



Università della Calabria

*Dottorato di Ricerca in
Storia Economica, Demografia, Istituzioni e Società
nei Paesi mediterranei*

XXII CICLO

Settore scientifico di afferenza: SECS – S/04

*Il complesso fenomeno dei flussi migratori nel bacino
del mediterraneo: Profili demografici, ricadute
socio-economiche ed evoluzione legislativa.*

Dottorando

Ruggero Pio MICIELI DE BIASE

Coordinatore dottorato

Prof. Giuseppe DE BARTOLO

Tutor

Prof. Giuseppe DE BARTOLO

*A mia moglie Roberta
per l'amore e la pazienza dimostrata*

“Non è perché ci sono delle leggi, non è perché ho dei diritti che posso difendermi. I miei diritti esistono e la legge mi rispetta nella misura in cui mi difendo.”

M. Foucault.

INDICE

Premessa introduttiva pag... 1

Capitolo I

Popolazione, sviluppo e migrazione nell'area del bacino del Mediterraneo: profili generali di demografia e disamina eziologica del fenomeno.

1.1 *Profili demografici e flussi migratori nel bacino del Mediterraneo a cavallo del trentennio 1950-1980*..... pag. 10

1.2 *Gli attuali equilibri nel bacino del Mediterraneo: le prospettive future*..... pag. 22

1.3 *Le attuali dinamiche migratorie nel bacino del Mediterraneo: la presenza degli immigrati nell'UE*..... pag. 28

Capitolo II

Le ricadute socio-economiche nei paesi a destinazione migratoria: la nascita e lo sviluppo delle politiche di controllo in Europa.

2.1 *Gli approcci socio economici tipici in tema di migrazioni internazionali: le teorie degli autori "classici"* pag. 37

2.2 *La scoperta delle politiche migratorie in Europa: i modelli statuali di gestione e controllo dei flussi..... pag. 52*

2.3 *L'evoluzione dei sistemi di controllo migratorio in Europa: dalle "politiche dell'accoglienza riluttante", alla tutela internazionale e comunitaria dei diritti del migrante..... pag. 58*

Capitolo III

Le convenzioni internazionali in materia di immigrazione nel Mediterraneo: verso un governo globale del fenomeno?

3.1 *Il modello Mediterraneo dell'immigrazione: un tentativo di classificazione degli strumenti di controllo. pag. 81*

3.2 *La tutela internazionale dell'emigrazione, della sicurezza sociale e delle condizioni di vita del migrante. pag. 89*

3.3 *Il migrante nell'UE: dall'"indifferenza" del trattato di Roma, alla centralità delle nuove politiche dell'UE..... pag.105*

3.4 *Gli strumenti pattizi internazionali in tema di immigrazione: dagli accordi di riammissione alla cooperazione per la crescita dei Paesi sottosviluppati del Mediterraneo..... pag.122*

Capitolo IV

***La lunga evoluzione delle legislazioni nazionali europee:
verso un nuovo modello mediterraneo dell'immigrazione.***

*4.1 Il modello francese dell'immigrazione: dall'apertura
delle frontiere dei “trente glorieuses années”, alle
odierne politiche restrittive del “pacchetto” Sarkozy..... pag. 146*

*4.2 Il modello spagnolo: una giovane democrazia sotto gli
effetti della “pressione migratoria” pag. 169*

*4.3 L'Italia nuova porta del Mediterraneo: agognata
frontiera o primo baluardo della “fortezza Europa”? pag. 189*

Conclusioni pag. 229

Allegati pag. 239

Bibliografia pag. 252

Premessa introduttiva

Le migrazioni internazionali costituiscono un fenomeno sociale complesso dalle molteplici e relevantissime implicazioni e connotazioni specifiche, tanto che ogni mutamento afferente alle medesime, costituisce per la comunità scientifica, un importante “indice rivelatore” delle dinamiche evolutive di ordine demografico, ma anche socio-politico in atto nello scenario mondiale¹.

Tale consapevolezza, ove precipuamente ci si soffermi come il progetto di ricerca che ci occupa, sull’evoluzione legislativa nazionale ed internazionale che disciplina giuridicamente i processi migratori in atto nel bacino del Mediterraneo, trova sicuro fondamento nella dimensione storica degli eventi che hanno contraddistinto sin dagli albori, l’evoluzione dell’Europa e la nascita dei primi Stati politicamente indipendenti dell’Africa settentrionale²; proprio tali accadimenti che hanno interessato l’intero XIX° secolo nonché gli inizi del XX° secolo, sono caratterizzati dall’accentuarsi di vasti “movimenti di persone in cerca di fortuna”³, manifestatisi dapprima in

¹ In tal modo S. Sassen, *“The de facto transnationalizing of Immigration policy”*, Oxford Scholarship online monographs, 1998.

² Secondo autorevole dottrina, *“La storia delle migrazioni ha inizio con quella del genere umano, nella Rift Valley in Africa, dove per la prima volta sono comparsi l’”homo erectus” e l’”homo sapiens”, per poi diffondersi, in un periodo compreso tra un milione e mezzo di anni e il 5.000 A.C., prima in Europa e, più tardi, in altri continenti”*, in K. Koser, *“Le migrazioni internazionali”*, Universale Paperbacks, Bologna, Il Mulino, 2009, pag. 13. Sul punto si veda anche il fondamentale contributo di M. Livi Bacci, *“Storia minima della popolazione del mondo”*, Collana *“Le vie della civiltà”*, Nuova Edizione, Bologna, Il Mulino, 2001.

³ M. José Vaccaro, *“Livelli normativi e fenomeno migratorio”*, II° edizione, Torino, Giappichelli Editore, 2001, pp.9-10.

direzione dell'America del Nord o del Sud, ovvero dell'Oceania, e poi successivamente, in direzione dei Paesi più industrializzati ed evoluti in seno allo stesso continente europeo⁴.

Invero in merito, autorevole dottrina parla non già di masse indistinte e “disordinate” di migranti, bensì al contrario, di vere e proprie “catene migratorie”, scientificamente ed astrattamente individuabili e prevedibili quantitativamente, volendo, in tal modo, significare come l'origine del fenomeno migratorio sia scientificamente riconducibile nella quasi totalità dei casi, a variabili economiche - occupazionali, strettamente connesse allo squilibrio storicamente esistente tra il tasso di sviluppo economico e il tasso di popolazione attiva in cerca di lavoro del Paese di origine⁵.

Già alla fine dell'800, su tale questione, il Ravenstein, riconosciuto dalla comunità scientifica moderna come il capostipite degli studiosi sulla migrazione e fautore della cosiddetta “teoria di tipo meccanico - gravitazionale”, aveva evidenziato, ai fini di una corretta disamina eziologica del fenomeno, l'assoluta rilevanza delle reti di relazioni umane per i trasferimenti individuali di persone, formulando all'uopo una serie di vere e proprie “leggi delle migrazioni”⁶, nello stile “positivista” del tempo ed individuando, in tal modo, i lineamenti tipici dello sviluppo delle migrazioni a catena, o come meglio definite

⁴ Sul punto fondamentale l'apporto di M. E. Tonizzi, *“Le grandi correnti migratorie del Novecento”*, Torino, Paravia Scriptorum, 1999.

⁵ Sul punto, si veda E. Reyneri, *“La catena migratoria”*, Bologna, Il Mulino, 1979, nonché G. Sciortino e F. Decimo (a cura di), *“Stranieri in Italia. Reti migranti”*, Bologna, Il Mulino, 2006.

⁶ E.G. Ravenstein, *“The Laws of Migration”*, in *“Journal of the Royal statistical society”*, 1885.

secondo un terminologia oggi in voga, delle “reti dei migranti”, al fine di individuare un modello che potesse interpretare l’esatta geografia di tali flussi⁷.

Pertanto, l’odierno progetto di ricerca, che mira ad analizzare in via esegetica le varie soluzioni normative di volta in volta adottate dai Paesi mediterranei in tema di politica migratoria, alla stregua dei principi generali e sovranazionali promossi dalla Comunità Internazionale, non potrà necessariamente prescindere dal ricostruire preliminarmente, secondo una prospettiva dinamica come affermato da illustri studiosi della materia quali il Kritz e lo Zlotnik,⁸ gli spostamenti compiuti nel tempo e nello spazio da tali movimenti migratori nell’ambito del bacino del Mediterraneo, nonché dall’indagare sulle implicazioni di ordine socio-economico

⁷ M. Ambrosini, “Un’altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali”, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 15-43, in cui l’autore individua e distingue i vari tipi di reti migratorie esistenti, da quelle a struttura orizzontale in cui i partecipanti sono socialmente sullo stesso piano e provvedono al reciproco mutuo soccorso fino a alle reti “verticali”, caratterizzate da una figura o da un’istituzione o da un gruppo consolidato di riferimento che eroga ausilio traendo vantaggi dall’asimmetria dei rapporti con i patrocinati. Sul punto si veda anche in K. Koser, *op.cit.*, pp. 46-47, il quale parla al riguardo di “reti migratorie transazionali”, le quali favoriscono il perpetuarsi nel tempo dei circoli migratori attraverso sistematiche attività di assistenza morale e materiale, svolte da immigrati residenti nei Paesi di destinazione in favore dei connazionali appena sopraggiunti.

⁸M.M. Kritz, e H. Zlotnik, “Global interactions: Migration System, processes and polizie”, Oxford, Clarendon, 1992, *op.cit.* in C. Bonifazi, “L’immigrazione straniera in Italia”, Bologna, Il Mulino, 2007, p.27. I due studiosi sul punto, osservano che: “Il bisogno di un approccio sistemico deriva dal riconoscimento che per comprendere i cambiamenti nelle tendenze e nelle caratteristiche delle migrazioni internazionali attuali, è necessaria una prospettiva dinamica, come la richiede un esame delle cause e degli effetti del fenomeno. Considerare le cause o gli effetti delle migrazioni internazionali dalla prospettiva del Paese di partenza o di quello di arrivo, spesso non permette di evidenziarne gli aspetti dinamici associati all’evoluzione del flusso e ai relativi cambiamenti dimensionali e strutturali, per effetto delle migrazioni di ritorno, delle rimesse e delle condizioni politiche e strutturali all’origine e a destinazione, tutti fattori decisivi nel determinare le caratteristiche del fenomeno”.

determinatisi tanto nei Paesi a sviluppo avanzato (denominati “PSA”) che di riflesso nei Paesi sottosviluppati di partenza (denominati “PSV”), in una prospettiva sì ricca di fecondi profili interdisciplinari da investire necessariamente saperi scientifici non sempre “attigui”.

Per tali motivi, si tenterà di adottare un approccio metodologico attento a non determinare aree a comparti stagno per ogni singola disciplina scientifica “coinvolta”, ma teso al temperamento di ogni sapere scientifico, nella consapevolezza che lo studio di un complesso fenomeno sociale quale le migrazioni internazionali nel bacino del Mediterraneo, non può realizzarsi attraverso l’uso di un solo strumento interpretativo, costituendo “*ipso facto*”: “Una complessa interazione di processi e di strutture operanti a più livelli di contesto, in una prospettiva individuale, familiare, comunitaria, nazionale e internazionale”⁹.

Ebbene, proprio in tema di migrazioni internazionali, il riconoscimento dell’importanza che riveste il fattore demografico nell’eziologia del fenomeno che ci occupa, è palese: sempre più rilevante appare il ruolo degli squilibri demografici tra i Paesi interessati dai flussi, inteso quale fattore primario nella determinazione delle condizioni oggettive di base responsabili del fenomeno migratorio.

Invero, gli stridenti contrasti relativi ai differenziali di crescita e di fecondità della popolazione, determinano un’elevata crescita demografica, una forte concentrazione della popolazione nelle età di

⁹ In tal modo C. Bonifazi, *op. cit.*, p.28.

accesso nel mercato del lavoro e, di conseguenza, un'irresistibile ed inevitabile pressione migratoria verso i Paesi economicamente più sviluppati, a loro volta caratterizzati da una forte riduzione della natalità e della mortalità e da costante aumento della popolazione anziana rispetto a quella attiva¹⁰.

Tuttavia, tali assunti sono tutt'altro che pacifici in dottrina: secondo un'altro differente orientamento scientifico rappresentato da J.P. Harris e da M.P. Todaro, i flussi migratori sono da considerarsi come meri riflessi meccanici derivati da differenziali tanto demografici che salariali, che determinano delle dinamiche migratorie così massicce da trascendere qualunque tentativo statuale e non, di regolamentazione¹¹.

Al riguardo, altri correnti di pensiero tendono, in nome di “una visione più complessa e non meramente idraulica dei fenomeni demografici”¹², ad individuare nei fattori di carattere socio-economico, ossia nei cosiddetti “push and pull factors”, i soli indici responsabili

¹⁰ In tal modo A.M. D'Ottavi, in *“Una politica per la seconda generazione: integrati, assimilati, dimenticati, segregati?”*, rinvenibile in N. Sergi e F.Carchidi (a cura di), *“L'immigrazione straniera in Italia. Il tempo dell'integrazione”*, Roma, Edizioni lavoro, ISCOS, 1992, pp.108-109.

¹¹ Così J.P. Harris e M. P. Todaro, *“Migration, Unemployment and development. A two sector analysis”*, in *“American Economic Review”*, 1970, citati in G. Sciortino, *“L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa”*, Fondazione Cariplo per le iniziative e lo studio sulla multi etnicità, Milano, F. Angeli, 2000, p.15.

¹² Così M. Livi Bacci, nell’*“Introduzione”*, in M. Livi Bacci e F. Martuzzi Veronesi (a cura di), *“Le risorse umane del Mediterraneo”*, Bologna, Il Mulino, 1990, laddove l'autore osserva che per spiegare la dinamica dei flussi migratori non basta assimilare in via esemplificativa l'elemento demografico ad un semplice e meccanico spostamento d'acqua tra attigui vasi comunicanti, in ragione dei differenziali di pressione riconducibili nella similitudine a quelli demo-economici dei Paesi coinvolti. Ciò che può affermarsi senza ombra di smentita è, semmai, che l'elemento demografico agisce certamente come un fattore moltiplicativo degli squilibri economici e sociali esistenti, contribuendo a determinare la nascita dei fenomeni migratori di massa, peraltro generati anche da ragioni di ordine storico, economico e sociale.

di tale dinamiche, definendo i primi come i fattori che spingono all'esodo dal Paese di origine, costituiti da eventi o da situazioni storico o sociali sfavorevoli, quali il sovrappopolamento, la mancanza di lavoro o l'oppressione di regimi dittatoriali¹³ ed i secondi, i fattori di attrazione, rappresentati dalla crescente domanda di manodopera, nonché dalle legislazioni democratiche favorevoli allo straniero¹⁴.

Tale visione deriva dall'interpretazione neoclassica delle migrazioni che considera le medesime come il risultato di uno squilibrio economico nel salario percepito nei diversi Paesi, ragion per cui i flussi internazionali di lavoratori qualificati potrebbero essere regolamentate esclusivamente, secondo tale orientamento, dalle politiche adottate in tema di mercato del lavoro¹⁵.

Invero, proprio in ragione dell'attuale processo di globalizzazione in atto, si assiste ad un fenomeno migratorio più flessibile e complesso rispetto al tradizionale modello di "Gastarbeiter" (ossia l'emigrante stagionale), fino a qualche anno studiato in dottrina; ciò comporta che l'approccio allo studio di tale fenomeno implica necessariamente la

¹³ Ibidem, p.32. Per la genesi di tale orientamento dottrinario si rinvia all'opera di A. Speare, S. Goldstein, W.H. Frey, "*Residential mobility, migration and metropolitan change*", Ballinger, Cambridge, 1974.

¹⁴ Sul punto, si veda l'opera di A. Golini, C. Bonifazi, "*Vitalità e declino delle popolazioni: lo squilibrio Nord-Sud*", in AA.VV. "*Atti della Conferenza internazionale sulle migrazioni, Roma, 13-16 marzo 1991*", Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di), Roma, Editalia, 1991.

¹⁵ Sulla questione alquanto interessante la teoria proposta da F. Chiarello, "*Teorie dell'emigrazione e flussi migratori. Applicazioni e implicazioni*", in G. Ancona (a cura di), "*Migrazioni mediterranee e mercato del lavoro*", Bari, Cacucci, 1990, in cui lo studioso afferma che nel bacino del Mediterraneo i flussi migratori internazionali si sono realizzati negli ultimi decenni in ragione proprio di un consolidato "*sistema globale ad elevata interdipendenza*", nel quale si è attenuato il legame tra crescita economica ed aumento dell'occupazione, con un'elevata accentuazione dei fattori espulsivi di natura demografica dei Paesi sottosviluppati, in ragione di una crescente domanda di manodopera a basso costo da parte dei Paesi più sviluppati.

disamina dei vari piani di azione statuali in gioco (sociale, economico, culturale, educativo), nella consapevolezza che: “Il meccanismo di attrazione degli immigrati da parte dell’Europa, il “pull factor”, continua e continuerà, dunque, a funzionare nel prevedibile futuro, poiché l’economia europea vuole nuova forza-lavoro immigrata e dispone di tutte le condizioni ed i mezzi per richiamarla. Nello stesso tempo, continua e continuerà a funzionare il parallelo fattore di espulsione, che nei Paesi dipendenti costringe all’emigrazione forzata”¹⁶.

Ciò premesso, alla luce di tali considerazioni iniziali ed in ossequio agli intendimenti evocati, la prima parte del progetto di ricerca sarà dedicata, mediante un approccio di tipo demografico, ad una disamina generale dei flussi migratori, nell’ambito geografico prescelto rappresentato dal bacino del Mediterraneo, con un mirato approfondimento del quadro strutturale demografico di riferimento corredato da una breve analisi eziologica del fenomeno migratorio colto nella sua dinamicità, attesi i recenti mutamenti di ordine quantitativo della popolazione immigrata presente nell’UE, in ragione della domanda di manodopera da parte dei Paesi industrializzati.

Successivamente nel secondo capitolo, sulla base delle premesse di ordine demografico evidenziate, si descriveranno le politiche di controllo migratorio in prospettiva sociologica e storico-economica, adottate dall’Europa mediterranea; particolare attenzione sarà

¹⁶ Così P. Basso e F. Perocco (a cura di), *“Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte”*, Milano, F. Angeli, 2003, pag. 12.

attribuita al pensiero sociologico che fonda ed influenza radicalmente la scelta dei modelli politici migratori di riferimento prescelti (“front door” o “back door policy”)¹⁷, perseguita dagli organismi comunitari europei.

Una volta fissate e stabilite le coordinate di ordine demografico e socio-economico della ricerca odierna, nella terza sezione della ricerca, si offrirà una prima classificazione delle modalità degli strumenti di controllo del fenomeno migratorio, così come contemperati dai superiori principi consacrati dagli organismi sovranazionali nelle Convenzioni e negli accordi internazionali; infine si giungerà alla disamina delle varie discipline normative nazionali afferenti i Paesi UE più rappresentativi, i quali pur “risentendo” dei richiami sovranazionali, autonomamente e discrezionalmente dispongono le misure di controllo del fenomeno migratorio, adottando soluzioni sempre diverse e discutibili.

Infine, alla luce di quanto esaminato e trattato ed in ottemperanza degli obiettivi di ricerca enunciati, si rassegheranno le conclusioni del progetto al fine di esaminarne gli esiti, in una prospettiva “de jure condendo”.

¹⁷L’esigenza di sviluppare una politica dei controlli dei flussi migratori oggi appare impellente in ragione dei differenziali demografici in atto (incremento naturale e migrazioni), per cui si prevede per il periodo 1950-2050 uno sviluppo demografico pari al 457% per Paesi della zona afro-asiatica quali Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Libia e Turchia; al riguardo si veda K.J. Bade, *“L’Europa in movimento. Le migrazioni dal Settecento ad oggi”*, Edizioni Laterza. *“Fare l’Europa”*, Bari - Roma, 2001, p. 486.

Capitolo I

POPOLAZIONE, SVILUPPO E MIGRAZIONE NELL'AREA DEL BACINO DEL MEDITERRANEO: PROFILI GENERALI DI DEMOGRAFIA E DISAMINA EZIOLOGICA DEL FENOMENO.

- 1.1 Profili demografici e flussi migratori nel bacino del Mediterraneo a cavallo del trentennio 1950-1980.*
- 1.2 Gli attuali equilibri nel bacino del Mediterraneo: le prospettive future.*
- 1.3 Le attuali dinamiche migratorie nel bacino del Mediterraneo: la presenza degli immigrati nell'UE.*

1.1 Profili demografici e flussi migratori nel bacino del Mediterraneo a cavallo del trentennio 1950-1980.

La storia degli ultimi 60 anni dei movimenti migratori concernenti l'Europa ed il bacino del Mediterraneo, è fortemente caratterizzata, o meglio condizionata, dallo scoppio e dalle conseguenze della seconda guerra mondiale, che segnò in tutta la sua tragicità, anche sotto il profilo demografico, il continente europeo, determinando due conseguenze rilevanti: da una parte, essa scatenò le più imponenti fughe e migrazioni forzate mai avvenute negli ultimi secoli in questa area geografica, dall'altra comportò l'arrivo di milioni di immigrati di ritorno, in larga misura provenienti dagli imperi coloniali europei ormai in declino.

Se fino al 1960, tuttavia, il numero delle emigrazioni europee verso i Paesi d'oltremare, superava nettamente quello delle immigrazioni dalle regioni extraeuropee verso l'Europa che perse nel periodo 1950-1959 ben 2,7 milioni netti di abitanti, fu solo dal 1970 che tale trend si invertì e che il continente europeo poté registrare un lento, ma graduale incremento dell'immigrazione, da 1,2 milioni nel 1970-79, a 1,6 milioni nel 1980-89, fino a 2,1 milioni nel 1990-95¹⁸.

Le migrazioni transnazionali per lavoro verso i Paesi industriali dell'Europa centrale, occidentale e settentrionale, dagli anni '50 in poi, pertanto, furono prevalentemente movimenti intra-europei che trasformarono tale territorio in una regione ad intenso flusso

¹⁸ K.J. Bade, *op.cit.*, pag.328.

migratorio¹⁹; nei primi anni '70, tali flussi di mobilità raggiunsero la considerevole cifra di 15 milioni di persone, prevedendo quali aree di partenza più significative l'Inghilterra, l'Irlanda, la Svezia, nonché le Nazioni ricomprese nella fascia euro mediterranea (Portogallo, Italia, Spagna, Jugoslavia e Grecia), oltre alla Turchia.

In particolare, recenti studi hanno rilevato come i contingenti migratori più numerosi provenissero inizialmente proprio dall'Italia, seguita dalla Spagna, dalla Grecia e dal Portogallo, per essere, dalla fine degli anni '60, ampiamente sopravanzati da Paesi quali Turchia e Jugoslavia²⁰.

Le altre zone di partenza erano rappresentate dai Paesi rientranti nella fascia afro-mediterranea, per la maggior parte costituiti dalle ex colonie da cui provenivano le rispettive immigrazioni con destinazione le ex madrepatrie, oltre che dal Maghreb e dall'Algeria, i cui flussi migratori erano diretti verso la Francia.

Fu, dunque, solo negli anni del dopoguerra che l'Europa conobbe flussi migratori di rilevante consistenza e diffusione su larga scala, di lavoratori stranieri provenienti da Paesi "geograficamente,

¹⁹ H. Olesen, *"Migration, Return and Development: An institutional Perspective"*, Centre for development Research Study Migration Development Links (Evidence and policy option), 2002.

²⁰ K.J. Bade, *op.cit.*, pp. 342-343. Lo studioso osserva al riguardo, che tale sequenza di contingentamento migratorio corrispondeva largamente: *"Agli accordi bilaterali siglati in materia di reclutamento, che ebbero in parte una funzione di apripista, in parte solo di fiancheggiamento, ma specialmente in Francia e anche in Germania, furono ben presto radicalmente trasformati dalle reti migratorie, dalle migrazioni a catena e dai ricongiungimenti familiari"*.

eticamente e/o culturalmente lontani”²¹, comportando profondi mutamenti nelle componenti strutturali socio-economiche dei Paesi coinvolti da tali ingenti movimenti di persone²².

Il Bacino del Mediterraneo, ricco di culture, popoli e razze diverse, divenne giocoforza lo scenario privilegiato di tali movimenti migratori che si manifestarono con la partenza di intere masse di individui dalle rive dei paesi mediterranei meridionali in direzione dei Paesi europei a sviluppo avanzato del Mediterraneo settentrionale (PSA), comportando la nascita di spostamenti collettivi di tipo migratorio sempre più complessi e rilevanti.

Per approfondire più agevolmente le dinamiche sottese ai processi evolutivi demografici concretizzatesi nel bacino del Mediterraneo, si è inteso suddividere ai fini della presente ricerca, l'intero territorio geografico di riferimento in tre macro-aree “sensibili” al fenomeno migratorio: un'area europea costituita da Portogallo, Spagna, Italia, Francia, Jugoslavia, Albania, Grecia e Malta; un'area africana comprendente Egitto, Libia, Tunisia, Algeria e Marocco ed infine, un'area asiatica rappresentata da Israele, Turchia, Siria, Libano, Giordania e Cipro (tabella n.1).

²¹ S. Collins, “*Le migrazioni internazionali e l'Europa*”, Bologna, Il Mulino, 1994, pag. 33.

²² Sul punto anche T. Caponio e A. Colombo, (a cura di), “*Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*”, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 28-34, laddove entrambi gli autori evidenziano che durante gli anni '50, gli abitanti delle regioni mediterranee che entravano nell'era postbellica erano fortemente arretrati sul piano industriale, poiché composti da un ampio proletariato rurale e ancora non saturati dal punto di vista “migratorio”; solo successivamente tale area europea mediterranea, alla fine degli anni '70, con il costante progredire dello sviluppo economico, diverrà, a sua volta, terra di destinazione migratoria.

Inoltre, si è provveduto ad una suddivisione del periodo temporale interessato, prevedendo un primo periodo che parte dal 1950 al 1985, nonché uno successivo dal 1980 fino ai giorni nostri (2008), al fine di evidenziare ed illustrare con maggiore chiarezza i profili demografici di riferimento.

Preliminarmente, si premette che la distribuzione della popolazione tra le zone suddette, ha subito nel corso del tempo, profonde modificazioni, non correttamente quantificabili per la mancanza di appropriata documentazione; tuttavia, possiamo affermare con una certa sicurezza, che all'inizio degli anni Cinquanta, nell'area del Bacino del Mediterraneo, come sopra suddivisa, vivevano poco più di 222 milioni di abitanti, di cui 150.800.000 milioni, pari al 67,9%, nell'area europea, tra cui spiccavano come dimensione demografica il dato dell'Italia con 47.104.000 milioni e della Francia con 41.828.000 milioni; a quota 28.735.000 milioni, la zona "asiatica", tra cui la Turchia con una popolazione pari a 20.809.000 milioni, mentre infine la zona "africana" si arrestava a quota 42.594.000 milioni, con l'Egitto, a quota 20.330.000 milioni²³.

Accanto alle anzidette differenziazioni, tuttavia ne sussistevano di più macroscopiche, foriere di grandi e profonde trasformazioni nel medio - lungo periodo, concernenti la struttura per età di tali popolazioni.

²³ L. Di Comite e E. Moretti, *"Demografia e flussi migratori nel bacino del Mediterraneo"*, Roma, Collana Studi Superiori NIS, 1992, pp.17-18.

In linea di massima, infatti, se i Paesi mediterranei europei erano caratterizzati da una struttura per età della popolazione in cui la proporzione degli anziani risultava abbastanza cospicua, ove si pensi che l'età adulte (15-64 anni), coincidenti di massima con l'età lavorative erano pari al 65,1% della popolazione globale, al contrario, le zone asiatiche ed africane erano fortemente contraddistinte da una struttura ove predominava nettamente la presenza delle età giovanili²⁴. Anche i tassi di fecondità e di mortalità toccavano livelli estremamente diversi, allorché si analizzava per il sessennio 1950-55, il tasso dell'Italia, ove il quoziente di natalità era pari al 18,32%, risultando di gran lunga inferiore tanto a quello della Turchia con il 48,20% che al quoziente dell'Algeria pari al 51%,determinando un profondo squilibrio tra le tre diverse aree geografiche(tabella n. 2).

Tali differenziali sono rilevabili ancor più correttamente dallo studio di un altro indicatore di fondamentale importanza, ossia la forza di espansione della popolazione che denomineremo (r), il cui livello è quantificabile sottraendo il quoziente della mortalità rispetto a quello della natalità.

Tale indice calcolato per le tre diverse aree geografiche nel periodo in oggetto, prevedeva per la zona asiatica ed africana, un tasso pari a (r = 24,4%) e (r = 25,1%), indice che per i motivi sopra evidenziati,

²⁴ Ibidem, p. 19.

crollava vertiginosamente nella zona europea, arrestandosi ad un ben misero ($r = 9,7\%$)²⁵ (tabella n.3).

Da tale ricostruzione seppur parziale, si evince chiaramente come l'area del bacino del Mediterraneo sia stata caratterizzata da un'evidente contrapposizione tra i comportamenti dei Paesi europei rispetto a quelli afro-asiatici: se, infatti, nei Paesi della riva europea dove il periodo di transizione demografica si era ormai concluso²⁶, i tassi di mortalità e di fecondità erano ormai bassi e decrescenti, nonché l'incremento demografico assai limitato, nei Paesi afro-asiatici ai bassi livelli di mortalità, al contrario, si contrapponeva un quoziente di fecondità ancora su livelli pre-transizionali, con tassi di incremento demografico particolarmente elevati²⁷.

²⁵ Ibidem, pp-19-20. Sul punto si veda anche L. Di Comite, P. Bonerba, S. Girone, "La popolazione. Tra stagnazione e sviluppo", in P. Malanima (a cura di) "Rapporto sull'economie del Mediterraneo. Edizione del 2006", ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2006.

²⁶ Per transizione demografica, si intende un movimento di lungo periodo (antieconomico) che partendo da elevati quozienti grezzi di mortalità e di natalità, giunge ad un regime più evoluto (ed economico), caratterizzato da quozienti grezzi di natalità e mortalità bassi. Sul punto si veda J.C. Chenais, "La transition démographique. Etapes, formes, implications économiques", in "Travaux et documents", Cahier n.113, Ined P.U.F., Paris, 1986.

²⁷ Sul punto si veda l'opinione di R. Cagiano de Azevedo, "Le migrazioni internazionali. Il Cammino di un dibattito", Giappichelli Editore, Torino, 1995, pp. 91-98, in cui l'autore analizzando i dati relativi ai differenziali demografici nel bacino del Mediterraneo, si sofferma precipuamente sui tassi di fecondità della donna, rilevando una profonda diminuzione dei medesimi in Europa, durante il ventennio 1970-1980. Fra i fattori responsabili di tale trend, lo studioso annoverava, oltre a quelli demografici di carattere congiunturale, quali l'insieme delle questioni che hanno portato ad un ritardo diffuso del calendario dei matrimoni e delle nascite, anche e soprattutto il declino del tasso di mortalità infantile ed il crescente utilizzo della contraccezione e dell'aborto, pratiche sempre più diffuse tra i giovani. Infine, anche nuovi fattori sociali ed economici influenzavano e limitavano, a sua detta, il quoziente di fertilità dei Paesi della riva europea: la più frequente istruzione della donna, il rapido ingresso nel mondo del lavoro, l'alternativa della realizzazione economica e sociale nel lavoro stesso rispetto al desiderio di maternità, erano indici sempre più crescenti di nuovi modelli di vita propugnati dai mass-media ed adottati dalle giovani coppie europee.

Tali differenti ritmi di incremento demografico erano sostanzialmente dovuti alla diversa dinamica del movimento naturale, accentuatisi nel trentennio 1950-1980, anche se in alcuni casi, appariva tutt'altro che trascurabile il ruolo dei flussi migratori²⁸ (tabelle Nr. 4,5, e 6).

Invero, per la riva europea rappresentata da nazioni quali Portogallo, Spagna, Francia, Italia e Grecia, si notava nel trentennio in esame una sostanziale omogeneità nei trend evolutivi, poiché l'incremento demografico risultava essere legato in misura determinante al declino dei quozienti di natalità, in quanto i tassi di mortalità subivano variazioni di scarso rilievo; in ordine alla componente migratoria, invece, si poteva sostanzialmente rilevare come in Francia, il saldo migratorio per il trentennio in esame fosse in positivo, in contrapposizione netta ai restanti altri quattro Paesi europei, in cui il saldo migratorio era stato negativo fino alla metà degli anni settanta e solo successivamente, si era registrata una decisa inversione di tendenza²⁹.

Tale evoluzione dei flussi migratori nei restanti quattro paesi era spiegabile quale conseguenza diretta del primo shock petrolifero

²⁸ Sul punto, si veda il rapporto stilato dalla Fondazione Cariplo ISMU, "*Settimo rapporto sulle immigrazioni 2001*", Milano, F. Angeli, 2002, pp. 28-32. Dall'analisi dei dati statistici a disposizione, in ordine alla scansione temporale dei flussi internazionali dei migranti in Europa, si evince che il saldo migratorio, pur includendo i movimenti di ritorno dei cittadini espatriati, era positivo fin dagli anni '60, solo per Francia, Lussemburgo, Belgio, Danimarca, Germania, Regno Unito, laddove il blocco dei Paesi mediterranei meridionali mostrava ancora un intenso flusso in uscita verso i Paesi europei nord-occidentali. Nei decenni successivi, diversi Paesi europei del versante mediterraneo tra cui la Spagna negli anni '70 e l'Italia e la Grecia negli anni '80, transitarono verso un regime demografico a saldo migratorio positivo dovuto sempre più al miglioramento delle condizioni economiche ed all'aumento della popolazione proveniente da altri continenti e, più tardi, dai paesi dell'est europeo.

²⁹ L. Di Comite e E. Moretti, *op. cit.*, pp.29-31.

avvenuto nel 1973, laddove con la crisi economica e la conseguente ristrutturazione industriale, si era avuta la progressiva espulsione di manodopera immigrata tradizionale proveniente dall'Europa mediterranea, ragion per cui furono adottate politiche di espulsione e rimpatri di lavoratori stranieri, scoraggiando ed "impedendo con strumenti coercitivi di grande efficacia, l'ingresso alla frontiera"³⁰.

Per quanto riguarda Paesi come Jugoslavia, Malta e Cipro, ossia i restanti Paesi del versante europeo in esame, l'evoluzione demografica era per un certo aspetto simile ed analoga, atteso che per tali nazioni limitato appariva il declino dei quozienti di mortalità, su livelli abbastanza bassi già nei primi anni Cinquanta, mentre assai più evidente era l'abbassamento dei tassi di natalità, anche se non comparabili alla diminuzione dei tassi di natalità degli altri quattro Paesi succitati.

I Paesi arabi, ossia i cinque della zona africana, oltre alla Siria ed alla Giordania, al contrario, erano caratterizzati da un tasso di incremento naturale crescente, determinato da una flessione molto più intensa dei quozienti di mortalità rispetto a quella dei quozienti di natalità; nell'arco del trentennio individuato, infatti, i quozienti di mortalità si erano poco più che dimezzati, raggiungendo livelli molto prossimi a

³⁰Movimento europeo - Consiglio Italiano (a cura di), "Da emigrante a cittadini europeo. Atti del convegno di Roma 4-5 Maggio 1979", Milano, F. Angeli, 1981, pp.18-19. Eclatante, al riguardo, l'esempio della Repubblica federale tedesca (RFT) che, dopo l'adozione delle politiche restrittive suesposte, passava da 319.072 lavoratori immigrati nel 1973 a soli 24.000 ingressi nel 1977: si assistette, pertanto, ad una perdita "secca" di 650.000 lavoratori stranieri, quale saldo negativo che scaturiva dai 2.500.000 lavoratori stranieri presenti nella RFT nel 1973 ai soli 1.880.000 presenti sul territorio tedesco nel 1977.

quelli europei, mentre i quozienti di natalità rimanevano molto alti, pur riducendosi di qualche punto intorno al 40%, con differenze tutt'altro che trascurabili (pensiamo al dato della Libia pari al 45,6%, rispetto al 33,7% della Tunisia)³¹.

Il progressivo invecchiamento demografico della zona europea, di conseguenza, non toccava le altre due macroaree individuate: nel trentennio 1950-1980 in esame, in Europa (Albania esclusa, laddove il quoziente di natalità alta e di mortalità bassa, determinava, atteso anche lo scarso afflusso migratorio, un incremento demografico superiore al 20%), si registrava un'età mediana che superava i 29 anni con un indice di vecchiaia, calcolato come rapporto tra la popolazione anziana con più di 65 anni e popolazione giovane (tra 0 -14 anni), maggiore di 39 anni, con Italia e Grecia nazioni più vecchie (la prima con la minore percentuale di popolazione giovane, la seconda con la maggiore percentuale di popolazione anziana); i Paesi arabi, comprensivi dei Paesi dell'area africana oltre che della Siria e della Giordania, presentavano, invece, un'età mediana inferiore a 20 anni, nonché un indice di vecchiaia minore di 10 con un livello di fecondità ancora su livelli pre-transizionali; i restanti Paesi, infine, presentavano situazioni intermedie, con Israele, in particolare, che evidenziava una struttura nettamente meno giovane di Albania, Libano e Turchia³² (tabella n.7).

³¹L. Di Comite e E. Moretti, *op. cit.*, pag. 32.

³²Ibidem, pp.34-42. Al riguardo si veda L. Di Comite e E. Moretti, "Geopolitica del Mediterraneo", Roma, Carrocci, 1999.

Inoltre, anche gli altri indici strutturali rivelano la diversa evoluzione demografica dei Paesi mediterranei nel trentennio in esame, attesi i comportamenti riproduttivi attuati e analizzabili mediante l'indicatore del tasso di fecondità totale (Tft) che esprime il numero medio di nascite per donna in ipotesi di assenza di mortalità fino al termine dell'età feconda, nonché mediante lo studio del tasso netto di riproduzione femminile che esprime il numero medio di nascite femminili per donna tenuto conto della mortalità.

Ebbene, analizzando in particolare, proprio quest'ultimo indicatore nell'ambito delle tre aree considerate, i Paesi europei, con la sola eccezione dell'Albania, presentavano un tasso netto di riproduzione femminile inferiore a 1, mentre i Paesi arabi un tasso netto superiore a 2; in particolare in Italia si era arrivati nel periodo in esame ad un tasso di fecondità che non garantiva più il livello di sostituzione già nel 1977, con un declino progressivo della fecondità crescente³³ (tabella n.8).

Anche in Spagna, Portogallo e Grecia il livello di fecondità, negli anni 80, si era scesi al di sotto del livello di sostituzione, con un declino della fecondità sempre rilevante; più lento, invece, il declino in Jugoslavia, laddove alcuni regioni come il Montenegro e la Macedonia, presentavano dei tassi di fecondità prossimi ai livelli di sostituzione, al contrario della Bosnia-Erzegovina, Croazia, Slovenia e Serbia.

³³ Ibidem, pp.45-49.

Al contrario, i Paesi arabi in fase di esplosione demografica presentavano indici molto alti con un Tft ancora superiore a 6 ed un tasso netto di riproduzione femminile che non mostrava alcun segno di declino.

Al riguardo, appare molto interessante notare come i Governi, allarmati dalle conseguenze di ordine sociale del fenomeno in atto, tentarono di imporre, in alcuni riuscendovi come in Tunisia, in altri fallendo miseramente come in Egitto e in Marocco, una politica di limitazione delle nascite adottando politiche mirate.

In particolare, in Tunisia, si era assistiti negli anni '80 all'adozione di politiche di controllo demografico, mediante interventi di ordine economico (limitazione degli assegni familiari ai primi quattro figli) e sociale (diffusione della contraccezione, innalzamento dell'età al matrimonio e legalizzazione della sterilizzazione e dell'aborto), che incisero in modo duraturo ed efficace nell'evoluzione della popolazione.

Per quanto riguardava la riva asiatica, si rileva che nel periodo considerato (1950-1980), pur trattando di nazioni ad espansione demografica, il declino della fecondità era ormai anche qui inarrestabile: in Turchia, ad esempio, si era passati dai quasi 7 figli per donna dei primi anni '50 ai quasi 4 figli per donna, negli anni '80, con un Tft pari a 3,4; allo stesso tempo in Libano, il numero per figli per donna, superiore a 6 nella prima parte degli anni '60, in un ventennio era sceso a valori inferiori a 4, con una flessione cagionata

dal protrarsi della guerra civile, mentre in Cipro ed in Israele le diverse etnie (rispettivamente greca e turca a Cipro, ebraica e arabo musulmana in Israele) avevano condizionato in maniera considerevole, il quoziente di fecondità³⁴, atteso che nel primo caso, con la difficile convivenza tra i due gruppi etnici, nel ventennio 1960-80 si era registrato un incremento notevole della fecondità rispetto al decennio anteriore caratterizzato da un tasso di fecondità simile a quello europeo, mentre, nel secondo caso, in Israele, la componente musulmana viaggiava su un trend pre-transizionale con un indice di fecondità totale pari a 7,1 nel 1976-79, contro un indice pari a 2,95 per la componente ebraica, nello stesso periodo³⁵(tabella n.9).

Infine anche dagli indici di mortalità, nei Paesi mediterranei poteva ritenersi conclusa la transizione delle mortalità all'inizio degli anni '50, con quozienti di mortalità intorno al 10%; nei paesi africani ed asiatici, salvo poche eccezioni come Israele e Cipro, tale transizione era ancora in fase intermedia, con quozienti di mortalità superiori al 20%, valori abbastanza lontani da quelli europei, ma il cui divario negli anni '80, anche a causa dei diversi livelli di invecchiamento demografico, andava man mano restringendosi³⁶ (tabella n.10).

³⁴Così S. Salvini, "La transizione demografica nei paesi del Mediterraneo Sud-Orientale", Dipartimento statistico dell'Università degli studi di Firenze, "Serie ricerche empiriche", n.16, 1990.

³⁵E. Sabatello, "Aspetti demografici della popolazione di Israele nel periodo 1970-80 e prospettive per il prossimo decennio", in L. Di Comite, "Aspetti demografici differenziali dei Paesi del bacino del Mediterraneo", CNR, Bari, 1984.

³⁶ L. Di Comite e G. Chiassino, "Elementi di demografia", Bari, Cacucci, 1990, pp.44-48 e pp. 63-64. I due autori citati, onde fornire un'analisi più corretta ed esaustiva relativamente ai differenziali di mortalità esistenti tra le zone in esame (africana, asiatica ed europea), utilizzano, come indicatori sintetici, la vita media alla nascita ed il quoziente

Da questo scenario, emerge che proprio l'aumento delle nascite piuttosto che la mortalità o le migrazioni rappresenta un indice che condizionerà profondamente la futura evoluzione demografica del bacino del Mediterraneo, anche se proprio la sussistenza di tali differenziali demografici (e salariali), tra le tre zone interessate, produrrà nuovo impulso e stimolo alle migrazioni transazionali nel bacino del Mediterraneo.

1.2 Gli attuali equilibri nel bacino del mediterraneo: le prospettive future.

Lo studio dei percorsi evolutivi, letti in chiave di transizione demografica, per come evidenziato, conducono a teorizzare due differenti comportamenti demografici in seno alle popolazioni che si affacciano sulle rive del bacino del Mediterraneo: da un lato, vi sono i paesi dell'Asia e dell'Africa caratterizzati da una crescita costante della popolazione, contraddistinta da alte percentuali di giovani e da tassi di fecondità ancora molto elevati, dall'altro i Paesi della riva europea avviati al declino demografico e con un tasso di riproduzione

di mortalità infantile. Da tali dati, registrati nel periodo 1950-1985, emerge una chiara dicotomia tra i Paesi europei, con un tasso massimo al 1985 relativo alla vita media alla nascita pari al 75,8 % della Spagna,(per l'Albania si registra il più tasso basso al 70,4%), rispetto ai dati dei paesi afroasiatici, fermi tra il valore massimo del Libano al 65% e quello dell'Egitto al 58,1%, ad esclusione di Israele e Cipro, sostanzialmente vicini ai quozienti europei.

della fertilità a valori inferiori alla soglia di riproduzione, ossia 2,1 figli per donna³⁷.

Tali contrapposti differenziali demografici fanno ipotizzare una divisione ideale del Mediterraneo fra le due sponde a nord ed a sud, atteso che i Paesi europei più sviluppati³⁸(cosiddetti PSA) vivono attualmente una fase di implosione demografica caratterizzata dalla diminuzione del numero e della proporzione delle persone giovani nonché dall'aumento del numero di persone anziane, al contrario dei Paesi afroasiatici, meno sviluppati, che sono interessati da indici di fecondità elevata e contraddistinti da popolazione molto giovane³⁹.

In termini di transizione demografica, dunque, tale frattura crea una rilevante disomogeneità degli scenari in atto: si passa da Paesi come Italia, Francia, Spagna e Germania in fase di stagnazione demografica, che attraversano una fase per quanto concerne la fecondità, detta “di seconda transizione demografica”, a Paesi quali la Palestina, lo Yemen, il Sudan e la Mauritania, che sono ancora nella fase dello

³⁷Osserva sul punto il dossier Caritas e Migrantes “*Immigrazione- Dossier Statistico 2001 XI° Rapporto*”, Roma, Edizioni IDOS, 2001, “*E’ come se la linea immaginaria che prima era tra Europa del Nord ed Europa del Sud si fosse abbassata: ora e’ l’Europa del bacino del mediterraneo ad essere “vecchia” con tassi di natalità molto bassi, mentre dall’altra sponda del Mediterraneo si assiste ad un momento di forte crescita; c’è stato inoltre, negli ultimi decenni, un rilevante sviluppo economico che ha investito il sud e che lo ha reso agli occhi degli altri paesi del sud del mondo, ricco e prospero*”.

³⁸ Secondo i dati dell’United Nations Development Program, (UNDP), 15 dei 20 Paesi più sviluppati al mondo sono situati in Europa, mentre 20 dei Paesi meno progrediti al mondo in Africa (si veda UNDP “*Annual, Report*”, 2007-2008).

³⁹ G. Pace, “*La popolazione*”, in “*Rapporto sulle economie del Mediterraneo, edizione 2005*”, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2005 p.13.

“sviluppo accelerato” della prima transizione demografica, con una popolazione ancora in crescita⁴⁰.

In particolare, osservando il caso dei quattro Paesi di maggiori dimensioni demografiche, dal 1950 fino ad oggi ed in prospettiva fino al 2030, ossia Italia e Francia da un lato, Egitto e Turchia (tabella n.11) dall'altro, si arriva alle seguenti conclusioni:

- a) l'Italia e la Francia tra il 1950 e il 2000, hanno subito un aumento della popolazione seppur modesta, passando da 47,1 milioni a 57,6 milioni di abitanti per l'Italia, e da 41,8 a 59,1 milioni la Francia;
- b) questo aumento è destinato a rallentare fino al 2030 quando l'Italia arriverà a 57,5 milioni e la Francia a quota 66,6 milioni;
- c) l'Egitto e la Turchia hanno, nello stesso arco temporale, incrementato la popolazione passando da 21,8 milioni nel 1950 a 66,5 milioni nel 2000 per l'Egitto, da 21,4 milioni a 68,1 milioni per la Turchia.

Occorre, poi, rilevare che nel corso negli anni Novanta, l'Italia e la Francia hanno registrato un notevole ridimensionamento della popolazione, in quanto sono stati surclassati entrambi dalla Turchia nel 1990 e rischiano di essere superati dall'Egitto nel 2010 (tabella n.12).

Tale situazione riguarda, oltre che Italia e Francia tutti i principali Paesi europei (Portogallo, Spagna, Grecia), i quali sono interessati da imponenti fenomeni di invecchiamento demografico e di bassa

⁴⁰L. Di Comite, P. Bonerba, S. Girone, “*La popolazione. Dall'urbanizzazione alla controurbanizzazione.*”, in P. Malanima (a cura di), “*Rapporto sull'economie del Mediterraneo. Edizione del 2008*”, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2008.

natalità: ove si badi ai dati strutturali elaborati e forniti da agenzie statistiche europee⁴¹, si rileva che la popolazione dell'Unione Europea tocca attualmente quota mezzo miliardo nel gennaio 2009 e l'Italia, con una crescita del 7.0 per mille, ha già raggiunto sessanta milioni di abitanti assieme al Portogallo, pur registrando un tasso di natalità fra i più bassi d'Europa, con 9.6 nuovi nati ogni mille abitanti, due punti in meno rispetto all'indice di mortalità pari al 9.8 per mille. La crescita della popolazione italiana si attesta su un saldo negativo (-0.2 per mille) considerando il rapporto fra natalità e mortalità, anche se trainata dall'immigrazione, che ha toccato nel 2008 la considerevole quota del 8.1 per mille su una media europea del 3.3.

Nel 2008 la popolazione nei 27 stati Ue è cresciuta in media dell'1.1 per mille e dell'1.2 nell'eurozona, mentre i più alti tassi di crescita si registrano in Irlanda (+12 per mille), in Francia (+4.5 per mille), nel Lussemburgo (+4.3), a Cipro (+3.9) e nel Regno Unito (+3.6), mentre diminuiscono invece, gli abitanti in Bulgaria (-4.8 per mille), Lettonia (-3.2) e Ungheria (-3.1) a causa dell'alto tasso di mortalità ma soprattutto della consistente migrazione verso altri paesi Ue. Proprio i Paesi dove si registrano i più alti tassi di crescita, rivelano i dati Eurostat, sono quelli interessati dai più massicci flussi migratori: al primo posto l'Irlanda (+14.1 immigrati ogni mille abitanti), la

⁴¹ Tali dati sono forniti dall'ufficio statistico delle Comunità Europee (Eurostat) rinvenibili anche "on line" sul sito <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/>. L'Eurostat, inoltre, ha recentemente diffuso un rapporto sul periodo 2008-2060 riguardante l'età dei cittadini dell'Unione Europea: il risultato non è incoraggiante in quanto la popolazione invecchierà progressivamente in tutto il vecchio continente ed in particolare in Italia dove gli over 65 passeranno dall'attuale 17,1% della popolazione al 33% nel 2060, mentre gli over 80 arriveranno ad oltre il 12%, contro il circa il 4% attuale.

Slovenia (+12.6), il sorprendente Cipro (+11.7) ed infine, la Spagna (+10.2)⁴².

Il rapporto diffuso dall'Eurostat riferisce, inoltre, che la popolazione dei 27 Stati dell'Unione Europea crescerà nei prossimi anni, passando dai 495 milioni di persone del primo gennaio del 2009 ai 521 milioni del 2035, mentre successivamente si avrà una diminuzione costante fino ad arrivare ai 506 milioni del 2060⁴³.

Tuttavia, dalle indagini statistiche internazionali più recenti si evince che il dato più preoccupante è quello relativo alla natalità, poiché dal 2015, la popolazione europea aumenterà soltanto grazie all'immigrazione in quanto il numero dei nuovi nati sarà notevolmente inferiore a quello dei decessi⁴⁴.

L'Eurostat tende, poi, a precisare che nel 2060 gli over 65 in tutta Europa saranno il 30% (in Italia circa il 33%) della popolazione; di conseguenza il rapporto tra i pensionati e le persone in età lavorativa aumenterà drasticamente passando dal 25% di quest'anno al 53% del 2060, situazione che sarà più grave per l'Italia dove questo rapporto andrà dagli attuali 30,5% al 59,3%.

Relativamente all'indice di fertilità, per l'UE, ormai si deve parlare di un conclamato declino della fertilità che interessa ormai larga parte

⁴² Rapporto Eurostat 2008 rinvenibile anche "on line" sul sito <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

⁴³ Rapporto Eurostat 2009 rinvenibile "on line" sul sito <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

⁴⁴ Al riguardo, si veda il rapporto statistico operato da K. Kinsella, W. He, "An Aging World: 2008, *International population report*", National Institute on Aging - U.S. Census Bureau, rinvenibile su <http://www.nia.nih.gov/>. I due autori, inoltre, parlano dell'Europa come dell'area più vecchia del mondo, mentre dell'Africa sub sahariana come della regione più giovane.

del territorio europeo: in Italia, Belgio, Danimarca, Francia, Germania ed Austria non si raggiunge più il livello di riproduzione necessario (2,1 figli per donna), al contrario dell'Uganda che registra un indice di "fertility rate" pari a 6,8 o allo stesso Marocco pari al 2,6 (tabella n.13)⁴⁵.

Tali differenziali demografici sono di tutta evidenza e conducono gli studiosi ad immaginare prospettive non certo rosee per i Paesi della riva europea, costretti sempre più ad importare manodopera immigrata per sostenere i cicli produttivi o i sistemi pensionistici, ove si pensi che con riguardo al nostro Paese si stima che nel 2050, si avrà un considerevole aumento della popolazione ultrasessantenne che dovrebbe attestarsi intorno al 41,35%⁴⁶.

Per tali motivi, un'aspettativa razionale più o meno condivisa per quanto concerne il futuro della popolazione nel bacino del Mediterraneo, prevede nel medio - lungo periodo un processo di omogeneizzazione dell'intera area, con divari di ordine demografico sempre minori in ragione di una saturazione del processo di invecchiamento, laddove in conseguenza di equilibri da seconda transizione demografica, esso è molto avanzato, (anche se in questo caso bisognerebbe porsi il problema dell'individuazione di un'età di soglia non rigida e variamente determinabile in funzione delle specifiche condizioni demografiche, economiche e sociali), nonché un

⁴⁵K. Kinsella, W. He, *op.cit.*, pag. 22.

⁴⁶ L. Di Comite, P. Bonerba, S. Girone, "La popolazione.L'invecchiamento demografico", in P. Malanima (a cura di), "Rapporto sull'economie del Mediterraneo. Edizione del 2007", ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2007, p.31.

parallelo e progressivo fenomeno di accentuazione dello stesso invecchiamento nelle aree oggi meno interessate, come i Paesi afro-asiatici, la cui velocità ed intensità dipende strettamente dalla struttura per età della popolazione interessata⁴⁷.

Per tali motivi, alla conclusione dei suddetti processi demografici, la popolazione dell'area del Mediterraneo, dovrebbe presentarsi come notevolmente omogenea e “divari come quelli che attualmente si possono osservare tra i Paesi mediterranei dell'Unione Europea e Paesi della penisola arabica saranno semplicemente un ricordo dei tempi andati”⁴⁸.

1.3 Le attuali dinamiche migratorie nel bacino del Mediterraneo: la presenza degli immigrati nell'UE.

Esaminato più o meno in maniera esaustiva il quadro demografico di riferimento, appare necessario soffermarsi brevemente sui dati relativi alla presenza degli immigrati nel continente europeo in ragione delle dinamiche di mobilità in atto nel bacino del Mediterraneo.

Occorre premettere sul punto che meno del 3% della popolazione mondiale, ossia 190 milioni di persone, vive al di fuori dei paesi d'origine: questa cifra potrebbe sembrare bassa, ma poiché i migranti

⁴⁷ Ibidem, p.37. In questo caso, la rincorsa dei Paesi meno sviluppati a quelli europei durerà tanto più a lungo quanto più giovane è la struttura per età della popolazione dei paesi interessati, conducendo ad una demografia simile a quella dei PSA, con una bassa mortalità, elevati valori di speranza di vita e bassa fecondità.

⁴⁸ Ibidem, p.38.

tendono a spostarsi verso un numero relativamente basso di destinazioni, essi oggi rappresentano una percentuale realmente elevata, (anche in Italia) della popolazione di ogni singolo Paese⁴⁹.

⁴⁹Caritas e Migrantes “*Immigrazione- Dossier Statistico 2009 XIX° Rapporto*”, Roma, Edizioni IDOS, 2009, pubblicato e reso noto il 28 Ottobre 2009, il quale evidenzia in Italia un'immigrazione in crescita pur nello scenario di crisi economica e occupazionale, delineatosi alla fine del 2008 e rafforzatosi nel corso del 2009. L'aumento annuo di 250 mila unità, considerato nelle previsioni dell'Istat come scenario alto, è risultato inferiore a quanto effettivamente avvenuto con un incremento di oltre 458.644 residenti nel 2008, con un +13,4% rispetto all'anno precedente, secondo le stime statistiche più accreditate. I cittadini stranieri residenti, si legge nella scheda di sintesi del rapporto, erano 2.670.514 nel 2005 e sono risultati 3.891.295 alla fine del 2008, ma si arriva a circa 4.330.000 includendo anche le presenze regolari non ancora registrate in anagrafe. Incidono, quindi, tra il 6,5% (residenti) e il 7,2% (totale presenze regolari) sull'intera popolazione; ma il dato arriva al 10% se si fa riferimento alla sola classe dei più giovani (minori e giovani fino ai 39 anni). Se poi si tiene conto che la regolarizzazione di settembre 2009, pur in tempo di crisi, ha coinvolto quasi 300 mila persone nel solo settore della collaborazione familiare, l'Italia oltrepassa abbondantemente i 4,5 milioni di presenze: siamo sulla scia della Spagna (oltre 5 milioni) e non tanto distanti dalla Germania (circa 7 milioni). Il 2008 è stato il primo anno in cui l'Italia, per incidenza degli stranieri residenti sul totale della popolazione, si è collocata al di sopra della media europea e, seppure ancora lontana dalla Germania e specialmente dalla Spagna (con incidenze rispettivamente dell'8,2% e dell'11,7%), ha superato la Gran Bretagna (6,3%). Nei Paesi di più antica tradizione migratoria, però, è molto più elevato il numero di cittadini nazionali di origine immigrata, essendo più agevole la normativa sull'accesso alla cittadinanza: in Francia il 23% della popolazione ha genitori o nonni di origine immigrata; in Germania, mentre i cittadini stranieri sono scesi a circa l'8%, quelli con un passato migratorio raggiungono ben il 18%. In Italia, dove questa distinzione non è statisticamente agevole, nel 2008 si è giunti a quasi 40 mila casi di acquisizione di cittadinanza a seguito di matrimonio o di anzianità di residenza. Continua a prevalere la presenza di origine europea (53,6%, per più della metà da Paesi comunitari); seguono gli africani (22,4%), gli asiatici (15,8%) e gli americani (8,1%). Risulta fortemente attenuato il policentrismo delle provenienze, che per molti anni è stato una spiccata caratteristica dell'immigrazione italiana: le prime 5 collettività superano la metà dell'intera presenza (800 mila romeni, 440 mila albanesi, 400 mila marocchini, 170 mila cinesi e 150 mila ucraini). A livello territoriale il Centro (25,1%) e il Meridione (12,8%) sono molto distanziati dal Nord quanto a numero di residenti stranieri (62,1%), così come il Lazio (11,6%) lo è dalla Lombardia (23,3%), tra l'altro preceduto, seppure di poco, dal Veneto (11,7%). Il dinamismo della popolazione straniera è da ricondurre principalmente alla sua evoluzione demografica da una parte e alla domanda di occupazione del Paese dall'altra, mentre influiscono in misura veramente minima le poche decine di migliaia di sbarchi, pari a meno dell'1% della presenza regolare. Nel 2008 sono state 36.951 le persone sbarcate sulle coste italiane, 17.880 i rimpatri forzati, 10.539 gli stranieri transitati nei centri di identificazione ed espulsione e 6.358 quelli respinti alle frontiere. Non si tratta neppure di un cinquantesimo rispetto alla presenza di immigrati regolari in Italia, eppure il contrasto dei flussi irregolari ha monopolizzato l'attenzione dell'opinione pubblica e le decisioni politiche, tanto più che il rapporto tra allontanati e intercettati è di 34 ogni 100 (il più basso dal 2004), e si registra

Per quanto concerne l'UE, secondo il Rapporto annuale 2008 dell'OCSE(Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), i cittadini stranieri presenti nei 27 Stati membri, sono divenuti dai 22,3 milioni del 2000 ai 29,7 milioni nel 2006, con un incremento del 33%⁵⁰; in particolare, il Rapporto Eurostat del 2008 sull'immigrazione nell'Unione europea rileva che nel 2006 (ultimo anno di riferimento con dati statistici), circa 3 milioni di immigrati stranieri si sono trasferiti nei 27 Paesi dell'Unione Europea, di cui si registrano 1,2 milioni di comunitari e 1,8 milioni di extracomunitari⁵¹. I cittadini comunitari migrati negli Stati membri, rappresentano il 40% sul totale degli immigrati, mentre il restante 60% può essere quasi equamente diviso in cittadini extracomunitari di Paesi europei, asiatici, africani e americani con una quota percentuale del 15% circa ciascuno.

In particolare, nel 2006, i gruppi di immigrati più numerosi all'interno dell'Ue erano costituiti dai polacchi con 290.000 persone, dai rumeni con 230.000 persone, dai marocchini con circa 140.000 persone, da inglesi, ucraini e cinesi con circa 100.000 ciascuno ed infine, da tedeschi con 90.000, mentre una stima attendibile di immigrati irregolari che ogni anno attraversa il Mediterraneo, prevede un flusso tra i 100.000 e 120.000 individui, tra cui 55.000 provenienti

una crescente confusione tra immigrati "clandestini", irregolari, richiedenti asilo e persone aventi diritto alla protezione umanitaria.

⁵⁰OCSE, "International Migration Outlook - SOPEMI 2008" rinvenibile "on line" sul sito <http://www.oecd.org/els/migrations/pmi>.

⁵¹Rapporto Eurostat 2008 rinvenibile "on line" sul sito <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

dall'area maghrebina e libico egiziana, 35.000 dall'area sub-sahariana e 30.000 dagli altri Paesi⁵².

Nel 2006, il più alto numero di immigrati stranieri è stato registrato in Spagna (803.000 persone), Germania (558.500 persone) e Regno Unito (451.000) che insieme hanno accolto il 60% di tutta l'immigrazione UE: i più alti tassi di immigrazione (numero di immigrati sul totale della popolazione) è stato registrato in Lussemburgo (28,8 immigrati per 1.000 abitanti), seguito da Irlanda (19,6), Cipro (18,7) e Austria (10,3)⁵³.

La media UE è, dunque, di 6,2 immigrati stranieri ogni 1.000 abitanti: tassi inferiori a 1 sono stati registrati solo in Polonia, Romania, Lituania e Lettonia.

Per quanto concerne la provenienza, nel 2006, il 60% degli immigrati in UE non era di origine comunitaria; in 17 dei 24 stati membri, la maggioranza degli immigrati stranieri era extra-comunitaria, con le più alte percentuali registrate in Slovenia (90%), Romania (86%),

⁵² I. Caruso e B. Venditto, *"I flussi migratori Le migrazioni di transito nel Mediterraneo"*, in P. Malanima (a cura di), *"Rapporto sull'economie del Mediterraneo. Edizione del 2008"*, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2008, pp.45-46. I due autori rilevano, inoltre, che focalizzando l'analisi dei flussi migratori in Africa, nel 2006 vi erano circa 16.968.000 milioni di immigrati che rappresentavano il 2% della popolazione totale africana, di cui il 71% circa proveniva dai Paesi dell'Africa sub sahariana comprendente le aree occidentale, orientale e centro meridionale.

⁵³ Ibidem. In base alle statistiche offerte da Caritas e Migrantes *"Immigrazione- Dossier Statistico 2007 XVII° Rapporto"*, Roma, Edizioni IDOS, 2007, in Europa l'incidenza degli immigrati è del 5,6% sulla popolazione complessiva, con variazioni notevoli: lo 0,5% nei due nuovi paesi membri (Romania e Bulgaria), tra il 4% e l'8% negli Stati dell'Unione a 15. Sono rilevanti le concentrazioni in alcune regioni: in Francia il 40% degli stranieri vive nell'area parigina, dove un residente su otto è cittadino straniero; nel Regno Unito oltre un terzo della popolazione straniera risiede nell'area metropolitana di Londra; in Spagna circa la metà degli immigrati si è insediata a Madrid e nella Catalogna. In Italia, invece, è più marcata la diffusione territoriale e solo un quinto degli immigrati si trova nelle province di Milano e di Roma.

Portogallo (84%) e Repubblica Ceca (83%); in sette stati membri, la maggioranza degli immigrati stranieri era comunitaria, come Lussemburgo (84%), Irlanda (77%), Germania (57%), Ungheria e Slovacchia (entrambe 54%), Austria (53%) e Belgio (51% nel 2003)⁵⁴.

Il Rapporto OCSE prende in esame anche la situazione italiana, che si attesta al di sotto della media OCSE con un incremento di immigrazione legale nel 2006 del 3%; l'Italia però, insieme a Spagna e Irlanda, è tra i Paesi europei che nel 2006 hanno visto aumentare di più il tasso di occupazione degli immigrati, che rappresentano l'8,6% della forza lavoro, il 3,5% in più rispetto al 2002⁵⁵.

Inoltre, il tasso di occupazione tra la popolazione immigrata residente in Italia si attesta al 81,9% per gli uomini e al 49,9% per le donne: in entrambi i casi si tratta di valori più alti di quelli relativi alla sola popolazione italiana, rispettivamente al 69,6% e 46%; praticamente uguale alla media dei cittadini italiani invece il tasso di

⁵⁴OCSE, "International Migration Outlook: SOPEMI 2009", rinvenibile "on line" sul sito <http://www.oecd.org/els/migrations/pmi>. Tale rapporto rileva che per la prima volta dagli anni '80, la crisi economica sta verosimilmente per provocare un forte calo del numero degli immigrati che arrivano per lavoro nell'area Ocse, fenomeno, questo, che si osserva già in Spagna, in Irlanda e nel Regno Unito, Paesi che furono tra i primi ad essere colpiti dalla recessione. È quanto emerge dal rapporto "Prospettive delle migrazioni internazionali" diffuso dall'Ocse nella Conferenza politica sulle migrazioni in cui si evidenzia come il calo dell'attività economica nell'area (PIL -4,3% nel 2009) colpisce soprattutto i lavoratori immigrati.

⁵⁵OCSE, "International Migration Outlook: SOPEMI 2009", rinvenibile "on line" sul sito <http://www.oecd.org/els/migrations/pm>. Inoltre, dall'ultimo Rapporto "International Migration Outlook" che il Censis realizza ogni anno per l'Ocse, emerge che gli immigrati residenti in Italia sono 4,5 milioni di immigrati totali (comprensivi dei clandestini) pari al 7% della popolazione nel 2007 contro il 3,9% del 2000, sono sempre più stabili e inseriti, fanno più figli degli italiani e che un terzo dei permessi di soggiorno è legato a ricongiungimenti familiari.

disoccupazione per gli uomini stranieri (5,7%) e più elevato per le donne straniere residenti in Italia (12,4% contro 8,5%)⁵⁶.

Nel nostro Paese, in particolare, si stima, vivono tra i 500 e i 750 mila clandestini che rappresentano l'1,09% della popolazione totale e il 25,6% di tutti i residenti stranieri nel nostro Paese, mentre in Germania, per esempio, il numero di illegali va dai 200 mila al milione di presenze (0,73% della popolazione) e in Grecia dai 200 ai 400 mila (ben il 2,69% della popolazione totale); in Spagna, invece, sarebbero 412.500 gli irregolari che rappresentano lo 0,94% della popolazione, mentre in Austria si oscilla tra le 60 mila e le 100 mila presenze, pari all'1,11% del totale della popolazione⁵⁷.

Questo il quadro generale della presenza immigrata nell'UE.

Le prospettive e le previsioni dei flussi migratori nel bacino del Mediterraneo, pertanto, alla luce della crisi economica che attualmente sta attanagliando l'economia mondiale, sono strettamente

⁵⁶ Ibidem. In generale, osserva il Rapporto, nei Paesi OCSE i lavoratori immigrati rappresentano una percentuale significativa della forza lavoro, pur con sostanziali differenze tra Paesi: dal 3% della Finlandia al 12% di Belgio e Francia, al 25% di Svizzera e Australia, fino al 44% del Lussemburgo. Inoltre, il Rapporto rileva che versando l'Europa attualmente in una crisi economica conclamata, *"L'immigrazione netta ha registrato una tendenza al ribasso nel corso dell'ultima flessione economica a causa della minore richiesta da parte delle aziende, del minor numero di opportunità di lavoro e delle politiche di migrazione via via modificate dai governi al fine di ridurre gli ingressi, per esempio fissando limiti numerici più bassi sull'immigrazione di manodopera, laddove tali limiti erano previsti, oppure non includendo più determinate occupazioni come soggette a penuria di manodopera. (...) I paesi in cui la crisi ha colpito prima mostrano un significativo incremento dei tassi di disoccupazione e una certa diminuzione del tasso di occupazione degli immigrati, sia in termini assoluti che relativi, rispetto alla popolazione nativa. Gli immigrati tendono a essere colpiti più duramente rispetto ai nativi per diverse ragioni, tra le quali un'eccessiva presenza in settori ciclicamente sensibili, una minore tutela contrattuale e assunzioni e licenziamenti selettivi. Inoltre, sia gli immigrati in arrivo, sia coloro che hanno perso il lavoro durante la crisi sembrano avere particolari difficoltà a entrare o a rientrare tra le fila degli occupati, a tempo indeterminato"*.

⁵⁷ Ibidem.

condizionate dalla ripresa dei mercati globali e dalla domanda di manodopera e forza lavoro da parte dei Paesi più industrializzati dell'UE, i quali stanno attualmente adottando politiche restrittive per ridurre i flussi, nonché i limiti numerici e le liste di lavori richiesti.

Sempre il Rapporto OCSE del 2009, osserva che gli immigrati sono generalmente i soggetti più vulnerabili durante una crisi economica perché tendono ad essere numerosi in settori ciclicamente più sensibili; hanno una minore tutela contrattuale, con più lavori temporanei e part-time; sono numerosi in occupazioni meno specializzate; le attività di proprietà di immigrati possono essere più a rischio di bancarotta e affrontano una potenziale discriminazione per assunzioni e licenziamenti selettivi⁵⁸.

Tuttavia, esperienze passate hanno dimostrato che provare a “chiudere il rubinetto” dell’immigrazione di manodopera potrebbe prosciugare i percorsi legali ed indurre a maggiori abusi del sistema nel medio termine durante la fase di ripresa; la gestione della migrazione di manodopera dovrebbe, al contrario, rispondere sufficientemente alle condizioni del mercato del lavoro a breve termine, senza negare i bisogni più strutturali.

⁵⁸ *Ibidem*. Lo studio dell'Ocse non fa che confermare un dato oramai assodato, e cioè che i sistemi produttivi occidentali spesso usano la manodopera a basso costo dei lavoratori immigrati per rispondere in maniera impropria alle sfide dettate dalla globalizzazione. Le indicazioni emerse sembrano confermare che il mercato del lavoro retribuisca meglio l'esperienza e le qualifiche dei lavoratori provenienti da paesi membri, valutate in base agli anni di residenza. Gli immigrati provenienti da paesi non membri guadagnano invece molto di meno; per contro, gli immigrati che sono stati naturalizzati guadagnano di più, indipendentemente dagli anni di residenza.

Al riguardo, si osserva che i Governi europei dovrebbero considerare di mantenere, se non rafforzare i programmi di integrazione; aumentare gli sforzi per combattere la discriminazione e garantire che le politiche attive sul mercato del lavoro portino a nuovi ingressi nel mondo del lavoro, partendo da una prospettiva molto più ampia, che metta al centro della questione l'immigrato in quanto persona.

Questa visione del tema porterebbe a modulare le politiche di ingresso degli Stati nazionali non solo sull'offerta di posti di lavoro del paese ospitante ma anche su altri dati che riguardano il mondo della scuola, la sanità, il welfare state, le politiche abitative e i servizi specifici per gli immigrati erogati dalle varie articolazioni della pubblica amministrazione.

Ciò rilevato, i prossimi capitoli tratteranno appunto delle scelte politiche e legislative adottate dai Paesi dell'UE in ordine al fenomeno migratorio in corso nel bacino del Mediterraneo e di come nel corso degli anni, i vari Governi nazionali e sovranazionali abbiano dato risposte e soluzioni sempre diverse e spesso contraddittorie a tale complessa questione.

Capitolo II

LE RICADUTE SOCIO-ECONOMICHE NEI PAESI A DESTINAZIONE MIGRATORIA: LA NASCITA E LO SVILUPPO DELLE POLITICHE DI CONTROLLO IN EUROPA.

- 2.1 *Gli approcci socio economici tipici in tema di migrazioni internazionali: le teorie degli autori "classici".*
- 2.2 *La scoperta delle politiche migratorie in Europa: i modelli statuali di gestione e controllo dei flussi.*
- 2.3 *L'evoluzione dei sistemi di controllo migratorio in Europa: dalle "politiche dell'accoglienza riluttante", alla tutela internazionale e comunitaria dei diritti del migrante.*

2.2 Gli approcci socio economici tipici in tema di migrazioni internazionali: le teorie degli autori “classici”.

Nella prima parte dell'odierna ricerca, si è tentato di illustrare e definire nell'arco temporale che parte dai primi anni del secondo dopoguerra (1950), sino ai nostri giorni, un quadro sintetico dei differenziali demografici relativi ai Paesi del bacino del mediterraneo e delle direttrici tracciate dai flussi migratori, al fine di fornire alla presente opera un corredo ed una base scientifica seppur indicativa e generale, su cui fondare i successivi approfondimenti disciplinari.

Orbene, sulla scorta delle enunciate coordinate di ordine demografico, si passerà ora ad esaminare i principali approcci sociologici in tema di processi migratori, onde poter più agevolmente comprendere dal punto di vista teorico-concettuale, la “ratio” sottesa alle politiche legislative adottate al fine di regolamentare la gestione ed il controllo dei flussi migratori.

Orbene, in tema di migrazioni internazionali, un primo approccio scientifico di tipo socio-economico di grande influenza per il pensiero moderno e per i successivi orientamenti adottati dai Paesi mediterranei, può certamente rinvenirsi nella formulazione della teoria relativa al concetto di “emigrazione forzata”, per come enucleato e definito da Karl Marx: l'illustre studioso, nella sua opera più celebre, “Il Capitale”, pone un netto distinguo tra il concetto storico di emigrazione forzata della società preindustriale rispetto al fenomeno

differente e complesso dell'emigrazione forzata tipico delle società industriali⁵⁹.

Mentre l'emigrazione nel mondo antico era l'unica alternativa possibile alla forte pressione demografica della popolazione, man mano che essa aumentava di numero sulle forze produttive, causando la fuga delle masse eccedenti, l'emigrazione forzata nell'età industriale trovava origine da cause differenti ed opposte: non era la pressione della popolazione sulle forze produttive insufficienti ed inadeguate a determinare tali movimenti, bensì erano le forze produttive stesse a premere sulla popolazione, richiedendo una diminuzione di quest'ultima ed espellendo l'eccedenza "con la fame o con l'emigrazione".

In particolare, in Gran Bretagna, scenario prediletto di osservazione per il Marx, era proprio l'applicazione di tale principio alla produzione industriale, secondo l'illustre studioso, a causare lo spopolamento delle campagne e la concentrazione della popolazione nei centri industriali, rafforzando il proletariato industriale, al servizio delle forze produttive.

Nasceva, in tal modo, un processo migratorio non solo "esterno", bensì "interno" che partendo dalle località rurali, si direzionava verso le grandi città (le cosiddette "towns"), il che implicava il sorgere di un incontrollabile fenomeno di urbanizzazione dei centri industriali, in ragione dell'organizzazione sociale capitalista; tale dinamica produceva progressivamente un graduale processo di impoverimento e

⁵⁹ K. Marx, *"Il Capitale"*, Roma, Editori Riuniti, 1973, (edizione originale 1867).

di disoccupazione della forza lavoro e relegava ampie quote di quest'ultime a costituire una sorta di "esercito industriale di riserva disponibile", definito anche "sovrappopolazione relativa"⁶⁰.

Con tali locuzioni, in particolare, il Marx intende riferirsi ai lavoratori espulsi dalla produzione, generalmente a seguito dell'incipiente e sempre più progredito processo di meccanizzazione degli impianti industriali; tuttavia, tale manodopera in eccesso, costituisce un bacino di lavoratori di riserva comunque utile ad un successivo subentro nel mercato del lavoro, determinando ai fini dell'equilibrio macro economico tra domanda ed offerta di lavoro, un contenimento sostanziale di aumento di salario.

Pertanto, il giudizio di Marx sulle migrazioni internazionali è giocoforza ambivalente, riconoscendo da un lato, come esse siano sorgente fondamentale di ricchezza, ma dall'altro evidenziando gli effetti sociali nefasti conseguenti, poiché la leva migratoria quale esercito di riserva di manodopera, svolgerebbe a livello di mercato del lavoro, la funzione di ammortizzatore sociale delle tensioni del sistema capitalistico, operando in direzione della stabilizzazione a breve termine, sia del mercato del lavoro dei Paesi di esodo che di quello di arrivo e consolidando, per l'effetto, con lo sfruttamento inumano di tali lavoratori, la ricchezza delle classe borghese.

⁶⁰ K. Marx, *op.cit.*, pp. 82 e seg.. Al riguardo, l'autore giunge all'enucleazione di un principio di grande importanza e rilevanza futura per lo sviluppo del pensiero economico, affermando che: "Ma se una sovrappopolazione operaia è il prodotto necessario dell'accumulazione, ossia dello sviluppo della ricchezza su base capitalistica, questa sovrappopolazione diventa, viceversa, la leva dell'accumulazione capitalistica e addirittura una delle condizioni d'esistenza del modo di produzione capitalistico".

Da tali profonde riflessioni teoriche, foriere di enormi conseguenze per la storia dell'Europa e non solo, nasce successivamente a livello teorico l'esigenza o meglio la necessità sempre più sentita di dare sistematicità ed organicità allo studio delle dinamiche migratorie, giungendo con gli studi pionieristici dello statistico sociale inglese Ernst George Ravenstein alla prima formulazione delle leggi che regolano la mobilità umana.

Nei suoi due studi più importanti, intitolati entrambi, "Laws of Migration"⁶¹, il Ravenstein, autore di impronta evoluzionistica, mira a confutare la tesi allora diffusa, secondo la quale nessuna regolarità universalmente valida fosse rinvenibile nei comportamenti umani attraverso l'osservazione dei movimenti migratori; al contrario, proprio dall'analisi degli andamenti dei flussi migratori nel Regno Unito negli anni 1871 e 1881, il Ravenstein individua una serie di leggi fondamentali per l'interpretazione del fenomeno, mediante la ricerca di uniformità tendenziali incentrate sulla variabile "distanza" (geografica, culturale ecc.).

Le generalizzazioni di Ravenstein, presentate nel suo primo studio e poi modificate dalla studiosa Dorothy Swaine Thomas⁶², nonché da Samuel A. Stouffer⁶³ e più recentemente da Everett S. Lee⁶⁴, si

⁶¹ E.G. Ravenstein, "The Laws of Migration", *op. cit.*, 1885; E.G. Ravenstein, "The Laws of Migration", in "Journal of the Royal statistical society", 1889.

⁶² D.S. Thomas, "Research Memorandum on migration differentials" in "Social Science research Council Bull", 1938.

⁶³ S.A. Stouffer, "Intervening opportunities: A theory relating mobility and distance", in "American sociological review", 1940.

⁶⁴ E.S. Lee, "A Theory of Migration" in "Demography", 1966.

riferiscono tutte alla migrazione interna o intra-societaria e poggiano su sette asserzioni fondamentali di seguito accennate:

1. le correnti migratorie solitamente di breve raggio, vanno nella direzione dei grandi centri del commercio e dell'industria;
2. è il naturale risultato del movimento migratorio a far sì che i processi di assorbimento procedano nella seguente maniera: gli abitanti di un paese immediatamente vicino ad una "town" in rapida crescita si affollano in essa; i vuoti così lasciati dalla popolazione rurale sono colmati da migranti provenienti a loro volta da aree remote, in modo tale che i migranti presenti in un determinato centro, crescono in maniera inversamente proporzionale alla distanza del loro luogo di provenienza;
3. il processo di dispersione è l'inverso del processo di assorbimento;
4. ogni corrente migratoria produce una controcorrente che compensa la prima;
5. i migranti che provengono da lunghe distanze propendono generalmente per i grandi centri di commercio e di industria;
6. la popolazione nativa delle "towns" è meno propensa alla migrazione della popolazione rurale;
7. le femmine sono più propense alla migrazione dei maschi.

Dunque, si assiste per la prima volta, nonostante i limiti evidenti di ogni generalizzazione legata ad eventi storici contingenti⁶⁵, ad

⁶⁵ Al riguardo, una delle critiche più frequenti alle teorie del Ravenstein è quella di aver omesso nella sua disamina, il ruolo giocato dai confini tra nazioni e conseguentemente

un'attenta disamina organica del crescente fenomeno migratorio lungo l'asse rurale urbano, mediante la formulazione delle leggi scientifiche di carattere "gravitazionale", sopra enunciate.

Passi ulteriori saranno successivamente compiuti dal Ravenstein nel secondo scritto del 1889, quando allargando il raggio dell'analisi all'Europa in generale e all'America settentrionale, tenterà di connettere le tendenze alla mobilità con osservazioni di tipo sociologico, influenzando notevolmente gli studi del settore; sarà poi il Lee nel 1966 a giungere a teorizzare in ultimo l'assunto secondo cui la propensione umana a migliorare le proprie condizioni di vita, il crescente sovraffollamento delle campagne rispetto alle città, l'assenza di limitazioni amministrative alla mobilità e la maggiore proporzione di risorse che tende a concentrarsi nel mondo urbano, rappresentano tutti fattori socio-economici di tale rilevanza da far prevedere una continua mobilità dalla campagna alle città in ogni parte del mondo⁶⁶.

Il modello gravitazionale di Ravenstein sarà successivamente integrato dallo Stauffer, nel 1940, il quale introdurrà nel modello ora proposto, una serie di elementi, le cosiddette "opportunità

aver trascurato la valenza delle restrizioni amministrative già operanti in quegli anni ad esempio negli Usa (così A. R. Zolberg in: *"The next waves: Migration Theory for a changing world"*, in *"International migration review"*, 1989, pp. 403-440).

⁶⁶ E.S. Lee, *op. cit.*, pp. 47-57. L'autore arriva ad integrare ulteriormente la teoria del Ravenstein attraverso l'introduzione di alcune variabili concernenti le caratteristiche dei migranti, giungendo alla generalizzazione, secondo la quale la maggior parte dei casi migratori ricade sotto il principio esplicativo del "minimo sforzo", ossia sotto il principio secondo cui gli attori individuali assumono decisioni se e verso dove muoversi sulla base di costi e ricompense (materiali ed immateriali), secondo il modello economico costi-benefici.

intervenant” quali i costi del viaggio, i contatti umani tra i migranti, l’interdipendenza dei fattori economici, demografici e sociali, giungendo all’affermazione secondo la quale:”Il numero di persone che va ad una data distanza è direttamente proporzionale al numero delle opportunità (ad esempio, le case non occupate), a quella distanza ed inversamente proporzionale al numero delle opportunità intervenienti tra la località A di partenza e la località B di arrivo”⁶⁷.

Seconda un’altra prospettiva definita “morfologico -sociale”, formulata da un altro insigne autore, Emile Durkheim, invece, i movimenti migratori non erano da annoverarsi come fatti sociali “strictu sensu”, ossia dotati di proprietà “sui generis” ed osservabili o spiegabili mediante la sociologia generale, bensì come fenomeni propri della “morfologia sociale”, da intendersi come quella branca della sociologia di tipo descrittivo ed esplicativo, non puramente statica, ma dinamica che studia il sostrato su cui è basata la vita sociale, comprendente le caratteristiche del territorio occupato da una data popolazione, il volume, la densità e la distribuzione spaziale di essa, oltre alle modalità del trasporto e alle reti di comunicazione tra i migranti, ai confini transnazionali, agli insediamenti umani⁶⁸.

Tale “substrat”, viene studiato anche dal punto di vista geografico, demografico, statistico e storico secondo un modello multidisciplinare che fornisce una rappresentazione del fenomeno delle migrazioni come variabile indipendente al fine della spiegazione della struttura e

⁶⁷ S.A. Stouffer, *op.cit.*, pp. 845-867.

⁶⁸ E. Durkheim, “*La divisione del lavoro sociale*”, 1893, traduzione italiana Edizioni di Comunità, Milano, 1971.

delle funzioni delle istituzioni sociali e delle rappresentazioni collettive intese come variabili dipendenti⁶⁹.

Più in particolare, il Durkheim stabilisce una legge relativa alle migrazioni, definita come “legge meccanica dell’equilibrio sociale”, secondo la quale: “E’ impossibile che i popoli più forti non tendano ad incorporarsi i più deboli, come i più densi si riversano in quelli meno densi”, di modo che : “Vi saranno sempre movimenti di popolazione da un paese all’altro, sia in seguito a conquiste violente, sia in seguito ad infiltrazioni lente e silenziose”, così appare “Inevitabile che i centri più grandi nei quali la vita è più intensa, esercitino sugli altri un’attrazione proporzionale alla loro importanza”⁷⁰.

Infine, un ulteriore interessante spunto del Durkheim, assai rilevante sotto il profilo de jure condendo concernente l’inquadramento normativo dello status giuridico dello straniero, riguarda la riflessione effettuata sull’individuo visto dallo studioso in una duplice prospettiva: in una struttura segmentaria sociale, la persona risulta un’entità maggiormente fissata al suolo sia mediante i vincoli che lo legano ad esso(cittadinanza), sia perché altrove lo si respinge (solidarietà meccanica); al contrario in una struttura societaria funzionale, l’individuo riacquista tutta la sua dinamicità e mobilità ed appare maggiormente propensa alla migrazione (solidarietà organica).

⁶⁹ G. Pollini e G. Scidà, “*La sociologia delle migrazioni e della società multi-etnica*”, Collana di sociologia urbana e rurale, Milano, F. Angeli, 2002, pag.48.

⁷⁰ Ibidem, pag. 48. Sul punto, lo studioso osserva altresì che la maggiore mobilità delle unità sociali, che i fenomeni di migrazione presuppongono, determina l’indebolimento di tutte le tradizioni, provocando il mescolarsi di tutte le tradizioni e, quindi, lo smarrimento ed il venir meno del differenze di origine.

Successivamente a tali studi, mediante il saggio breve “Exkurs uber den Fremden (traduzione:”Excursus sullo straniero”), contenuto nel volume “Soziologie. Untersuchungen uber die Formen der Vergesellschaftung” del 1908⁷¹, il Simmel pone l’accento sulla figura dello straniero che a differenza del viandante, risiede permanentemente nella struttura sociale del Paese di arrivo e dunque, risulta caratterizzato da una “forma sociologica” ibrida con due elementi distintivi: l’elemento della mobilità in quanto distaccato dalla sua patria di origine e dall’elemento della sedentarietà, in quanto permanenza in un determinato ambito spaziale (nazione di approdo).

Orbene, tale duplicità di appartenenza sociale, per come sopra descritta, in questa costante tensione tra i due poli, determina nei confronti dello straniero una nuova percezione del medesimo da parte degli altri membri della società: nasce, in tal modo, il costrutto mentale dello “stereotipo”.

Invero, da ciò consegue che più che per i propri tratti personali, lo straniero viene considerato e “giudicato“ dagli altri cittadini nel suo essere un determinato tipo o una categoria sociale astratta ed oggettiva, non più persona ma mera astrazione⁷².

Tali assunti, fondamentali per un’analisi sociologica ed storico-economica delle migrazioni internazionali, saranno rivisitati da un

⁷¹ G. Simmel, “Soziologie. Untersuchungen uber die Formen der Vergesellschaftung”, 1908, traduzione italiana, “Sociologia”, Edizioni di Comunità, Milano, 1989, pp. 580-584.

⁷² Ibidem, pag. 583. A tal proposito, lo studioso in via esemplificativa, analizza il regime della tassazione degli ebrei nel Medioevo, rilevando che mentre per i cittadini cristiani, essa era proporzionale allo stato del patrimonio, per gli ebrei era fissata con un’imposta fissa.

altro famoso studioso, Werner Sombart che nella sua celebre opera, “Il capitalismo moderno” del 1902⁷³, identifica nell’immigrato, nel presule, nello straniero, nell’appartenere ad una minoranza etnica o religiosa il fulcro di ogni mutamento sociale ed economico, proprio perché non appartenente alla maggioranza conformista e tradizionalista, ma al contrario da questa dissenziente e, dunque, in grado di innescare il cambiamento e la nascita di un nuovo sistema.

Per il Sombart, l’essenza del capitalismo moderno consiste in un sistema economico costituito da tre elementi: la mentalità, ossia l’orientamento spirituale che caratterizza l’”agere” degli attori economici e che spinge verso l’individualismo, il guadagno e il razionalismo; la forma, ovvero l’organizzazione ruotante sulla libera iniziativa privata, la specializzazione funzionale e la preminenza regolativa del mercato; la tecnica, ossia che consente il continuo miglioramento dei prodotti e il progresso dei processi produttivi.

Nella figura sociale dello straniero, in specie in quella rinascimentale del Settecento e dell’Ottocento, l’autore riscontra il senso del riscatto, la voglia di imprenditorialità, la capacità di innovazione, l’attitudine agli affari, favorita da uno spiccato spirito di internazionalità; pertanto, lo straniero viene considerato come motore delle dinamiche dello sviluppo economico e come acceleratore di ogni mutamento sociale che conduce alla nascita della borghesia e del capitalismo.

⁷³ W. Sombart, “*Il capitalismo moderno*”, traduzione italiana, UTET, Torino, 1967 (edizione originale 1902).

Un altro importantissimo autore, il Weber concentra la sua attenzione sul ruolo giocato dai fattori psico - culturali che si coagulano intorno all'emergere dell'agire razionale umano ed in particolare, proprio in tema di migrazioni internazionali, lo studioso analizza in due suoi celebri scritti la questione della migrazione polacca in Germania, giungendo a lungimiranti conclusioni⁷⁴.

La questione delle migrazioni per il Weber, rappresenta un caso emblematico del ruolo svolto dalle differenze psico-fisiche razziali tra le nazionalità nella lotta economica dell'esistenza, proprio in ragione del concomitante fenomeno alla fine del 1800, delle emigrazioni dei salariati agricoli tedeschi dalle zone culturalmente elevate e dell'ingresso in Germania dei contadini polacchi nelle zone a basso livello culturale.

Per quel che attiene al fenomeno in atto, lo studioso rilevava la differente fertilità del territorio di frontiera ove si concentrava tale dinamica, nonché la diversa stratificazione sociale della popolazione che coltivava quel territorio, ponendo l'accento sulle due etnie (polacca e tedesca) a confronto, di cui sola la prima in grado di adattarsi alle difficili condizioni di esistenza.

Osservava, infatti, il Weber che i contadini polacchi, producendo essenzialmente per il fabbisogno personale al contrario dei contadini

⁷⁴M. Weber, *“Die Verhaeltnisse der Landerbeiter in ostelbischen Deutschland”*, in *“Schritten des Vereins fur sozialpolitik”*, Leipzig, 1892, (traduzione a cura di R. Rovelli, *“Tendenze di sviluppo nella situazione dei lavoratori agricoli ad Est dell'Elba”*, Edizioni Coneditori, Catania, (senza data), nonché M. Weber, *“Der Nationalstat un die Volkswirtschaftspolitik”*, 1895, (traduzione italiana in *“Scritti politici”*, Giannotta Edizioni, 1970, pp. 71-110.

tedeschi e limitando al minimo essenziale anche le proprie esigenze di vita spirituale, possedevano una capacità di adattamento maggiore alle difficili condizioni di vita e di esistenza, da cui ne scaturiva un processo selettivo ove una nazionalità “cede il passo all'altra”⁷⁵, in una lotta sociale serrata e drammatica.

Due erano le misure di politica sociale individuate dal Weber per risolvere la situazione delle migrazioni dei contadini polacchi (e come vedremo, il suo pensiero è quanto mai attuale): la prima misura era rappresentata dalla chiusura della frontiera orientale, prima adottata dal Bismark e poi abrogata dopo le sue dimissioni.

Tale orientamento era stato condiviso dalla prima Assemblea generale della Lega pangermanica, a cui lo studioso aveva aderito nel 1893 e prevedeva il divieto per gli stranieri della permanenza stabile e la loro ammissione solo come lavoratori avventizi; tuttavia ciò favoriva i grandi proprietari terrieri che erano i soli a trarre profitto dalla immigrazione, a scapito degli interessi nazionali.

La seconda misura auspicata dal Weber era costituita dall'acquisto di terreni da parte dello Stato e della loro successiva colonizzazione ad opera dei contadini tedeschi, in connessione organica con la colonizzazione degli stessi ad opera dei contadini tedeschi: se fosse adottata, tale politica comporterebbe l'arresto immediato della cosiddetta “valanga” slava, a tutela dei grandi proprietari terrieri e degli ideali del pangermanesimo⁷⁶.

⁷⁵ M. Weber, “*Der Nationalstat un die Volkswirtschaftspolitik*”, *op. cit.*, pag. 84.

⁷⁶ *Ibidem*, pp.87-88.

Tali spunti sono estremamente interessanti per comprendere l'humus culturale e sociale da cui sono sorti gli orientamenti politici suesposti rispetto al complesso fenomeno delle migrazioni internazionali e rappresentano le prime risposte concrete ad una questione politica sempre più sentita e rilevante.

L'odierna analisi socio-economica degli approcci degli autori classici in tema di migrazioni internazionali si conclude con la brevissima disamina dell' opera di William Isaac Thomas e Florian Witold Znaniecki, "The Polish peasant in Europe and America"⁷⁷, pubblicata tra il 1918 e il 1920 e gli scritti di Rober Ezra Park, noto per aver formulato il cosiddetto "approccio ecologico - sociale".

I primi due studiosi sono noti per avere attraverso l'impiego massiccio di documenti personali, diari, autobiografie, resoconti di parrocchie, individuato la condizione dei contadini polacchi emigranti, in ordine a sette categorie rilevanti (famiglia, matrimonio, classe sociale, comunità, vita economica, religione e superstizione, interessi teorici ed estetici): da tale indagine ne scaturisce una visione umanistica del contadino polacco e del migrante, che prevede tre atteggiamenti verso i valori, o meglio tre comportamenti sociali: il tipo "filisteo", il tipo "bohémien" e il tipo "creativo".

Se il primo è caratterizzato dall'essere impermeabile agli stimoli esterni provenienti dalla società di approdo, nonché integralista nelle proprie idee e teso al conseguimento dei propri obiettivi economici ed

⁷⁷ W.I. Thomas e F.W. Znaniecki, "The polish peasant in Europe and America", University of Chicago Press, Chicago, 1918-1920, (traduzione italiana, "Il contadino polacco in Europa in America", Edizioni di Comunità, Milano, 1968.

il secondo, al contrario, aperto alle sollecitazioni occasionali, senza alcun ideale specifico e privo di coerenza interna, il terzo tipo rappresenta l'ideale equilibrio tra i due modelli succitati, in quanto pur riuscendo a difendere i propri valori tradizionali, non rinuncia a ricomporli nell'ambito del nuovo ambiente urbano, accumulando nuove importanti esperienze.

Infine, il pensiero del Park appare di fondamentale importanza nell'ambito dello sviluppo scientifico e normativo delle politiche socio-economiche dell'integrazione degli stranieri nei paesi di approdo al fine di stabilire e mantenere un ordine politico in una comunità che non ha alcuna cultura comune⁷⁸.

In particolare, il Park individua quattro principali processi di relazioni fra culture e gruppi diversi, al di fuori dei quali esiste solo la condizione ecologica, definita "simbiotica", nella quale ciascuno, pur trovandosi dipendente da ogni altro, non stabilisce con alcuno dei rapporti di comunicazione e di scambio simbolico.

Siffatti processi possono così enunciarsi: processo biologico di amalgama (da intendersi come incrocio e fusione tra le due etnie mediante matrimoni misti); processo sociale di accomodamento quale processo di aggiustamento temporaneo teso a prevenire o a ridurre il conflitto, nonché a controllare la competizione; processo di assimilazione, mediante il quale la cultura di una comunità o di una nazione è trasmessa ad un cittadino adottivo e nel quale gli individui

⁷⁸ R.E. Park, "Human migration and Marginal Man" in "American journal of sociology", 1928, in G. Pollini e G. Scidà, *op.cit.*, pp. 59-62.

ed i gruppi acquisiscono memorie, sentimenti ed atteggiamenti di altri individui e gruppi, incorporandoli in una comune vita sociale e culturale; il processo di acculturazione, infine, si caratterizza per l'uso del linguaggio che diviene ormai il "medium" per eccellenza di trasmissione culturale.

La migrazione, quindi, quale particolare forma sociale di mobilità territoriale, per il Park, induce a grandi e generali cambiamenti della civiltà umana, relativi alla comunità territoriale attraverso l'allentamento dei legami alla comunità locale e, per converso, lo stabilimento e il rafforzamento dei legami alla comunità cittadina, con un passaggio graduale dai valori tradizionali verso gli interessi razionali e le predilezioni temperamentali.

Tuttavia (e ciò costituisce l'innovazione del Park), lo studioso individua le conseguenze di tale processo relative alla personalità individuale del migrante: questi da una sorta di emancipazione individuale dal controllo di costume e della tradizione, giunge a divenire un individuo "cosmopolita", partecipando attivamente ai riti della nuova società da cui, tuttavia, non è mai accettato completamente, a causa dei pregiudizi razziali.

Tale impossibilità di integrazione sociale sfocia nella condizione sociale del nuovo tipo di personalità dello straniero definito come "uomo marginale" psichicamente diviso fra il vecchio e li nuovo sé"⁷⁹.

⁷⁹ R.E. Park, "Human migration and Marginal Man", *op.cit.*, pag. 353, riportata in G. Pollini e G. Scidà, *op.cit.*, pp. 61-62.

2.2 La scoperta delle politiche migratorie in Europa: i modelli statuali di gestione e controllo dei flussi.

L'approccio socio-economico susposto in brevi linee, in tema di migrazioni internazionali, fornisce un valido fondamento scientifico per la disamina dell'evoluzione normativa in seno ai Paesi europei quali territori di approdo dei flussi migratori del Mediterraneo in ragione della superiore necessità di gestire l'ingresso e la permanenza degli stranieri, mediante misure volte a regolamentare l'accesso, l'integrazione e l'eventuale respingimento degli stranieri rispetto al circuito sociale di insediamento.

Preliminarmente, si rileva che sia nel dibattito internazionale che nazionale, l'opinione pubblica europea tende ad individuare nelle carenze tecnologiche e di organico le ragioni della scarsa efficienza dei sistemi di controllo delle correnti migratorie; tuttavia proprio dall'esame accurato seppur sintetico, dei sistemi normativi europei, emerge che i principali vincoli al conseguimento di una politica orientata ad una sorta di "ortodossia restrittiva", sono proprio da ricercarsi nei valori e nei principi internazionali consacrati nelle costituzioni e nelle legislazioni interne, che fondano gli attuali sistemi giuridici europei e che limitano l'azione spesso discontinua e contingente dei governi in ordine al recepimento dei flussi di stranieri lavoratori⁸⁰.

⁸⁰ Il fenomeno migratorio, se opportunamente gestito determina un grande giovamento dei Paesi sviluppati, i quali riescono in tal modo a contenere i salari ed a tenere sostenuti

Tale contesto normativo non va però inteso come un disvalore, al contrario esso rappresenta il punto di arrivo di riflessioni profonde da parte di giuristi, sociologi ed economisti circa il modello a cui affidare il difficile compito di fornire al sistema-paese, un equilibrio tra offerta e domanda di lavoro, uguaglianza dei diritti e dei doveri nel mondo del lavoro, integrazione, sicurezza e pace sociale⁸¹.

Il compito certo arduo, di addivenire ad una sintesi plausibile ed efficace delle politiche adottate dai paesi europei, ha determinato la nascita di quattro modelli concettuali diversi di gestione delle pressioni migratorie internazionali, attraverso l'identificazione empirica dei fattori socio-economici interni ed esterni più rilevanti⁸².

Un primo modello detto "pluralista", utilizzato per lo studio dei problemi relativi ai canali di ingresso legali (cosiddetto "front door policy"), risulta caratterizzato da misure adottate in ragione della contrattazione tra le diverse categorie sociali: il loro contenuto riflette

i profitti insieme al livello degli investimenti e dei prezzi: in tal senso, il contributo di A. Cortese, *"Le migrazioni per l'estero, in particolare verso l'Italia, dei Paesi dell' Africa mediterranea"*, in *"La demografia dell'Africa mediterranea"*, edito da L. Comite, CNR, Napoli, 1987.

⁸¹ Alcuni autori al riguardo tra cui J.F. Hollifield, *"The migration crisis in Western Europe: the search for a national model"*, 1996, pp. 367-402 in K. Bade (a cura di), *"Migration, Ethniziat, konflikt"*, Osnabruck universitatverlag Rasch riportato a sua volta da, G. Sciortino, *"L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa"*, Fondazione Cariplo per le iniziative e lo studio sulla multiethnicità, F. Angeli, 2007, p. 17, parlano di reti di convenzioni internazionali e di discipline di carattere transnazionale come di *"embedded liberalism"*, ossia di vincoli normativi che di fatto con il loro peso e la loro valenza impediscono agli Stati liberali di godere della piena libertà di gestire i flussi migratori internazionali ed adottare le politiche desiderate.

⁸² Osserva al riguardo R. Cagiano de Azevedo, in *"Popolazione e sviluppo in Europa e nel Mediterraneo"*, a sua volta in *"Cooperazione"*, Roma, 1989, che la tentazione di chiudere i rubinetti dell'immigrazione è stata sempre molto sentita nella cultura europea ma, tuttavia, per motivi strettamente correlati alle dinamiche del sistema economico produttivo, si è adottato un sistema di volta in volta funzionale alla regolamentazione del fenomeno migratorio, spesso legato a fattori economici congiunturali.

la distribuzione differenziale di potere e di risorse tra i diversi attori e la politica migratoria viene vista come un processo incrementale dal quale un molteplicità di attori (mondo imprenditoriale, politico, ecclesiale, sindacale ecc.), cerca di ottenere benefici per la propria categoria, senza preoccuparsi della qualità sistemica di insieme⁸³.

Ciò comporta che i benefici dell'immigrazione sono concentrati, mentre i costi sono diffusi e, pertanto, i modelli pluralisti sostengono che i paesi democratici presentano generalmente livelli indubbiamente superiori a quanto l'opinione pubblica degli stessi paesi auspichi; la disponibilità ad organizzarsi di coloro che godono maggiormente dei benefici dell'immigrazione è, infatti, secondo tale teoria, molto superiore alle capacità organizzative della cittadinanza atomizzata che ne paga i costi⁸⁴.

Il secondo modello proposto viene definito "di classe", poiché si fonda sugli interessi collettivi perseguiti da gruppi di pressione intesi come frazioni organizzate.

Le politiche migratorie vengono qui viste come il luogo di mediazione tra le richieste imprenditoriali di un esercito industriale di riserva e l'esigenza di evitare gli elevati conflitti sociali derivanti da un strategia di proletarizzazione della popolazione autoctona, mentre il

⁸³ G. Sciortino, *"L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa"*, *op.cit.*, pp. 18-22.

⁸⁴ G. Freeman, *"Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States"*, in *"International Migration Review"* 1995, pp.881-902.

principale campo di applicazione dei modelli di classe è quello della emigrazione irregolare, la cosiddetta “back door policy”⁸⁵.

In sostanza, l’ingresso degli immigrati irregolari appare qui come una politica attiva volta per la costituzione di una forza lavoro flessibile e per la regolazione dei settori marginali del mercato del lavoro: in tale prospettiva, le migrazioni irregolari non sono causate dall’incapacità degli Stati di controllare efficacemente i propri confini, quanto dagli interessi oggettivi delle imprese, di disporre di immigrati nelle più tenui condizioni legali, secondo un’astuta politica.

Come terzo modello vi è quello definito “realista”, che a differenza dei modelli suesposti che tendono a vedere lo Stato come un insieme di meccanismi attivati e diretti da interessi extra-politici, riporta al centro dell’azione politica la “raison d’etat”, con i suoi interessi interni ed internazionali da imporre rispetto agli interessi dei gruppi sociali.

Secondo tale orientamento, lo Stato è in grado di imporre i suoi voleri mediante razionali processi burocratici di tipo decisorio anche in tema

⁸⁵ In tal modo S. Castle e G. Kosack, *“Immigrant Workers and Class Structures in Western Europe”*, Londra, Oxford University Press, 1973, in G. Savini, *“Migrazioni. Processi di resistenza e di innovazione sociale”*, Edizioni Rubbettino, 2001, p. 38. I due autori ritengono che la sovrappopolazione immigrate docile, disorganizzata abbia molteplici funzioni per il capitale quale nuovo esercito di riserva di marxiana memoria: consente il risparmio dei costi di riproduzione che vengono sostenuti dalle arre di origine, nonché dei costi per servizi sociali da cui gli immigrati sono esclusi; riduce la resistenza allo sfruttamento della forza lavoro complessiva creando divisioni tra i lavoratori; consente lo svolgimento di attività pesanti ed insalubri; svolge una funzione anticiclica perché è utilizzabile solo quando serve; non provoca tensioni inflazionistiche o recessive in quanto ha consumi limitati e costanti; stimola le esportazioni di beni di consumo delle aree sviluppate a quelle di origine degli immigrati; determina, infine, nuove condizioni di accumulazione capitalistica.

di flussi migratori, laddove l'interesse geopolitico statale è il tratto prevalente quasi esclusivo⁸⁶.

Si potrebbe obiettare il carattere bizantino e la complessità delle normative in tema di immigrazione, che spesso sembra ledere la solidità di tale teoria; tuttavia, alcuni autori sottolineano che proprio la complessità di tali norme acquista un significato diverso qualora sia visto nel contesto della perdurante lotta per l'autonomia delle burocrazie nei confronti delle assemblee elettive.

Allo stesso modo, non si può comprendere l'enfasi sul coordinamento europeo delle politiche migratorie, se non si rileva che la costruzione di un campo di intervento transnazionale apre nuove opportunità per i funzionari dei singoli Stati e per alcuni corpi dello Stato.

Infine, vi sono i modelli neo-corporativi che rappresentano la mediazione tra i modelli pluralisti (o di classe) e le analisi realiste del processo decisionale.

In tali sistemi, lo Stato funge da mediatore tra interessi socio-economici divergenti, tutelando in ogni caso, i propri interessi pubblici particolari: sotto il profilo della politica migratoria, i Paesi riescono a controllare le pressioni che derivano tanto dai vincoli internazionali e transnazionali che quelle che derivano dalla struttura consolidata degli interessi nelle singole società di riferimento.

⁸⁶ J.F. Hollifield, *"The migration crisis in Western Europe: the search for a national model"*, op.cit. in K. Bade (a cura di), *"Migration, Ethniziat, konflikt"*, Osnabruck Universitatverlag Rasch riportato a sua volta da G. Sciortino, *"L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa"*, op.cit., p. 20.

Esempi di accordi di tipo neo corporativo sono da rinvenirsi nelle convenzioni adottate dagli Stati nazionali, dai sindacati e dagli imprenditori in un ottica tripartita di interessi distinti, ma tutti congruenti nella programmazione dei flussi dei lavoratori adottati in quel periodo temporale in Europa; anche oggi tali politiche sembrano riaffiorare in atteggiamenti e strategie politiche, apparentemente differenti e complesse, ma ciclicamente individuabili in visioni politiche dei governi, di volta in volta in carica⁸⁷.

Tale rassegna dei “paradigma” concettuali disponibili, seppure forzatamente “assemblati” e non sempre perfettamente coerenti con gli schemi legislativi storicamente avveratisi, tuttavia, reca l’indubbio vantaggio di fornire un substrato oggettivo rispetto alle fondamentali linee di tendenza normativa vigenti oggi in Europa, riuscendo con qualche semplificazione, ad illustrarne “la ratio legis”, nonché a cogliere, talvolta, le prospettive de jure condendo.

⁸⁷ T. Hammar, (a cura di), *”European immigration Policy. A comparative Study”*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

2.3 L'evoluzione dei sistemi di controllo migratorio in Europa: dalle "politiche dell'accoglienza riluttante", alla tutela internazionale e comunitaria dei diritti del migrante.

La nascita delle politiche di controllo migratorio in Europa, secondo una felice definizione di Schnapper⁸⁸ appare, alla luce delle considerazioni pregresse, un processo peculiare e complesso, intimamente connesso, a sua volta, con le dinamiche storiche di costruzione di uno Stato moderno, in cui trova legittimazione ideale, morale e politica, la valenza giuridica di vincoli civici sempre più pervasivi e discrezionali rispetto al concetto di mobilità spaziale delle popolazioni governate⁸⁹. La discrezionalità politica che ne deriva, operante su una base valoriale spesso variabile a seconda dei momenti storici, determina la differente regolamentazione dei movimenti di popolazione attraverso il filtro delle frontiere e dei respingimenti e l'introduzione di norme più o meno restrittive in tema di cittadinanza. Invero, l'Europa nel periodo prebellico è caratterizzata da un politiche con orientamento assai restrittivo nei confronti dell'immigrazione, per poi divenire giocoforza lo scenario di spostamenti assai elevati di individui, atteso che le vicende belliche hanno sparpagliato dagli Urali fino all'Atlantico segmenti relevantissimi di popolazione e che il numero delle "displaced persons" negli anni tra il 1939 e il 1945 è

⁸⁸ D. Schnapper, "L'Europe des immigrates", Edizioni Baurin, Parigi, 1992.

⁸⁹ All'uopo, si veda P.Zanini, "Significati del confine", Editore Bruno Mondadori, Milano, 1997, in cui l'autore afferma che lo Stato moderno richiede che alle aree mobili di confine ed alle marche si sostituiscano linee astratte e certificate geograficamente ed istituzionalmente.

calcolato in oltre 30 milioni di persone (mentre gli stranieri presenti sul suolo europeo sono calcolati in oltre 7 milioni)⁹⁰.

Il successivo placarsi degli effetti del secondo conflitto, il rafforzamento dei sistemi di controllo delle uscite da parte dei Paesi del blocco sovietico, i processi di decolonizzazione introducono ulteriori cambiamenti negli equilibri demografici europei con il ritorno di milioni di cittadini: basti pensare alla decolonizzazione dell'Algeria che comporterà all'insediamento in Francia di centinaia di migliaia di persone e che contribuirà a formare quei bacini di lavoro migrante a cui molto economisti imputano, più o meno in misura determinante, il rilevante sviluppo economico europeo⁹¹.

Le politiche migratorie divengono così quasi un passaggio obbligato per lo sviluppo della produzione industriale mediante l'utilizzo di manodopera straniera a basso costo: per tali motivi, verranno attivati tutti quei meccanismi istituzionali quali accordi bilaterali, implementazione e diffusione di vere e proprie agenzie pubbliche internazionali per il reclutamento dei lavoratori stranieri con sedi

⁹⁰ G. Sciortino, *“L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa”*, *op.cit.*, pag. 21.

⁹¹ Al riguardo, esaustivo sul tema F. Burato e M. Nikolinakos, *“L'emigrazione dei popoli mediterranei e l'Europa*, in *“Quaderni mediterranei”* n.3, Cultura editrice, Sassari, 1978, in cui gli autori rilevano che proprio lo sviluppo di un processo di integrazione post coloniale dopo il 1945 fra economie sviluppate ed economie mediterranee, determinerà lo sviluppo e il progresso economico degli Stati europei, attraverso una sapiente politica di gestione dei flussi e di riallocazione delle persone disperse o divenute apolide o senza patria. Proprio su tali circostanze, lo studioso C.P. Kindleberger formulerà la famosa *“teoria degli eccessi”*: atteso che nel dopoguerra vi è stato un eccesso di posti di lavoro liberi con contenimento dei salari nei Paesi industrializzati, nonché un eccesso di disoccupazione con necessità di esportarne i relativi costi nei Paesi sottosviluppati, il movimento migratorio fino agli anni '60, sarebbe stato il risultato fortuito di questa *“coincidenza di eccessi”*.

all'estero, atti a consentire l'ingresso di tale forza lavoro nel tessuto industriale europeo.

Tuttavia, questa politica e questa disponibilità verso i flussi migratori può definirsi come una "politica dell'accoglienza riluttante": in effetti, i nuovi migranti internazionali non sono affatto i benvenuti in termini "socio-culturali", seppure necessari per sostenere i costi della produzione rispetto a quella determinata congiuntura economica.

Le strategie perseguite per gli ingressi durante il periodo 1945-1973, in Europa, pertanto, rispondono sostanzialmente a due modelli di reclutamento, seppure con qualche variante, adottati da tutti i diversi Paesi: il primo modello, perseguito da Germania Federale, Svizzera e Austria, prevede il reclutamento mediante accurate selezioni regolamentate da accordi bilaterali con i Paesi di origine; l'organizzazione dei flussi, la stabilità del salario; la tolleranza sul luogo di lavoro, l'adozione di politiche di vitto ed alloggio adeguate ai bisogni dei lavoratori stranieri sono le direttrici guida di tale orientamento⁹².

Tuttavia, al contempo, tale modello accomodante "solo di facciata", risulta ispirato ad un'impostazione rigida, volta alla tutela dell'identità culturale dello Stato di insediamento, nonché alla chiusura

⁹²P.L. Martin, "Germany: Reluctant Country of Immigration", Baltimora: "American Institute for Contemporary German Studies", 1998, citato in G. Sciortino, *op. cit.*, p. 62; l'autore osserva che nella Germania Federale, le quote di ingresso dei flussi migratori erano alquanto elastiche e soggette a numerosi cambiamenti in corso d'opera, in ragione delle necessità contingenti della produzione industriale e della classe imprenditoriale.

all'integrazione e all'interculturalismo, con conseguente carenza di tutela dei lavoratori stranieri⁹³.

Il secondo modello, perseguito da Francia, Regno Unito e Olanda, prevede il reclutamento in forme maggiormente atomizzate di lavoratori provenienti da colonie (ovvero da ex colonie), sia di lavoratori provenienti dall'Europa meridionale: in questi Stati, si tenta di regolamentare il mercato del lavoro mediante la determinazione indipendente del numero complessivo di ingressi compatibile con gli obiettivi della propria politica economica.

In tale caso, gli immigrati detengono la stessa cittadinanza o una sorta di "cittadinanza collegata", godendo di una maggiore inclusione giuridica, ma anche di una pressione statale più forte tesa all'assimilazione culturale.

Al di fuori di ogni giudizio o valutazione superficiale, le differenze appaiono vaste solo all'apparenza: tutti i Paesi europei si preoccupavano di ottenere manodopera a basso costo, di evitare concorrenzialità tra lavoratori immigratori ed autoctoni, in quanto la cornice giuridica assicurata dallo Stato forniva l'illusione di un controllo pubblico dei flussi, di fatto demandato non alle esigenze statuali, bensì alle contingenti fasi storiche dei cicli produttivi.

Tale periodo storico (1945-1973), alla luce delle considerate pregresse, apparve caratterizzato da un modello statale, a nostro

⁹³ G. Sciortino, *"L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa"*, *op.cit.*, pp. 60-64. Emblematica la legge federale tedesca del 1965, sui lavoratori stranieri, la quale inquadra lo statuto temporaneo dei lavoratori ospiti come una mera aspettativa priva di alcun fondamento giuridico vincolante.

modesto avviso, di tipo “pluralista”, poiché si giunge alla mediazione tra gli interessi statuali e gli interessi delle classi imprenditoriali.

Tale orientamenti coniugavano l’esigenza di gestire gli incipienti e crescenti flussi migratori con un atteggiamento benevolo e conciliante, mai ostile, verso i lavoratori stranieri intesi quali attori principi dello sviluppo economico europeo, ove si pensi che l’incremento e la crescita economica tra il 1950 e 1973 del PIL nei Paesi OCSE (organizzazione di cooperazione e sviluppo economico istituita nel 1960), fu mediamente del 5%, con un saldo positivo dell’immigrazione netta proveniente in prevalenza dai Paesi afro-asiatici del Mediterraneo pari a 10 milioni di persone⁹⁴.

Tuttavia, questo periodo postbellico si contraddistinse per la nascita del primo nucleo normativo volto a consacrare le garanzie inviolabili personali degli stranieri: si pensi alla dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, alla Convenzione internazionale di Ginevra del 1951, alle Convenzioni dell’ILO sui diritti dei lavoratori migranti, per come ampiamente si tratterà nel successivo capitolo.

Se tale politica di accoglienza seppure “riluttante” rimase stabile per tutto il trentennio postbellico, nei primi anni ’70 si assistette progressivamente ad un “ondata” di misure normative volte al blocco dei flussi migratori: in Francia e Germania proprio nel 1973 si proclamò un blocco completo dell’assunzione dei lavoratori stranieri e il contestuale lancio di programma di agevolazione al rimpatrio;

⁹⁴ M. Ambrosini, “*Utiles invasori: inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*”, Milano, F. Angeli, 1999.

l’Austria, Regno Unito e l’Olanda operarono una sostanziale riduzione dello stock dei lavoratori immigrati adottando norme restrittive di ingresso tra il 1973-74; la Norvegia bloccò temporaneamente l’immigrazione di ulteriori lavoratori stranieri nel 1975⁹⁵.

Tale blocco si accompagnava alla progressiva chiusura dei canali che consentivano precedentemente agli stranieri di regolarizzare “ex post” la propria situazione quando si trovavano già all’interno del Paese di destinazione: si assistette, quindi fino ai primi anni ‘80 a ciò che illustri studiosi denominano il periodo del “sovertimento degli schemi migratori classici”⁹⁶: i rimpatri cominciavano a prevalere sugli ingressi; le politiche di veloce sostituzione (o di “turn over”), dei lavoratori migranti che avevano caratterizzato gli anni precedenti, venivano rapidamente sostituite da politiche di integrazione, prima rifiutate, di contingenti più selezionati e più qualificati di lavoratori migranti con le proprie famiglie, conducendo ad un progressivo miglioramento delle condizioni sociali ed economiche degli stessi, a detrimento dei migranti ritenuti non adeguati o di bassa qualifica e qualità.

Altra caratteristica precipua era la parallela distinzione tra mercato del lavoro e diritto di soggiorno per gli stranieri: in questo contesto, per esempio, i familiari dei lavoratori non avevano accesso al mercato del lavoro, in ragione di una distinzione netta tra permesso di soggiorno e

⁹⁵ R. Cagiano de Azevedo, *op.cit.*, pp. 130-147.

⁹⁶ *Ibidem*, p.132.

permesso di lavoro, oggetto di differenti autorizzazioni molto restrittive.

In Francia, quale esempio di Nazione del Mediterraneo coinvolta nel processo normativo in atto ora descritto, si assistette ad una proliferazione di leggi in tal senso orientate lungo tre direttrici specifiche: rilevazione, aggiornamento e regolarizzazione della posizione ufficiale degli stranieri; controllo rafforzato sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei lavoratori non comunitari; lotta all'immigrazione clandestina.

Nelle dichiarazioni ufficiali dei Governi dell'epoca, si attribuiva tale svolta restrittiva con la crisi petrolifera del 1973, evento economico di grave impatto, che preludeva a detta degli esperti, ad una lunga fase recessiva dei cicli economici, con conseguente aspettativa di disoccupazione elevata.

Tuttavia, tale teoria non poteva da sola spiegare tale orientamento restrittivo, anche perché nazioni quali la Svizzera, con il referendum del 1970 teso ad introdurre un tetto globale al numero degli stranieri fissato al 10% della popolazione svizzera, già anticipava i tempi precludendo a tale approdo; inoltre, tali politiche di blocco non risultavano per nulla efficaci, atteso che i lavoratori dell'Europa meridionale tutelati da accordi bilaterali, godevano del diritto di circolazione tra i Paesi europei ed erano pronti a sostituire i lavoratori extracomunitari nelle mansioni anche dequalificanti⁹⁷.

⁹⁷ Al riguardo si osserva che la giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia interpretava gli accordi internazionali pattizi in senso estensivo per i diritti dei lavoratori

Pertanto, tali politiche possono oggi essere spiegate nei termini di una reazione funzionale all'insorgere delle difficoltà economiche legate allo shock petrolifero e, di conseguenza, volte a riaffermare la possibilità di un controllo politico sulle dinamiche economiche, un'egemonia "statale" forse minacciata non tanto dalla contrazione della domanda di manodopera straniera all'epoca semmai sostenuta, quanto dalle troppe concessioni operate in favore della classe imprenditoriale⁹⁸.

Tuttavia, tale orientamento politico aveva il difetto di assumere come postulato di partenza il principio secondo cui l'aumento della disoccupazione complessiva comportava necessariamente un calo della domanda di manodopera straniera: il dato offerto dalla tabella di riferimento, rivela al contrario, che la rotazione dei lavoratori stranieri era stata indirizzata dagli imprenditori verso la trasformazione dei contratti temporanei in contratti a tempo indeterminato.

Invero, gli stranieri, e le loro famiglie si erano adattati ed integrati nelle società di insediamento a tal punto da recidere quasi completamente i legami con i Paesi di origine, divenendo per l'effetto stranieri "residenti" ed aspiranti cittadini europei ed impermeabili a qualsiasi stimolo di ritorno in patria; anzi, si può senza dubbio

configurando la nascita di un vero e proprio mercato del lavoro "globale" su scala europea.

⁹⁸ G. Sciortino, *"Le politiche migratorie nel contesto europeo"* in *"Diritto, Immigrazione e cittadinanza"*, 1999. Lo studioso rileva che proprio la politica dei blocchi invocata tra gli altri da Giscard D'Estaing con la promulgazione dell'"arret de l'immigration", in Francia, ha paradossalmente avuto effetti contrari, comportando il calo degli ingressi, ma consolidando, al contempo, lo status dei lavoratori migranti attraverso l'introduzione di normative liberali ("embedded liberalism"), che riflettevano i principi ispiratori della legislazione internazionale, tesi alla tutela del migrante e dei suoi diritti umani.

affermare che la politica “del lungo blocco” adottata in Europa aveva indotto tali lavoratori stranieri a sedentarizzarsi anche in ragione delle varie norme internazionali mutate nelle legislazioni interne, come vedremo nel prosieguo della presente ricerca, che assicuravano una tutela giuridica assai rilevante ai migranti, limitando la discrezionalità dei Governi in tema di gestione degli ingressi e permanenza dei lavoratori stranieri⁹⁹.

Inoltre, per i Paesi ex coloniali quali la Francia e il Regno Unito, a tali difficoltà di limitare gli ingressi e le permanenze ed indurre a rimpatri volontari, si aggiungevano le convenzioni e gli accordi bilaterali stipulati con le nazioni ex coloniali: la Francia, ad esempio, aveva garantito a tutti i cittadini algerini nati prima del 1962 il libero ingresso sul territorio francese e agevolazioni per l’acquisto della cittadinanza, così come erano stati stretti accordi con Tunisia, Marocco e Senegal che consentivano ai loro cittadini nati prima dell’indipendenza, la reintegrazione nella cittadinanza francese.

Tuttavia, nonostante le restrizioni operate, i flussi nel bacino del mediterraneo non diminuirono in modo consistente, alimentati dai

⁹⁹G. Sciortino, “*L’ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*”, *op.cit.*, p. 71. Caso emblematico la Germania Federale tedesca, in cui la temporaneità della permanenza sul suolo tedesco dei lavoratori stranieri stagionali (i cosiddetti “Gastarbeiter”), era assicurata dalla legge del 1965 con la quale non si riconosceva al migrante alcun diritto alla residenza, se non un permesso di soggiorno a tempo determinato, non automaticamente rinnovabile, poiché soggetto a nuova istruttoria. Tuttavia, proprio nella fase di blocco degli anni ’70, i lavoratori stranieri più radicati e stabilizzati, si avvalsero della facoltà di trasformare il proprio permesso di soggiorno annuale in quinquennale ed i dinieghi in tal senso operati al fine di limitare le permanenze in terra germanica, finirono con l’essere sindacati ed annullati dalla Corte Costituzionale tedesca alla luce dei principi internazionali mutuati nel diritto interno.

clandestini, dai ricongiungimenti familiari e dal fenomeno dei rifugiati politici che esploderà negli anni '80¹⁰⁰.

Fu, dunque, da subito evidente che le politiche di blocco delle frontiere erano solo parzialmente efficaci, eccezion fatta per l'Austria che ridusse di oltre 12% la presenza straniera e del 23% i lavoratori stranieri nel periodo 1974-76 (tabella n.14): i Governi centrali potevano ormai solo decidere sull'entità dei flussi in entrata (e quindi sugli ingressi), atteso che la consacrazione universale dei diritti dei lavoratori stranieri garantiva in modo pressoché assoluto ogni interferenza o limitazione di sorta in tal senso¹⁰¹.

Si adottò, pertanto, un sistema di doppio binario: da un lato si emanarono misure normative volte all'integrazione dei lavoratori stranieri già stabilizzati in un ottica di pace sociale e di sicurezza, di concessione della cittadinanza o naturalizzazione degli immigrati di lunga permanenza, dall'altra si limitarono i flussi migratori in entrata, gli arrivi alle frontiere, favorendo al contrario i progetti di rientro volontario: in tali casi si arrivò, come nel Regno Unito, a disgiungere sotto il profilo amministrativo, con l'emanazione del "Nationality Act", il possesso del passaporto inglese con il diritto di entrare e risiedere nel territorio inglese¹⁰².

¹⁰⁰ I. Caruso, "I flussi migratori" in P. Malanima (a cura di), "Rapporto sulle economie del Mediterraneo", ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, edizione 2005, p. 57.

¹⁰¹ R. Cagiano de Azevedo, *op.cit.*, p.130.

¹⁰² A.E. Carbone, "Le politiche migratorie in Europa. I quindici alla ricerca di un accordo", in G. Baronio e A.E. Carbone (a cura di), "Il lavoro degli immigrati: programmazione dei flussi e politiche di inserimento", ISFOL, Milano, F. Angeli, 2002, pp. 22-23.

Anzi proprio in questo periodo temporale, si individua l'inizio di una nuova fase di transizione che progredendo dal concetto di emigrazione "tout court", connessa al "turn over" ed alla contingenza del ciclo produttivo, giunge rapidamente all'affermazione di un nuovo modello o "schema migratorio" concepito e consacrato sul piano normativo dalle grandi Raccomandazioni europee in sede CEE ed in sede di Consiglio d'Europa, con l'enunciazione dei diritti fondamentali dello straniero: sorgono in questo periodo, infatti, le prime politiche di azione sociale che daranno vita alle prime legislazioni nazionali in tema di integrazione interculturale, scolastica, abitativa e sanitaria¹⁰³.

Fu così che pur contemperando la tutela ed i diritti acquisiti degli stranieri, i Governi decisero di adottare piuttosto che una politica di blocco degli ingressi e di "ostilità" alle stabilizzazioni permanenti dei lavoratori stranieri, una serie di misure legislative ben più accomodanti, ma non meno complesse, ispirate sempre ad una sorta di ortodossia restrittiva ma volte, a differenza di quanto prima descritto, a controllare i flussi in entrata mediante un sapiente calcolo dei fabbisogni effettivi della manodopera straniera.

Questo scenario rimane inalterato per i primi anni '80 in cui il problema sociale è rappresentato non tanto dal controllo dei flussi migratori in entrata provenienti dai Paesi sottosviluppati del bacino del mediterraneo, costituite per lo più dai flussi di ricongiungimento

¹⁰³ R. Cagiano de Azevedo, *op.cit.*, pp. 130-131. A tal proposito, tali originarie misure di politica sociale definite da autorevole dottrina le basi del "welfare del migrante", sono enucleate in modo esauriente in Movimento Europeo- Consiglio italiano (a cura di), "Da emigrante a cittadino europeo. Atti del convegno di Roma, 4-5 Maggio 1979", Milano, F. Angeli, 1981.

familiare, quanto piuttosto dalle condizioni sociali degli immigrati che reclamano politiche di inserimento ed integrazione più efficaci.

Tuttavia, il contesto migratorio europeo viene “sconvolto” da due eventi geopolitici che determinarono un mutamento radicale del panorama politico: l’implosione del blocco sovietico e l’emergere delle politiche di coordinamento europeo che condurranno progressivamente alla costituzione dell’Unione Europea.

In merito a quest’ultimo aspetto, la costituzione della Commissione Economica Europea attraverso il trattato del 1957, aveva posto le basi per una creazione di un’unione doganale ed in prospettiva di libero scambio di merci, capitali, servizi e persone.

In tema di libera mobilità umana, infatti, gli Stati membri interpretarono tale principio come valevole solo per i propri cittadini e non per gli stranieri non comunitari residenti in tali Paesi, che erano destinati a rimanere sotto il dominio delle legislazioni dei singoli Stati di residenza¹⁰⁴; tuttavia, nonostante la creazione di uno spazio giuridico comune fosse uno degli obiettivi della CEE, solo con l’Atto Unico Europeo del 1986 si introdusse una norma per l’istituzione entro il 1992 di “uno spazio senza frontiere interne”, nel quale promuovere il libero scambio di merci, capitali, servizi e persone.

Per tali motivi, la preoccupazione degli Stati europei fu quella di trovare un’ampia convergenza sui temi comuni, pur conservando autonomia nelle scelte relative agli ingressi, ai soggiorni ed alla

¹⁰⁴ Per un esauriente esame della questione si rinvia a K. Groenendjik, “Immigrazione e diritto in Europa nella seconda metà del XX secolo”, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, n. 4, Milano, F. Angeli, 1999.

permanenza degli stranieri: prova ne sia che rispetto ai tentativi operati dalla Commissione Europea nel 1985, di armonizzare la politica migratoria mediante l'armonizzazione degli strumenti giuridici (accordi bilaterali di cooperazione con i Paesi di origine; repressione degli ingressi illegali; norme sull'ingresso, impiego e permanenza degli stranieri), gli stati membri risposero con un ricorso (peraltro vittorioso) alla Corte Europea di Giustizia teso a dimostrare che in tale materia la Commissione Europea non aveva alcuna competenza¹⁰⁵.

Pertanto, nella seconda metà degli '80, le politiche migratorie divennero oggetto esclusivamente di accordi intergovernativi e bilaterali, come quello siglato da Francia e Repubblica Federale di Germania che aboliva la sistematicità dei controlli alle frontiere comuni.

Tale accordo fu molto importante, in quanto fondò le basi per uno successivo tra Francia, Repubblica Federale Tedesca e i Paesi del Benelux, siglato a Schengen, in cui gli stati firmatari si impegnavano ad abolire le loro frontiere interne a partire dal 1990, due anni prima della scadenza fissata dall'Atto Unico europeo del 1986.

Da allora, si intuì che la strada intrapresa più conveniente per i Governi al fine di conservare e tutelare un'ampia discrezionalità sulla questione dei flussi migratori consisteva nell'abolire le frontiere "interne", esternalizzando i controlli sui flussi migratori "esterni"

¹⁰⁵G. Sciortino, *"L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa"*, op.cit., p. 82.

mediante il coinvolgimento degli Stati periferici e dei Paesi di origine, soprattutto quelli mediterranei¹⁰⁶.

Un esempio di tale strategia europea fu il documento di Palma adottato dal Consiglio europeo nel 1989, a cui poi fece seguito la Convenzione di Dublino un anno dopo nel 1990, laddove gli Stati firmatari furono chiamati ad operare un processo di integrazione, rafforzando le proprie frontiere esterne ed abolendo quelle interne, mediante una politica comune dei visti, volta a reprimere gli irregolari dei cosiddetti “overstayers”, e l’adozione di misure normative comuni di asilo, volta a restringere i flussi, reali o potenziali, di richiedenti asilo e dei rifugiati.

Proprio le trasformazioni geopolitiche del 1989, la caduta del muro di Berlino, la disgregazione del fronte sovietico e del sistema comunista, comportò per l’Europa un’altro fronte di preoccupazione e tensione: lo spettro del “rifugiato politico” e del richiedente asilo per motivi politici¹⁰⁷.

Al riguardo, la normativa internazionale sancita dalle Convenzioni internazionali come quella di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati o quella europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo o ancora il Protocollo aggiuntivo di New York del 1967, peraltro

¹⁰⁶ Un importante esempio di tale politica fu la creazione di organismi ed uffici pubblici con competenze ancora più ampie rispetto a quelle concesse negli anni ‘60 e ‘70, che limitassero in origine i flussi mediante una preselezione della manodopera: tale orientamento politico condusse l’Egitto alla costituzione di un Ministero della manodopera e dell’emigrazione nel 1996.

¹⁰⁷G. Sciortino, “*L’ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*”, *op.cit.*, p. 88, in cui l’autore rileva che in Europa negli anni 1989 e 1993, si è registrato il record assoluto di quasi 2 milioni e mezzo di nuovi ingressi.

confermati ed ampliati nella portata vincolante dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europee, enucleò in modo definitivo un insieme di diritti universali ed inviolabili, posti a tutela del migrante.

La forza del regime dell' "embedded liberalism", per come sopra esplicitato, consustanziata sia da norme costituzionali che da trattati internazionali, apparve sin da subito tale da richiedere mirate misure legislative e strategie di controllo volte a ridurre la possibilità per i richiedenti asilo di giungere a presentare la domanda.

Tali misure comportarono l'introduzione di obblighi di visto, nonché di precise sanzioni ai vettori mediante esternalizzazione dei controlli sul territorio di Paesi terzi, accelerazione delle procedure selettivi tra le domande predisponendo liste dei Paesi che rispettavano i diritti umani e l'introduzione dell'obbligo di presentare la domanda di asilo nel primo Paese sicuro attraversato.

Inoltre, mediante lo strumento delle Convenzioni internazionali, si stabilì la differenziazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, con la contestuale creazione di un canale separato e temporaneo e, soprattutto, discrezionale, per le migrazioni forzate causate da guerre, conflitti civili ed implosioni.

Ciò apparve necessario nel caso di Francia e Germania, anche per giustificare l'adozione sistematica di un'interpretazione piuttosto restrittiva tra le due categorie dei richiedenti asilo: i perseguitati da

apparati statali che richiedono asilo e quelli che possono accedere ad una protezione temporanea.

Successivamente con il Trattato di Amsterdam del 1999, la materia dell'immigrazione e dell'asilo subì il passaggio obbligato dalla cooperazione intergovernativa all'applicazione del diritto comunitario sovranazionale: il nuovo ambito di competenza per la Comunità europea, intitolato " Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche legate alla libera circolazione delle persone", denominato "Terzo Pilastro", impose ai 15 stati di adottare norme e misure di controllo per il passaggio delle frontiere esterne dell'UE, mediante procedure minime di accoglienza, condizioni di rilascio per i visti di durata massima di tre mesi; ricongiungimento familiare, lotta all'immigrazione clandestina, regole certe per il permesso di soggiorno, misure atte ad assicurare la libera circolazione delle persone tra gli Stati membri¹⁰⁸.

Apparve, dunque, visibile e sentita in Europa, e soprattutto nei Paesi a destinazione migratoria che si affacciano sul bacino del mediterraneo, l'esigenza di introdurre nuovi elementi per una politica delle migrazioni più efficace rispetto alla crescente pressioni demografica; in tal senso, il ruolo dell'UE diviene oggi sempre più strategico e centrale, ove si pensi che già nell'anno 1998 si registravano la presenza di oltre 19 milioni di stranieri nei quindici Stati membri dell'Unione, pari ad un'incidenza del 5% circa sulla popolazione

¹⁰⁸ In ogni caso, tali misure legislative di carattere nazionale o bilaterale confermano e ratificano nella loro portata i principi generali consacrati nella Convenzione di Dublino del 1990.

europea totale a sua volta pari a 376 milioni di abitanti¹⁰⁹, con Austria (9,1%), Germania (8,9%) e Belgio (8,7%), con la percentuale più alta di popolazione immigrata¹¹⁰.

Lo stesso Parlamento europeo negli anni '90 ripetutamente stimolò gli Stati membri alla definizione di una politica comune ed uniforme di norme e regole decisa a maggioranza qualificata; invero, solo nel 1995 con il lancio del Partenariato euro-mediterraneo, e la successiva dichiarazione adottata dai paesi partecipanti nella Conferenza di Barcellona, si ponevano le basi per la costituzione nel Mediterraneo di uno spazio comune di pace, di stabilità e di prosperità: le migrazioni e l'asilo politico, quindi, divenivano finalmente temi centrali di cooperazione intergovernativa, al fine di concepire ed adottare politiche integrate finalizzate, da un lato, a favorire, tramite aiuti finanziari indirizzati agli stati africani ed asiatici di origine, lo sviluppo economico di tali nazioni, dall'altro ottenere collaborazione sul fronte degli immigrati clandestini ed irregolari.

Nelle intenzioni degli strateghi di Bruxelles, il grandioso disegno di cooperazione interregionale lanciato a Barcellona nel 1995 doveva avere, tra i suoi principali obiettivi di lungo periodo, una gestione più armoniosa, concordata ed efficace dei flussi migratori; invero, nella Comunicazione della Commissione che sta all'origine del Partenariato si legge che: "Se le pressioni migratorie non saranno opportunamente gestite grazie ad una attenta cooperazione con i paesi interessati, è

¹⁰⁹ OECD, "Trends in International migration", 2000.

¹¹⁰ Eurostat, *Eurostat Yearbook* 2001.

facile prevedere il rischio di attriti a scapito delle relazioni internazionali e delle popolazioni immigrate stesse"¹¹¹.

Al riguardo, il Piano d'azione del '98 individuava una serie di provvedimenti che armonizzavano tale disciplina fissando le priorità comuni alla luce dei valori della solidarietà, sussidiarietà, dell'efficacia operativa ed ei limiti stabiliti convenzionalmente dai trattati, poi confermato successivamente dal Consiglio straordinario di Tampere che, anzi, rilanciò l'idea della creazione di un spazio di libertà, sicurezza, e giustizia per garantire la libera circolazione degli individui nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo¹¹².

In tale occasione, pur confermando l'opportunità di adottare un approccio complessivo e coerente tra le politiche interne ed esterne dell'UE, venne ribadita la necessità di avere orientamenti differenziati nei riguardi dei singoli Paesi a forte pressione migratoria, in risposta alle esigenze ed ai contesti specifici di ciascun Paese¹¹³.

Al contempo, una linea di bilancio pilota della Commissione Europea dedicata esclusivamente alla cooperazione con i Paesi sottosviluppati in materia di immigrazione, (la cosiddetta n. B7-667), venne affiancata ai tradizionali strumenti europei di assistenza, con

¹¹¹ Commissione delle Comunità europee, *“Una politica mediterranea più incisiva per l'Unione europea: l'instaurazione di un nuovo partenariato euro-mediterraneo”*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(94)427 def., Bruxelles 19 ottobre 1994, p. 6.

¹¹²A.E. Carbone, *“Le politiche migratorie in Europa. I quindici alla ricerca di un accordo”*, op.cit., pp. 23-24.

¹¹³ I. Caruso, *“I flussi migratori. Gli aspetti politici e giuridici delle migrazioni nel Mediterraneo”* in P. Malanima (a cura di), *“Rapporto sulle economie del Mediterraneo”*, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, edizione 2007, p. 52.

l'obiettivo di finanziare i progetti di gestione dei flussi migratori e di co-sviluppo.

Tale principio di differenziazione ed il binomio migrazioni-assistenza allo sviluppo venne consolidato con l'adozione della cosiddetta "Politica europea della vicinanza", inaugurata nel 2004, con la quale l'UE intese offrire ai Paesi dell'Est Europa e del Sud del Mediterraneo, la prospettiva di un partecipazione al mercato interno dell'UE ed un'ulteriore integrazione e liberalizzazione, promuovendo la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali.

Un tentativo di regolazione fu proprio quello del Partenariato Euro-Mediterraneo, la cui tesi, implicita, è la perfetta sostituibilità delle migrazioni con i flussi commerciali e di investimenti, per cui si contrappone alla chiusura della mobilità delle persone la liberalizzazione delle merci e dei capitali.

Tuttavia, tale politica attualmente non sta funzionando per le resistenze di molti governi dei Paesi del Mediterraneo meridionale (Paesi Med) ad associarsi all'area di libero scambio, per la scarsità dei finanziamenti diretti a sostenere le reti di sicurezza sociale e l'aggiustamento industriale, per gli scarsi flussi di investimenti privati nell'area, e proprio perché comunque non vi è perfetta sostituibilità tra commercio e migrazioni.

I flussi di capitali esteri, sia privati sia pubblici, verso i paesi Med non sono in grado di sostituire il flusso delle rimesse e quindi

l'emigrazione¹¹⁴; ciò in quanto l'impostazione mercato-centrica del partenariato ha fatto sì che, sino a un'epoca recentissima, si siano investite ben poche risorse - intellettuali e politiche, prima ancora che finanziarie - nella ricerca di una strategia negoziata di regolamentazione dei flussi migratori trans-mediterranei.

Solo negli ultimi tempi, in Europa, è venuta maturando - in diversi ambienti e a diversi livelli - la consapevolezza che l'integrazione euro-mediterranea: "Richiede che sia rivisto l'approccio concettuale - finora fallimentare - basato sulla sostituibilità dei fattori (investimenti diretti e flussi commerciali invece di flussi migratori), a favore di una politica più pragmatica e di maggiore apertura ai flussi migratori"¹¹⁵

Sulla base di tali premesse, attualmente la Commissione europea considera la politica migratoria strutturata secondo tre elementi centrali: controllo dei flussi migratori definito dalle politiche di ammissione e riammissione, tramite patti bilaterali stipulati con i Paesi di origine denominati "Accordi di riammissione" mediante i quali si concordano le modalità di rimpatrio dei migranti non autorizzati sottoposti ad espulsione o di respingimento alla frontiera¹¹⁶;

¹¹⁴ Dei 12 Paesi del Mediterraneo meridionale che fanno parte del Partenariato Euro-Mediterraneo, sottoscritto nel novembre del 1995, fino alla fine del 2000 solamente 4 hanno sottoscritto Accordi di Associazione per la creazione dell'area di libero scambio (Egitto, Giordania, Marocco e Tunisia).

¹¹⁵ J.L. Rhi-Sausi, "Le migrazioni e lo spazio economico euro-mediterraneo", relazione presentata al convegno "Migrazioni. Scenari per il XXI secolo", Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo, Roma, 12-14 luglio 2000, p. 8.

¹¹⁶ Per un'analisi dei numerosi accordi conclusi, a partire dal 1997, dall'Italia, si veda F. Pastore, "L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti", in "Rivista di diritto internazionale", n. 4, 1998. In una prospettiva comparativa, si veda K. Hailbronner, "Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals", in "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", 1/1997. E' importante rilevare che,

rafforzamento delle politiche di integrazione degli immigrati; riduzione della pressione migratorie nel medio - lungo periodo, mediante politiche di democratizzazione, di estensione dei diritti umani, di sostegno economico e sociale, adottate per il tramite della cooperazione internazionale¹¹⁷.

A tal proposito, la Commissione ha in questi ultimi anni, presentato varie misure e proposte volte ad armonizzare le modalità di accesso al mercato del lavoro europeo da parte dei cittadini extracomunitari: con la presentazione nel Settembre del 2005, di un'Agenda comune per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi dell'UE, si è inteso rafforzare lo sviluppo di un coordinamento politico in siffatta materia per la promozione della coesione economica sociale.

In tale direzione, attualmente le Prospettive finanziarie 2007-2013 prevedono un sostanziale incremento delle risorse stanziare per il rafforzamento dell'Ue come spazio di libertà, sicurezza e giustizia: in particolare, il programma "Sicurezza e gestione dei flussi migratori"

con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam e l'avvio del processo di "comunitarizzazione" delle politiche in materia di immigrazione e di asilo, come è stato opportunamente chiarito dal Consiglio europeo a Tampere (15-16 ottobre 1999, punto 27 delle Conclusioni della Presidenza), le istituzioni comunitarie hanno acquisito competenza a concludere direttamente accordi di riammissione.

¹¹⁷ Al riguardo molto interessante il contributo di P. Martin e T. Straubhaar, "Best practices to foster economic growth and manage migration", in A. Stocchiero (a cura di), "Dossier. Politiche migratorie e di cooperazione nel Mediterraneo", Ministero Affari Esteri, 2001, consultabile sul sito www.cespi.it.

I due studiosi rilevano che: "There are two broad approaches to foster wanted migration and reduce unwanted migration in the 21st century. Wanted migration can be fostered through immigration policies that are transparent and widely advertised, and programs that facilitate selective migration for everything from study abroad to selective migration to fill jobs in particular sectors, from IT to nursing(...). Unwanted migration can be reduced by accelerating economic and job growth so that people are not encouraged to migrate across borders for economic reasons".

prevede la creazione di quattro fondi relativi a frontiere esterne, integrazione, rimpatrio e rifugiati.

Per lo stesso quinquennio, la Commissione europea ha previsto nell'ambito della "Politica della vicinanza", un incremento del 95% rispetto al periodo precedente dei fondi dedicati all'attuazione delle misure adottate per un ammontare di 13,1 miliardi di euro¹¹⁸.

Pertanto, tali orientamenti di fonte comunitaria appaiono quanto mai oggetto di confronto politico all'interno degli stati membri dell'UE, i quali tentano di forgiare nuovi strumenti e "meccanismi normativi" interni, volti ad assicurare da un lato le garanzie personali minime di tutela dei migranti che approdano nei loro territori, e dall'altro a conservare il più possibile quella discrezionalità politica che consenta ai Governi una gestione oculata e consapevole del fenomeno migratorio.

¹¹⁸ A. Stocchiero, F. Piperno, "Migrant and Local Authorities for the Euromediterranean Transnational Integration", Cespi Working Papers, n.23, Roma, Cespi, 2006.

Capitolo III

LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE NEL MEDITERRANEO: VERSO UN GOVERNO GLOBALE DEL FENOMENO?

- 3.1 *Il modello Mediterraneo dell'immigrazione: un tentativo di classificazione degli strumenti di controllo.*
- 3.2 *La tutela internazionale dell'emigrazione, della sicurezza sociale e delle condizioni di vita del migrante.*
- 3.3 *Il migrante nell'UE: dall'"indifferenza" del trattato di Roma, alla centralità delle nuove politiche dell'UE.*
- 3.4 *Gli strumenti pattizi internazionali in tema di immigrazione: dagli accordi di riammissione alla cooperazione per la crescita dei Paesi sottosviluppati del Mediterraneo.*

3.1 Il modello Mediterraneo dell'immigrazione: un tentativo di classificazione degli strumenti di controllo.

Con la nascita dell'Unione europea, l'ambito delle politiche comuni e l'esigenza di creare un modello mediterraneo di gestione dell'immigrazione, come ampiamente illustrato nel capitolo precedente, si accresce sia in qualità che in quantità, ragion per cui sempre più le decisioni assunte nelle sedi comunitarie influenzano la vita quotidiana dei cittadini europei.

L'ipotesi di modello mediterraneo dell'immigrazione, in particolare, nasce con riferimento alle caratteristiche migratorie abbastanza omogenee riscontrate in Italia, Grecia, Portogallo e Spagna.

Invero, molteplici fattori di ordine demografico, politico, sociale ed economico, nonché geografico, hanno contribuito alla trasformazione dell'Europa mediterranea da area caratteristica di emigrazione ad area di crescente immigrazione.

Nonostante il fenomeno migratorio abbia assunto ed assuma una dimensione sovranazionale, nel diritto comunitario, tuttavia, l'immigrato non è titolare di diritti ben definiti, poiché desumibili solo "per relationem" dalle Convenzioni internazionali e dagli accordi bilaterali di portata giuridica vincolante: per tali motivi, il migrante ad oggi non gode di una definizione europea sotto il profilo giuridico e sociologico stabile ed unanime, atteso che le norme che regolano gli ingressi, la permanenza, l'accesso al lavoro, i diritti sociali e civili dei

cittadini extracomunitari, l'integrazione sociale e la lotta alla discriminazione restano saldamente "ancorati" alla competenza degli Stati membri, con sensibili variazioni tra nazione a nazione¹¹⁹.

Invero, da un'attenta analisi comparativa delle normative interne europee, emerge che gli stessi concetti di immigrato, straniero, regolare, irregolare, clandestino, profugo e rifugiato acquisiscono una valenza giuridica diversa e presuppongono condizioni soggettive tipiche differenti a seconda del Paese europeo esaminato, in ragione dell'adozione di politiche orientate ora all'inclusione, ora all'esclusione, e talvolta, all'universalismo o alla selettività¹²⁰.

Prova ne sia che la massima convergenza e tra gli stati membri è stata attualmente raggiunta dai paesi dall'UE in tema di coordinamento legislativo per la regolazione e concessione dei visti, l'armonizzazione dei documenti di viaggio e le procedure per il trattamento dei richiedenti asilo (ad esempio, ponendo il divieto di ripresentare domande per l'ottenimento dello status di rifugiato, già rigettate da un altro Paese UE), distinguendo nettamente tra le richieste dei rifugiati o sedicenti tali, ed i ricongiungimenti familiari.

¹¹⁹ Proposte mirate per una strategia comune volta all'armonizzazione giuridica comunitaria sui temi dell'occupazione, integrazione sociale e lotta alla discriminazione sono state oggetto di molteplici Comunicazioni della Commissione europea indirizzate al Consiglio ed al Parlamento europeo già a partire dal 1999. In particolare, nel Novembre 1999, la Commissione predispose un pacchetto di proposte specifiche per la lotta alla discriminazione poi approvate nel 2000 dal Consiglio europeo con l'adozione di una peculiare direttiva nell'ambito dell'occupazione, della formazione, della protezione sociale dell'istruzione e della fornitura di beni e servizi in favore dei migranti. Da segnalare, in particolare, l'approvazione nel 2001, da parte del Consiglio, di nuove azioni di tutela sociale, più incisive ed efficaci mediante l'attuazione del programma "Equal".

¹²⁰ M. Marengo, "La sfida della politica europea nel bacino del Mediterraneo", in "Direonline", n. 27, 2004, disponibile su www.direonline.it.

Ciò permette una discrezionalità ampia sulla leva migratoria in tema di ingressi e di permanenza nell'UE, che si innesta su sistemi giuridici complessi che di volta in volta, favoriscono, bloccano, selezionano ed intervengono sui flussi migratori in modo differente: al riguardo, il dato certo è che in tutta Europa l'attuale orientamento politico oggi perseguito in tema di migrazioni internazionali, è il cosiddetto "back door policy", volto a restringere i flussi migratori, ridurre gli incentivi e mantenere la temporaneità delle migrazioni.

Invero, tale orientamento era già stato esposto dalla Commissione europea nell'ambito dell' "Aggiornamento del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'UE" del 2001-2002, sede in cui l'organismo suddetto relaziona circa i progressi compiuti dagli stati membri in tema di politica migratoria comune e di coordinamento normativo¹²¹.

Pertanto, in sede UE, gli stati membri sono attualmente impegnati nel perseguimento di politiche comuni, tese alla conservazione di spazi ampi di discrezionalità politica mediante il raggiungimento di macro obiettivi generali che possono così riassumersi: gestione dei flussi migratori; ammissione dei migranti per motivi economici; partenariati con i Paesi di origine; integrazione dei cittadini dei Paesi terzi.

Relativamente al primo macro obiettivo, gli orientamenti sono tre: elaborare un'impostazione coordinata per la gestione

¹²¹ A.E. Carbone, "Le politiche migratorie in Europa. I quindici alla ricerca di un accordo", *op. cit.*, pp. 33-37.

dell'immigrazione a livello nazionale; migliorare la diffusione delle informazioni sulle possibilità legali di ingresso nell'UE e sulle conseguenze dell'utilizzo dei canali clandestini; rafforzare la lotta contro gli immigrati clandestini e la tratta degli esseri umani.

Per quanto concerne gli altri macro obiettivi perseguiti, i Paesi membri dell'UE si impegnano ad adottare procedure coerenti e trasparenti per l'apertura del mercato del lavoro ai cittadini terzi nell'ambito della strategia europea dell'occupazione, collaborando con i Paesi di origine attraverso accordi mirati all'integrazione socio-culturale dei lavoratori stranieri.

Sin qui il quadro "de jure condendo" prospettato: in questa ottica, appare quindi, ancora presente e sentita da parte degli Stati membri la necessità di conservare un'amplissima discrezionalità sulle dinamiche migratorie, senza ostracismi di sorta, ma con l'intento dichiarato di selezionare e bloccare i flussi, secondo un'espressione calzante, "non necessari e non benvenuti"¹²².

A tal fine, le strategie migratorie europee oggi perseguite sono tese a ridurre al minimo le titolarità all'entrata¹²³ ed a mantenere i flussi migratori all'interno di canali che riducano il più possibile la generazione successiva dei diritti, facendo ricorso a meccanismi generali quali la politica dei visti, il coinvolgimento dei vettori nel

¹²² A. Zolberg, "Wanted but not welcome: Alien labor in Western development", in W. Alonso "Population in an Interacting World", Cambridge, MA: Harvard University Press, rinvenibile in G. Sciortino, "L'ambizione della frontiera", *op. cit.*, p. 100.

¹²³ Sul punto si veda G. Bolaffi, "Una politica per gli immigrati", Bologna, il Mulino, 1996, il quale riconduce l'intera politica di gestione dei flussi migratori ai soli controlli esterni volti a determinare l'ampiezza degli ingressi.

controllo dei documenti di viaggio e le normative che ristrutturano il sistema delle cittadinanze delle popolazioni ex coloniali.

Altre tecniche utilizzate prevedono la forte riduzione della migrazione “atomica”, rendendo più difficile la regolarizzazione “ex post” degli irregolari, nonché pianificando i canali del ricongiungimento familiare e dell’asilo politico e determinando limiti temporali stringenti e perentori, per scoraggiare il ricorso alla magistratura ed alle autorità indipendenti, durante il periodo di fermo¹²⁴.

Da quanto esposto, ai fini della successiva disamina delle normative internazionali e nazionali che disciplinano le migrazioni internazionali, urge operare quindi, una classificazione sistematica ed organica delle politiche di controllo migratorio: al riguardo, la migliore dottrina con Vogel¹²⁵, Brochmann e Hammar¹²⁶ e il Monar¹²⁷, ha inteso praticare una prima distinzione generale tra controlli interni ed esterni, con una separazione tra le varie fasi del processo migratorio di gestione e selezione delle dinamiche migratorie.

Nel primo caso, la concessione di un visto ovvero gli accordi di riammissione rappresentano tipici esempi di intervento sul controllo

¹²⁴Tali misure determinano una notevole alterazione delle condizioni di vita dello straniero nel periodo del processo e della verifica delle condizioni di ingresso: basti pensare al divieto di accesso al lavoro, alle restrizioni spaziali, all’obbligo di residenza in una certa area, alla riduzione dell’assistenza.

¹²⁵ D. Vogel, “Migration Control in Germany and the United States” in “International Migration Review” n. 34, 2000, pp.390-422.

¹²⁶ G. Brochmann e T. Hammar (a cura di), “Mechanisms of Immigration control”, Oxford, Berg, 1999.

¹²⁷J. Monar, “Comprehensive Migration Policy: The main elements and options”, pp. 51-78, in K. Hailbronner, D. Martin and H. Motomura, “Immigration Admission. The search for Workable polities in Germany and the United States”, Oxford, Berghahn, 1997.

esterno, al contrario un permesso di soggiorno o un decreto di espulsione costituiscono modalità di intervento interno.

Se negli anni '70, per come illustrato, la politica del blocco migratorio si fondava sull'adozione di controlli interni volti a regolamentare l'accesso al mercato del lavoro ed a minimizzare le tensioni sociali, al contrario, le attuali politiche di blocco e gestione delle correnti migratorie vedono la centralità dei sistemi di controllo esterno, operanti prima o durante il passaggio della frontiera, per due ordini di motivi: il primo è certamente legato all'esigenza dello Stato di "difendersi" da correnti migratorie improvvise e massicce, anche per ragioni di ordine pubblico interno e di contrasto all'immigrazione clandestina; la seconda ragione è da ricercarsi nel fatto che in prossimità delle frontiere ed in sede di difesa della propria territorialità, le norme derivanti dall' "embedded liberalism" poste a garanzia dei diritti degli stranieri subiscono un inevitabile affievolimento¹²⁸.

Al riguardo, alcuni autorevoli studiosi parlano di due visioni e filosofie contrapposte: un regime normativo "intra-europeo", volto alla tutela dei diritti umani universali all'interno dello Stato ed un regime restrittivo esterno, teso a garantire la sicurezza interna degli Stati¹²⁹.

¹²⁸ C. Joppke, "The domestic Legal sources of Immigrants Rights: The United States, Germany and The European Union", Firenze, EUI, working paper SPS n. 99/3, 1999.

¹²⁹ C. Joppke, "Immigration Challenge to Nation State Immigration in Western Europe and United States", Oxford University Press, Inc. New York, 1998, p.21, in cui lo studioso, all'uopo, osserva: "Both European migrations regimes are dominated by opposite philosophies and epistemic communities. The intra-european regime stands

Un secondo modo di classificare i meccanismi di controllo, pienamente compatibile con il primo, li differenzia a seconda della fase del processo migratorio sul quale mirano ad intervenire: il Vogel¹³⁰ distingue gli strumenti di controllo migratorio in quattro categorie: strumenti che operano prima, al momento e durante la permanenza e strumenti che operano al momento dell'uscita; Brochmann e Hammar distinguono, invece, ben cinque categorie: gli strumenti di controllo del potenziale migratorio, delle dimensioni e della distribuzione del flusso e delle frontiere(controlli di tipo "esterno"), nonché strumenti di controllo operanti durante la permanenza del migrante distinti a loro volta in misure di controllo sulla residenza e sul mercato del lavoro, e strumenti di controllo operanti sulle uscite.

Gli strumenti sul potenziale migratorio mirano a creare, o a ridurre o a espandere i flussi a secondo delle esigenze dello Stato: all'uopo, si ricordano gli accordi internazionali di tipo espansivo o restrittivo, nonché i progetti di politica estera volti a creare sviluppo e compiere operazioni di pacificazione nei Paesi soggetti a forte rischio di migrazione (cosiddetto "root cause approach"); gli strumenti che riguardano le dimensione, la composizione e la distribuzione dei flussi, ossia i meccanismi volti a regolamentare i canali d'ingresso, l'introduzione di quote o di contingente, la politica dei visti; gli

under the signs of universal human rights: In its comfortable view from Brussels the secretive Trevi, Dublin, and Schengen efforts of external border fortification appears as a disgusting relapse into a bygone era of sovereign states. Indeed, the inter-european regime stands under the opposite sign of internal security".

¹³⁰ D. Vogel, "Migration Control in Germany and the United States", *op.cit.*, p. 397 e seg.

strumenti legati al controllo della frontiera atti sia a prevenire l'immigrazione clandestina con pattugliamenti (denominati "illegality prevention"), che ad impedire l'accesso ad una posizione regolare da parte di persone non aventi le caratteristiche richieste (denominati "eligibility check").

Queste tre categorie di misure rappresentano l'insieme degli controlli "esterni"¹³¹; dopo l'ingresso nel territorio nazionale, il migrante diviene, invece, soggetto a controlli interni in ragione delle condizioni stabilite per l'ingresso del migrante e la sua permanenza, determinati dal permesso di soggiorno che ne vincola i tempi e le modalità di permanenza¹³² e dal permesso (o l'autorizzazione) di lavoro, che ne dispone l'accesso al mercato del lavoro, al fine di evitarne la concorrenzialità reale o temuta, con i lavoratori autoctoni.

Appartiene, infine, a quest'ultima categoria, anche gli strumenti sanzionatori volti a scoraggiare l'impiego di lavoratori irregolari o l'impiego irregolare di lavoratori regolari.

Per quanto concerne gli strumenti di controllo per l'uscita del migrante dal territorio nazionale, infine, si ricordano le misure volta all'allontanamento coatto dello straniero irregolare o clandestino, nonché quelle generalmente di tipo sovranazionale, che prevedono il

¹³¹ M. Anderson, "Contrôles : frontières, identités. Les enjeux autour de l'immigration et del'asile", in "Cultures et Conflits, n.26-27", estate-autunno 1997. Anderson, nel suo studio sulle frontiere europee, sostiene che l'apertura delle frontiere interne e la relativa chiusura di quelle esterne contribuisce alla costruzione di uno spazio comune e ad un'interpretazione sociale e politica comune all'interno dei paesi dell'Unione.

¹³² Il permesso di soggiorno non solo in alcuni Stati, vincola la stessa mobilità geografica dello straniero, per quanto con l'apparato sanzionatorio predisposto, impone tempi e modalità di rinnovo e comporta in caso di violazioni, accertamenti ed espulsioni mirate.

rimpatrio volontario dei migranti mediante la previsione di contributi finanziari, il trattamento preferenziale in caso di ulteriori ingressi, la possibilità di godere nel Paese di origine dei benefici maturati lavorando nel Paese di destinazione migratoria.

Dal contemperamento dei susposti strumenti giuridici che disciplinano le misure tese al controllo e alla gestione dei flussi migratori con l'impianto valoriale rappresentato dai principi consacrati nelle Convenzioni internazionali a tutela dei diritti inviolabili del migrante, scaturiscono gli ordinamenti giuridici nazionali su cui si fondano i Paesi più rappresentativi dell'UE, i quali da un lato mirano alla valorizzazione delle risorse umane offerte dai flussi migratori, ma dall'altro, non smettono di vigilare accuratamente sulla governabilità e gestione di tipo discrezionale sull'entità e sulla qualità dei flussi migratori, mediante l'emanazione di normative e legislazioni "speciali", sempre più efficaci e restrittive.

3.2 La tutela internazionale dell'emigrazione, della sicurezza sociale e delle condizioni di vita del migrante.

L'elaborazione dottrinale e normativa in materia di migrazioni internazionali, ha mosso i suoi primi passi con lo studio degli istituti della protezione diplomatica e della responsabilità degli Stati, culminati con l'individuazione degli "standards" minimi di

trattamento dello straniero, elaborati da innumerevoli trattati internazionali, oggi in gran parte sostituiti da atti di organizzazioni internazionali a cui gli Stati nazionali, anche se sempre più tardivamente e spesso solo formalmente, si adeguano e si conformano¹³³.

Secondo quanto afferma la dottrina maggioritaria, l'insieme degli strumenti internazionali volti alla realizzazione di un unico grande mercato del lavoro nel rispetto dei diritti umani universalmente riconosciuti, si basa sulle norme elaborate dal diritto internazionale consuetudinario¹³⁴; sugli accordi pattizi elaborati nel quadro dell'ONU, dell'OIL, del Consiglio d'Europa ovvero in sede comunitaria, ed infine sui trattati bilaterali e multilaterali, sottoscritti anche con l'intervento di altri organismi internazionali¹³⁵.

Assai rilevante è ovviamente l'attività dell'ONU¹³⁶, il cui punto più alto è costituito dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (la cosiddetta "Dudu") del 10 Dicembre del 1947, adottata dall'Assemblea Generale che stabilisce all'art. 2 il principio di non discriminazione quale garanzia inviolabile in favore dei migranti,

¹³³Per un'analitica esposizione delle fonti internazionali e comunitarie, si veda P. Magno, *"Il lavoro all'estero"*, Cedam, Padova, 1990, p. 54 e seg.

¹³⁴Per consuetudine internazionale, si intende "la prova di una pratica generale accettata come diritto", secondo l'art. 38.1 lettera b dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia; essa risulta costituita da un elemento oggettivo (comportamento costante ed uniforme o "*diuturnitas*") ed un elemento soggettivo (convinzione dell'obbligatorietà giuridica del comportamento stesso, ovvero "*opinio juris sive necessitatis*").

¹³⁵M. José Vaccaro, *"Livelli normativi e fenomeno migratorio"*, *op.cit.*, p. 33.

¹³⁶L'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite) è la principale Organizzazione internazionale creata e retta dalla Carta di San Francisco del 26 Giugno del 1945 e sottoscritta da 50 Paesi: essa si propone di rilanciare e migliorare il progetto fallito della Società delle Nazioni, a sua volta creata dopo il primo conflitto mondiale.

nonché il diritto di tutti gli individui alla libertà di movimento, a risiedere all'interno dei confini dello Stato ed a lasciare qualunque Paese, compreso il proprio ed a farvi ritorno liberamente nonché il diritto di asilo (artt.13 e 14)¹³⁷.

La “Dudu” più in generale, poggia su quattro pilastri: i diritti della persona (all'uguaglianza alla vita e alla libertà); i diritti che spettano all'individuo nei rapporti con i gruppi sociali ai quali partecipa (diritto alla riservatezza, a sposarsi, di proprietà); diritti politici (libertà di pensiero e di riunione) e diritti socio- economici (al lavoro ed all'equa retribuzione).

Nel 1991, in tale direzione, l'Assemblea Generale dell'Onu adottò la Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, evidenziando l'importanza del rispetto del principio di non discriminazione (art. 7), a garanzia di un trattamento non meno favorevole di quello riservato ai lavoratori nazionali e sancendo definitivamente il riconoscimento dei diritti umani dei lavoratori migranti e delle loro famiglie (artt.8-35), nonché l'assoluta intangibilità ed inviolabilità di tutti gli altri

¹³⁷Tale dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Dudu), pur non rivestendo natura vincolante, è assunta a principale fonte di riferimento per ciò che riguarda il catalogo dei diritti umani e delle libertà fondamentali per i successivi atti internazionali (di natura vincolante), tra cui il “*Patto internazionale sui diritti civili e politici*” ed il “*Patto sui diritti economici, sociali e culturali*”, entrambi firmati a New York il 16 Dicembre 1966, che rappresentano unitamente alla dichiarazione universale predetta, il nucleo fondante del Codice internazionale dei diritti umani. Tali accordi sanciscono i diritti universali in favore dei migranti che rivestono un carattere vincolante non condizionato da alcuna clausola condizionata dal principio di reciprocità. Tra tali garanzie, vi è anche il divieto assoluto di espulsione del migrante regolare se non per motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale.

diritti supplementari correlati alla situazione migratoria ed ai membri delle famiglie dei migranti(artt.36-56)¹³⁸.

Tale Convenzione appare fondamentale in quanto rappresenta lo strumento più completo finora elaborato a livello internazionale sui diritti delle persone migranti in quanto i diritti umani fondamentali sono estesi a tutti i lavoratori stranieri senza distinzione alcuna, indipendentemente dallo status giuridico (siano essi regolari che irregolari): menzione particolare spetta all'art. 2.1 che definisce il lavoratore migrante come chiunque eserciterà, esercita o abbia esercitato un'attività remunerata in uno Stato a cui non appartiene; inoltre, vengono sanciti all'art. 8 la libertà di movimento; all'art. 22 il divieto di espulsione collettiva e all'art. 44 il diritto al ricongiungimento familiare.

Più consistente appare la normativa proveniente dall'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro)¹³⁹, la quale organizzazione mediante molteplici raccomandazioni e convenzioni, ha sempre prestato attenzione alla questioni della condizione di lavoro dello straniero e alla sicurezza sociale del medesimo.

¹³⁸Sono contenute nella Convenzione altre specifiche disposizioni per particolari categorie di lavoratori emigrati (artt. 57-63), nonché viene istituito un apposito "Comitato per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia" deputato ad esaminare il grado di applicazione della Convenzione, obbligando gli Stati Membri a stilare periodiche relazioni sulla conformità dell'"agere" statale all'osservanza di tali disposizioni.

¹³⁹L'OIL è un istituto specializzato delle Nazioni Unite, operante sulla base di un "accordo di collegamento" stipulato tra le due Organizzazioni ai sensi dell'art. 57 della Carta delle Nazioni Unite, il quale pur essendo di fatto distinto ed autonomo, ne subisce comunque il controllo ed il coordinamento.

Nello stesso Trattato istitutivo, si ritiene che un effettivo progresso del genere umano sia possibile solo sulla base di una reale giustizia sociale: in particolare, nel preambolo si stabilisce che la protezione dei lavoratori che sono impiegati in un Paese diverso da quello da cui provengono, deve costituire necessariamente uno dei principali obiettivi dell'Organizzazione.

Per tali motivi, l'attività dell'OIL è di fondamentale importanza: all'uopo si ricorda la Convenzione numero 66 sul reclutamento e le condizioni di lavoro dei migranti e la relativa raccomandazione numero 61 del 1939; nonché la Convenzione numero 97 sulla migrazione per motivi di lavoro del 1949 e la raccomandazione numero 86, ratificata in Italia con la legge del 2 Agosto del 1952, numero 1305¹⁴⁰, con cui si assicurava in modo rigoroso ed efficace un controllo pubblico onde evitare lo sfruttamento da parte dei privati ed a frenare l'emigrazione, in modo tale da escludere un'esuberanza rispetto alle esigenze dei Paesi d'immigrazione.

Quest'ultima Convenzione perseguiva quale fine comune per i tutti i migranti la promozione di un trattamento non meno favorevole di

¹⁴⁰ Con tale legge, si dava ratifica ed esecuzione a ventisette convenzioni internazionali del lavoro, tra cui la Convenzione n. 3 concernente l'impiego delle donne prima e dopo il parto - Washington, 29 novembre 1919; la Convenzione n. 39 concernente l'assicurazione obbligatoria sulla vita dei salariati di imprese industriali e commerciali, delle professioni libere, nonché dei lavoratori a domicilio e del personale addetto ai lavori domestici - Ginevra, 29 giugno 1933; la Convenzione n. 40 concernente l'assicurazione obbligatoria sulla vita dei salariati delle imprese agricole - Ginevra, 29 giugno 1933; la Convenzione n. 42 concernente il risarcimento delle malattie professionali - Ginevra, 21 giugno 1934; la Convenzione n. 44 sulla disoccupazione involontaria - Ginevra, 23 giugno 1934; la Convenzione n. 59 che fissa l'età minima di ammissione dei fanciulli ai lavori industriali - Ginevra, 22 giugno 1937 e la Convenzione n. 60 concernente l'età di ammissione dei fanciulli ai lavori non industriali - Ginevra, 22 giugno 1937.

quello riservato ai lavoratori nazionali rispetto all'ingresso e al soggiorno, all'occupazione, alla professione, alla sicurezza sociale, all'assistenza sanitaria a sé e ai membri della propria famiglia ed ai diritti sindacali, nonché veniva stabilita la soppressione delle migrazioni clandestine e l'occupazione irregolari dei migranti.

Veniva, inoltre, garantita all'art. 9 della Convenzione la possibilità di poter trasferire i propri guadagni ovunque lo si desiderasse (le cosiddette "rimesse" il cui attuale sviluppo esponenziale sotto il profilo finanziario è oggetto di studi e di approfondimenti¹⁴¹).

Invero, da sempre l'OIL nei suoi provvedimenti, evidenzia come il fenomeno dell'emigrazione sia strettamente connesso al rapporto tra il livello di sottosviluppo economico ed i problemi di natura occupazionale: al riguardo, si rammentano vari tentativi di implementare l'occupazione in maniera sostenibile, mediante l'approvazione di numerosi Convenzioni, quali tra le più importanti si ricordano la numero 71 denominata "The Employment (Transition from war to peace)"; numero 72 denominata "The Employment service convention" e numero 73 denominata, infine, "Public Works (National Plannig)".

L'atto più esplicito, tuttavia, in tal senso, è rappresentato dalla Convenzione numero 122 del 1964 che obbliga gli Stati membri ad esprimere e perseguire una politica socio-economica attiva indirizzata a promuovere un'occupazione pienamente produttiva e liberamente

¹⁴¹Al riguardo molto interessante appare il contributo di Barsotti O. e E. Moretti, "Rimesse e cooperazione allo sviluppo", Milano, F. Angeli 2004.

scelta, al fine di stimolare la crescita ed innalzare gli standard di vita, “venendo incontro alle richieste di manodopera, superando la disoccupazione e la sottoccupazione”(art.1, paragrafo 1°).

Tale Convenzione mirava inoltre ad informare gli immigrati sulle possibili scelte sulla nazione di approdo, ragion per cui nella comunità internazionale fin da subito incominciò a delinearsi un novero di Stati più sensibili a tali tematiche, concependo virtuose politiche di accoglienza e di sviluppo occupazionale sostenibile¹⁴².

Non è un caso, tuttavia, come tale importantissima Convenzione non sia stata ratificata da molti Paesi, pur non richiedendo risultati precisi in termini occupazionali, né prevedendo disposizioni obbligatorie al riguardo e che, pertanto, siano state necessarie ben altre due Convenzioni nel 1988, la numero 168 e la numero 169, per poter sensibilizzare ulteriormente i Governi circa l’urgenza di dare risposte convincenti alla disoccupazione incipiente, atteso le crescenti preoccupazioni legate al fenomeno di crescita dell’emigrazione in Europa¹⁴³.

Particolare rilevanza, inoltre, rivestono in tema di sicurezza sociale le Convenzioni dell’OIL che stabilivano a livello internazionale uno schema giuridicamente valido per il mantenimento dei diritti di invalidità, di vecchiaia e dei diritti acquisiti o della mutua assistenza:

¹⁴² Per un esame accurato di tale Raccomandazione, si rimanda all’opera di L. Betten, “*International Labour law*”, Deventer, Boston, 1993, pag. 331 e seg., il quale presentando una selezione di problematiche fondamentali nel campo del diritto internazionale del lavoro, sotto il profilo delle questioni più incalzanti che investono i datori di lavoro e i lavoratori tutti, si propone di affrontare il tema dei lavori forzati, dell’uguaglianza di trattamento e delle condizioni sociali di lavoro dei migranti.

¹⁴³ M. José Vaccaro, “*Livelli normativi e fenomeno migratorio*”, *op.cit.*, p. 28.

al riguardo, si rammentano la numero 48 del 1935, la numero 118 del 1982 supportata dalla raccomandazione numero 167; la numero 157 del 1982 in tema di mantenimento dei diritti di sicurezza sociale; la numero 66 che afferma il principio di parità di trattamento in tema di retribuzione, condizioni di lavoro, diritto di partecipazione alle organizzazioni sindacali, imposizione fiscale e previdenziale e tutela giurisdizionale.

Particolare menzione spetta infine, alla Convenzione numero 143 del 1975 (ratificata in Italia dalla legge numero 158/1981 ed integrata dalla legge 943/1986) che appare di fondamentale rilevanza per molteplici ragioni.

Questa si articola in tre parti: la Parte I° riguarda il fenomeno dell'immigrazione clandestina e dell'occupazione illegale(artt.1-9); la Parte II° attiene all'eguaglianza di trattamento e di opportunità tra i lavoratori stranieri e nazionali (artt. 10-14) ed infine la III° che contiene le disposizioni finali; tutte queste sezioni risultano precedute da un lungo preambolo nel quale si ricordano le tappe fondamentali per la promozione dei diritti dei migranti quali le disposizioni contenute nella convenzione e nella raccomandazione sui lavoratori migranti del 1949, nonché le norme sancite nella raccomandazione sulla protezione dei lavoratori migranti del 1955 e nella convenzione e raccomandazione sulla politica dell'occupazione del 1964, in tema di libera circolazione dei lavoratori.

La Convenzione numero 143, quindi, si propone di assicurare uno standard minimo di protezione dei diritti umani fondamentali di tutti i migranti, già riconosciuti in seno alle Nazioni Unite che prevede il trattamento non meno favorevole da garantire ai lavoratori stranieri rispetto a quelli nazionali, indipendentemente da un vincolo di cittadinanza o da un regolare permesso di soggiorno; inoltre, particolare attenzione è dedicata alla lotta alla clandestinità ed ai lavoratori irregolari o illegalmente impiegati o in condizioni contrastanti con gli strumenti o accordi internazionali, multilaterali e bilaterali relativi, mediante l'espressa previsione di apposite sanzioni amministrative, civili e penali contro coloro che sostengono il fenomeno dell'illegalità (art. 6).

In sede europea, invece, una posizione centrale spetta alla Convenzione europea per la salvaguardia di diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (cosiddetta "CEDU", firmata nel 1950 ma entrata in vigore nel 1954), promossa dal Consiglio d'Europa, che costituisce a tutt'oggi la forma più evoluta di garanzia dei diritti umani¹⁴⁴.

¹⁴⁴ La Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali è stata elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa. Aperta alla firma a Roma il 4 novembre 1950, è entrata in vigore nel settembre del 1953. Nelle intenzioni dei suoi autori, si trattava di adottare le prime misure atte ad assicurare la garanzia collettiva di alcuni dei diritti previsti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948. La Convenzione da una parte enunciava una serie di diritti e libertà civili e politici e d'altra parte istituiva un sistema destinato a garantire il rispetto da parte degli Stati contraenti degli obblighi da essi assunti. Tre istituzioni condividevano la responsabilità di siffatto controllo: la Commissione europea dei Diritti dell'Uomo (istituita nel 1954), la Corte europea dei Diritti dell'Uomo (istituita nel 1959) e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, composto dai ministri degli affari esteri degli Stati membri o dai loro rappresentanti. Secondo la Convenzione del 1950, gli Stati contraenti e, nel caso in cui questi ultimi avessero accettato il diritto di ricorso individuale i ricorrenti individuali (individui, gruppi di individui o organizzazioni non governative), potevano inoltrare alla Commissione ricorsi contro gli Stati contraenti considerati responsabili di aver violato i

Essa, a differenza della “DUDU”, obbliga gli Stati firmatari al rispetto dei diritti umani, nei riguardi di chiunque sia sottoposto alla sua giurisdizione, senza alcuna riserva o eccezione, in conformità di un vero e proprio obbligo internazionale da parte delle nazioni che la sottoscrivono, la cui violazione comporta, in caso di denuncia, la possibilità di far valere in via giurisdizionale il diritto sostanziale violato presso la Corte europea dei diritti dell’uomo¹⁴⁵.

diritti garantiti dalla Convenzione. I ricorsi erano oggetto innanzitutto di un esame preliminare da parte della Commissione, che si pronunciava sulla loro ammissibilità (o ricevibilità), mettendosi in seguito a disposizione delle parti per tentare di ottenere una composizione amichevole. In caso di esito negativo, la Commissione redigeva un rapporto con cui accertava i fatti e esprimeva un parere sul merito del caso. Tale rapporto era trasmesso al Comitato dei Ministri. Nel caso in cui lo Stato convenuto avesse accettato la giurisdizione obbligatoria della Corte, la Commissione e qualunque Stato contraente interessato disponevano di un termine di tre mesi, decorrente dalla trasmissione del rapporto al Comitato dei Ministri, per portare il caso innanzi alla Corte affinché questa si pronunciasse con una decisione definitiva e vincolante. Gli individui non erano legittimati ad adire la Corte. Se un caso non veniva deferito alla Corte, il Comitato dei Ministri decideva se vi era stata o meno violazione della Convenzione e accordava alla vittima, se del caso, un’equa soddisfazione. Esso era parimenti responsabile della sorveglianza dell’esecuzione delle sentenze della Corte. A partire dall’entrata in vigore della Convenzione sono stati adottati dodici protocolli aggiuntivi. I Protocolli Nn° 1, 4, 6 e 7 hanno aggiunto altri diritti e libertà a quelli già garantiti dalla Convenzione. Il Protocollo n° 2 ha conferito alla Corte il potere di dare pareri consultivi. Il Protocollo n° 9 ha introdotto per i ricorrenti individuali la possibilità di portare il loro caso di fronte alla Corte, a condizione che detto strumento fosse stato ratificato dallo Stato convenuto e che il ricorso fosse accettato da un comitato di filtraggio. Il Protocollo n° 11 ha ristrutturato il meccanismo di controllo. Gli altri protocolli riguardavano l’organizzazione delle istituzioni predisposte dalla Convenzione e la procedura innanzi ad esse.

¹⁴⁵ La CEDU è stata poi integrata e modificata da 14 Protocolli aggiuntivi. I Protocolli II° e III° (entrati in vigore il 21 settembre 1970), V° (entrato in vigore il 20 dicembre 1971), VIII° (entrato in vigore il 1° gennaio 1990), IX° (entrato in vigore il 1° ottobre 1994) e X° (mai entrato in vigore) riguardano aspetti procedurali e sono stati superati dal XI Protocollo, firmato a Strasburgo l’11 maggio 1994 ed entrato in vigore il 1° novembre 1998, mentre i Protocolli I° (“Protocollo addizionale”, entrato in vigore il 18 maggio 1954), IV° (entrato in vigore il 2 maggio 1968), VI° (entrato in vigore il 1° marzo 1985), VII°^[1] (entrato in vigore il 1° novembre 1988), XII° (entrato in vigore il 1° aprile 2005) e XIII° (entrato in vigore il 1° luglio 2003) hanno aggiunto altri diritti (in particolare, il primo protegge la proprietà e decreta il diritto all’istruzione e a libere elezioni e il tredicesimo prevede l’abolizione della pena di morte in ogni circostanza). Attende invece ancora alcune ratifiche il Protocollo XIV°, firmato il 13 maggio 2004 e che consente a

A partire dal 1980, il crescente aumento del numero di casi portati innanzi agli organi della Convenzione rese sempre più arduo il compito di mantenere la durata delle procedure entro limiti accettabili; il problema si aggravò con l'adesione di nuovi Stati contraenti a partire dal 1990, in quanto se nel 1981 la Commissione aveva iscritto a ruolo 404 casi, essa ne registrava 4750 nel 1997 (peraltro il numero di dossier provvisori o non registrati aperti dalla Commissione nel corso dello stesso anno 1997 era salito a più di 12.000).

Le cifre relative alla Corte riflettevano una situazione analoga : 7 casi deferiti nel 1981, 119 nel 1997; questo carico di lavoro crescente dette luogo ad un lungo dibattito sulla necessità di riformare il meccanismo di controllo creato dalla Convenzione, culminato nell'adozione del Protocollo n. 11 alla Convenzione.

Lo scopo era di semplificare la struttura al fine di abbreviare la durata delle procedure e di rafforzare al tempo stesso il carattere giudiziario del sistema, rendendolo completamente obbligatorio e abolendo il ruolo decisorio del Comitato dei Ministri.

Entrato in vigore il 1° novembre 1998, questo Protocollo prevedeva un periodo transitorio di un anno (fino al 31 ottobre 1999), durante il quale la Commissione doveva continuare ad occuparsi dei casi che essa aveva dichiarato ricevibili prima di questa data.

Nel corso dei tre anni successivi all'entrata in vigore del Protocollo n. 11, il carico di lavoro della Corte ha conosciuto un aumento senza

organizzazioni internazionali come l'Unione europea, che però nello specifico non ne ha la competenza, di diventare parte della Convenzione.

precedenti; il numero di ricorsi registrati è passato da 5.979 nel 1998 a 13.858 nel 2001, che corrisponde ad un aumento di circa 130%.

Le preoccupazioni riguardo la capacità della Corte di occuparsi del volume crescente di ricorsi hanno generato delle richieste di risorse supplementari e speculazioni sulla necessità di una nuova riforma; durante la Conferenza ministeriale sui diritti dell'uomo tenutasi Roma il 3 e 4 novembre 2000 in occasione del 50esimo anniversario dell'apertura alla firma della Convenzione, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa venne invitato, tramite una risoluzione, ad *“avviare, nel più breve tempo possibile, una riflessione approfondita sulle diverse possibilità e opzioni allo scopo di garantire l'efficacia della Corte, tenendo conto della nuova situazione (...)”*. Per dar seguito a tale risoluzione, il Comitato dei Ministri ha creato, nel febbraio 2001, un Gruppo di valutazione, che ha emesso il suo rapporto nel settembre del 2001.

Esso raccomanda l'elaborazione di un progetto di Protocollo alla Convenzione che conferisca alla Corte il potere di rifiutare l'esame in dettaglio di ricorsi che non pongano alcuna questione sostanziale quanto alla Convenzione, così come la realizzazione di uno studio che stabilisca se sia o meno attuabile la creazione di una nuova e distinta divisione che si occupi dell'esame preliminare dei ricorsi.

L'8 novembre 2001 il Comitato dei Ministri ha dato l'incarico ai Delegati dei Ministri di procedere d'urgenza all'esame di tutte le

raccomandazioni contenute nel rapporto, incluse quelle riguardanti le misure che comportano la modifica della Convenzione.

Attualmente la Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla Convenzione, così come modificata, è composta da un numero di giudici pari a quello degli Stati contraenti (oggi sono attualmente quarantuno), e non vi è alcuna restrizione quanto al numero di giudici aventi la stessa nazionalità.

I giudici sono eletti, ogni volta per sei anni, dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; tuttavia, il mandato di una metà dei giudici eletti in occasione delle prime elezioni scadrà dopo tre anni, in modo che il rinnovo dei mandati della metà dei giudici abbia luogo ogni tre anni, mentre i giudici siedono nella Corte a titolo individuale e non rappresentano nessuno Stato.

Non possono esercitare alcuna attività incompatibile con i loro doveri di indipendenza e imparzialità o con la disponibilità richiesta da un'attività esercitata a tempo pieno; il mandato dei giudici scade allorquando raggiungono l'età di settanta anni, mentre la Corte plenaria elegge il suo presidente, due vice-presidenti e due presidenti di sezione per un periodo di tre anni¹⁴⁶.

¹⁴⁶Secondo il suo regolamento, la Corte si suddivide in quattro sezioni, la cui composizione, fissata per tre anni, deve essere equilibrata tanto dal punto di vista geografico che dal punto di vista di una rappresentazione proporzionata di ambedue i sessi e deve tener conto dei diversi sistemi giuridici esistenti nelle Parti contraenti. Due sezioni sono presiedute dai vice-presidenti della Corte, mentre le altre sezioni sono presiedute da dei presidenti di sezione eletti dalla Corte. I presidenti di sezione sono assistiti, e se del caso sostituiti, dai vice-presidenti di sezione. Dei comitati di tre giudici sono costituiti per un periodo di dodici mesi in seno a ciascuna sezione. Essi rappresentano un elemento importante della nuova struttura poiché svolgono gran parte della funzione di filtraggio che prima era svolta dalla Commissione. Delle camere di

La CEDU, a differenza della Carta Sociale Europea del 1961, (strumento che prevede la tutela dei diritti economici e sociali, di recente modificata da una Carta riveduta entrata in vigore nel 1999), nonché della Convenzione americana dei diritti dell'uomo del 1969, della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981 e della Carta araba dei diritti dell'uomo del 1994¹⁴⁷, rappresenta di fatto il primo e più efficace “strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo”¹⁴⁸, fondato sul principio dell'universalità dei diritti; da ciò deriva un nucleo fondamentale di garanzie in favore di tutti gli esseri umani e quindi, in primo luogo, dei migranti indipendentemente dalla nazionalità o dallo status giuridico di cittadino, straniero o apolide (si rammentano a titolo esemplificativo e non esaustivo il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza personale, il divieto all'arresto, la proibizione del genocidio del lavoro forzato, il diritto di proprietà, il

sette membri sono costituite in seno a ciascuna sezione, secondo un sistema di rotazione. Il presidente della sezione e il giudice eletto in relazione allo Stato in causa ne fanno parte di diritto. Quando il giudice eletto in relazione allo Stato in causa non è membro della sezione, egli partecipa in qualità di membro di diritto della camera. I membri della sezione che non partecipano ad una data seduta della camera siedono in qualità di supplenti. La Grande Camera della Corte è costituita da diciassette giudici. Vi siedono di diritto il presidente e i vice-presidenti della Corte e i presidenti di sezione. La Corte può, su richiesta del Comitato dei Ministri, dare pareri consultivi su delle questioni giuridiche riguardanti l'interpretazione della Convenzione e dei Protocolli. La decisione del Comitato dei Ministri di richiedere un parere alla Corte è presa a maggioranza.

¹⁴⁷ Tra gli altri strumenti internazionali a tutela dei diritti degli stranieri finora non citati ricordiamo: la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, la Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD, 1965), la Dichiarazione sui diritti umani degli individui che non hanno la cittadinanza dei Paesi in cui vivono (Risoluzione Assemblea Generale ONU, 13.12.1985, A/Res/40/144), la Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti (EMW, 1977) e la Convenzione europea sullo stabilimento (ECE, 1955).

¹⁴⁸ Sul punto molto efficace l'apporto di D. Tega, “*La Cedu e l'ordinamento italiano*”, in AA.VV., M. Cartabia (a cura di), “*I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*”, Bologna, 2007, pag. 67 e seg..

diritto a lasciare il proprio Paese di origine e di stabilimento nel nuovo Paese di approdo; la libertà di pensiero, coscienza, religione espressione, il riconoscimento della personalità giuridica.

Accanto a tali diritti sostanziali assolutamente incompressibili, vengono riconosciuti i diritti e le garanzie processuali parimenti fondamentali, quali l'uguaglianza di fronte alla legge, il diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso, a un equo e sollecito e giusto processo innanzi ad un organo giurisdizionale indipendente ed imparziale, il diritto di difesa, il riconoscimento del principio "nullum crimen sine lege".

Tutti i diritti sin ora enunciati costituiscono l'insieme dei diritti civili riconosciuti anche allo straniero (detti "di prima generazione"), quale standard minimo di protezione e tutela della persona, derogabili in casi eccezionali ed in virtù di particolari interessi quali la sicurezza interna ed il benessere economico della nazione, l'ordine, la sanità, la moralità pubblica, la salvaguardia e il rispetto dei diritti altrui.

Essi poiché postulano un'astensione dello Stato nei confronti dell'individuo e non richiedono di regola una politica attiva o la costituzione di strutture istituzionali pubbliche, ragion per cui appaiono di più semplice applicazione; al contrario, i diritti politici e socio-economici nonché il diritto alla pace ed allo sviluppo definiti "diritti di seconda e terza generazione", richiedono per la loro applicazione una politica attiva ed interventista dei Governi, ove si pensi, ad esempio, ai diritti socio-economici e culturali (istruzione,

integrazione, lavoro, assistenza sanitaria), che postulano misure normative atte all'integrazione sociale dei migranti e delle loro famiglie ovvero si ci soffermi sui diritti politici (accesso alle funzioni pubbliche, ed alla partecipazione negli affari pubblici)¹⁴⁹, strettamente correlati alla questione annosa della concessione ed acquisizione della cittadinanza da parte degli stranieri¹⁵⁰.

Dando per acquisito, almeno nel contesto comunitario, il rispetto di obblighi di diritto internazionale ai quali gli Stati devono attenersi nel trattamento degli stranieri, atteso la sostanziale inviolabilità ed intangibilità dei diritti di prima generazione, il riconoscimento e la tutela delle garanzie in favore ai cittadini provenienti da Paesi terzi è attualmente parte integrante della politica comunitaria sull'immigrazione, come si tratterà di seguito, che ne ha man mano "plasmato" i profili giuridici per quanto concerne la gestione degli ingressi, dello stabilimento dei lavoratori e dell'accesso al mercato del lavoro dei migranti, in ragione del supremo principio della sovranità e del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica esterno prima che interna.

¹⁴⁹Al riguardo si vedano gli interessanti contributi di P. Mengozzi, *"La tutela dei diritti umani nella giurisprudenza comunitaria"*, in *"Carta dei diritti fondamentali e Costituzione Europea"*, Milano, 2002., P. Bonetti, *"La condizione giuridica del cittadino extracomunitario: lineamenti e guida pratica"*, Rimini, Maggioli, 1994, p. 462 e seg.; E. Cannizzaro, *"La nuova disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento degli stranieri"*, in *"Rivista di diritto Internazionale"*, 1990, p. 71 e seg.; G. D'Auria, *"Aspetti giuridici dell'immigrazione extracomunitaria"*, in *"Rivista giuridica di diritto del lavoro"*, 1997, vol. primo, p. 141 seg..

¹⁵⁰ Tra i moltissimi saggi si veda M. Luciani, *"Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali"* in *"Atti del Convegno "Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati"*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Roma, 1999.

3.3 Il migrante nell'UE: dall'”indifferenza” del trattato di Roma, alla centralità delle nuove politiche dell'UE.

Nell'ambito dell'impianto originario del Trattato di Roma che nel 1957 ha fondato la Comunità economica europea (CEE), primo vero e proprio atto comunitario, ciò che balza subito agli occhi evidente è la carenza in capo al nuovo organismo sovranazionale europeo di una specifica competenza formale in materia di politiche di immigrazione e la conseguente mancata enucleazione e definizione di diritti peculiari in favore degli stranieri¹⁵¹.

Pertanto, tutto ciò riguardante l'ingresso, lo stabilimento ed il lavoro dei cittadini extracomunitari, rimaneva competenza esclusiva degli Stati membri, anche perché all'epoca della sottoscrizione del Trattato la manodopera straniera presente nella Comunità proveniva in prevalenza dagli Stati membri.

La politica dell'immigrazione rientrava, infatti, tipicamente all'interno di una sfera di azione rispetto alla quale gli Stati rivendicavano, sulla base del diritto internazionale, una sorta di potestà esclusiva di intervento politico e normativo.

Si comprende, quindi, come il principale obiettivo dei fondatori sia stato quello di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori comunitari, mentre agli Stati restava piena competenza nel disciplinare il trattamento dei cittadini di Stati terzi.

¹⁵¹M. Panebianco, “*La circolazione dei lavoratori nei Paesi della CEE*”, in “*Novissimo Digesto italiano Appendice*”, Volume II° Utet, Torino, 1981, p.1190.

Del resto, tra i principi fondanti del Trattato di Roma per la realizzazione del “mercato comune” rientravano l’eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali¹⁵², ma delle quattro libertà fondamentali, la libertà di circolazione delle persone è stata la più difficile da realizzare in quanto è quella che incide più direttamente sulle prerogative sovrane degli Stati membri¹⁵³.

Successivamente le linee di azione proposte dalle istituzioni comunitarie hanno riguardato principalmente due profili: un primo profilo ha riguardato il miglioramento del trattamento dei lavoratori extracomunitari da parte degli Stati membri, compresi gli aspetti dell’integrazione del lavoratore e dei membri della sua famiglia; il secondo profilo ha riguardato il tentativo di costruzione di una qualche forma di coordinamento contro l’immigrazione illegale e l’occupazione illegale.

Il Trattato di Maastricht, in tal senso, ha previsto competenze nuove volte a tentare di riequilibrare la dimensione economica con quella

¹⁵²Art. 117 CEE: «Gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera che consenta la loro parificazione nel progresso. Gli Stati membri ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l’armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dal presente Trattato e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative».

¹⁵³ L’espressione “libera circolazione delle persone” sebbene idonea, in astratto, a comprendere anche i cittadini di Paesi terzi, fu intesa sin dall’inizio limitativa ai soli cittadini degli Stati membri, in quanto sia l’art. 52 CEE sul diritto di stabilimento, sia l’art. 59 CEE sulla libera prestazione dei servizi, che facevano riferimento espressamente ai cittadini degli Stati comunitari.

I cittadini dei Paesi terzi, in base al Trattato, potevano comunque beneficiare di alcuni aspetti del mercato comune. Ad esempio, la libera circolazione delle merci comprende anche le merci immesse nel mercato comune indipendentemente dalla nazionalità degli operatori.

politica e sociale, mentre con il Trattato di Amsterdam si è realizzata una redistribuzione di competenze tra i “*tre pilastri*” dell’Unione, ridefinendo così i rapporti tra le competenze degli Stati membri e la Comunità europea.

Una importante novità è stata il trasferimento nel pilastro comunitario della disciplina di alcuni settori già rientranti nella cooperazione, essenzialmente intergovernativa, sulla giustizia e affari interni prevista dal Titolo VI° TUE, ora limitato alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

La competenza comunitaria è stata estesa alle politiche dei visti, dell’asilo, dell’immigrazione ed alle altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone ora rientranti nel Titolo IV° TCE.

L’obiettivo dello “spazio” perseguito dalle norme dei Trattati indica l’aspirazione ad un’Unione fondata sul rispetto delle libertà e dei diritti degli individui, nella quale sia realizzata la loro sicurezza anche attraverso l’integrazione dei sistemi giudiziari degli Stati membri, istituendo uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia per rendere effettiva la libera circolazione delle persone sul territorio dell’Unione europea e per lottare più efficacemente contro le forme gravi di criminalità¹⁵⁴.

¹⁵⁴Si veda sul punto gli interessanti spunti di A. Adinolfi, “*La libertà di circolazione delle persone*”, in G. Strozzi, (a cura di) in “*Diritto dell’Unione Europea, Parte speciale*”, Giappichelli, Torino, 2001, p. 67 e seg., nonché S. Angioi, “*Cittadino, straniero e immigrato: evoluzione del concetto e del rapporto di cittadinanza tra norme internazionali e diritto interno*”, in “*La Comunità Internazionale, n. 2/2000*”, p. 183 e seg..

Tale obiettivo richiede l'eliminazione dei controlli sulle persone all'atto di attraversamento delle frontiere interne senza distinzione tra cittadini comunitari e cittadini di Stati terzi¹⁵⁵.

L'esigenza di questo "spazio" si afferma con il Trattato istitutivo della Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992, proprio in ragione dell'ampliamento del processo di integrazione europea, oltre che alle tematiche economiche, e quelle relative alla nuova cittadinanza dell'Unione, alla difesa dei diritti umani, alla politica estera comune, ad una maggiore cooperazione in tema di giustizia e affari interni, in una logica di stato di diritto e con la volontà di rendere effettiva la libera circolazione delle persone anche con riferimento ai flussi migratori in atto verso gli Stati membri¹⁵⁶.

Lo "spazio" venne poi, istituzionalizzato con il Trattato di Amsterdam che "comunitarizza" l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile, mentre conserva nel "terzo pilastro" la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

Le materie relative alla giustizia e agli affari interni, sia del "primo" che del "terzo pilastro", restano comunque unite da un progetto comune: lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Lo "spazio" costituisce una evoluzione del concetto presente nell'Atto Unico Europeo (art. 13) di "spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali".

¹⁵⁶ Sul punto si veda B. Nascimbene, "Da Schengen a Maastricht", Giuffrè, Milano, 1995.

¹⁵⁷ La definizione di spazio di libertà, sicurezza e giustizia viene meglio esplicitata nel Piano d'azione di Vienna del Consiglio e della Commissione relativa al modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia del 3 dicembre 1998.

L'importanza affidata al ruolo di questi tre valori nell'ordinamento comunitario è tale da coinvolgere tanto le procedure di armonizzazione normativa tipiche del "primo pilastro" del Trattato CE, caratterizzate dal primato del diritto comunitario e delle sue linee di armonizzazione degli ordinamenti nazionali, quanto quelle della cooperazione intergovernativa nei settori giudiziari e di polizia in

Il concetto di "libertà" del Piano di azione, fa espressamente riferimento alle politiche di immigrazione e di asilo previste dal Trattato di Amsterdam, indicando come priorità l'obiettivo, da un lato, di combattere l'immigrazione illegale e, dall'altro, di garantire l'integrazione e i diritti dei cittadini di paesi terzi presenti legalmente nell'Unione, nonché il necessaria aiuto alle persone bisognose di protezione, come i richiedenti asilo, i rifugiati e gli sfollati.

Per quanto riguarda il concetto di "spazio di sicurezza", esso si collega naturalmente al concetto di "libertà", in quanto non si può usufruire appieno dei vantaggi offerti da uno spazio di libertà se non in uno spazio in cui cittadini possano sentirsi sicuri.

L'obiettivo convenuto nel Trattato di creazione di uno spazio europeo di sicurezza deve essere inteso come il tentativo di creare un quadro istituzionale nel cui ambito sviluppare un'azione comune tra gli Stati membri nei settori della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, e pertanto non solo offrire una maggiore sicurezza ai loro cittadini ma anche tutelare gli interessi dell'Unione, inclusi i suoi interessi finanziari. L'obiettivo dichiarato è prevenire e reprimere, al livello appropriato, la criminalità, organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode.

L'Unione europea attribuisce per questi compiti un ruolo centrale all'Ufficio europeo di polizia (Europol) come strumento per svolgere una indispensabile cooperazione europea nel tema della sicurezza mediante lo scambio di informazioni, il sostegno tecnico e operativo, l'analisi della minaccia e le relazioni sulla situazione.

Infine, per quanto riguarda il concetto di "spazio di giustizia", il Piano di Azione premette di tenere conto delle sostanziali diversità dei sistemi giudiziari degli Stati membri. Lo scopo dell'azione comunitaria su questo punto è di infondere nei cittadini comunitari un sentimento comune di giustizia. Ciò comprende la possibilità di accedere alla giustizia e che gli Stati membri instaurino una piena cooperazione giudiziaria tra loro.

Per realizzare uno spazio comune di giustizia, gli strumenti individuati dall'Unione sono:

a) una cooperazione giudiziaria in materia civile perché i cittadini che osservano la legge hanno il diritto di esigere che l'Unione semplifichi e faciliti il contesto giudiziario in cui vivono. Principi quali, la certezza del diritto e la parità di accesso alla giustizia, dovrebbero costituire un obiettivo essenziale che comporta una facile individuazione del giudice competente, una chiara indicazione del diritto applicabile, procedimenti rapidi ed equi nonché procedure di esecuzione efficaci.

b) una cooperazione giudiziaria in materia penale necessaria sia tra Stati membri che con Paesi terzi, in particolare in vista di una più intensa cooperazione di polizia per far fronte a fenomeni quali la criminalità organizzata, attraverso una semplificazione delle procedure e, dove necessario, di armonizzazione delle normative.

materia penale, tipiche del “*terzo pilastro*”, basate sul consenso unanime degli Stati membri anche se sotto l’impulso dell’Unione.

Tuttavia, la competenza sulla determinazione e la gestione dei flussi migratori di ingresso negli Stati membri rimane una competenza che resta saldamente sotto il controllo della sovranità statale, proprio perché gli Stati membri non appaiono disponibili ad accettare limitazioni su questo punto; di conseguenza, sulla fissazione di quote di ingresso dei cittadini extra-comunitari, i documenti comunitari tendono ad escludere questo aspetto da possibili armonizzazioni europee e si mira semmai a concordare le misure da adottare per il controllo e la gestione delle frontiere¹⁵⁸.

Per alcuni Governi degli Stati membri l’esistenza di un sistema di quote a livello nazionale rappresenta un punto non negoziabile di

¹⁵⁸L’obiettivo è consolidare e sviluppare la componente legislativa della politica di gestione integrata delle frontiere, precisando le norme che disciplinano l’attraversamento delle frontiere esterne e il ripristino dei controlli alle frontiere interne. Per quanto riguarda le frontiere estere, chiunque le attraversi sarà sottoposto a una verifica minima che consenta di stabilirne l’identità, dietro produzione o esibizione dei documenti di viaggio. Questa verifica minima consiste nel semplice e rapido accertamento della validità del documento e della presenza di indizi di falsificazione. Verifiche complementari possono riguardare i mezzi di trasporto e gli oggetti in possesso della persona: la verifica minima costituisce la regola per i cittadini dell’Unione e per tutti gli altri beneficiari del diritto comunitario alla libera circolazione. Al contrario, in ingresso e in uscita, i cittadini di Paesi terzi sono sottoposti a verifiche approfondite sulle condizioni di ingresso, nonché, se del caso, dei documenti che autorizzano il soggiorno e l’esercizio di un’attività professionale. Per un soggiorno non superiore a tre mesi nell’arco di sei mesi, i cittadini di Paesi terzi devono: essere in possesso di un documento di viaggio; essere in possesso di un visto valido, se richiesto; giustificare lo scopo del soggiorno previsto e disporre di mezzi di sussistenza sufficienti; non essere segnalati nel “SIS” ai fini della non ammissione; non essere considerati una minaccia per l’ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri. I cittadini di Paesi terzi che non soddisfano tutte queste condizioni saranno respinti dal territorio, fatte salve le disposizioni particolari relative al diritto d’asilo e altre ragioni umanitarie. Per quanto riguarda le frontiere interne, chiunque, indipendentemente dalla cittadinanza, può attraversarle senza che siano effettuate verifiche. La polizia può effettuare controlli nelle zone di frontiera come sul resto del territorio, a condizione che queste non abbiano effetto equivalente alle verifiche di frontiera esterna.

equilibrio di tutto il sistema della immigrazione legale e una sorta di riserva di competenza della sovranità¹⁵⁹.

Tuttavia, nell'analisi del fenomeno migratorio europeo, bisogna operare un primo distinguo: vi sono prima di tutto i flussi per i quali l'eventuale ammissione dipende da una valutazione discrezionale dello Stato ricevente:

di questa categoria fanno parte i diversi tipi di immigrazione legale a scopo di lavoro (subordinato, autonomo, stagionale, domestico, etc.).

Al riguardo si osserva che grazie alle nuove competenze affidate dal Trattato di Amsterdam, le politiche comunitarie possono affrontare in modo più incisivo le tematiche in questione, come l'obiettivo dell'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri, che presume una incisiva politica di integrazione da parte dei governi nazionali: al riguardo si osserva che già tre direttive del 1990, (numero 90/364; 90/365 e 90/366)¹⁶⁰, avevano riconosciuto il diritto di soggiorno anche a coloro che non svolgevano un'attività lavorativa.

In particolare, la prima direttiva riguardava tutti i cittadini di uno Stato membro a cui non erano applicabili le disposizioni relative al diritto

¹⁵⁹Il tema è di grande sensibilità politica anche se, l'argomentazione che gli Stati intendono governare il fenomeno dell'ammissione dei cittadini degli Stati terzi per motivi di lavoro, perché meglio posizionati per valutare le esigenze del mercato del lavoro nazionale, non appare sempre convincente.

La strategia delle istituzioni comunitarie parte comunque dal limite posto dall'assenza di una chiara competenza nei trattati comunitari e dalla complessità della materia.

Il Consiglio europeo di Tampere aveva marcato la necessità di adottare «una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi», tenendo conto dei diritti umani e politici e dei problemi dello sviluppo attraverso la cooperazione con i Paesi di origine e di transito.

¹⁶⁰Le tre direttive in questione sono rinvenibili in *GUCE*, 13 Luglio 1990, n. L. 180.

di soggiorno; ad essi veniva riconosciuto il diritto di soggiorno quinquennale (rinnovabile) in uno degli Stati membri a condizione che siano provvisti di risorse sufficienti ed affiliati ad un regime di assicurazione per le malattie.

Per quanto concerne le altre due direttive, la numero 365 riguardava il caso dei lavoratori salariati e non, che avevano cessato la propria attività professionale subordinando il riconoscimento del diritto di soggiorno anche in tal caso, all'esistenza di risorse sufficienti, al fine di evitare che i beneficiari rappresentino un aggravio per il sistema previdenziale del Paese membro ospitante; infine la direttiva numero 96/1993 che ha sostituito la 366/1990, ha riconosciuto il diritto di soggiorno agli studenti¹⁶¹.

¹⁶¹ M. J. Vaccaro, *op. cit.*, p. 46. Più facile, in tema di ammissione, è stata l'approvazione di normative settoriali, come la "Direttiva del 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato" che mira a ravvicinare le legislazioni nazionali relative alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi relativamente alle categorie citate. Oltre alla definizione delle condizioni di ammissione specifiche per ciascuna di tali categoria, la direttiva definisce il criterio principale per l'ammissione, ossia il fatto di disporre di risorse finanziarie sufficienti e, a seconda dei casi, l'accettazione in un istituto di insegnamento, la partecipazione a un programma scambio di alunni, la firma di una convenzione di tirocinio o la partecipazione a un programma di volontariato. Per quanto riguarda la durata della validità dei soggiorni rilasciati, essi variano in funzione della categoria cui i cittadini appartengono. Per gli studenti il permesso di soggiorno è rilasciato per un periodo di almeno un anno rinnovabile se il titolare continua a soddisfare le condizioni riconosciute dalla legge. Per i tirocinanti non retribuiti la durata della validità del permesso di soggiorno è pari alla durata del tirocinio ma non può essere superiore ad un anno. In casi eccezionali, può essere prorogato una sola volta ed esclusivamente per il tempo necessario al conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta dal Paese membro. (mentre, per i volontari la durata massima è di un anno). Di contenuto analogo alla direttiva precedente, è la "Direttiva del 2005 relativa all'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica" che "definisce condizioni per l'ammissione dei ricercatori dei paesi terzi negli Stati membri per una durata superiore a tre mesi al fine di svolgervi un progetto di ricerca nell'ambito di convenzione di accoglienza con un istituto di ricerca". Il permesso di soggiorno rilasciato è valido per un periodo minimo di un anno ed è rinnovabile. Se la durata prevista del progetto di ricerca è inferiore a un anno, il permesso di soggiorno è rilasciato per la durata del progetto.

Oltre a questo tipo di flusso che dipende dal lavoro, vi è una seconda categoria di “flusso”, che gli Stati di destinazione sono tenuti giuridicamente ad ammettere, e che dipende dalla presenza di determinati requisiti che variano nei diversi ordinamenti nazionali: l’immigrazione dovuta al ricongiungimento familiare; le migrazioni “forzate” bisognose di accoglienza e protezione anche per obblighi internazionali come i richiedenti asilo, i rifugiati e i profughi.

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

Ad incrementare quest’ultima categoria vi sono anche le violazioni dei soggiorni di breve durata perché non è infrequente la permanenza oltre il termine consentito che contribuisce a generare situazioni di irregolarità del soggiorno (cosiddetto “*overstayers*”)¹⁶².

In particolare uno degli atti comunitari più rilevanti al riguardo è costituito dalla “Comunicazione del 2004 intitolata “Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale”, in cui la Commissione

¹⁶²Sempre del 2002 è il “*Libro verde su una politica comune di rimpatrio delle persone soggiornano illegalmente negli Stati membri*”. Il Libro verde affronta le tematiche inerenti al rimpatrio, come elemento integrante per una politica comunitaria generale in materia di immigrazione e di asilo, senza trascurare il rispetto dei diritti umani e la cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti. Vengono poi affrontate le ipotesi di ravvicinamento e miglioramento della cooperazione fra gli Stati membri in materia di rimpatrio, comprese la possibilità di norme comuni, di norme sulla riammissione fra Stati membri, di norme sul transito fra Stati membri, una cooperazione operativa e i programmi di rimpatrio.

analizza il rapporto esistente tra flussi migratori legali e clandestini, con riferimento anche agli accordi di cooperazione con i Paesi terzi.

Secondo la Commissione, “esiste un legame tra la migrazione legale e illegale, ma questa relazione è complessa e certamente non di tipo diretto poiché occorre prendere in esame numerosi fattori diversi.

Nessuna misura adottata singolarmente sembra produrre un impatto decisivo. In ogni caso, l’attuazione di dette misure deve essere basata sul rafforzamento dello scambio di informazioni, della consultazione e della cooperazione tra gli Stati membri dell’Unione europea”.

Anche di recente, nella Comunicazione della Commissione del 2006 relativa ad un approccio globale in materia di migrazione, si afferma che “la gestione dei flussi migratori in un mondo globalizzato lancia sfide crescenti e mutevoli cui l’Unione europea è chiamata a fornire una risposta globale”.

Dunque, nessun vincolo per gli Stati e nessuna previsione di quote o flussi a livello dell’Unione europea; anzi, la previsione di quote o flussi regolamentati a livello comunitario è solo un’ auspicabile prospettiva futura , perché i Trattati CE e UE non contengono alcun riferimento in tal senso e la volontà emersa in diverse occasioni da alcuni Stati membri sembra non lasciare margini di azione alle istituzioni comunitarie.

Appare chiaro, tuttavia, anche alla luce delle garanzie internazionali consacrate universalmente in favore dei lavoratori stranieri che i migranti, devono avere riconosciuti i diritti per uno status giuridico

certo, e per un riconoscimento di uno status di residente di lungo periodo che comporta una più ampia serie di garanzie, a seconda della durata del soggiorno¹⁶³.

In tema di diritti “di seconda e terza generazione”, un discorso a parte merita la questione dei diritti politici, ed in particolare quelli elettorali, riconosciuti agli immigrati legalmente presenti nel territorio degli Stati membri: invero, il processo di integrazione dei migranti ha fatto emergere nuovi bisogni e nuove domande che determinano nuovi interrogativi sul divario esistente tra cittadinanza economica e sociale, da un lato e cittadinanza politica dall’altro e sul concetto di appartenenza allo Stato moderno¹⁶⁴.

¹⁶³ In particolare, l’art. 63, punti 3° e 4° del Trattato CE, costituisce il fondamento giuridico degli atti comunitari che incidono direttamente sul trattamento dei cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo. Come specificato meglio dalle Conclusioni del Consiglio di Tampere, *“l’Unione europea deve garantire l’equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell’UE”*, in modo che alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata si possa garantire in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell’UE, come, ad esempio, il diritto a ottenere la residenza, ricevere un’istruzione, esercitare un’attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo. Nel *“Libro Verde del 2005 sull’approccio dell’Unione europea alla gestione della migrazione economica”*, viene affermata l’importanza di una politica comunitaria in materia di immigrazione per motivi economici che garantisca alle persone ammesse uno status giuridico certo e una serie di diritti che ne facilitino la loro integrazione.

¹⁶⁴ Il capitolo del Trattato C.E. relativo alla “cittadinanza dell’Unione” definisce la cittadinanza europea prevedendo l’attribuzione ai cittadini di alcuni diritti, fra cui la capacità elettorale, attiva e passiva, sia alle elezioni locali che quelle europee. La nuova disciplina mette in discussione aspetti importanti della sovranità nazionale in relazione soprattutto alle attuali dimensioni e significato del diritto di cittadinanza.

Da sempre collegato al concetto di sovranità, infatti, lo status di cittadino è stato inteso storicamente come attribuzione esclusiva di diritti opponibili a chiunque abbia una diversa nazionalità, secondo un modello statalista teso a privilegiare le singole identità nazionali. Accanto a questa definizione, tuttavia, vi è sempre stata un’interpretazione parallela per la quale ogni cittadino è titolare di diritti universali. Questa seconda concezione, definita *“modello societario”*, identifica la cittadinanza con la partecipazione dell’individuo al destino della comunità in cui vive. In questa prospettiva gli stranieri

possono vedere attenuate le differenze tra la loro condizione e quella dei cittadini formali, ottenendo pari opportunità e il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali. La legge che disciplina l'attribuzione della cittadinanza in Italia è la n° 91 del 1992 che ha riformato la precedente normativa in vigore dal lontano 1912.

Pur non essendo trascorsi molti anni dalla sua pubblicazione, questa legge risulta già inadeguata e deficitaria. La sua nascita è difatti legata ad una visione parziale e per nulla lungimirante del fenomeno migratorio, in linea con quanto aveva espresso la legge Martelli, approvata solo qualche anno prima. Agli inizi degli anni 90, non era stato affatto compreso come la crescita della presenza straniera e la sua stabilizzazione nel contesto demografico italiano fosse un dato inevitabile. La legge riafferma infatti il principio dello "ius sanguinis" come unico mezzo di acquisto della cittadinanza a seguito della nascita, efficace sia da parte del padre che da quella della madre. Come nella normativa precedente l'acquisto automatico della cittadinanza *iure soli* continua a rimanere limitato ai figli di ignoti, di apolidi, o ai figli che non seguono la cittadinanza dei genitori. Viene inoltre confermata la comunicazione reciproca tra i coniugi della propria cittadinanza, recepita già dalla legge n° 123 del 1983 e viene introdotta la possibilità di possedere la doppia cittadinanza. L'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge avviene tanto attraverso "ius sanguinis" che "ius soli", in ambedue i casi ai due principi deve unirsi la volontà della persona interessata. L'art. 4 richiede infatti la manifestazione di volontà sia nell'ipotesi di acquisto da parte di persone nate all'estero ma figli di cittadini, sia da parte di persone nate in Italia ma figli a loro volta di non cittadini. L'ipotesi della nascita del territorio è però sottoposta a condizioni più rigorose rispetto alla legge del 1912, soprattutto in tema di residenza legale che deve essere ininterrotta fino al raggiungimento della maggiore età. Un più stretto rigore rispetto al passato caratterizza anche la norma relativa alla naturalizzazione ordinaria, per la quale l'art. 9 richiede allo straniero extracomunitario una residenza di ben dieci anni a differenza dei cinque prima previsti. Il principio dello "ius sanguinis", rafforzato in questa legge, è stato ereditato direttamente dalla legislazione civile dell'Italia preunitaria e poi riaffermato dalla prima legge organica sulla cittadinanza che era appunto quella del 1912. Esso è storicamente collegato al principio di nazionalità e costituiva uno strumento di conservazione dell'identità nazionale in uno Stato che, a causa della sua difficile condizione economica, vedeva un considerevole numero di cittadini lasciare il paese per emigrare all'estero. Il principio dello *ius soli* è stato invece adottato più che altro dai paesi luoghi di destinazione dei flussi migratori. Queste nazioni, caratterizzate da ampi territori e da una popolazione insufficiente per garantire lo sviluppo economico, avevano bisogno di vedere aumentato il numero dei loro cittadini e il ricorso a questo principio parve una soluzione ottimale. Nell'Italia di adesso, le mutate condizioni economiche e la invertita evoluzione dei processi migratori rendono sempre meno opportuna la preminenza dello "ius sanguinis" sullo "ius soli". La natura di questa legge, fortemente sbilanciata nella protezione della discendenza, non trova più ragione nella tutela degli emigranti nostrani e risulta invece ostile all'integrazione degli stranieri oggi presenti, oltre che in contrasto con i principi emersi dalle normative degli altri paesi U.E. La sua stessa presenza all'interno dell'ordinamento italiano appare sempre più estranea. La riforma della condizione dello straniero, seguita alle direttive comunitarie in materia, riconosce, almeno per lo straniero lungo residente, la parità dei diritti. La legge 40/98, in particolare, prevede attraverso la carta di soggiorno, un percorso di progressivo ampliamento delle capacità giuridiche che dovrebbe culminare con la concessione del voto. Questo iter è sempre più spesso indicato dai rappresentanti del Governo come 'riconoscimento dei diritti di cittadinanza' ed anche se il termine è usato con un'accezione più socio-politica che tecnica, lascia intendere la necessità di una profonda riforma della disciplina sulla materia. Sembra essersi creata infatti una disarmonia tra le norme che indirizzano dall'alto le politiche di immigrazione e le norme che dal basso, definiscono l'appartenenza o l'esclusione della singola persona da

Sempre in tema di diritti dei migranti in ambito comunitario, molto rilevante appare la “Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea”¹⁶⁵, proclamata a Nizza nel dicembre 2000, dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

Essa prevede il riconoscimento di importanti e fondamentali principi quali all’art. 7 il rispetto della vita privata e della vita familiare che comprende il ricongiungimento familiare; all’art. 15 l’equivalenza dei diritti nelle condizioni di lavoro tra cittadini comunitari e cittadini di Stati terzi autorizzati a lavorare in uno Stato membro; all’art. 18 il diritto di asilo nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951 e relativo Protocollo; all’art. 19 il divieto delle espulsioni collettive nonché l’espulsione, allontanamento, estradizione, verso uno Stato in cui esista il serio rischio di essere sottoposti alla pena di morte, tortura o altri trattamenti inumani o degradanti; all’art. 21 il divieto di ogni forma di discriminazione, includendo tra le possibili ragioni di essa anche le caratteristiche genetiche di un individuo.

Infine, particolare attenzione spetta al diritto al ricongiungimento familiare in ragione del quale vige l’obbligo della tutela della famiglia

quell’ultimo privilegio di status rimasto nel diritto moderno” che è appunto la cittadinanza. Considerare gli stranieri dei non cittadini indebolisce, quando non vanifica, il riconoscimento dei diritti che le politiche di immigrazione hanno nel tempo concesso fino all’attuale parità di trattamento in ambito civile e in parte in quello sociale. La mancata revisione della legge 91\92 inoltre protrae l’esistenza di una fascia sempre più estesa di contribuenti (cittadini sostanziali) che si trovano, almeno da un punto di vista formale, in un gradino inferiore nonostante le politiche ad essi relative cerchino di avvicinarli agli occupanti del gradino superiore.

¹⁶⁵Allo stato attuale pur non avendo efficacia vincolante, essa costituisce, una garanzia per i diritti dei migranti dettando linea guida nell’elaborazione degli atti comunitari da adottare, attesa la portata universale dei diritti enunciati e riconosciuti alla persona, a prescindere dalla cittadinanza e dalla residenza degli individui che possono beneficiare di questi diritti.

e del rispetto della vita familiare, sancito da molti strumenti di diritto internazionale e anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Allo scopo di introdurre nel diritto comunitario norme comuni in materia è stata adottata la Direttiva del 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, la quale nel preambolo prevede che il ricongiungimento familiare “contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel trattato”.

In base a tale direttiva, i cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno in uno degli Stati membri della durata di almeno un anno e che hanno una possibilità reale di restare in pianta stabile, possono chiedere il ricongiungimento familiare i cui beneficiari sono il coniuge del richiedente il ricongiungimento e i figli minorenni della coppia, compresi i figli adottivi.

Gli Stati membri possono autorizzare l'ingresso e il soggiorno anche di ascendenti in linea retta e di primo grado, dei figli ma coniugati e del convivente non coniugato.

Requisiti essenziali sono la prova al momento della richiesta di ricongiungimento, di poter disporre di un alloggio e di un'assicurazione contro le malattie e di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari.

Oltre ad un titolo di soggiorno della stessa durata di quello della persona che chiede il ricongiungimento, i familiari otterranno l'accesso all'istruzione, la possibilità di lavorare e la formazione professionale allo stesso titolo della persona che chiede il ricongiungimento.

Inoltre, si afferma che nell'ambito di applicazione del Trattato che istituisce la Comunità e del Trattato sull'Unione, è vietata ogni discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le eccezioni previste nei Trattati stessi¹⁶⁶.

In conclusione, allo stato attuale, fermo restando la valenza assoluta dei diritti umani universali "di prima generazione", l'Unione europea riconosce al cittadino, proveniente da Paese terzo e legalmente residente una serie di diritti che tendono a ridurre il divario rispetto al cittadino comunitario, soprattutto sul fronte dei diritti sociali, non tuttavia su quello dei diritti politici.

Per quanto riguarda, invece, i diritti sociali, come rilevato, molto dipende dall'implementazione degli Stati membri, dalla loro tradizione ed esperienza migratoria e dalla struttura e possibilità dei rispettivi *welfare* che possono determinare una limitazione alla effettiva possibilità del godimento di tali diritti, al fine di creare una reale integrazione dei migranti nel tessuto sociale del Paese di approdo.

¹⁶⁶L'art. 45 garantisce ai cittadini dell'Unione la libertà di circolazione e soggiorno nell'ambito del territorio degli Stati membri e prevede anche che tali libertà possano essere conferite, conformemente ai Trattati, ai cittadini di Paesi terzi che risiedano legalmente nel territorio di uno Stato membro.

Il tutto è lasciato chiaramente all'ampia discrezionalità dei Governi europei; tuttavia, vale la pena di ricordare che sulla questione dell'integrazione è stato dedicato il Consiglio europeo a Salonicco nel giugno del 2003, nel quale venne sottolineata l'importanza della cooperazione e dello scambio di informazioni in materia di integrazione al fine di rafforzare il coordinamento delle pertinenti politiche a livello nazionale e di Unione europea, per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente, ai quali, dovrebbero essere accordati diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE ivi compresi quelli concernenti i diritti sociali e politici.

Invero, in quel Consiglio, si affermò che solo un'effettiva integrazione poteva contribuire alla coesione sociale e al benessere economico, e si sollecitarono misure politiche per l'occupazione, la partecipazione economica, l'istruzione e la formazione linguistica, la sanità ed i servizi sociali, l'alloggio e le problematiche urbane nonché la cultura e la partecipazione alla vita sociale, sulla base di diritti ed obblighi reciproci.

Appositamente dedicata al tema dell'integrazione è stata anche la Comunicazione del 2003 su immigrazione, integrazione e occupazione, secondo la quale l'integrazione degli immigrati regolari nelle società di destinazione appare un elemento chiave per il successo delle politiche di gestione dell'immigrazione, atteso che la manodopera straniera considerato il consistente calo demografico

delle nostre società, contribuisce allo sviluppo economico del Paese di destinazione.

Per la realizzazione di questi obiettivi è necessario sviluppare, secondo tale Comunicazione, un nuovo approccio multisetoriale, che tenga conto non solo degli aspetti economici e sociali dell'integrazione, ma anche delle questioni legate alla diversità culturale e religiosa, alla cittadinanza, alla partecipazione e ai diritti politici", sulla base dell'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro, nonché di politiche che favoriscano l'istruzione e la formazione linguistica degli immigrati; la gestione delle "questioni urbane" e l'adeguamento dei servizi sanitari e sociali¹⁶⁷.

Una politica globale, dunque, che promuova il pieno coinvolgimento e la partecipazione attiva degli immigrati alla vita civile, nell'ambito di un processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali sull'acquisto della cittadinanza e di semplificazione dell'accesso a tale *status*, anche mediante l'utilizzo di strumenti giuridici innovativi quali il conferimento della "cittadinanza civile" per i non cittadini stabilmente residenti nello Stato¹⁶⁸.

¹⁶⁷Va ricordato, in proposito, che il IV° Forum Parlamentare dell'Euromediterraneo, tenutosi a Bari il 17-18 Giugno 2002, ha affrontato l'argomento varando un importante documento nel quale, si afferma che *"La politica dell'UE e dei paesi partner del Mediterraneo in materia di immigrazione deve garantire il rispetto dei diritti e delle libertà dei richiedenti asilo e degli immigrati per ragioni economiche, diritti garantiti da diverse convenzioni internazionali, in particolare la Convenzione internazionale sulla tutela dei diritti dei lavoratori migranti e dei loro familiari (Nazioni Unite, 1990) e che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE prevede che determinati diritti spettino "ad ogni individuo", indipendentemente dalla sua cittadinanza"*.

¹⁶⁸ Di particolare interesse, in tema, è il documento presentato nel novembre 2004 dalla Commissione europea intitolato: *"Manuale per l'integrazione"*. Il manuale vuole essere uno strumento utile per i responsabili delle politiche di integrazione e per gli operatori del

Peraltro, i diritti umani, nel loro complesso, stanno subendo un'evoluzione sempre più accentuata nel tempo, sia per l'approfondimento della portata dei singoli diritti, sia per una certa tendenza a veder aggiungere sempre nuovi diritti a quelli di più antica origine.

È per questo motivo che oggi si parla di “una quarta generazione” dei diritti umani, tra cui si annoverano il diritto al suffragio universale su base di eguaglianza; i sistemi di votazioni libere, di elezioni periodiche e libere; il diritto di tutti i cittadini all'elettorato passivo e, quel che più interessa notare in questa sede, il diritto dei cittadini di scegliere liberamente attraverso mezzi costituzionali e democratici il loro sistema di governo; in tale direzione il diritto allo sviluppo, come comunemente inteso ed il diritto alla democrazia come presupposto per l'attuazione ed il godimento dei diritti umani fondamentali internazionalmente protetti, appare un binomio inscindibile.

3.4 Gli strumenti pattizi internazionali in tema di immigrazione: dagli accordi di riammissione alla cooperazione per la crescita dei Paesi sottosviluppati del Mediterraneo.

Uno dei settori dove appare evidente la volontà degli Stati membri di preservare il più possibile le proprie prerogative è quello delle

settore in tutti i Paesi dell'Unione per contribuire anche allo sviluppo di un quadro comune europeo sull'integrazione.

relazioni esterne: invero, relativamente ai visti, all'asilo, all'immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone del Titolo IV° TCE, il Trattato di Amsterdam ha ommesso di prevedere una competenza specifica al riguardo, anche se la presenza di implicazioni esterne nelle politiche in questi settori è evidente.

Ammessa l'esistenza di una competenza esterna comunitaria nelle materie previste dal Titolo IV TCE, resta da valutarne la natura, esclusiva o concorrente, di tale competenza.

Al riguardo, vengono in rilievo alcune dichiarazioni e un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, la cui finalità era quella di preservare, almeno in parte, la competenza degli Stati membri a concludere accordi internazionali nelle materie previste dal Titolo IV° TCE.

In primo luogo, il Protocollo (n. 31) sulle relazioni esterne degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne stabilisce che: "Le disposizioni sulle misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne di cui l'art. 62, punto 2, lett. a), del Titolo IV° del Trattato non pregiudicano la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con i Paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettino il diritto comunitario e gli altri accordi internazionali pertinenti".

Il Protocollo sembra, quindi, escludere, in materia di attraversamento delle frontiere esterne, una competenza comunitaria esclusiva a

negoziare e concludere con i Paesi terzi accordi che incidano su quelle norme, preservando di fatto il diritto degli Stati membri a concludere accordi internazionali con i Paesi terzi.

Unico limite nell'esercizio di possibili accordi degli Stati membri è che "rispettino il diritto comunitario e gli altri accordi internazionali pertinenti".

Ai fini dell'analisi delle competenze esterne della Comunità europea nelle materie previste dal Titolo IV° TCE, occorre poi esaminare alcune dichiarazioni allegate all'atto finale del Trattato di Amsterdam. In primo luogo la Dichiarazione n. 16 sull'art. 62, punto 2, lett. *b*), in cui gli Stati membri concordano che, in sede di definizione delle regole in materia di visti relativi a soggiorni di durata non superiore a tre mesi, "si tenga conto di valutazioni di politica estera dell'Unione e degli Stati membri"; in secondo luogo la Dichiarazione n. 18 sull'art. 63, punto 3, lett. *a*), preserva il diritto degli Stati membri di negoziare e concludere accordi con Paesi terzi in materia di politiche volte a regolare l'immigrazione legale, sempre che tali accordi rispettino il diritto comunitario; infine, la Dichiarazione n. 19 sull'art. 64, par. 1, nella quale gli Stati membri convergono che nell'esercizio delle loro responsabilità per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna, essi tengano conto di valutazioni di politica estera. Quale che sia la rilevanza giuridica o esclusivamente politica, queste dichiarazioni costituiscono comunque un valido strumento interpretativo alle disposizioni richiamate.

Dal punto di vista politico, già nel 2002 la Commissione europea aveva adottato una Comunicazione sull'integrazione delle questioni connesse all'immigrazione nelle relazioni dell'Unione con i Paesi terzi, avanzando una strategia per rafforzare il dialogo nei confronti di numerosi Paesi del Mediterraneo e dei Balcani, nonché di Russia ed di Ucraina.

Il documento si prefigge un triplice obiettivo: reinserire il fenomeno migratorio in un contesto più ampio, tenendo conto dei fattori che sono all'origine dell'emigrazione internazionale, della situazione specifica delle persone bisognose di protezione e degli effetti dell'emigrazione internazionale sui Paesi in via di sviluppo; fare una rapida analisi della politica comunitaria in materia di immigrazione e del modo in cui il problema delle migrazioni è integrato nei programmi e nelle politiche della cooperazione esterna comunitaria; fornire orientamenti per lo sviluppo della politica comunitaria, al fine di migliorare la gestione dei flussi migratori e, in particolare, la lotta all'immigrazione clandestina¹⁶⁹.

Ancora prima in tema di partenariato, dando seguito agli orientamenti già definiti dai Consigli europei di Lisbona (giugno 1992), Corfù (giugno 1994) e Essen (dicembre 1994) e alle proposte della Commissione, l'Unione europea (UE) aveva deciso di istituire un nuovo contesto per le sue relazioni con i paesi del bacino mediterraneo in vista di un progetto di partenariato.

¹⁶⁹La Comunicazione conclude che *“Le varie politiche e i vari strumenti dell'azione esterna dell'Unione europea, ivi compresa la politica di sviluppo, possono dare un contributo importante alla soluzione delle cause dei flussi migratori”*.

Questo progetto si è concretato in occasione della conferenza di Barcellona che ha riunito, il 27 e 28 novembre 1995, i quindici ministri degli Esteri degli Stati membri dell'UE e quelli dei seguenti dodici paesi terzi mediterranei (PTM): Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese; la Lega degli Stati arabi e l'Unione del Maghreb arabo (UMA) sono state invitate così come la Mauritania (in qualità di membro dell'UMA).

La conferenza ha gettato le basi di un processo che avrebbe dovuto portare all'istituzione di un quadro multilaterale di dialogo e di cooperazione tra l'UE e i Paesi terzi mediterranei; in occasione di questo incontro, i 27 Paesi partecipanti hanno adottato all'unanimità una dichiarazione e un programma di lavoro.

La dichiarazione euro-mediterranea definiva, infatti, un quadro multilaterale che associava strettamente gli aspetti economici e di sicurezza e comprende, inoltre, la dimensione sociale, umana e culturale.

Sin dal preambolo, i partecipanti affermavano la loro volontà di superare il classico bilateralismo che ha contrassegnato a lungo le relazioni euro-mediterranee, investendole di una dimensione nuova, fondata su una cooperazione globale e solidale.

Il nuovo partenariato globale euro-mediterraneo si articolava in tre assi principali: il partenariato politico e di sicurezza mira a realizzare uno spazio comune di pace e di stabilità; il partenariato economico e

finanziario intendeva consentire la creazione di una zona di prosperità condivisa; il partenariato sociale, culturale e umano intendeva sviluppare le risorse umane, favorire la comprensione tra culture e gli scambi tra le società civili.

Le parti si impegnavano ad agire in conformità della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, come pure di altri obblighi a norma del diritto internazionale, segnatamente quelli risultanti dagli strumenti regionali ed internazionali: erano più volte ribaditi i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (comprese la libertà di espressione, la libertà di associazione, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione).

La dichiarazione precisavano che occorreva accogliere favorevolmente, mediante il dialogo tra le parti, gli scambi di informazioni su questioni attinenti ai diritti dell'uomo, alle libertà fondamentali, al razzismo ed alla xenofobia; le parti si impegnavano ad introdurre lo Stato di diritto e la democrazia nei loro sistemi politici, riconoscendo in questo quadro il diritto di ciascun partecipante di scegliere e sviluppare liberamente il suo sistema politico, socio-culturale, economico e giudiziario.

I firmatari si erano inoltre impegnati a rispettare la loro uguaglianza sovrana, l'uguaglianza di diritti dei popoli e il loro diritto all'autodeterminazione.

I partecipanti avevano, inoltre, convenuto che le relazioni tra i loro Paesi poggiano sul rispetto dell'integrità territoriale, sul principio di

non intervento negli affari interni e sulla composizione pacifica delle controversie, nonché di combattere il terrorismo, la criminalità organizzata e il flagello della droga in tutti i suoi aspetti.

La creazione di una zona di prosperità condivisa nel Mediterraneo presupponeva necessariamente uno sviluppo socioeconomico sostenibile ed equilibrato, nonché il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni, l'aumento del livello di occupazione e la promozione della cooperazione e dell'integrazione regionale.

Per il conseguimento di tali obiettivi, i partecipanti convenivano di stabilire un partenariato economico e finanziario che sia volto a instaurare gradualmente una zona di libero scambio; attuare un'opportuna cooperazione ed un'azione concertata a livello economico nei settori pertinenti; potenziare sostanzialmente l'assistenza finanziaria dell'Unione Europea ai suoi partners.

L'intensificazione della cooperazione e della concertazione a livello economico tra l'UE e i PTM riguardava in modo prioritario alcuni settori importanti: gli investimenti e il risparmio privato: i Paesi terzi mediterranei dovranno eliminare gli ostacoli agli investimenti esteri diretti ed incentivare il risparmio interno al fine di promuovere lo sviluppo economico¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Secondo la dichiarazione di Barcellona, l'introduzione di un ambiente favorevole agli investimenti avrà come conseguenza il trasferimento di tecnologie e l'aumento della produzione e delle esportazioni. Il programma di lavoro prevede una riflessione volta ad individuare gli ostacoli agli investimenti così come gli strumenti necessari per favorire tali investimenti, compreso nel settore bancario. la cooperazione regionale come fattore chiave per favorire la creazione di una zona di libero scambio; la cooperazione industriale e il sostegno alle piccole e medie imprese (PMI); il rafforzamento della cooperazione ambientale; la promozione del ruolo della donna nello sviluppo; l'introduzione di

Le parti convenivano, inoltre, di elaborare un programma di priorità riguardo ad altri settori, come le infrastrutture di trasporto, lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e l'ammodernamento delle telecomunicazioni; si impegnavano inoltre a rispettare i principi del diritto marittimo internazionale, ad incoraggiare la cooperazione tra collettività locali ed a favore della pianificazione territoriale, nonché a promuovere la cooperazione nel settore statistico e riconoscevano, inoltre, che la scienza e la tecnologia avevano un considerevole influsso sullo sviluppo socio-economico.

Ai sensi della dichiarazione di Barcellona, le parti quindi instauravano un partenariato in ambito sociale, culturale ed umano finalizzato al ravvicinamento ed alla comprensione tra popoli e ad una migliore percezione reciproca e fondato da un lato, sul delicato compromesso tra l'esistenza, il riconoscimento e il rispetto reciproco di tradizioni, di culture e di civiltà diverse su entrambe le sponde del Mediterraneo e dall'altro, sulla valorizzazione delle radici comuni.

Al fine di garantire un controllo della realizzazione degli obiettivi del partenariato, la dichiarazione prevede riunioni periodiche dei ministri degli Esteri dei partner mediterranei e dell'UE; le riunioni sono preparate da un "Comitato euro-mediterraneo per il processo di Barcellona" che si riunisce periodicamente a livello di alti funzionari.

strumenti comuni in materia di conservazione e di gestione razionale delle risorse ittiche; l'intensificazione del dialogo e della cooperazione nel settore dell'energia; lo sviluppo della cooperazione relativa alla gestione delle risorse idriche; l'ammodernamento e la ristrutturazione dell'agricoltura.

Il comitato è incaricato, inoltre, di fare il punto della situazione, dare una valutazione del seguito del processo di Barcellona ed aggiornare il programma di lavoro.

Le diverse azioni decise nel quadro del partenariato saranno oggetto di verifica attraverso riunioni tematiche ad hoc di ministri, alti funzionari e esperti, scambi di esperienze e di informazioni, contatti tra i partecipanti della società civile o con qualsiasi altro mezzo appropriato¹⁷¹.

Le medesime tematiche migratorie sono state rilanciate anche nel quadro dei “classici” Accordi di associazione con i Paesi del Maghreb (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia), negli Accordi di partenariato e di cooperazione all’interno delle strategie comuni dell’Unione europea per la Russia, l’Ucraina e la regione del Mediterraneo, nel dialogo con i Paesi dell’Africa dei Carabi e del Pacifico (A.C.P.), e nel processo di stabilizzazione e di associazione per i Balcani.

Ciò in ragione del fatto che negli anni a venire, il fabbisogno europeo di nuovi lavoratori è destinato a crescere, insieme ai flussi migratori; soltanto attraverso uno sforzo congiunto da entrambi i lati del Mediterraneo sarà possibile gestire questa situazione, godendone i benefici potenziali.

¹⁷¹ La settima conferenza euro-mediterranea dei ministri degli Affari esteri, riunitisi a Lussemburgo il 30 e 31 maggio 2005 ("Barcellona VII"), ha permesso di valutare i risultati conseguiti e di discutere sugli orientamenti generali per il futuro del partenariato euro-mediterraneo. La riunione ha tra l'altro predisposto la riunione straordinaria ad alto livello che si terrà a Barcellona dal 27 al 29 novembre 2005 per celebrare il 10° anniversario del partenariato e definire una serie di azioni per il futuro. Questi due eventi hanno costituito i punti culminanti dell'"Anno del Mediterraneo" 2005.

Alcuni importanti impegni in questa direzione erano già contenuti nella Strategia comune dell'Unione europea per la regione mediterranea, adottata dal Consiglio europeo, nel giugno 2000: promuovere la trasparenza e l'affidabilità dei sistemi normativi dei Paesi partner al fine di incoraggiare gli investimenti stranieri e di incoraggiare i migranti regolari ad avviare attività in favore del co-sviluppo dei Paesi d'origine; assicurare che le norme in materia di trasferimento dei profitti siano liberalizzate e trovare soluzioni per evitare la doppia tassazione, specialmente nei confronti dei migranti regolari e dei doppi cittadini; lavorare con i partner mediterranei per affrontare la questione migratoria prendendo pienamente in considerazione le realtà economiche, sociali e culturali che questi ultimi hanno di fronte.

Un tale approccio richiede la lotta alla povertà, il miglioramento delle condizioni di vita e delle opportunità d'impiego, la prevenzione dei conflitti, il consolidamento delle istituzioni democratiche e la garanzia del rispetto dei diritti umani; sviluppare un approccio comune per garantire l'integrazione sociale dei cittadini degli Stati *partner* mediterranei che abbiano soggiornato legalmente in uno Stato membro per un certo periodo e siano titolari di un titolo di soggiorno di lunga durata, con l'obiettivo di dotarli di uno *status* giuridico paragonabile a quello dei cittadini europei¹⁷².

¹⁷² A. Guarneri, “Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell’Unione Europea nell’ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali”, IRPPS-CNR, “Working Paper” N. 05/05. La studiosa osserva che attualmente si sta delineando una particolare convergenza a livello europeo sia nelle politiche di limitazione dei flussi in

E' evidente che una prospettiva strategica di questo tipo, che voglia fare delle migrazioni un fattore di co-sviluppo e di integrazione tra le due rive del Mediterraneo, esige che le diverse iniziative bilaterali di cooperazione siano integrate da programmi ambiziosi di portata regionale¹⁷³.

Un aspetto prioritario nella dimensione esterna delle politiche comunitarie menzionate, riguarda la necessità di prevedere obblighi di riammissione, con appositi accordi e clausole *ad hoc*.

Detti accordi erano già previsti nell'ambito della cooperazione Schengen ed sono stati riproposti e rafforzati negli ultimi anni.

In linea di principio, il Paese terzo si deve assumere l'obbligo di riammettere nel proprio territorio i propri cittadini che abbiano fatto ingresso in modo irregolare nel territorio comunitario.

Dall'omissione di controllo da parte del Paese terzo discende la responsabilità e l'obbligo di porvi rimedio e, pertanto di riammettere sul proprio territorio nazionale le persone in questione.

La preoccupazione di stabilire regole comuni per assicurare l'allontanamento (respingimento o "*refoulement*" ed espulsione) dello straniero irregolare ha quindi suggerito la necessità di stabilire standard comuni tra i Paesi dello "spazio comune" e accordi uniformi di riammissione con gli Stati terzi dai quali provengono o transitano

entrata, sia per la tendenza a concretizzare misure di integrazione e protezione legislativa degli immigrati residenti.

¹⁷³Per un'analisi della politica italiana in materia di ammissione, inserita nel quadro di una ricostruzione critica della politica migratoria nazionale, si veda F. Pastore, "*La politica migratoria*", in R. Aliboni - F. Bruni - A. Colombo - E. Greco, (a cura di), "*L'Italia e la politica internazionale*", Il Mulino, 2000; nonché F. Pastore, "*La politica migratoria*", in IAI-ISPI, (a cura di), "*L'Italia e la politica internazionale*", Il Mulino, 2001.

gli stranieri irregolari o clandestini che violano le norme sull'ingresso o soggiorno degli Stati membri¹⁷⁴.

Questi principi furono ribaditi anche dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 dove, in base alle nuove competenze conferite dal Trattato di Amsterdam in tema di riammissioni, si "invita il Consiglio a concludere accordi di riammissione o a includere clausole tipo in altri accordi fra la Comunità europea e i Paesi terzi o gruppi di Paesi pertinenti"¹⁷⁵.

Nelle conclusioni di Tampere, si chiede inoltre di "sviluppare l'assistenza ai paesi di origine e transito, al fine di promuovere il rientro volontario e di aiutare le autorità di tali Paesi a rafforzare la loro capacità di combattere efficacemente la tratta degli esseri umani e di adempiere i loro obblighi di riammissione nei confronti dell'Unione e degli Stati membri".

Con lo scambio di note con la Tunisia in materia di riammissione (6 agosto 1998), ad esempio, l'Italia si è impegnata a contribuire con 15 miliardi di lire all'ammodernamento tecnologico degli apparati tunisini preposti al controllo delle frontiere e con ulteriori 500 milioni di vecchie lire alla costruzione di centri di accoglienza per i cittadini di

¹⁷⁴ In tal modo, G. Danese - A. Stocchiero, "Una politica di "integrazione circolare degli immigrati", in CESPI, "Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali italiani", Working Paper n. 9, Giugno 2000.

¹⁷⁵ Sul punto F. Pastore, "L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti", in "Rivista di diritto internazionale", n. 4/1998. In una prospettiva comparativa, si veda K. Hailbronner, "Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals", in "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", n. 1/1997.

paesi terzi riammessi dalla Tunisia in vista dell'allontanamento verso il paese d'origine.

Il negoziato italo-tunisino sulla riammissione si è svolto in parallelo con la riunione della Grande Commissione Mista italo-tunisina sulla cooperazione tra i due Paesi, che ha deciso lo stanziamento da parte dell'Italia di 150 miliardi in tre anni (a cui si aggiungono 100 miliardi per opere già stanziate).

Più recentemente, sempre in Italia, è stato approvato definitivamente dal Senato nel 2009, il testo dell'accordo di "*amicizia partenariato e cooperazione*" tra Italia e Libia, il quale rappresenta l'ultimo tassello di una serie di intese bilaterali tra i due paesi, utile ad ottenere in cambio, da parte della Libia, l'attuazione degli accordi di pattugliamento al fine di contrastare le partenze dalla Libia verso l'Italia, che prevede un risarcimento alla Libia per i danni coloniali, in cambio di un pattugliamento delle coste libiche al Nord e delle frontiera Sud, nel deserto.

Nel quadro di una più generale tendenza alla moltiplicazione degli accordi bilaterali in materia di riammissione con i maggiori paesi di emigrazione e di transito, le autorità di governo di diversi Stati europei hanno raggiunto intese (a partire dal già citato trattato ispano-marocchino del febbraio 1992) o avviato negoziati in materia con gli omologhi mediterranei.

Le istituzioni comunitarie hanno sostenuto questa linea di azione diplomatica, inserendo negli accordi euro-mediterranei di associazione

clausole che impegnano le parti a un dialogo mirato in materia di riammissione: per esempio, l'accordo con la Tunisia (sottoscritto a Bruxelles il 17 luglio 1995, entrato in vigore il 1° marzo 1998) prevede che tra le Parti si instauri un "dialogo periodico problemi relativi [...] all'immigrazione clandestina e alle condizioni di rimpatrio delle persone la cui situazione è irregolare rispetto alla legislazione in materia di soggiorno e di stabilimento in applicazione nel paese ospite" (art. 69, 3° comma, lett. d); lo stesso accordo colloca, inoltre, tra le "azioni di cooperazione in campo sociale" aventi "carattere prioritario", il reinserimento delle persone rimpatriate a causa del carattere illegale della loro situazione rispetto alla legislazione dello Stato in questione" (art. 71, 1° comma, lett. b)¹⁷⁶.

Al riguardo, di fondamentale importanza appare l'adozione nella riunione del Consiglio giustizia e affari interni del 2 dicembre 1999 della decisione relativa all'inclusione del modello di clausola di riammissione negli accordi comunitari e negli accordi tra la Comunità europea, i suoi Stati membri e i Paesi terzi.

In base a questa decisione, le direttive di negoziato dovranno riguardare i punti indicati dal Consiglio: come primo punto, si chiede di cooperare per prevenire e controllare l'immigrazione clandestina e lo Stato terzo si assume l'obbligo di riammettere il proprio cittadino presente illegalmente nel territorio di uno Stato membro, su richiesta di quest'ultimo e senza ulteriori formalità; come secondo punto si

¹⁷⁶ Una formulazione pressoché identica è contenuta nell'accordo con il Marocco (fatto a Bruxelles il 26 febbraio 1996, entrato in vigore nel marzo 2000).

domanda di concludere un accordo, tra Stato terzo o della Comunità per disciplinare gli obblighi reciproci di riammissione, compreso l'obbligo di riammissione di cittadini di altri Paesi e di apolidi; infine si chiede di concludere, in attesa di un accordo fra lo Stato terzo e la Comunità, degli accordi bilaterali fra tale Stato e i singoli Stati membri al fine di disciplinare obblighi specifici di riammissione.

Infine, si chiede di esaminare anche le possibili altre iniziative per prevenire e controllare l'immigrazione clandestina.

Gli accordi, quindi, che siano comunitari, misti o bilaterali, devono perseguire le stesse finalità, indicate dalle istituzioni comunitarie, atteso che sussiste la competenza propria della Comunità europea a concludere accordi, mentre gli accordi bilaterali, conclusi dagli Stati membri, dovranno essere compatibili con il diritto comunitario.

In mancanza di una competenza esclusiva in materia di riammissione, gli Stati membri dovranno, comunque, anche al fine di rispettare l'obbligo dell'art. 10 TCE di leale cooperazione con le istituzioni comunitarie, esercitare in modo coordinato e coerente le competenze che riguardano la realizzazione di finalità, quale la politica di immigrazione, rilevanti sia all'interno, sia all'esterno della Comunità.

Inoltre, la Commissione è tenuta ad includere una "clausola sull'immigrazione", in ogni accordo internazionale concluso con i Paesi terzi o entità regionali: questa clausola include vari aspetti dell'immigrazione, in *primis* la riammissione, ma anche l'immigrazione legale.

Uno degli strumenti utilizzati in questi accordi di riammissione è quello della concessione di quote premiali, come incentivo per migliorare nella lotta contro l'immigrazione illegale, anche se da un lato la riduzione delle quote viene usata come reazione alla mancata vigilanza dello Stato contraente.

Il dialogo con i Paesi terzi è un elemento rilevante nella politica migratoria europea, per una migliore gestione dei flussi migratori, legali e illegali, lo sviluppo di nuove politiche per l'immigrazione ai fini di lavoro, nonché per attenuare gli effetti negativi delle migrazioni sui Paesi di origine.

Come già sottolineato nelle conclusioni dei Consigli europei di Tampere (ottobre 1999), di Siviglia (giugno 2003) e di Salonicco (giugno 2003), l'Unione europea riconosce il bisogno di “un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei Paesi e delle regioni di origine e transito, “per ridurre il divario economico tra Paesi di destinazione e di origine, in modo da diminuire la pressione migratoria”¹⁷⁷.

¹⁷⁷Molto interessante sotto questo profilo la ricerca di soluzioni innovative anche a livello europeo, tra le quali spicca l'esperimento realizzato, a partire dalla fine del 1998, ad opera del Gruppo ad alto livello su asilo e migrazioni (“*High-Level Working Group on Asylum and Migration*”, noto con l'acronimo inglese HLWG).

L'attività del HLWG ha uno stretto legame, diretto e indiretto, con la politica europea nei confronti delle migrazioni transmediterranee, atteso che tra i sei paesi su cui si è concentrato l'esercizio di analisi interdisciplinare delle cause dei flussi migratori e di pianificazione interpilastro delle politiche di controllo e prevenzione svolto da quest'organismo, vi sono infatti due Stati rivieraschi del Mediterraneo (Albania, con la regione circostante, e Marocco), che rappresentano rispettivamente il più importante paese di emigrazione della regione (in termini relativi, cioè di proporzione degli emigrati sulla popolazione totale) e il paese mediterraneo con il più alto numero di cittadini

Da ultimo, va ricordata la risoluzione approvata dal Parlamento Europeo alla Conferenza di Valencia del 2002, che, al punto 3) “si compiace del rilancio del progetto di Carta di pace e di stabilità che era stato abbandonato dopo la Conferenza euro-mediterranea di Stoccarda, con riserva di una migliore definizione del suo contenuto e si pronuncia contro qualsiasi intervento militare nella regione; -al punto 4) “prende atto del testo sulla lotta contro il terrorismo, che si riferisce essenzialmente alle convenzioni e ai testi internazionali; ribadisce che la lotta contro il terrorismo deve essere condotta nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali “-al punto 10) “deplora le gravi violazioni dei diritti dell'uomo in vari Paesi partner del processo di Barcellona, in particolare dopo la firma di un accordo d'associazione; infine, chiede l'instaurazione di meccanismi specifici che consentano un'applicazione concreta e più efficace della clausola degli accordi euro-mediterranei di associazione concernente i diritti dell'uomo”.

Del resto, uno dei momenti chiave della cooperazione è il passaggio dal concetto di sviluppo a quello di co-sviluppo, laddove esso serve ad indicare un rapporto di crescita comune (crescita economica, ma anche intellettuale, culturale, ecc.), nel quale le posizioni relative di entrambe le parti crescono insieme, si modificano, si intrecciano, pur

residenti all'estero (dopo la Turchia), nonché quello con il più forte potenziale di emigrazione ulteriore, in termini assoluti.

D'altra parte, anche gli altri quattro paesi esaminati dal Gruppo ad alto livello (Afghanistan, con la regione circostante; Iraq, con una forte attenzione non ufficialmente dichiarata per la Turchia; Somalia; Sri Lanka) sono emissari di flussi migratori che transitano in gran parte per il bacino mediterraneo.

restando individuabili e misurabili. Solo alla fine degli anni '80- inizio anni '90 venne elaborato un nuovo concetto economico: quello del partenariato come modello di sviluppo usato soprattutto per i Paesi mediterranei ed esso ha rappresentato un nuovo avanzamento concettuale, per la costituzione di una grande area di partenariato, quindi di convivenza, di sviluppo condiviso, e così via.

Il rafforzamento del dialogo con i Paesi del Mediterraneo è quindi necessitato da tale logica oltre che dai legami culturali, economici e politici che caratterizzano da secoli i rapporti della UE con i popoli dell'area mediterranea e che non possono rimanere ancora disattesi.

La UE ha, in tal senso, varato il programma MEDA che costituisce lo strumento finanziario principale per la realizzazione del partenariato euro-mediterraneo. MEDA significa, infatti, "misure tecnico-finanziarie a sostegno della riforma delle strutture socio-economiche nei paesi extracomunitari del Mediterraneo".

Il programma va al di là dei tradizionali aiuti allo sviluppo, poiché mira ad instaurare una cooperazione finanziaria con l'area mediterranea basata sul libero commercio e la transizione economica attraverso il finanziamento di iniziative bilaterali e regionali ed il sostegno alla realizzazione degli accordi europei¹⁷⁸.

¹⁷⁸Avviato nel 1995, il programma MEDA è il principale strumento finanziario per l'attuazione del partenariato euro-mediterraneo e delle sue attività. Il sostegno fornito consente ai Paesi interessati di conseguire tre obiettivi: rafforzare la stabilità politica e la democrazia in uno spazio comune di pace e di sicurezza, creare una zona di prosperità economica condivisa e sostenere la creazione di una zona di libero scambio tra l'UE e i partner mediterranei entro il 2010; istituire legami più stretti fra i popoli di questi paesi tramite partenariati culturali, sociali ed umani. Nel periodo 1995-2001, MEDA ha rappresentato 5.071 miliardi di euro dei 6,4 miliardi di risorse di bilancio assegnati alla

Questo approccio è stato ripreso anche dal Programma dell'Aia attualmente in corso, dove si afferma che per una politica comune in materia di immigrazione e per una gestione efficace dei flussi migratori, “è necessario un investimento serio nelle relazioni con i Paesi terzi, di origine non meno che di transito, in particolare attraverso strategie di assistenza e di cooperazione, nell'interesse reciproco dei paesi terzi e dell'Unione”.

Per la realizzazione di tali obiettivi, la Commissione nel 2005 ha adottato una Comunicazione sul rapporto tra sviluppo e immigrazione dei Paesi terzi, con cui si prevede un dialogo ampio su tutti i fronti dell'immigrazione e delle questioni connesse, fornire l'assistenza tecnica necessaria per migliorare la gestione dell'immigrazione legale e mirare a rimuovere le cause dell'immigrazione, come la povertà e l'insicurezza, per favorire lo sviluppo, nonché il contenimento delle spinte migratorie, sia per le relazioni che gli immigrati continuano a mantenere con i Paesi di origine.

cooperazione finanziaria tra l'UE e i suoi partners. Queste sovvenzioni del bilancio comunitario vanno di pari passo con prestiti consistenti concessi dalla BEI. Nel periodo in questione, l'86% delle risorse assegnate a MEDA sono state assegnate in modo bilaterale ai partner ammissibili del finanziamento bilaterale: Algeria, Egitto, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese, mentre il 12% è stato stanziato per attività regionali (delle quali possono beneficiare i 12 partner mediterranei e i 15 Stati membri dell'UE). Il restante 2% è andato agli uffici assistenza tecnica. Integrando le iniziative nazionali con un programma MEDA a livello regionale, si potrà assicurare la realizzazione degli obiettivi del partenariato euro-mediterraneo. L'attuazione delle attività nell'ambito di un programma regionale contribuisce, infatti, ad ottenere notevoli benefici in termini di efficacia o di impatto rispetto ad una molteplicità di programmi nazionali. Inoltre, alcuni dei problemi individuati presentano una dimensione transnazionale e, per essere risolti correttamente, richiedono una cooperazione regionale (o sub-regionale), in particolare nella prospettiva di un'integrazione Sud-Sud. Dal 2002, le attività di cooperazione con la Turchia sono finanziate con una dotazione finanziaria a parte e non più tramite MEDA. Le attività sono pianificate ed eseguite dalla DG Allargamento. MEDA si trova attualmente nella seconda fase di programmazione (2000-2006) con una dotazione di 5.350 miliardi di euro.

Per la determinazione degli strumenti che costituiranno gli atti di base per gli stanziamenti comunitari a sostegno dei programmi di cooperazione esterna, è stata presentata nel 2006 dalla Commissione la Comunicazione relativa ad un Programma tematico di cooperazione con i Paesi terzi nei settori dell'emigrazione e dell'asilo, la quale mira a diffondere informazioni sul quadro giuridico per la migrazione e sulle condizioni di ingresso e soggiorno sul territorio comunitario; dare informazioni sulle opportunità e le necessità di manodopera negli Stati membri e sulle qualifiche dei candidati all'emigrazione dei Paesi terzi; sostenere la formazione prima della partenza dei candidati all'emigrazione legale verso l'Unione europea e promuovere l'elaborazione e l'attuazione di quadri legislativi per i lavoratori migranti nei Paesi terzi¹⁷⁹.

Nel 2005 la Commissione pubblica un'altra Comunicazione relativa ad "una strategia sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia", che risponde alla richiesta del Programma dell'Aia di adottare una strategia sulla dimensione esterna dello spazio.

L'azione della Comunità con i Paesi terzi dovrà incentrarsi prevalentemente sui diritti umani, sul consolidamento istituzionale e buona "governance", su migrazione, asilo e gestione delle frontiere, lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, insieme ai

¹⁷⁹Nell'ambito di questo programma, "La Commissione intende coinvolgere i paesi terzi nelle azioni finanziate dal programma tematico, al fine di favorire la partecipazione attiva dei paesi stessi. A tal fine, i paesi terzi saranno informati, attraverso i canali opportuni, in merito agli inviti a presentare proposte e alle azioni programmate e messe in atto".

principi per orientare tale cooperazione, cioè differenziazione geografica, partenariato e flessibilità¹⁸⁰.

Tale Comunicazione mira a dimostrare che “la dimensione esterna della giustizia e affari interni contribuisca a uno spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia, sostenendo nel contempo gli obiettivi politici delle relazioni esterne dell’UE, fra cui la condivisione e la promozione dei valori di libertà, sicurezza e giustizia nei Paesi terzi”.

Successivamente, nel 2006 la Commissione ha puntato al rafforzamento della dimensione esterna delle politiche di immigrazione, adottando la Comunicazione relativa ad “un approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione” che si concentra in particolare sugli Stati africani e le organizzazioni regionali”.

La Comunicazione propone incentivi ai dialoghi e alla cooperazione con l’Africa su tutte le questioni legate all’immigrazione, dall’immigrazione legale e illegale all’aumento della protezione per i rifugiati, al rafforzamento dei legami tra politica in materia di immigrazione e la politica di sviluppo, suggerendo la creazione anche

¹⁸⁰E' solo in un'epoca assai recente che gli studiosi, gli analisti e (in un secondo tempo) i “*policymakers*” hanno cominciato a prendere atto di questa radicale trasformazione dei fenomeni migratori, con esiti divergenti sul terreno propriamente politico. Per alcuni, la transnazionalità insita nelle migrazioni contemporanee è diventata un pretesto per opporsi a dinamiche di integrazione stabile, basate sull'accesso pieno, seppur graduale, ai diritti di cittadinanza tipici delle democrazie occidentali. Per altri, invece, la crescita di importanza della dimensione transnazionale è una tendenza che la politica deve assecondare, sostenere e dirigere per ragioni più generali; essa rappresenta infatti una straordinaria occasione per massimizzare la ricaduta positiva delle migrazioni, sia per i paesi di destinazione sia per quelli di origine. La parola-chiave di questo nuovo paradigma culturale e politico è “*co-développement*” – neologismo introdotto inizialmente in Francia, che designa uno sviluppo parallelo e sinergico del paese di origine e di quello di destinazione, in cui il migrante funge da scintilla iniziale e da fattore trainante.

di portali informativi sulla mobilità professionale e sulle opportunità di lavoro in Europa, per agevolare il collegamento tra domanda e offerta di lavoro, promuovere la formazione professionale e corsi di lingua, in modo da offrire ai potenziali migranti maggiori possibilità di trovare una occupazione legale.

A questo scopo, la Commissione propone anche la creazione nei Paesi terzi di centri di assistenza per la migrazione finanziati dalla Comunità, che potrebbero anche agevolare la gestione dei lavoratori stagionali, gli scambi di studenti e ricercatori e altre forme di circolazione legale delle persone.

Tutte queste disposizioni hanno determinato nei Paesi del Mediterraneo nuove prospettive in tema di diritti sociali dei migranti: in Turchia, nell'ambito del processo di avvicinamento all'UE, si sono facilitate le procedure di riammissione dei migranti illegali attraverso molteplici negoziazioni con i Paesi di origine e transito dei migranti e si è ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie; in Egitto, in seguito all'adozione nel 2003 del nuovo codice unificato del lavoro, i diritti sociali e professionali degli immigrati hanno cominciato ad essere riconosciuti; in Giordania, solo negli ultimi anni, gli immigrati possono beneficiare di diritti sociali e del sistema sanitario locale, nonché fare investimenti e possedere proprietà¹⁸¹.

¹⁸¹I. Caruso, "I flussi migratori", in P. Malanima (a cura di), "Rapporto sull'economie del Mediterraneo. Edizione del 2007", ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 60-61.

Il percorso per una consacrazione totale e completa di tali diritti appare ancora lunga; soprattutto negli ultimi anni, abbiamo assistito ad una progressiva chiusura delle frontiere, ad un inasprimento dei controlli; la limitazione di questa libertà naturale di spostamento è la conseguenza di una trasformazione radicale nelle società contemporanee, che hanno costruito grandi ricchezze nell'ultimo secolo, ma allo stesso tempo, hanno eretto un alto muro difficile da attraversare, per coloro che risiedono nell'emisfero Sud del mondo.

L'Europa, quindi, è chiamata ad un delicatissimo compito: coniugare i diritti dei migranti con lo sviluppo dei Paesi a destinazione migratoria, rilanciando un reale processo sociale ed economico di integrazione.

Dall'esito di tale "sfida", dipenderà il futuro di tutti i popoli che si affacciano sulle rive del bacino del Mediterraneo.

Capitolo IV

LA LUNGA EVOLUZIONE DELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI EUROPEE: VERSO UN NUOVO MODELLO MEDITERRANEO DELL'IMMIGRAZIONE.

- 4.1 *Il modello francese dell'immigrazione: dall'apertura delle frontiere dei “trente glorieuses années”, alle odierne politiche restrittive del “pacchetto” Sarkozy.*
- 4.2 *Il modello spagnolo: una giovane democrazia sotto gli effetti della “pressione migratoria”.*
- 4.3 *L'Italia nuova porta del Mediterraneo: agognata frontiera o primo baluardo della “fortezza Europa”?*

4.1 Il modello francese dell'immigrazione: dall'apertura delle frontiere dei “trente glorieuses années”, alle odierne politiche restrittive del “pacchetto” Sarkozy.

Da quanto emerso nei capitoli precedenti, sotto il profilo delle dinamiche migratorie, l'Europa mediterranea costituisce una realtà di estremo interesse:

ciò è il risultato della combinazione di vari fattori che hanno contribuito alla trasformazione dei Paesi della riva nord del Mediterraneo, da area di emigrazione ad area di crescente immigrazione dopo il secondo dopoguerra, spostando verso Sud la linea di confine tra queste due realtà.

Invero, il fenomeno migratorio sta determinando una particolare convergenza a livello europeo sia nelle politiche di limitazione dei flussi in entrata, sia nella tendenza a concretizzare misure legislative di integrazione e protezione degli immigrati residenti: due elementi che rappresentano le essenziali componenti del più generale concetto di “politiche migratorie”, in una società sempre più globalizzata¹⁸².

In tal senso, Italia, Francia e Spagna sembrano, infatti, presentare caratteristiche migratorie abbastanza omogenee tanto da far parlare di un “modello mediterraneo dell'immigrazione”¹⁸³.

¹⁸² In tal modo, P. Stalker, *“Workers without frontiers: the impact of globalization on International migration”*, Lynne Rienner Publisher, USA, 2000.

¹⁸³ E. Pugliese, *“Il modello mediterraneo dell'immigrazione”*, Relazione presentata al Convegno *“Migrazioni e società multiculturale. Le regole della convivenza”*, Napoli, 9-10 Novembre 2000.

Partendo dalla disamina della legislazione francese in materia, si osserva che tale nazione costituisce uno dei Paesi europei con la più antica tradizione di accoglienza di cittadini stranieri.

Si rammentano, all'uopo, le comunità ebraiche insediate in questo Paese già centinaia di anni fa (risalenti al XIII° secolo ed al periodo successivo alla cacciata degli ebrei sefarditi dalla Spagna della “*reconquista*”), oppure i flussi migratori di lavoratori specializzati di origine portoghese, olandese, greca ed armena, nonché gli emigranti italiani della seconda metà dell'Ottocento e gli esiliati spagnoli e portoghesi dell'ultimo secolo.

Attualmente, tali fenomeni migratori sono ovviamente lungi dall'essere cessati o diminuiti, ove si pensi che dalle ultime rilevazioni statistiche effettuate, se in Italia la popolazione immigrata tra cittadini stranieri o di origine straniera, è complessivamente pari all'8% ed in Germania al 18%, in Francia essa costituisce più di un quarto della popolazione totale¹⁸⁴.

Tuttavia, risulta sempre molto difficile interpretare le statistiche ufficiali, in quanto esse rivelano solo un aspetto del fenomeno migratorio: gli ingressi ufficiali dei cittadini di Paesi terzi non possono descrivere l'andamento generale, né la situazione reale dell'immigrazione in Francia.

Il numero di stranieri “irregolari”, infatti, non viene pienamente conteggiato nelle statistiche ufficiali, anche se ne possiamo calcolare un numero approssimativo, osservando le regolarizzazioni periodiche

¹⁸⁴Caritas e Migrantes “*Immigrazione- Dossier Statistico 2009 XIX° Rapporto*”, *op. cit.*.

messe in atto dal Governo¹⁸⁵, nonché le stime fornite dal Ministero degli Interni e dalla Polizia di Stato¹⁸⁶.

Ciò premesso, sotto il profilo squisitamente normativo, il lento cammino del diritto in tema di migrazioni in Francia, partì dalle prime regolamentazioni della seconda metà dell'800, che avevano come principale obiettivo il controllo e la repressione di quegli stranieri pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, in quanto l'immigrazione veniva allora concepita come un mero problema di ordine pubblico; si cercò, quindi, di approvare una serie di regolamenti che facilitassero l'espulsione dei cittadini "indesiderati", che culminò con l'emanazione della legge del 2 dicembre 1849.

Successivamente nel 1889, venne perfezionato un primo sistema di controllo della gestione migratoria e fu istituito un sistema di registrazione di tutti i cittadini stranieri presenti sul territorio francese che continuò ad essere utilizzato fino al 1938, anno in cui fu approvato il primo decreto legge con l'ambizioso obiettivo di regolamentare tutti gli aspetti dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri immigrati.

Nel 1945, fu emanato il nuovo decreto-legge in materia di ingresso e soggiorno, che si ispirò per molti aspetti alla legge del 1938, ossia la

¹⁸⁵ In tal senso E. Pugliese in: *"Rapporto sull'immigrazione"*, Ediesse, Roma, 2000.

¹⁸⁶ Gli immigrati clandestini attualmente in Francia, si aggirano tra i 200.000 e i 400.000, secondo le stime statistiche degli Ministero dell'Interno francese, rinvenibili anche sul sito www.stranieriinitalia.it.

cosiddetta “*Ordonnance*” che rappresenta ancora oggi il testo legislativo di base in materia di trattamento dello straniero¹⁸⁷.

Infatti, nonostante il carattere repressivo e di controllo della legge, l'obiettivo fondamentale era l'apertura a tutta la manodopera straniera, utile in quel periodo storico (il dopoguerra, la ricostruzione postbellica) per il riavvio della ripresa economica nazionale¹⁸⁸.

La nuova legge prevedeva, inoltre, la creazione di un ufficio, l'ONI, “*Office National d'Immigration*”, l'Ufficio nazionale dell'Immigrazione (in seguito ribattezzato OMI, “*Office des Migrations Internationales*”, Ufficio per le Migrazioni Internazionali), che aveva il compito principale di contrattare manodopera straniera ed inserirla nei settori lavorativi che ne avevano maggior bisogno.

L'immigrazione del dopoguerra era fundamentalmente economica, ossia legata al bisogno di manodopera: per tali motivi, il compito dell'ONI si rivelò in seguito inutile, in quanto la cooptazione di lavoratori avveniva in gran parte, attraverso vie informali.

Il tasso di regolarizzazioni, quindi, andò aumentando notevolmente con il passare del tempo e nel 1968 rappresentava circa l'82% dei motivi di soggiorno; l'entrata “per la porta di servizio” infatti, si è spesso sostituita all'ingresso dalla “porta principale”, in quanto,

¹⁸⁷La stesura originaria è stata modificata numerose volte negli ultimi decenni (circa venticinque), attraverso circolari e decreti e gli anni Novanta, in particolare, sono stati teatro di riforme che hanno quasi distorto e cancellato gran parte dell'idea ispiratrice dell'”*Ordonnance*”.

¹⁸⁸A partire dal dopoguerra si contrattò l'ingresso di migliaia di stranieri, tra cui molti cittadini spagnoli, portoghesi ed italiani, perché venissero a lavorare in Francia.

durante gli ultimi anni, l'immigrazione irregolare era un dato crescente nonostante l'impegno dell'ONI¹⁸⁹.

Fu allora che il Governo decise di porre un freno alle regolarizzazioni e nel 1972 la circolare denominata "Marcellin-Fontanet", proibì la regolarizzazione di tutti i lavoratori stranieri che fossero entrati in Francia senza un preventivo permesso di lavoro, decisione che causò le prime rivolte, nonché la costituzione nel 1975 dei primi collettivi di "sans papiers", un movimento che crebbe con il passare dei decenni e culminò nel marzo 1996 con l'occupazione della chiesa di Saint Ambroise a Parigi¹⁹⁰.

Nel 1974, solo un anno dopo la crisi petrolifera, il governo francese decise di chiudere definitivamente le frontiere a tutti quei migranti che si spostavano per motivi di lavoro e di mettere la parola fine all'epoca delle cosiddette "trente glorieuses années", il trentennio 1945-1975, caratterizzato da apertura delle frontiere e da un tumultuoso sviluppo economico.

La decisione del Governo fu determinata anche dalla crisi finanziaria internazionale, scatenata dalla decisione del governo statunitense di abbandonare nel 1971 il sistema monetario di Bretton Woods, che aveva garantito una relativa stabilità alle valute europee e la contestuale gravissima crisi petrolifera.

Furono, quindi, adottate una serie di misure importanti: il blocco dell'immigrazione di tutti i lavoratori stranieri, i controlli rafforzati

¹⁸⁹ C. Bonifazi, "L'immigrazione straniera in Italia", *op.cit.*, pp.59 e seg..

¹⁹⁰ Al riguardo si veda W. de Wenden, "Nouvelles citoyennetés: Réfugiés et sans papiers dans l'espace européen", IFRI, Parigi, 2001.

alle frontiere, la soppressione della libera circolazione per gli immigrati africani provenienti dalle ex colonie francesi, il rifiuto di regolarizzazione per tutti gli stranieri presenti già in territorio francese.

Un nuovo decreto approvato nel 1975 prevedeva, inoltre, la possibilità di rifiutare la concessione di un permesso di lavoro, per motivi di “preferenza nazionale”: il criterio della “preferenza nazionale”, rivendicato dai partiti di centro-destra, dava appunto la preferenza ai lavoratori francesi in quel momento disoccupati, a discapito dello straniero anche nel caso in cui fosse stato già occupato e residente in Francia, bloccando anche ogni ipotesi di turn-over tra lavoratori autoctoni e stranieri e ponendo un definitivo blocco alle assunzioni anche temporanee degli stessi stranieri¹⁹¹.

Gli anni Ottanta videro l'alternarsi di politiche di controllo e di leggere aperture più liberali, che corrispondevano all'alternanza politica in sede elettorale.

Nel 1984, ad esempio, il nuovo Governo annunciò ulteriori misure restrittive: il rafforzamento dei controlli alle frontiere, ma soprattutto l'inasprimento dei criteri per il ricongiungimento familiare, l'unica via legale d'accesso al territorio francese, insieme alla richiesta di asilo.

¹⁹¹ C. Bonifazi, *“L'immigrazione straniera in Italia”*, *op.cit.*, pp.64-65. Tale politica dei blocchi già esaminata nei capitoli precedenti, in Francia fu molto sentita poiché segnò la conclusione della fase espansiva dell'immigrazione ed il contestuale passaggio al periodo di stabilizzazione del fenomeno, in quanto le collettività immigrate, mediante i ricongiungimenti familiari, si stabilizzarono ed insediarono definitivamente sul territorio francese.

Il decreto del 1984, infatti, proibì la regolarizzazione dei coniugi e dei figli già presenti sul territorio; la misura si rivelò completamente inutile, in quanto le famiglie continuarono ad arrivare in Francia, nonostante la condizione di maggiore precarietà giuridica.

Nel 1986, una nuova normativa, detta “legge Pasqua” (nome dell’allora ministro degli Interni), restrinse i criteri per la concessione dei permessi di soggiorno e della carta di residenza di lungo periodo.

La legge del 9 settembre 1986, modificò numerose disposizioni previste dall’uscente governo di sinistra, in quanto inaspriva le condizioni di ingresso, imponendo allo straniero l’obbligo supplementare di disporre delle risorse economiche sufficienti; concedeva, inoltre, ai prefetti il diritto di decidere l’accompagnamento alla frontiera degli stranieri in situazione irregolare; ristabiliva infine il regime di espulsione così come era previsto prima della riforma del 1981, riducendo il numero di stranieri esclusi dalle misure di allontanamento dal territorio e, di conseguenza, il numero di stranieri suscettibili di ottenere a pieno diritto un permesso di soggiorno.

I prefetti erano, inoltre, abilitati a rifiutare il permesso di soggiorno agli stranieri che avevano turbato l’ordine pubblico.

In quello stesso anno, vennero poi reintrodotti i visti, concepiti come nuovo strumento di controllo e di prevenzione, in seguito agli attentati terroristici che si erano verificati in quegli anni in Francia: il Governo francese decise, quindi, di sospendere unilateralmente tutti gli accordi internazionali (essenzialmente di natura bilaterale) che prevedevano

per i cittadini degli Stati firmatari un trattamento preferenziale consistente nell'esenzione dall'obbligo del visto per l'ingresso in territorio francese.

Successivamente con la nuova "legge Joxe" del 2 agosto 1989¹⁹², il quadro normativo variò: le regole relative all'ingresso in territorio francese non furono essenzialmente intaccate dal nuovo testo legislativo: l'ingresso continuava ad essere subordinato alla giustificazione di mezzi di sussistenza adeguati e veniva mantenuto il rifiuto del visto non giustificato.

Allo stesso tempo, i criteri relativi all'espulsione dal territorio divennero meno stringenti, in quanto i prefetti persero il potere discrezionale di rifiutare un permesso di soggiorno ad uno straniero che avesse minacciato l'ordine pubblico, eccetto il caso in cui ci

¹⁹² Nel 1988 la coalizione di centro-sinistra vinse le elezioni; il nuovo premier Michel Rochard ed il nuovo Ministro degli Interni, Pierre Joxe, pur auspicando il mantenimento della precedente legge approvata dalla coalizione di centrodestra, furono spinti dal Presidente Mitterand ad elaborare e ad approvare una nuova legge in materia. La definizione delle politiche in materia di immigrazione in Francia negli anni Ottanta, è sempre stata caratterizzata dal problema dell'alternanza politica tra governi di centro-destra e di centro-sinistra. La questione migratoria, infatti, è sempre stata una tematica importante nelle campagne elettorali dei diversi partiti politici. In linea di massima, i Governi di centro destra riformarono la legislazione in materia di immigrazione e nazionalità successivamente alla vittoria elettorale, come mantenimento della promessa elettorale; inoltre qualsiasi provvedimento restrittivo in materia di immigrazione rappresentava un punto di forza ed una vittoria di immagine nei confronti del partito xenofobo e nazionalista di Le Pen, il *Front National*, ma anche nei riguardi del Partito Socialista.

Le coalizioni di centro-sinistra, d'altro canto, assunsero un atteggiamento più cauto e prudente, nonché contraddittorio, combattute tra la volontà di realizzare una politica progressista e coerente e le necessità più contingenti come il controllo dell'immigrazione, la regolamentazione dei flussi, i procedimenti di regolarizzazione, ma soprattutto la necessità di adeguarsi agli standard degli altri governi europei. La priorità data in quegli anni, infatti, era ben presto diventata il controllo dei flussi migratori, la chiusura delle frontiere e la lotta contro l'immigrazione clandestina.

fossero stati dei “gravi motivi” (essenzialmente motivi di ordine pubblico), che legittimassero l’allontanamento dal territorio.

Nel 1993, il Governo di centro destra vinse le elezioni: Edouard Balladur fu eletto Primo Ministro, mentre il nuovo Ministro degli Interni tornò ad essere, per la seconda volta, Charles Pasqua, l’artefice della “prima legge Pasqua” del 1986¹⁹³.

Con una maggioranza compatta e forte, il governo di Balladur si apprestava ad iniziare una vera e propria rivoluzione che avrebbe coinvolto la legge di immigrazione, la riforma del codice della nazionalità e nuove procedure sul trattamento dei richiedenti asilo.

Per quanto riguarda la legge di immigrazione, approvata il 24 agosto dello stesso anno, Charles Pasqua si apprestò ad applicare la nuova strategia dell’“immigrazione zero”, da lui stesso ribattezzata, intraprendendo una dura lotta all’immigrazione clandestina ed al lavoro irregolare.

Dal punto di vista del controllo, il neoministro degli Interni rafforzò notevolmente i poteri della polizia, della prefettura e delle autorità locali in generale, sulla base di nuovi strumenti discrezionali da affidare alle forze di polizia per i compiti relativi alla gestione dell’ordine pubblico e della gestione dei flussi migratori.

Si concesse, infatti, alle forze dell’ordine la facoltà di arrestare e far detenere gli immigrati indesiderati ed effettuare a loro discrezione l’avvio di un procedimento di espulsione dal Paese; in tal modo, chi

¹⁹³La coalizione di centro destra usciva rafforzata dalle ultime elezioni: l’*Union pour la démocratie française* (UDF) ed il *Rassemblement pour la République* (RPR) ottennero insieme oltre l’80% dei seggi totali.

appariva una “persona sospetta”, subiva il controllo dell’identità e poteva essere arrestato ed in seguito espulso, se rappresentava minaccia all’ordine pubblico.

Contemporaneamente, fu approvato un decreto che proibiva agli immigrati irregolari di beneficiare dell’assistenza sociale, in particolare quella sanitaria: tale provvedimento fu molto contrastato anche all’interno dello stesso Governo dall’ala moderata del Governo, rappresentata dall’allora ministro degli Affari Sociali, Simone Weil, che non poteva accettare l’esclusione di una parte dei migranti dal godimento dei diritti fondamentali e dell’assistenza sanitaria.

Per quanto riguarda le politiche del lavoro, vennero applicate nuove sanzioni a chi procurava un lavoro irregolare; i matrimoni tra un immigrato irregolare ed un cittadino francese non regolarizzavano la situazione dello straniero; la riforma, altresì, diede nuovi poteri ai sindaci che potevano annullare qualsiasi matrimonio “misto” considerato sospetto¹⁹⁴.

La carta di residenza, inoltre, veniva rifiutata a tutte le famiglie poligame, permettendo solo alla prima moglie l’ingresso regolare in Francia.

¹⁹⁴La legge del 24 agosto fu in seguito riformata con la versione definitiva del 30 dicembre, dopo la sanzione da parte della Corte Costituzionale che rilevò all’interno di alcuni provvedimenti una violazione ai principi della Costituzione francese. La revisione riguardava soprattutto tre aspetti in particolare: l’immigrato irregolare aveva diritto alla regolarizzazione, nel caso in cui sposasse un cittadino francese; i sindaci non avevano più la facoltà di annullare qualsiasi matrimonio sospetto; fu abolita l’interdizione di un anno dal territorio francese per gli stranieri che erano stati soggetti a procedimento di espulsione.

La legge Pasqua, quindi, limitò il diritto al soggiorno degli stranieri, mediante l'irrigidimento dei criteri di acquisizione della carta di soggiorno, quale titolo di soggiorno valido dieci anni, concesso a tutti gli effetti ("*plein droit*") ai cittadini stranieri che rientrano in particolari categorie¹⁹⁵.

Tuttavia, l'aspetto più importante ed incisivo della nuova legge fu caratterizzato dal "criterio di regolarità": esso sanzionava tutti coloro che non fossero entrati in territorio francese regolarmente.

La possibilità di ottenere un permesso di soggiorno fu garantita ai familiari ed ai coniugi che rientravano nel quadro del ricongiungimento familiare - o a tutti quelli che avevano a pieno titolo la carta di soggiorno - se e solo se il loro ingresso ed il loro soggiorno fossero avvenuti in maniera regolare e solo se non persisteva alcuna minaccia all'ordine pubblico.

La nuova legge non si limitava solamente alla riforma del testo legislativo di base, l' "*Ordonnance*" del 1945, ma modificava gran parte delle disposizioni previste dal Codice Civile, dal Codice Penale, da quello della Sicurezza Sociale, dal Codice di famiglia e da quello del lavoro, plasmando in questo senso un vero e proprio Codice per gli stranieri; essa sposava l'idea di un inasprimento degli strumenti sanzionatori, facendo del controllo d'identità uno strumento essenziale della nuova politica migratoria, attraverso un diffuso

¹⁹⁵ I figli di stranieri entrati in Francia prima dell'età di dieci anni non ne erano più beneficiari a pieno titolo, ma il diritto era limitato ai minori di sei, con la conseguenza che tutti i giovani entrati dopo l'età di sei anni erano suscettibili di espulsione, così come alcune categorie di studenti ed il coniuge di uno straniero durante il primo anno di matrimonio che rientrava nel quadro del ricongiungimento familiare.

controllo preventivo di identità degli stranieri attraverso pattugliamenti attorno a stazioni ferroviarie, porti, aeroporti e frontiere.

La stessa concessione del “certificat d'hébergement” (“certificato di alloggio”) che, inizialmente era stato previsto come garanzia per gli immigrati che entravano in Francia di risiedere in un alloggio adeguato, finiva per assumere sempre più una funzione di controllo.

Successivamente, nonostante le reazioni delle associazioni immigrate, dell'opinione pubblica e dei movimenti dei “*sans-papiers*”, che si intensificarono particolarmente nel marzo 1996, la nuova legge n.97-396 del 24 aprile 1997 (cosiddetta “Legge Debré”), rafforzò un approccio repressivo dell'immigrazione, accrescendo la situazione di precarietà anche di coloro che si trovavano in una posizione regolare ed inasprendo le disposizioni per la concessione del certificato di alloggio.

Il vincolo tra immigrazione clandestina, delinquenza e controllo continuava ad essere il principio ispiratore delle riforme: veniva prolungata la ritenzione amministrativa da 24 a 48 ore, per gli stranieri sanzionati da un accompagnamento alla frontiera; allo stesso tempo, si decise di creare un “database” di impronte digitali di tutti i cittadini non comunitari che richiedessero il permesso di soggiorno in Francia.

Per quanto riguarda il certificato di ospitalità, (“*certificat d'hébergement*”), il primo articolo della summenzionata legge Debré, richiedeva all'ospite di comunicare al Comune di residenza la

partenza dello straniero ospitato presso il suo domicilio; lo straniero ospitato poteva inoltre vedersi rifiutare il certificato nel caso in cui “non potesse essere ospitato in condizioni normali”, il che dà spazio a libere interpretazioni¹⁹⁶.

Dopo un ampio dibattito¹⁹⁷, bisogna aspettare la successiva legge n. 98-349 dell'11 maggio 1998, anche detta “Legge Chevènement”, per vedere mitigata la disciplina relativa all'ammissione e al soggiorno degli stranieri sul territorio francese: essa sopprime il certificato d'alloggio, allargò le possibilità d'accesso alla carta di residente e favorì l'immigrazione qualificata.

La nuova riforma, dunque, abolendo il “*certificat d'hébergement*”, stabilì nella nuova autocertificazione di rito, l'indicazione di tutti i dati personali dell'ospitante e dell'ospite, e nel caso in cui l'ospitante era uno straniero, questi doveva indicare il tipo e la durata del permesso di soggiorno; inoltre, veniva richiesta la giustificazione di sufficienti mezzi di sussistenza, ossia di qualsiasi documento che

¹⁹⁶ L'insieme delle modifiche apportate non fecero altro che scatenare le proteste da parte di associazioni e di intellettuali, i quali videro nel nuovo progetto di legge, infine approvato dalla maggioranza parlamentare, un semplice rafforzamento delle disposizioni restrittive della legge del 24 agosto 1993 ed un aumento dei poteri arbitrari delle forze di polizia che avrebbero potuto – secondo le associazioni di difesa dei diritti umani – prendere delle decisioni di carattere personale e discriminatorio. Ancora una volta la legge fu quindi teatro di scontri tra le varie forze politiche e motivo di mobilitazioni di massa contro una visione che secondo molti continuava ad individuare nell'immigrazione, ed in particolare in quella clandestina, la causa dei principali problemi e dei disagi della società.

¹⁹⁷ Nel 1997, il Governo Jospin commissionò a Patrick Weil, docente presso l'Institut d'Etudes politiques di Parigi nonché esperto di immigrazione in Francia, un rapporto sull'immigrazione e sulle questioni della riforma del codice della nazionalità. Il rapporto Weil, pubblicato quello stesso anno, fu alla base dell'ultima riforma legislativa apportata dal ministro Chevènement.

attestasse dei sufficienti mezzi di sussistenza, come assegni, carte di credito, “*travellers cheques*”, conti in banca¹⁹⁸.

Inoltre, veniva rese obbligatorie le garanzie di rimpatrio: lo straniero doveva dimostrare che possedeva degli effettivi legami con la madrepatria, come ad esempio, un contratto di lavoro, un conto in banca, un biglietto di andata e ritorno¹⁹⁹.

Inoltre, essa stabilì un nuovo tipo di asilo, detto “territoriale”, di competenza delle prefetture, volto a proteggere gli stranieri minacciati da “agenti” esterni allo Stato di cui sono cittadini, (al di fuori, quindi, delle categorie esplicitamente previste dalla Convenzione di Ginevra)²⁰⁰.

Per quanto concerne l'acquisizione della cittadinanza, la legge 98-170 del 16 marzo 1998 (“Legge Guigou”), emanata lo stesso anno, modificò il precedente Decreto 93-1362 (detto “*Méhaignerie*”), riaffermando totalmente il principio dello “*jus soli*”, con alcuni correttivi alle varie tipologie di acquisizione già esistenti: per decreto, in ragione della nascita e della residenza in Francia e per dichiarazione²⁰¹.

¹⁹⁸ A. Guarneri, “*Le politiche migratorie nei Paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali*”, IRPPS-CNR Working Paper n. 05/05

¹⁹⁹ La legge non definiva la quantità né i requisiti economici nel dettaglio, il che lasciava un ampio margine di manovra alla polizia di frontiera.

²⁰⁰ Già la legge del 1952, istitutiva dell'OFPPRA (“*Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*”), definiva la legislazione sul diritto d'asilo detto anche “convenzionale”, fondato sui requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951.

²⁰¹ Le naturalizzazioni accordate per decreto si concessero agli stranieri che ne fanno domanda solo in base a determinati requisiti (5 anni di residenza regolare e continua in Francia, un'adeguata conoscenza della lingua francese, buon carattere e buona salute). Alla procedura di acquisizione di nazionalità in ragione della nascita e della residenza in Francia, con l'introduzione della legge 98-170, venne sottratta la caratteristica della

Più recentemente, la disciplina legislativa in tema di migrazione è stata novellata dalla legge n°2003-1119 del 26 novembre 2003 (detta “Legge Sarkozy”): il provvedimento introduce una regolamentazione più rigida degli ingressi sul territorio francese ed un rafforzamento della lotta all’immigrazione clandestina attraverso una serie di misure: schedatura di tutti coloro che fanno richiesta di visti²⁰² per entrare in

manifestazione di volontà. Gli stranieri nati in Francia diventarono francesi di pieno diritto all’età di 18 anni (su esplicita richiesta anche a 16) se risiedevano in Francia o se vi avevano risieduto, dagli 11 anni di età, per cinque anni complessivi (continuativamente o non). Infine, l’acquisizione di nazionalità per dichiarazione si otteneva, ad esempio, sposando un cittadino francese o in seguito ad adozione.

²⁰² Oltre ai documenti necessari per l’espatrio (il passaporto) il cittadino non comunitario che desidera entrare in territorio francese deve aver precedentemente ottenuto un visto di ingresso, rilasciato dalle autorità consolari francesi presso il paese di origine. La lista dei cittadini stranieri che necessitano di un visto di ingresso attualmente è stata stilata da una specifica direttiva comunitaria. In questo senso la Francia ha abbandonato una certa autonomia di decisione, nonché ha rinunciato ai trattamenti preferenziali destinati ai cittadini di alcuni stati delle ex colonie. I visti di ingresso si dividono in due grandi categorie: i visti di breve durata (o visti di turismo) che hanno validità di novanta giorni, ed i visti di lunga durata, per i soggiorni che superano i tre mesi. Il visto di breve durata è a tutt’oggi regolato dalla normativa Schengen, e viene anche chiamato visto uniforme, in quanto valido non solo per gli ingressi in Francia, ma per tutti i paesi facenti parte dello spazio Schengen. Il visto uniforme può tuttavia in certi casi avere una validità territoriale limitata e quindi essere utilizzato solo all’interno di uno Stato membro;

Il visto uniforme può essere rilasciato in cinque casi diversi: nel caso in cui si tratti di un visto di transito aeroportuale (VTA), il quale permette al cittadino di uno Stato terzo il transito attraverso la zona internazionale di transito di un aeroporto francese, senza tuttavia concedere il diritto di ingresso nel territorio; nel caso in cui lo straniero necessiti di un visto di transito, il quale lo autorizza ad attraversare il territorio francese per spostarsi da uno stato terzo verso un altro stato terzo; nel caso in cui il soggiorno non superi i tre mesi, per dei motivi che escludono l’immigrazione; se si tratta di un visto di circolazione: questo è un particolare tipo di visto che ha una validità speciale e può raggiungere i cinque anni. Viene rilasciato per determinati motivi a personalità e cittadini “di prima categoria”, che presentano un interesse particolare per uno degli Stati membri e che sul piano della sicurezza offrono tutte le garanzie necessarie; il visto collettivo è un “visto di transito, o di una durata che non superi i trenta giorni e può essere apposto su un passaporto collettivo rilasciato ad un gruppo di stranieri, a condizione che i membri del gruppo entrino nel territorio, vi soggiornino e lo lascino in gruppo”. Vi sono inoltre alcuni visti particolari per gli studenti che devono entrare provvisoriamente in Francia per esami, concorsi pubblici e privati; si tratta di visti che non danno diritto al soggiorno, ma ad un ingresso temporaneo. Il visto di lungo periodo presenta maggiori difficoltà, in quanto i criteri da rispettare sono più selettivi e riguardano una categoria più limitata di stranieri. Viene richiesto solitamente per gli stranieri in visita, per i lavoratori dipendenti e per i lavoratori autonomi. I cittadini che esercitano il diritto di ricongiungimento familiare seguono invece un altro procedimento.

territorio francese ovvero che richiedano dei permessi di soggiorno²⁰³
attraverso la raccolta di impronte digitali e dati biometrici; aumento

Il problema fondamentale per il conseguimento del visto, che sia di breve o di lungo periodo, è caratterizzato dalle condizioni richieste. I requisiti richiesti sono i documenti che attestino i motivi del viaggio, il mezzo di trasporto, i mezzi di sussistenza e le condizioni di alloggio.

La convenzione di Schengen inoltre obbliga i consolati a verificare che lo straniero non sia stato precedentemente segnalato da uno Stato membro ai fini della non ammissione. I requisiti per l'ottenimento del visto di breve periodo sono fondamentalmente di tre tipi: la giustificazione del soggiorno, ossia lo straniero deve presentare dei documenti che stabiliscano l'oggetto, le condizioni e la durata del soggiorno, nel caso in cui si tratti di un soggiorno turistico e quindi di un periodo inferiore ai tre mesi. Se si tratta di un viaggio per motivi di affari è tenuto a presentare attestazioni con i dati dell'impresa o dell'organismo che lo ha invitato. Infine, per quanto riguarda il soggiorno per motivi privati è necessaria una

attestazione di ospitalità.

²⁰³ Il soggiorno in Francia è attualmente regolato dal cosiddetto regime generale, in contrapposizione al regime comunitario che riguarda i cittadini comunitari e quelli dello Spazio Economico Europeo, per i quali sussistono accordi particolari. Sono esonerati dall'obbligo di presentare il permesso di soggiorno anche alcune categorie di cittadini, come i membri di missioni diplomatiche ed i loro familiari, nonché gli stranieri muniti di un visto speciale superiore ai tre mesi ed inferiore ai sei mesi. Gli stranieri non comunitari che desiderano prolungare il loro soggiorno oltre i novanta giorni devono -secondo la legge- essere muniti di permesso di soggiorno. La carta di soggiorno è un particolare permesso che garantisce un diritto a tutti gli effetti a determinate categorie di stranieri, permettendo quindi la residenza per un periodo di dieci anni. Il cosiddetto "*plein droit*" rappresenta la possibilità per questi stranieri di esercitare il loro diritto di residenza sul territorio francese.

Apparentemente è un diritto che riguarda numerose categorie di stranieri (per l'esattezza dodici sono i casi in cui può essere rilasciata una carta di soggiorno); in realtà i destinatari sono in gran parte stranieri minorenni, coniugi e parenti di stranieri già residenti in Francia, o persone che possono dimostrare un legame effettivo con il nuovo paese di accoglienza.

L'articolo 15 della legge dell'11 maggio 1998 prevede infatti che la carta di soggiorno venga rilasciata:

al coniuge di un/a cittadino/a francese, che sia sposato da almeno un anno; al figlio straniero di un cittadino francese (a condizione che sia minore di 21 anni); al genitore straniero di un figlio nato in territorio francese - e quindi francese per nascita - a condizione che questo eserciti ancora la patria potestà sul figlio; allo straniero titolare di una pensione di invalidità sul lavoro (per un'invalidità pari o superiore al 20%); al coniuge ed al figlio di un residente straniero in Francia, i quali rientrano nel quadro del ricongiungimento familiare; allo straniero che abbia prestato servizio nell'esercito francese; allo straniero che abbia combattuto nelle *Forces Françaises de l'Intérieur* (l'esercito di resistenza della seconda Guerra Mondiale) allo straniero che abbia prestato servizio nell'unità combattente di un esercito alleato; allo straniero che abbia prestato servizio nella Legione straniera (per un periodo di almeno tre anni); allo straniero che abbia ottenuto lo status di rifugiato. Il diritto si estende anche al coniuge ed ai suoi figli all'apolide che abbia dimostrato una residenza regolare di almeno tre anni in Francia: anche in questo caso il diritto si estende al coniuge ed ai suoi figli; allo straniero che

da 12 a 32 giorni della detenzione in attesa dell'espulsione dal paese; inasprimento delle pene per i trafficanti di esseri umani; aumento dei controlli al momento della concessione dell'attestato di alloggio; riduzione drastica della possibilità di ottenere la "carta di residenza" introducendo il cosiddetto "contratto di integrazione".

Secondo tale legge, anche se viene soppresso il titolo di soggiorno per i cittadini UE, viene reso ben più complicato l'ottenimento della "carta di residenza" della durata di 10 anni che ora accordata solo dopo 5 anni, e non più 3 anni di residenza in Francia e solo se in possesso del cosiddetto "contratto di integrazione", in base al quale

risiede in situazione regolare da almeno dieci anni (esclusi gli studenti che devono dimostrare di risiedere da quindici anni).

Lo straniero che beneficia della carta di soggiorno può infine intraprendere senza ostacoli un'attività lavorativa, che sia di carattere subordinato o autonomo. La nuova legge Chevènement inoltre inserisce un tredicesimo punto, che riguarda tutti quegli stranieri titolari di un permesso di soggiorno provvisorio rilasciato per motivi di "vita privata e familiare": se dimostrano di possedere cinque permessi di soggiorno provvisorio per motivi familiari (se provano quindi un soggiorno continuato per almeno cinque anni sul territorio francese) questi ultimi potranno accedere a tutti gli effetti alla carta di residenza. Lo straniero titolare di un permesso di soggiorno provvisorio per motivi di lavoro (*salarisé*) ne dovrà invece presentare dieci (ossia dieci anni di soggiorno continuato) per beneficiare della carta di residenza di dieci anni.

In ogni caso è necessario che per la concessione della carta di residenza di dieci anni lo straniero non costituisca una minaccia all'ordine pubblico; oltre a ciò, nel momento in cui inoltra la richiesta deve soggiornare legalmente sul territorio francese. A differenza della carta di soggiorno, il permesso di soggiorno provvisorio ha validità di un anno e può essere rilasciato per differenti motivi: soggiorno per motivi di turismo (*visiteur*); per motivi di studio; per motivi di lavoro subordinato (*salarisé*); per motivi di lavoro autonomo (commerciante, artigiano, agricoltore); per motivi di ricerca (*carte scientifique*); per esercitare una "professione artistica/ culturale" per motivi di "vita privata e familiare".

Questi ultimi tre punti sono stati introdotti con l'ultima riforma Chevènement, per facilitare le condizioni di soggiorno di una determinata categoria di stranieri. Anche in questo caso sono previsti dodici situazioni in cui gli stranieri possono reclamare un permesso di soggiorno valido un anno e rinnovabile (sempre che sussistano ancora le condizioni per il rilascio): i figli minori di uno straniero, titolare anch'egli di un permesso di soggiorno provvisorio, così come il suo coniuge. Sia il coniuge che il figlio in questo caso rientrano nel quadro del ricongiungimento familiare; lo straniero che giustifichi in ogni modo di avere la sua residenza abituale.

occorre conoscere sufficientemente bene la lingua francese ed i principi della Repubblica Francese.

Anche chi entra nel paese in seguito a ricongiungimento familiare non entra, come in passato, in possesso di una carta di residenza, ma ottiene una carta temporanea che, dopo cinque anni, se sarà in grado di dimostrare di aver raggiunto un adeguato livello di integrazione, verrà trasformata in carta permanente.

Inoltre, la durata della vita in comune per poter ottenere una carta di residenza per un congiunto di un cittadino francese passa da uno a due anni.

Anche per la concessione della carta “vita privata e famiglia” sono stati predisposti maggiori controlli e restrizioni.

Rimangono sostanzialmente invariate le carte di soggiorno temporanee, valide un anno e rinnovabili (carta “scientifica” e carta “professione artistica e culturale”).

Questa riforma si rivelò ben presto inapplicabile e inefficace dal punto di vista giuridico, poiché legalizzava pratiche amministrative incompatibili con gli impegni e le garanzie internazionali firmati dalla Francia.

Fu così che nel 2006 si è approvata la riforma del Codice che regola l’ingresso, il soggiorno e il diritto all’asilo (CESEDA), ossia il Codice di Ingresso, Soggiorno e Diritto d’Asilo dei cittadini non comunitari che prevede da un lato condizioni più restrittive per i ricongiungimenti familiari e per l’ottenimento del permesso di soggiorno, ma dall’altro

introduce la tipologia di "lavoratore immigrato utile", inaugurando anche in Francia l'ingresso per motivi di lavoro²⁰⁴.

Tale legge, la Loi n. 2006-911, ha modificato in maniera sostanziale la precedente legge del 26 novembre 2003, in quanto essa si è posta come obiettivo principale quello di promuovere un'immigrazione scelta ed un'integrazione riuscita e di adattare il flusso migratorio alle capacità di accoglienza della Francia ed ai suoi bisogni economici e riguarda, dunque, due unici e fondamentali assi principali: da un lato, tutto quello che riguarda l'immigrazione familiare e il soggiorno, (cosiddetta "immigrazione subita") e dall'altro lato tutto ciò che riguarda la reintroduzione dell'immigrazione per lavoro, ("immigrazione scelta") e che occupa la parte centrale della riforma.

Tra le innovazioni più importanti, relative in particolare all'integrazione, risulta l'istituzione di un "contratto di accoglienza ed integrazione" che gli stranieri, di età compresa tra i 16 e i 18 anni ammessi per la prima volta nel paese e che intendano di rimanervi stabilmente, dovranno sottoscrivere e che prevede una formazione specifica, ossia corsi di educazione civica incentrati particolarmente su "eguaglianza tra uomo e donna" e "laicità dello Stato", nonché su corsi di lingua ove necessario.

²⁰⁴ N. Ferrè, "La nuova legge francese "Sarkozy II": una riforma dal profumo utilitarista", in "Rivista "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 2006. L'ordinanza del novembre 1945 sull'immigrazione, riformata una trentina di volte fino al novembre del 2003, è stata abrogata e codificata nel CESEDA, che racchiude attualmente l'ordinanza del 1945 sull'immigrazione e quella del 1952 sull'asilo, ad esse dovranno aggiungersi l'insieme dei decreti e dei testi regolamentari sull'argomento.

Per ottenere un certificato di residenza, valido per dieci anni, lo straniero deve dimostrare la sua integrazione nella società francese fondata su tre elementi: l’impegno personale di rispettare i principi su cui si fonda la Repubblica, il rispetto effettivo di tali principi e una conoscenza sufficiente della lingua.

Uno dei problemi, relativi all’immigrazione, maggiormente sentiti in Francia è l’accoglienza degli stranieri per ricongiungimento familiare, su cui la legge del 2006 è intervenuta prevedendo disposizioni più restrittive, con particolare riguardo alle risorse economiche di cui deve disporre l’immigrato che ne faccia richiesta.

Inoltre, tale legge prevede l’abrogazione completa di ogni possibilità di essere regolarizzati dopo 10 anni di soggiorno in Francia; per i coniugi di cittadini francesi che volessero ottenere un titolo di soggiorno occorrerà essere in possesso di un visto “soggiorno lungo” ossia superiore a tre mesi, oppure di essere titolari di un permesso di soggiorno per altri motivi. Inoltre, il visto turistico inferiore a tre mesi non sarà più sufficiente per richiedere il permesso di soggiorno come coniuge di cittadino francese o di un permesso di soggiorno.

La condizione di integrazione è una delle grandi novità di questa legge: si tratta dell’adesione personale di ogni straniero ai principi della Repubblica, del suo rispetto nei confronti di questi principi e la conoscenza della lingua francese.

Per un cittadino straniero diviene più facile esercitare un’attività professionale in alcune zone della Francia, quelle caratterizzate da

difficoltà di reclutamento di lavoratori, mentre uno speciale permesso “competenze e talento” di tre anni potrà essere rilasciato allo straniero che presenti un progetto che contribuisca allo sviluppo della Francia in ambito scientifico, culturale, umanitario e sportivo.

Per le zone e tipologie geografiche più favorevoli all’insediamento migratorio, se lo straniero risponde ai criteri di assunzione, avrà un titolo di soggiorno, ma sarà completamente legato al contratto di lavoro, nel senso che se esso si risolve, anche il permesso di soggiorno sarà ritirato.

Si può dunque immaginare il legame di subordinazione che viene a crearsi tra il lavoratore straniero e il suo datore di lavoro perché occorrerà accettare qualsiasi condizione di lavoro e qualsiasi condizione di salario poiché la rottura del contratto di lavoro significa il ritiro del permesso di soggiorno.

Questo significa anche che i lavoratori stranieri perdendo il permesso di soggiorno perdono anche tutti i diritti di sicurezza sociale legati al lavoro, la previdenza e ad esempio, l’indennità di disoccupazione, poiché non sono più ammessi a restare in Francia.

I matrimoni con stranieri vengono sottoposti a controlli severi e per un congiunto straniero ci vorranno tre anni dal matrimonio per poter chiedere il permesso di soggiorno; lo stesso ricongiungimento familiare viene reso più difficile in quanto bisognerà giustificare un guadagno “stabile e sufficiente” per mantenere i familiari, di avere una casa “considerata normale per una famiglia simile che vive in

Francia” e i familiari dovranno dimostrare di avere un buon livello di “integrazione repubblicana”.

Per quanto riguarda l’aspetto della cosiddetta “immigrazione economica” la legge prevede uno speciale titolo di soggiorno, valido tre anni, denominato “competenze e talenti”, per gli stranieri che in base alle loro capacità possano partecipare in modo significativo allo sviluppo economico o alla affermazione in campo intellettuale, scientifico, culturale, umanitario o sportivo della Francia e del paese di cui è originario menzionato quale prototipo ed esempio di immigrazione scelta e non subita²⁰⁵.

A completamento della legge del 2006, il Governo, in carica dopo le elezioni legislative del 2007, ha promosso la “Loi n. 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile ”: questo nuovo provvedimento precisa, in primo luogo, le disposizioni relative al ricongiungimento familiare stabilendo che le risorse economiche dello straniero che lo richiede sia pari almeno al salario minimo garantito (*Smic*) e maggiorato di un quinto qualora la famiglia sia numerosa.

La disposizione maggiormente contestata della legge riguarda la prova del legame familiare che l’immigrato deve fornire ai fini del ricongiungimento, che può essere dimostrata attraverso un test sul

²⁰⁵Tale permesso è riservato a persone altamente qualificate, artisti, intellettuali, ricercatori, sportivi, “susceptibili di participer, grazie alle loro compétences e talents, in modo significatif e durevole allo sviluppo dell’economia française o del paese di cui hanno la nationalité”. Ogni anno, il Governo dovrà stilare un sistema di stime, con valore “indicatif”, degli immigrati che il paese vorrà accogliere, “tenendo conto della situazione démographique de la France, des perspectives de croissance, des besoins du marché du travail e delle capacità di accoglienza”.

DNA; in particolare essa prevede che il test genetico sia richiesto per gli stranieri provenienti da Paesi in cui lo stato civile presenta delle carenze che non garantiscono la autenticità degli atti; il consenso espresso del richiedente il visto è obbligatorio.

In casi incerti e controversi, la verifica del DNA potrebbe così accertare che le persone richiamate siano veramente i figli dell’immigrato.

Il testo prevede, fra l’altro, "la valutazione della conoscenza della lingua e dei valori della Repubblica" di chi vuole raggiungere la Francia, (l’ esame sarà svolto nel paese d’origine).

Gli immigrati, i cui figli abbiano beneficiato della procedura di ricongiungimento familiare, sono obbligati a concludere con lo Stato un contratto di accoglienza e integrazione in base al quale dovranno seguire una formazione specifica sui diritti e i doveri dei genitori e impegnarsi a rispettare l’obbligo scolastico.

Il provvedimento presenta, inoltre, delle notevoli aperture sul fronte dell’immigrazione economica, consentendo alle prefetture di regolarizzare a titolo eccezionale gli stranieri che dimostrino di avere un contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato, per più di un anno, con riguardo a una professione e per una zona geografica caratterizzati da difficoltà di reclutamento di mano d’opera²⁰⁶.

Tale politica restrittiva, pertanto, appare attualmente quella scelta dal Governo Sarkozy, pur se osteggiata dal gran parte dell’opinione

²⁰⁶ Queste disposizioni sono state precisate da due circolari applicative della legge, del 20 dicembre 2007 e del 7 gennaio 2008, che stabiliscono le professioni aperte ai lavoratori stranieri, distinguendo tra cittadini dei paesi UE di recente adesione e dei paesi terzi.

pubblica e dell'opposizione in Parlamento, per affrontare l'emergenza "emigrazione".

4.2 Il modello spagnolo: una giovane democrazia sotto gli effetti della "pressione migratoria".

L'immigrazione in Spagna, oltre ad essere relativamente recente, presenta delle caratteristiche uniche: essa è, infatti, molto eterogenea e caratterizzata anche da una forte componente comunitaria; pertanto, appare molto interessante esaminare la normativa adottata da tale Paese a fronte del massiccio esodo migratorio proveniente dalle rive meridionali del Mediterraneo, essendo essa una giovane democrazia, che solo nel 2002 ha compiuto i primi venticinque anni. Già nel 2003, gli immigrati presenti sul territorio spagnolo appartenevano a comunità costituite prevalentemente da marocchini (200.000 persone circa), ecuadoriani (31.000 effettivi) e cinesi (29.000 persone)²⁰⁷.

Secondo le recenti statistiche supportate dall'ultimo rapporto sull'immigrazione Caritas Migrantes, il numero dei cittadini stranieri residenti in Spagna ammonta ad oltre 5 milioni di migranti, non molto distante dalla Germania (circa 7 milioni), con un'incidenza degli

²⁰⁷ Annuario OCDE, "Tendances des migrations internationales", 2003. Tali dati sopra riportati non tengono conto dei permessi rilasciati per un periodo inferiore a sei mesi e per gli studenti ed includono parzialmente l'operazione di regolarizzazione del 2000. Gran parte dei permessi di soggiorno in Spagna sono vincolati all'ottenimento di un permesso di lavoro: per questo motivo le statistiche ufficiali contano principalmente il numero totale di permessi di lavoro rilasciati, dal momento che il ricongiungimento in Spagna ha ancora poca rilevanza.

stranieri residenti sul totale della popolazione, per l'anno 2008, pari all'11,7%²⁰⁸.

Ciò che immediatamente si evince è che la Spagna affronta l'immigrazione con un approccio palesemente da “neofita” rispetto agli altri Paesi mediterranei coinvolti: gli stranieri provenienti dai paesi terzi sono, infatti, costituiti in maggioranza da lavoratori soli, non accompagnati da famiglie e provenienti dal continente africano (e soprattutto dal Maghreb) e dall'America centro-meridionale; posseggono un permesso di soggiorno vincolato a quello di lavoro, che il più delle volte non è stabile, in quanto rilasciato per un periodo di un anno.

Per comprendere appieno la regolamentazione in materia, bisogna risalire alla prima legge che regolava il trattamento dello straniero, i suoi diritti ed i requisiti per l'ingresso ed il soggiorno emanata il 1985, anno in cui il Paese iniziò le negoziazioni per l'adesione alla Comunità Europea.

Una prima regolamentazione dei flussi era di vitale importanza e soprattutto necessaria, così come la definizione in un quadro legale dei diritti dei cittadini stranieri non comunitari; l'adesione alla CEE diede una ulteriore spinta acceleratrice all'approvazione della legge, la cosiddetta “Ley Organica n. 7/1985 sui diritti e sugli obblighi degli stranieri in Spagna”²⁰⁹.

²⁰⁸ Caritas e Migrantes “*Immigrazione- Dossier Statistico 2009 XIX° Rapporto*”, op. cit..

²⁰⁹ A. Guarneri, “*Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali*”, op.cit..pp.19-22.

La legge organica, lungi dall’essere una legge creata con un obiettivo di integrazione, rappresentò più che altro un semplice tentativo di adeguamento ai nuovi articoli della Costituzione del 1978 ed agli obblighi internazionali contratti dal nuovo governo democratico.

Il capitolo della legge sulle “linee di base della politica che regola il trattamento dei cittadini stranieri” si apriva con due dichiarazioni principali: la Spagna non può ricevere un flusso incontrollato di immigrati che metterebbe a repentaglio la coesione nazionale; inoltre, la realtà economica e demografica rilevava un aumento esponenziale dei flussi migratori.

Partendo da queste due semplici premesse, l’obiettivo politico principale fu quello di controllare il volume dei flussi ed intraprendere una politica di integrazione degli immigrati, rafforzando allo stesso tempo le frontiere esterne ed incrementando la politica parallela di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

L’articolo 10 della Costituzione configurava, ad esempio, i diritti fondamentali di ogni essere umano, in base al cosiddetto “standard minimo internazionale”; l’articolo 13, inoltre, garantiva gli stessi diritti ai cittadini stranieri, salvo i casi previsti dall’articolo 23, che regolava l’accesso alle cariche pubbliche, limitato ai soli cittadini spagnoli.

Tale normativa prevedeva che ciò avvenisse “entro i limiti dei trattati internazionali e delle leggi dello Stato”: furono quindi le normative

approvate successivamente a prevedere i limiti e le garanzie per i cittadini stranieri.

La legge tuttavia prevedeva dei meccanismi di controllo talmente rigidi che fu giudicata troppo restrittiva, fino ad essere dichiarata incostituzionale in alcune sue parti.

Successivamente gli anni Novanta furono il teatro di una serie di riforme che in maniera diretta o indiretta avrebbero influenzato la politica migratoria spagnola, sia per quanto riguarda il controllo dei flussi sia per la politica di integrazione, poiché la legge del 1985 fu ritoccata numerose volte negli anni successivi, attraverso regolamenti che introdussero il ricongiungimento familiare, i contingenti annuali di lavoratori, fino ad arrivare al Regolamento generale di attuazione della legge, che ne modificò numerosi punti essenziali. Quest’ultimo, approvato nel 1996 mediante un Decreto Regio, introdusse novità importanti: fu inserito per la prima volta un riferimento esplicito ai diritti ed alle libertà degli stranieri; venne istituito un nuovo sistema di visti di ingresso; si instaurò un nuovo meccanismo di controllo dell’ingresso degli stranieri; si creò per la prima volta il permesso di soggiorno di tipo permanente (la carta di soggiorno), per tutti quegli stranieri che avessero dimostrato di risiedere legalmente ed in maniera continuata sul territorio spagnolo da almeno cinque anni.

La questione dell’immigrazione, della gestione dei flussi e della ridefinizione dei diritti degli stranieri fu ripresa quattro anni dopo, nel

2000, anno in cui furono approvate ben due leggi: la legge 4/2000, riformata in seguito dall'attuale legge 8/2000²¹⁰.

La legge n. 4/2000 era molto più dettagliata rispetto alla precedente, in quanto regolamentava in maniera coerente ogni aspetto della politica di immigrazione: il titolo primo della legge specificava i diritti e le libertà degli stranieri, compreso il diritto al ricongiungimento familiare; per quanto riguarda invece l'ingresso e soggiorno in territorio spagnolo, la legge manteneva la differenza tra permessi di soggiorno provvisori e permanenti e permessi di breve durata (tre mesi).

Si introdusse altresì, il sistema dei contingenti (“contingentes”), che consisteva nell'approvazione di quote di stranieri ammessi ogni anno ad esercitare una specifica attività lavorativa (in un settore ben determinato), in un'area geografica altrettanto specifica, cercando di canalizzare la manodopera straniera in aree più depresse (nella

²¹⁰ Il dibattito sulla modifica della legislazione in materia di immigrazione risaliva già al 1998 e nel corso dei due anni successivi i partiti politici ma anche le associazioni umanitarie e quelle di immigrati avviarono un'intensa discussione sul possibile esito della riforma. Il primo dibattito in sede parlamentare si tenne il 10 marzo del 1998, giorno in cui tre partiti, il catalano “*Convergencia i Unió*”, la lista unitaria di sinistra “*Izquierda Unida*” ed il Gruppo Misto presentarono tre diverse proposte di legge, ispirate ad una gestione dei flussi non più poliziesca come quella concepita nella legge n. 7/1985, ma che favorisse l'integrazione sociale ed evitasse la discriminazione dei nuovi immigrati. Vennero quindi proposti nuovi diritti, come l'assistenza sanitaria, mentre “*Izquierda Unida*” insistette sulla necessaria “uguaglianza di diritti” tra cittadini nazionali e cittadini non comunitari. Anche il Partito Socialista (PSOE) presentò una sua proposta alternativa, che includeva numerosi emendamenti alle bozze degli altri gruppi politici.

Infine il “*Partido Popular*” (PP), allora al governo, presentò altri emendamenti che mettevano in discussione il libero accesso dei diritti di base dei migranti in situazione irregolare, limitandoli solo a quelli residenti regolarmente nel territorio spagnolo. Nel 1999 si contavano circa 112 nuovi emendamenti del PP, che modificarono completamente la proposta di legge originaria; tuttavia questi emendamenti non furono approvati e la nuova legge 4/2000 entrò in vigore grazie alla compattezza di tutta l'opposizione.

maggior parte dei casi i settori interessati erano l'alberghiero, la ristorazione, l'edile e l'agricoltura).

Il punto più controverso della legge era rappresentato, tuttavia, dall'articolo 29.3 che sanciva la cosiddetta “regolarizzazione provvisoria per diritto territoriale”, che permetteva ad un individuo in situazione irregolare di ottenere un permesso di lavoro e di soggiorno della durata di un anno se dimostrava di risiedere in Spagna da più di due anni ed in maniera continuata, di possedere dei mezzi di sussistenza e un'offerta di lavoro.

Questa norma mirava a ridurre quelle consistenti sacche di irregolari presenti sul territorio, creati dalla stessa legislazione; tuttavia, tali rischi legati all'effetto “chiamata” e la teoria dell'invasione di stranieri in cerca di fortuna furono utilizzati in seguito dal partito di governo per legittimare la riforma della legge, che fu approvata soltanto pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 4/2000.

In quello stesso anno la Spagna assistette a nuove elezioni politiche: la campagna elettorale fu molto intensa e combattuta, ed il Partido Popular si concentrò soprattutto sulla questione dell'immigrazione e della sicurezza, facendo leva sulle preoccupazioni e le paure più o meno fondate della società spagnola.

L'immigrazione divenne, quindi, la tematica chiave che divise gli schieramenti e acquisì una carica ideologica mai vista in precedenza.

Il PP uscì vincitore a tutti gli effetti dalle consultazioni elettorali e si apprestò a governare per i seguenti cinque anni beneficiando della

maggioranza assoluta sia alla Camera che al Senato, ed elaborando un autonoma riforma di legge.

Il 22 dicembre di quello stesso anno si approvò così la nuova legge n. 8/2000, di riforma della legge Organica 4/2000 dell’11 gennaio, “Sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social”, chiamata anche più semplicemente “Ley de Extranjería”, ossia legge che regola il trattamento dello straniero.

Essa è divisa in quattro titoli principali: il titolo I descrive dettagliatamente la lista dei diritti e delle libertà degli stranieri: si riferisce quindi all’aspetto dell’integrazione dei migranti, dei loro diritti, delle garanzie giuridiche offerte e delle misure antidiscriminatorie; il titolo II tratta invece la questione dell’ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri, nonché i permessi di lavoro; il titolo III regola il regime sanzionatorio in caso di ingresso e soggiorno irregolari da parte di stranieri non comunitari; il IV, infine, descrive il coordinamento tra i diversi organi dell’amministrazione pubblica ed il loro funzionamento.

L’adeguamento alle disposizioni comunitarie ed agli impegni presi in sede europea viene invocato nuovamente nell’esposizione dei motivi, soprattutto per quanto riguarda la politica di controllo dei flussi, mediante il richiamo alla Convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen.

In base a tale normativa si distingue, sia per quanto riguarda i visti di ingresso sia per i permessi di soggiorno, tra la cosiddetta “estancia”

(soggiorno inferiore ai tre mesi) e la “residencia” (soggiorno/residenza che supera i novanta giorni).

La gestione dei visti di ingresso, nonostante persistano leggere differenze a livello nazionale, sono ormai di competenza comunitaria e, come abbiamo visto, quelli per un soggiorno inferiore ai tre mesi sono uniformi e validi su tutto il cosiddetto “spazio Schengen”.

Le principali caratteristiche di questa nuova legge sono rintracciabili nella programmazione dei flussi, nell’attuazione di specifiche misure d’intervento sul mercato del lavoro, nella previsione di sanzioni tanto per chi favorisce l’immigrazione clandestina che per i datori di lavoro che assumono in nero.

Inoltre, è prevista l’immediata espulsione degli stranieri residenti illegalmente in Spagna, mentre la legge precedente aveva disposto solo un sistema di multe.

Anche l’ordinamento spagnolo opera, quindi, la medesima suddivisione e distingue tra tre tipi di visti di ingresso: visti di transito, quali quelli di transito aeroportuale (VTA) che abilitano il cittadino straniero ad attraversare la zona di transito internazionale presso gli aeroporti, durante scali e collegamenti aerei e quelli di tipo territoriale che permettono allo straniero il transito attraverso il territorio spagnolo, per un periodo non superiore ai cinque giorni, durante un viaggio da un paese terzo ad un altro; vi sono, inoltre, i visti di “estancia” o di breve soggiorno (visti turistici) i quali hanno validità per un periodo non superiore ai novanta giorni rilasciati per motivi di

viaggio, per circolazione multipla (permettono in questo modo di entrare più volte nel territorio spagnolo per ragioni professionali), o per motivi speciali, ad una determinata categoria di stranieri che devono soggiornare in Spagna per ragioni di studio o di lavoro.

Infine, vi sono i visti per motivi di soggiorno (“residencia”), che includono i visti rilasciati nell’ambito del ricongiungimento familiare e quelli per motivi di lavoro dipendente o autonomo; in quest’ultimo caso sarà necessaria una preventiva autorizzazione del Ministero del Lavoro, attraverso l’emissione di un permesso di lavoro.

Il Regolamento della legge in esame prosegue la descrizione dei visti elencando i requisiti per il rilascio dei permessi e la specifica documentazione richiesta.

Per quanto riguarda i visti di breve soggiorno il richiedente deve specificare le ragioni del viaggio, la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti, di un alloggio in Spagna nonché delle garanzie specifiche di ritorno nel paese di origine.

Il visto per il soggiorno che supera i novanta giorni, oltre ai requisiti richiesti sopra, esige anche un certificato che dimostri l’assenza di precedenti penali, un certificato sanitario e le motivazioni specifiche del soggiorno prolungato: nel caso di ricongiungimento familiare, lo straniero deve presentare tutta la documentazione che accrediti l’effettivo vincolo familiare tra il richiedente ed il ricongiungente, la sua dipendenza legale ed economica l’effettiva esistenza di ragioni

che giustifichino l’autorizzazione della residenza in Spagna²¹¹; nel caso in cui il richiedente sia un lavoratore autonomo, dovrà depositare presso il consolato il progetto dell’attività economica che desidera realizzare con una valutazione specifica dell’investimento, della rendita e della possibile creazione di nuovi posti di lavoro; nel caso in cui lo straniero sia un lavoratore dipendente, deve presentare una copia dell’offerta di lavoro del suo datore, oppure la copia del contratto di lavoro.

In questo caso il vero richiedente, da un punto di vista puramente formale, è il datore di lavoro, non lo straniero, a cui è delegata decisione del datore di regolarizzare la sua situazione lavorativa e, quindi, di concedergli effettivamente uno status giuridico determinato: quello di immigrato regolare.

Il visto di soggiorno può essere soggetto in alcune circostanze ad esenzione, se si verifica una delle seguenti condizioni: stranieri che non abbiano potuto fare richiesta di visto nel loro paese, in quanto provenienti da paesi in guerra, da un conflitto di carattere etnico, politico o di altra natura; stranieri per i quali il ritorno nel paese di origine per la richiesta del visto implica un pericolo effettivo per la sua sicurezza o quella della sua famiglia; stranieri minori o disabili, figli naturali o adottati da cittadini spagnoli o soggetti alla tutela legale di un cittadino o di un’istituzione spagnola; stranieri coniugi di un cittadino spagnolo o di uno straniero appartenente allo Spazio

²¹¹ La necessità del soggiorno in Spagna è un criterio difficilmente dimostrabile, criterio che rimane sotto giudizio insindacabile dell’amministrazione dello Stato ed in questo caso dei consolati spagnoli nel Paese di origine del richiedente.

Economico Europeo e legalmente residente; coniugi di uno straniero legalmente residente da almeno un anno che dimostri di poter soggiornare nel territorio spagnolo per un altro anno.

Questo caso rientra nel quadro del ricongiungimento familiare; stranieri che dimostrino di avere a carico un minore o un disabile di cittadinanza spagnola e residente in Spagna a sue spese; spagnoli di origine che abbiano perduto la cittadinanza spagnola ed intendano recuperarla; stranieri che dimostrino di soffrire di una malattia o di necessitare di una cura medica che impedisca il ritorno in patria per l’ottenimento del visto; stranieri che abbiano ottenuto dall’amministrazione un “certificato di iscrizione” (“cedula de inscripción”).

Quest’ultimo è un documento di identità fornito agli immigrati sprovvisti di documenti (“indocumentados”); spesso, infatti, lo straniero non è in grado di dimostrare la propria identità perché il Paese d’origine non ha fornito la documentazione necessaria per l’espatrio, o perché lo stesso straniero ha stracciato i documenti per paura di essere rispedito in patria (una volta scoperta la sua condizione di irregolarità), o perché si tratta di uno straniero apolide.

All’uopo, gli obblighi internazionali in quest’ultimo caso vincolano la Spagna a fornire protezione e a garantire i documenti a tutti gli stranieri che non posseggono una cittadinanza.

E’ importante a questo punto notare come la politica di regolamentazione dei visti sia dettata da esigenze di tipo nazionale, ma anche da impegni a livello internazionale.

L’articolo 27 della legge Organica, ad esempio, recita: “L’esercizio del diritto di concessione o di rifiuto dei visti sarà soggetto ai compromessi internazionali vigenti in materia e sarà orientato verso l’adempimento degli obiettivi della politica estera del Regno di Spagna e di altre politiche pubbliche spagnole o dell’Unione europea, come la politica di immigrazione, la politica economica e la politica di sicurezza dei cittadini.”

Si osserva, altresì, che il visto per un soggiorno di meno di novanta giorni implica dei problemi tecnici rilevanti, in quanto questo tipo di permesso non permette di esercitare un’attività lavorativa, se non irregolare; una volta scaduto il periodo di soggiorno di novanta giorni lo straniero cade automaticamente nell’irregolarità, a meno che non abbia la fortuna di rientrare nei criteri di una regolarizzazione straordinaria.

Infine per quanto concerne il soggiorno, sono previsti le seguenti tipologie: il permesso di soggiorno provvisorio, valido per i periodi compresi tra i 90 giorni ed i 5 anni e la carta di soggiorno permanente, per i residenti nel territorio in modo continuato da più di cinque anni.

Nel caso in cui il permesso di soggiorno venga rilasciato per motivi di lavoro, esso sarà della stessa durata del permesso di lavoro.

L’articolo 69 del Regolamento ne distingue in proposito tre tipi diversi: il permesso di lavoro di tipo B, iniziale che rappresenta il primo permesso di lavoro che si concede allo straniero che intenda iniziare a lavorare in Spagna, limitato ad un settore, ad un’area geografica e ad un’attività lavorativa ben determinata di durata pari ad un anno; il permesso di lavoro di tipo B rinnovato, che permette allo straniero di avviare qualsiasi attività su tutto il territorio nazionale ed ha validità di due anni; il permesso di tipo C, valido due anni, permette di avviare una qualsiasi attività in tutto il territorio nazionale.

In ogni caso il rilascio dei seguenti permessi è vincolato alla verifica della preferenza nazionale o, come definito nella legge spagnola, dalla “Situación nacional de empleo”: prima della concessione dell’autorizzazione, infatti, il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali è tenuto a verificare che quel determinato posto di lavoro non possa essere occupato da un cittadino spagnolo o addirittura da un cittadino comunitario residente in Spagna.

Una volta individuata l’effettiva compatibilità del richiedente con il posto di lavoro da occupare, il Ministero rilascia il permesso stesso.

L’autorizzazione di soggiorno, invece, viene concessa allo straniero se si verificano determinate condizioni, ossia se si può dimostrare di possedere mezzi sufficienti al sostentamento ed una motivazione valida alla permanenza sul territorio, il che significa un lavoro stabile o l’esistenza di vincoli familiari effettivi (ricongiungimento).

In linea di massima, il prolungamento del permesso di soggiorno è concesso automaticamente, se le condizioni che hanno motivato il rilascio iniziale persistono ancora; tuttavia, uno dei requisiti da rispettare per il rinnovo del permesso è l’esistenza di un contratto di lavoro relativamente stabile, cosa non sempre facile da ottenere.

Esso viene rilasciato dagli Uffici Stranieri delle questure competenti agli stranieri che abbiano determinati requisiti: lo straniero deve dimostrare di possedere mezzi di sussistenza sufficienti per coprire tutte le spese di soggiorno, durante un periodo di tempo in cui non possa esercitare alcuna attività a scopo di lucro.

Se questi desidera avviare un’attività lavorativa autonoma o dipendente deve aver ottenuto in precedenza il permesso di lavoro corrispondente; lo straniero che abbia già ottenuto in passato tale permesso, ma che non abbia potuto rinnovarlo e che abbia soggiornato in Spagna senza autorizzazione nei due anni precedenti la richiesta.

Questa innovazione, inesistente nelle precedenti leggi, rappresenta un mutamento importante per tutti quegli stranieri che per vari motivi non abbiano potuto rinnovare il permesso di soggiorno (si parla sempre di permesso per motivi di lavoro) e che quindi siano caduti automaticamente nell’irregolarità, situazione di “irregolarità sopravvenuta”, in quanto lo straniero non viene tecnicamente considerato irregolare a tutti gli effetti, poiché ha potuto dimostrare in

precedenza di essere entrato e di aver soggiornato in Spagna in maniera legale²¹².

Il permesso viene concesso anche a tutti coloro che riescano a dimostrare una permanenza continua, anche in situazione irregolare, sul territorio spagnolo per un periodo di almeno cinque anni; quest’ultimo caso, che determina una sorta di regolarizzazione permanente, non viene tuttavia chiarita nel Regolamento di esecuzione lasciando spazio, di conseguenza, a libere interpretazioni.

Un’altra importante novità introdotta è la concessione del permesso per motivi di “radicamento” nel territorio (la cosiddetta regolarizzazione per “arraigo”): è una situazione eccezionale che viene verificata caso per caso dall’amministrazione locale e riguarda lo straniero radicato formalmente nella società spagnola nel caso in cui è avvenuta una effettiva incorporazione al mercato del lavoro, oppure esistano vincoli familiari con stranieri residenti legalmente o con cittadini spagnoli.

Le circostanze eccezionali si estendono anche a tutti gli stranieri profughi, così come indicato dalla specifica legge in materia di asilo, e

²¹²La legge opera una netta distinzione tra il semplice migrante economico e lo straniero “privilegiato”, distinguendo una serie di categorie dall’ottenimento del permesso di lavoro: tecnici e scienziati, professori, personale direttivo di istituti culturali nell’ambito di scambi educativi con altri paesi, funzionari civili e militari delle amministrazioni statali, giornalisti accreditati, artisti, Ministri rappresentanti di diverse comunità religiose, membri di organi di rappresentanza, di governo o sindacati riconosciuti internazionalmente, spagnoli di origine che abbiano perso la nazionalità. Sono esentati dal permesso anche gli stranieri in possesso di una carta di soggiorno permanente.

Possono ottenere, inoltre, il permesso di lavoro gli stranieri che abbiano compiuto i 16 anni; in alcuni casi il rilascio del permesso è condizionato alla presentazione di un titolo specifico che attesti la professionalità del lavoratore. I datori di lavoro che debbano assumere stranieri non autorizzati a lavorare, debbono ottenere il permesso preventivamente da parte del Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali.

per motivi umanitari, nel rispetto degli obblighi internazionali, o nel caso in cui si verificano delle situazioni che non possono essere ricondotte direttamente alle disposizioni della Convenzione di Ginevra del 1951.

In ogni caso, l’autorizzazione di soggiorno è subordinata all’assenza di precedenti penali, in Spagna o nei paesi di precedente residenza, inerenti a delitti riconosciuti dall’ordinamento spagnolo²¹³.

Per quanto concerne la carta di soggiorno, essa viene contemplata come strumento di base e stabilità per tutti quegli stranieri che possano dimostrare di risiedere in Spagna da lungo tempo, ossia da cinque anni.

La legge spagnola estende il diritto alla carta di soggiorno anche a delle specifiche categorie di stranieri: stranieri residenti che siano beneficiari di una pensione, inclusa nel sistema nazionale di Previdenza sociale; stranieri residenti beneficiari di una pensione di invalidità permanente assoluta, inclusa anche in questo caso nel sistema di Previdenza sociale; stranieri nati in Spagna e che dimostrino, una volta raggiunta la maggiore età, di aver soggiornato nel territorio in maniera legale e continuata per almeno tre anni prima della richiesta; spagnoli di origine che abbiano perduto la cittadinanza spagnola; stranieri minorenni che siano stati sottoposti per almeno tre anni alla tutela di un ente pubblico spagnolo, prima della richiesta

²¹³ Nel caso di stranieri che abbiano già scontato la pena, che siano stati oggetto di indulto o che abbiano avuto la concessione della condizionale, il rilascio del permesso è valutato in base alle circostanze specifiche; questo non viene concesso se lo straniero è stato segnalato ai fini della non ammissione da un altro Paese europeo, firmatario degli accordi di Schengen.

formale da presentare dopo il diciottesimo anno d'età; rifugiati o apolidi ai quali sia stato formalmente riconosciuto il loro status; stranieri che abbiano contribuito in maniera eccezionale al progresso economico, scientifico o culturale della Spagna o che abbiano dato un apporto essenziale nel proiettare l'immagine della Spagna all'estero.

La carta di soggiorno garantisce, quindi, nuovi diritti agli stranieri: così come sancito dalla legge Organica, “ *la residencia permanente es la situación que autoriza a residir en España indefinidamente y a trabajar en igualdad de condiciones que los españoles*”, concedendo la possibilità di accedere al mercato del lavoro e ad altri servizi alle stesse condizioni di un cittadino spagnolo.

La carta di soggiorno consente, quindi, di beneficiare in maniera paritaria di tutti i diritti, eccetto quelli politici, concessi ad un cittadino spagnolo.

Successivamente, con la Legge Organica 14/2003, entrata in vigore nel dicembre 2003, si interviene per favorire e promuovere l'integrazione sociale dei cittadini stranieri: sancendo una preferenza per le offerte di lavoro stagionale a coloro che provengono da Paesi con cui la Spagna ha concluso accordi sui regolamenti dei flussi.

Per quanto concerne l'acquisizione della nazionalità, il 9 gennaio 2003 è entrato in vigore un nuovo codice sulla nazionalità, che ha riformato la disciplina definita dalla Legge 18 del 17 dicembre 1990, stabilendo di diritto l'acquisizione della cittadinanza ai discendenti degli esiliati durante la guerra di Spagna tra il 1936 e il 1939 e ai figli nati prima

del 1982 da madre spagnola e padre straniero, cui prima era stata negata la cittadinanza.

Con il Governo di Zapatero del 2004, l’orientamento della politica migratoria prende due direzioni: la prima verso un ampliamento dei canali per l’ingresso nel mercato del lavoro anche utilizzando la possibilità del lavoro stagionale; la seconda direzione riguarda la lotta al lavoro nero, sebbene viene nel 2005 emanata una sanatoria diretta agli immigrati che presentano un regolare contratto di lavoro, presenti sul territorio da almeno tre mesi prima dall’inizio del contratto e a quelli che hanno la fedina penale pulita.

Tale orientamento viene integralmente ripreso dall’ultima “Ley de Extranjeria” in via di approvazione nel 2009, che ha provocato una viva polemica fra il governo socialista di Jose’ Luis Zapatero e la stampa e associazioni di sinistra, in quanto prevede anche la possibilità che Ong ed enti privati assumano la tutela dei minori non accompagnati che giungono in Spagna illegalmente.

Due punti dolenti, tuttavia, continuano ad essere i ricongiungimenti familiari e il periodo di detenzione dei “sin papeles”, le persone senza documenti e pertanto clandestine.

Nel primo caso, pensando anche alla crisi economica, si è stabilito che solo gli immigrati residenti in Spagna da almeno cinque anni possono richiedere il ricongiungimento familiare solo di persone maggiori di 65 anni, in modo da evitare la presenza di persone in età da lavoro; possono ricongiungersi, inoltre, persone più giovani solo

per ragioni umanitarie, quali ad esempio, per evitare la rottura delle famiglie, se si richiede il ricongiungimento con un padre 66enne, non si lascia in patria la madre, se è minore di 65 anni.

E' comunque ammesso il ricongiungimento con i figli, i coniugi e, per la prima volta, con i partners di fatto, che avranno automaticamente (i figli a partire dai 16 anni) il permesso di lavoro.

Nel caso della detenzione dei clandestini, il soggiorno in un centro di accoglienza passa dai 40 ai 60 giorni; viene abrogata la norma che permetteva di ampliare il periodo di detenzione in caso di malattia dell'immigrante o per altra causa indipendente dall'Amministrazione pubblica.

Tale legge mira a perfezionare il sistema dei flussi migratori in funzione del mercato del lavoro, ad aumentare la lotta contro l'immigrazione irregolare e favorire l'integrazione degli immigrati", viene introdotta la norma che autorizza il voto amministrativo agli immigrati provenienti da 15 paesi con i quali il governo spagnolo ha sottoscritto accordi di reciprocità.

Si tratta di Colombia, Perù, Argentina, Islanda, Trinidad e Tobago, Ecuador, Burkina Faso, Capo Verde, Cile, Paraguay, Corea del Sud, Nuova Zelanda, Uruguay, Bolivia e Venezuela.

Tra le norme introdotte per la prima volta c'è un nuovo registro di ingressi e uscite, che aiuterà a migliorare il controllo preventivo dei clandestini, e l'indurimento delle sanzioni agli imprenditori che contrattano gli irregolari. Grazie alle proteste delle associazioni di

migranti, sono state escluse da questa norma le persone o associazioni che offrono appoggio ai clandestini per ragioni umanitarie: nella prima bozza della legge andavano infatti incontro a pesanti sanzioni pecuniarie anche i privati cittadini che offrivano un tetto, senza trarne guadagno, agli immigrati senza documenti.

Un'altra nuova novità è quella che prevede permessi di lavoro temporanei alle donne clandestine vittime della violenza di genere, un modo per aiutarle a ribellarsi alla sopraffazione e alla sottomissione che si aggiungono alle ansie della clandestinità.

Inoltre, il Governo Zapatero, atteso che in Spagna gli immigrati costituiscono il 12% della popolazione, circa 4,5 milioni di cittadini e il tasso di disoccupazione tra gli immigrati supera il 28%, poco meno del doppio della media nazionale, giunta al 17%, ha annunciato nuove misure per incentivare il ritorno nei paesi di origine degli immigrati rimasti senza lavoro in Spagna, con la creazione di indennità di disoccupazione e microcrediti per coloro che rientreranno nei paesi nati, per poter consentire di avviare attività economiche; tale orientamento appare ad oggi quello consolidato e tutto lascia presagire ad ulteriori “giri di vite” in tema di gestione dei flussi migratori.

4.3 L'Italia nuova porta del Mediterraneo: agognata frontiera o primo baluardo della “fortezza Europa”?

Dopo una prolungata inerzia del legislatore italiano in materia di immigrazione, nel 1986 vede finalmente la luce la Legge n. 943, “Norme in materia di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine”, ispirata alla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 143 del 1975. Essa viene approvata per disciplinare il fenomeno dell'immigrazione straniera, anche in attuazione della convenzione internazionale dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 24 giugno 1975, n. 143, ratificata con la legge 10 aprile 1981, n. 158²¹⁴.

²¹⁴È dunque con questa legge che l'Italia comincia il suo cammino verso l'ingresso nell'area di libera circolazione. Già la Legge Martelli, pur contenendo numerose norme compatibili con la disciplina Schengen, viene modificata in più parti per adeguarsi alle disposizioni della Convenzione. Più precisamente, vengono introdotte norme disciplinanti ipotesi di respingimento alla frontiera, di rifiuto e revoca del permesso di soggiorno, e viene modificato sia il sistema dei visti uniformi, che la disciplina sulla responsabilità dei vettori. Ulteriori e importanti modifiche alle disposizioni vigenti vengono previste con la legge del 30 novembre n. 388 che ratifica l'Accordo e la Convenzione di Schengen. Questa legge prevede, accanto alle disposizioni immediatamente attuative dei due Trattati, l'istituzione di un Comitato parlamentare incaricato di esaminare l'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen in Italia. Il 26 marzo 1995, quando le disposizioni della Convenzione divengono operative per i cinque Stati fondatori nonché per Spagna e Portogallo, l'Italia non può ancora entrare nello Spazio Schengen per due motivi: manca l'approvazione, da parte del Parlamento, di una legge sulla protezione dei dati personali. Questo ostacolo viene rimosso il 31 dicembre 1996 con la legge n. 675 sulla "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali". L'Italia non è pronta a partecipare al Sistema d'Informazione Schengen a causa della carenza delle strutture tecniche per l'approntamento della sezione nazionale del SIS e per il suo collegamento con l'unità centrale di Strasburgo. Il 19 febbraio 1997, alla vigilia di una visita programmata dalla Commissione frontiere del Comitato esecutivo Schengen, al fine di accertare l'efficienza dei sistemi di controllo italiani e delle misure poste in essere per prevenire l'immigrazione clandestina, il Governo presenta alla Camera dei deputati il disegno di legge n. 3240. Inizia l'iter parlamentare per una nuova legge in materia di immigrazione, iter che termina circa un anno dopo con l'approvazione della legge n.40, contenente la disciplina giuridica dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero. Nella riunione del Comitato

Invero, negli anni precedenti, le politiche riguardanti gli immigrati, consistevano essenzialmente in provvedimenti di polizia riferiti a cittadini stranieri, che prendevano le mosse da un Testo unico del 1931 (il Testo unico di polizia), che regolava il permesso di soggiorno.

Ciò dipendeva dal fatto che sino ad allora, più che ad immigrati ci si riferiva a stranieri, giacché fino alla metà degli anni '70, si riteneva improbabile che degli stranieri potessero decidere di trasferirsi in Italia definitivamente per lavoro²¹⁵.

Tale legge, dunque, rappresentava la prima normativa organica emanata dal Governo italiano: essa era caratterizzata da un'impostazione essenzialmente "lavoristica" dove alla componente irregolare non veniva riconosciuto alcun tipo di diritto, anche se in via di principio si sanciva solennemente l'equiparazione del lavoratore straniero (regolare) al lavoratore italiano.

esecutivo Schengen del 24 giugno 1997, la Presidenza portoghese fissa la data del 26 ottobre 1997 per l'integrazione dell'Italia nel Sistema d'Informazione Schengen, e rileva dubbi, sollevati dalla delegazione tedesca e da quella olandese, sull'efficacia dei controlli delle frontiere esterne da parte dell'Italia. Il 17 settembre 1997 il ministro degli esteri, Lamberto Dini, emana nuove norme sui visti e sull'ingresso degli stranieri in Italia e nello Spazio Schengen. Il 7 ottobre 1997 il Comitato esecutivo Schengen dà il via libera all'applicazione della Convenzione in Italia a partire dal 26 ottobre (data in cui termina la fase di caricamento, nel SIS nazionale, dei dati degli altri paesi aderenti), prevedendo una fase di transizione per la soppressione dei controlli di frontiera per voli e collegamenti marittimi interni. Il 6 marzo 1998 viene emanata la nuova legge sull'immigrazione, la n. 40, nota anche con il nome dei suoi promotori, Turco-Napolitano. Nella relazione che l'accompagna si legge: "è convinzione del governo che il presente disegno di legge, sancendo con norme e scelte precise una chiara volontà di rafforzare i controlli alle frontiere, di contrastare con il massimo rigore l'immigrazione clandestina e la connessa attività di agguerriti gruppi criminali, corrisponde pienamente agli impegni assunti per la partecipazione dell'Italia all'Accordo di Schengen". Il 27 marzo la "Turco-Napolitano" entra in vigore e il 31 marzo termina il periodo di transizione per l'ingresso dell'Italia nell'area Schengen.

²¹⁵Così E. Pugliese, *"L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne"*, Collana Universale Paperbacks, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 125-126.

La legge n. 943/1986 contiene, quanto meno a livello di enunciazione di principio, i fondamentali elementi di garanzia per i lavoratori extracomunitari: all'articolo 1 si legge, infatti, che la Repubblica italiana garantisce i diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari, al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità dell'abitazione, vengono istituite apposite commissioni presso il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale e presso il Ministero degli Affari Esteri sia per quanto attiene le possibilità occupazionali che per quanto attiene ai flussi migratori.

L'articolo 4 poi già prevede il diritto al ricongiungimento con il coniuge e i figli minori.

Peraltro, la disciplina, contenuta nel titolo II della legge riguardante la programmazione dell'occupazione dei lavoratori subordinati extracomunitari, non appare concretamente volta a controllare i flussi migratori in stretta correlazione con le possibilità occupazionali.

Infatti tale controllo è rimesso alla disciplina delle procedure per l'accesso all'occupazione: si prevede che l'ingresso in Italia per motivi di lavoro di extracomunitari è ammesso solo se lo straniero sia in possesso del visto rilasciato dall'autorità consolare sulla base dell'autorizzazione al lavoro concessa dal competente ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione.

Pertanto, il complesso normativo non prevede una vera e propria programmazione, bensì disciplina gli accessi, caso per caso, in relazione alle disponibilità occupazionali di volta in volta

manifestatesi; le quali tra l'altro, sono subordinate al previo accertamento di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari aventi qualifiche professionali per le quali è stata richiesta l'autorizzazione.

Il perno centrale di tale normativa si fonda, quindi, non su una sapiente e meditata programmazione di flussi migratori in entrata, bensì sull'affermazione del criterio dell'incontro preventivo tra domanda di lavoro interna ed offerta di lavoro straniero, in seguito all'"accertamento di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari". In effetti, l'intento del legislatore era quello di soddisfare la domanda di lavoro delle imprese italiane rimasta inevasa per carenza o indisponibilità della forza lavoro locale²¹⁶, sottovalutando la rilevanza del fenomeno ed offrendo tale possibilità ai "lavoratori dipendenti immigrati", a testimonianza di come il Governo intendesse il ruolo meramente subordinato e marginale di tale classe lavorativa e di come sottovalutasse la variegata composizione della medesima, che contemplava i lavoratori ambulanti, i domestici, gli agricoli e quant'altro.

La normativa del 1986 è piena di buoni propositi per garantire al lavoratore extracomunitario una piena parità di trattamento con quello nazionale (escluso evidentemente l'accesso al lavoro), nonché

²¹⁶Si veda al riguardo il contributo di Luigi Frey in "*I fattori determinanti dei flussi di domanda di lavoratori extracomunitari in Italia*" in L. Frey, R. Livraghi, G. Mottura, T. Tagliaferri, A. Venturini, G. Croce, E. Ghignoni, in "*Quaderni di economia del lavoro/43. Gli aspetti economici dell'immigrazione in Italia*", Milano, F. Angeli, 1992, p. 77 e seg., laddove l'autore evidenzia le criticità della domanda e dell'offerta di lavoro in Italia in rapporto all'incipiente fenomeno migratorio in atto.

condizioni di vita idonee a un inserimento nella società, prevedendo riconoscimento di titoli professionali, corsi di lingua, programmi culturali, corsi di formazione e inserimento al lavoro).

Ciò che si nota è che tale normativa non prevede alcuna disciplina specifica dell'espulsione che viene invece genericamente rimessa ai principi di pubblica sicurezza.

Peraltro, con la legge 943/1986, s'inaugura la serie delle regolarizzazioni a sanatoria, che esclude ogni forma di punibilità per illeciti pregressi a fronte della positiva volontà degli interessati, sia lavoratori che datori di lavoro, tesa a consentire l'emersione del fenomeno immigratorio clandestino: tali regolarizzazioni sono previste per chi dimostrava o di essere presente in Italia al 31 dicembre 1986 o di avere un lavoro o di cercarlo attivamente, furono 115.000, di cui un'elevatissima quota rientrava nella categoria dei disoccupati²¹⁷.

Alla fine degli anni '80, il Governo italiano si rende conto in maniera più precisa dell'entità del fenomeno e tenta di dettare una disciplina più ampia della precedente, nel tentativo di ricomprendere in un "corpus" unitario la regolamentazione del fenomeno immigratorio extracomunitario.

²¹⁷ Così E. Pugliese, *"L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne"*, op.cit., p. 126. Tale dato fu molto deludente: lo stesso elevato numero di persone registrate come disoccupati dimostrò come la sanatoria fu intesa come un "escamotage" utilizzato per richiedere la regolarizzazione in tempi più celeri. La sanatoria fu richiesta, dunque, sia da lavoratori autonomi (i lavoratori ambulanti), in quanto non rientravano soggettivamente nelle categorie da regolarizzare poiché non salariati, ma anche da lavoratori salariati ma impossibilitati a dimostrare l'esistenza di un rapporto di lavoro vuoi per indisponibilità da parte del datore del lavoro, vuoi per il carattere precario e temporaneo dell'occupazione medesima.

Nasce in questo clima la nota legge 28 febbraio 1990, n. 39, cosiddetta “legge Martelli” (peraltro anche in quel caso, si fece ricorso alla decretazione d’urgenza attraverso il decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, a dimostrazione delle pressanti esigenze di fronteggiare il fenomeno immigratorio²¹⁸), che disciplina sia il riconoscimento dello status di rifugiato che l’ingresso in Italia di cittadini extracomunitari per qualsiasi ragione, non limitatamente cioè ai motivi occupazionali: è previsto che detti cittadini possono entrare in Italia per motivi di turismo, studio, lavoro subordinato o autonomo, cura, familiari e di culto.

Il tentativo di un’effettiva programmazione dei flussi migratori per ragioni di lavoro si fa più serio e compie un passo decisivo in avanti perché si estende agli occupati anche non dipendenti e ai disoccupati iscritti alle liste di collocamento, risultando, tuttavia negli anni in vigore, non del tutto applicata²¹⁹.

Tale normativa, innovativa nel suo genere, stabilisce allo scopo l’emanazione di decreti interministeriali a cadenza annuale che tengano conto sia dell’economia nazionale, che delle concrete disponibilità finanziarie e delle strutture amministrative volte ad assicurare adeguata accoglienza da un lato, nonché delle richieste di soggiorno per lavoro di cittadini extracomunitari già presenti sul

²¹⁸Fu proprio nel luglio 1990 che si verificò il primo sbarco di profughi albanesi, in territorio italiano, episodio che colpì molto l’opinione pubblica accrescendone timori e preoccupazioni.

²¹⁹ Sul punto si veda G. Bolaffi, “Una politica per gli immigrati”, Il Mulino, Bologna, 1996.

territorio nazionale per altri motivi e di quelli già iscritti nelle liste di collocamento dall’altro.

La “legge Martelli”, inoltre, prevede due tipi di “filtro” per l’accesso in Italia di extracomunitari: il primo direttamente alla frontiera, ove andrà valutata la regolarità dei documenti e l’insussistenza di cause ostative.

Il secondo presso la questura del luogo di dimora, ove l’autorità valuterà se rilasciare il permesso di soggiorno, in relazione ai motivi dell’ingresso in Italia, stabilendone anche la durata (ove non espressamente prevista dalla legge).

La legge 39/1990 comunque appare particolarmente significativa per avere introdotto nell’ordinamento la specifica procedura dell’espulsione del cittadino extracomunitario, disciplinando con una certa precisione le varie fattispecie ed i conseguenti rimedi giurisdizionali²²⁰.

Nemmeno la legge 39/1990 è poi sfuggita alla logica della “sanatoria”, alla quale anzi, è stato conferito particolare rilievo ed interesse, disponendo modalità tese ad assicurare la più ampia diffusione per la conoscenza dei sistemi di regolarizzazione previsti dalla legge stessa²²¹.

²²⁰Invero norme sul soggiorno e sull’espulsione degli stranieri erano già previste nella legislazione italiana (articoli 142 e seguenti del testo unico delle norme di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 e relative disposizioni di attuazione).

²²¹Il provvedimento di sanatoria, rivolto anche ai lavoratori autonomi, diede luogo a circa 220.000 regolarizzazioni, ma con un massiccio ricorso alle liste di collocamento soprattutto al Sud dove risultava più difficile far emergere rapporti di lavoro precari e instabili.

Tale normativa, dunque, ha svolto una funzione socialmente rilevante ed apprezzabile, rispetto alla disciplina precedente, prevedendo lo stanziamento di un fondo destinato agli enti locali per la realizzazione di strutture di accoglienza per i migranti, attraverso la mediazione delle regioni, nonché il superamento del “principio della riserva geografica” per i rifugiati che, in passato, limitava le opportunità di richiesta di asilo da parte delle persone provenienti dai Paesi del blocco socialista.

Successivamente, il 18 novembre 1995 viene emanato il Decreto 19/1995 (“Decreto Dini”), volto più al controllo e al respingimento degli irregolari che all’integrazione dei regolari, vista anche l’introduzione del criterio più restrittivo adottato per determinare lo status di immigrato regolare.

Si prevedevano i flussi d’ingresso per lavori stagionali, fenomeno ormai di rilevantissima portata, con la conseguenza però di una stabilizzazione a tempo indeterminato del cittadino extracomunitario sul territorio italiano, nonché alcune particolari fattispecie in materia di ingresso e di soggiorno ed infine, una nuova regolamentazione delle espulsioni.

Non poteva peraltro, mancare una normativa sulle regolamentazioni, che contiene interessanti spunti per quanto attiene alle ipotesi di ricongiungimento ai familiari.

Appare interessante notare che il decreto legge rappresenta una certa inversione di tendenza rispetto alla Legge Martelli che devolveva la

giurisdizione in siffatta materia alla cura del giudice amministrativo, giacché introduceva diverse ipotesi di espulsione di competenza del giudice penale, con conseguente incardinamento del possibile contenzioso nell’ambito della giurisdizione penale²²².

Esso è stato più volte reiterato, ma alla fine è decaduto nel 1996, lasciando un vuoto che venne subito colmato poco dopo dalla Legge n. 40 del 1998, detta anche “Legge Turco - Napolitano”, che, insieme ad una serie di norme precedenti sull’argomento, è confluita nel D. Lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, meglio conosciuto come “Testo Unico delle disposizioni in materia di immigrazione”.

Oltre all’ambito della programmazione degli ingressi ed alla novità della carta di soggiorno, prevista per gli immigrati stabilmente e regolarmente residenti in Italia e che non avessero commesso particolari categorie di reati, lo scopo fondamentale era quello di realizzare una sorta di integrazione indiretta.

Viene attribuito, infatti, a Regioni ed Enti Locali, ma anche alle organizzazioni operanti nel terzo settore, un ruolo di primo piano nella definizione delle politiche migratorie da adottare, soprattutto in materia d’integrazione, sia in maniera diretta, sia entrando a far parte di nuovi organismi creati ad hoc.

²²²Sotto il profilo della tutela giurisdizionale, il giudice amministrativo risultò progressivamente nel tempo, quello maggiormente investito dalla problematica degli extracomunitari, sia verosimilmente come volume di contenzioso, che comunque come rilevanza delle questioni, avendo con la legge Martelli in particolare, assunto una competenza generale sui provvedimenti di espulsione, che configurano senz’altro il problema più importante per il cittadino non appartenente all’unione europea e residente nello stato italiano.

Le uniche materie a non essere trattate sono state quelle dell'asilo e della protezione temporanea.

L'esperienza concreta del periodo più recente, la difficile gestazione prima e la mancata conversione poi, del decreto legge del novembre 1995, l'intenso confronto parlamentare sul disegno di legge di salvaguardia degli effetti di quel decreto e gli sviluppi esponenziali del fenomeno, avevano d'altronde messo in piena evidenza l'insufficienza e la non riproponibilità dei provvedimenti parziali o di emergenza e delle ricorrenti sanatorie, rimarcando la necessità di definire ormai un quadro normativo certo, generale ed organico.

La legge 6 marzo 1998, n. 40 si prefigge tre obiettivi: contrasto dell'immigrazione clandestina e dello sfruttamento criminale dei flussi migratori; realizzazione di una puntuale politica di ingressi legali limitati, programmati e regolati; avvio di realistici, ma effettivi percorsi di integrazione per i nuovi immigrati legali e per gli stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia²²³.

La normativa si articola attorno ai seguenti temi: modalità di ingresso e dei controlli alle frontiere, disciplina dell'accesso al lavoro, regolamentazione del lavoro autonomo e del lavoro stagionale;

²²³ Sul punto si veda W. Citti, "Diritti civili e sociali nella nuova legislazione italiana sull'immigrazione *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione Seminario "Diritti Umani, Immigrazione e asilo"* Trieste, 8 giugno 1999. Secondo l'autore, due sono le finalità della politica migratoria che l'Italia intende perseguire con la legge citata: la riduzione della popolazione immigrata clandestina, da attuare mediante un mix di provvedimenti di regolarizzazione, di regolamentazione e controllo programmato di nuovi ingressi per motivi di lavoro e di repressione all'immigrazione clandestina; la promozione di eguaglianza di opportunità e dell'integrazione sociale e culturale degli immigrati regolarmente residenti, in particolare di coloro che già risiedono nel Paese da un certo numero di anni.

disciplina più efficace del respingimento alle frontiere e delle espulsioni; norme penali e processuali finalizzate al contrasto delle organizzazioni criminali che gestiscono l’immigrazione clandestina.

Vengono, inoltre, prestate ed assicurate delle garanzie importanti per l’immigrato legale, ossia il diritto di poter passare da una condizione di temporaneità ad una maggiore stabilità, mediante la previsione di strumenti nuovi come la carta di soggiorno; la tutela della salvaguardia della propria famiglia o il diritto a costruirne una nuova; il diritto di ottenere il riconoscimento di diritti di cittadinanza quali i diritti alla salute, all’istruzione, ai servizi sociali, alla rappresentanza e al voto amministrativo.

Le soluzioni che sono state adottate comportano anche da parte dello Stato una serie di impegni sia sul piano internazionale, per la definizione e lo sviluppo di un sistema di accordi di cooperazione e di specifica collaborazione in materia di immigrazione con i Paesi di maggior provenienza del flusso migratorio, sia sul piano interno in termini di adeguamento delle strutture amministrative ai compiti loro affidati dalla nuova legge e di stretta concertazione interministeriale; inoltre a tal fine, appare certamente necessaria la più ampia collaborazione con gli enti locali e con le Regioni, cui spetta un ruolo sempre più determinante specie per la realizzazione di una politica dell’accoglienza, dell’integrazione e dei diritti dei migranti.

Più specificatamente, la legge Turco - Napolitano è suddivisa in sette titoli: al primo titolo si hanno le disposizioni generali e di principio

che definiscono l'ambito di applicazione della legge (art. 1), il trattamento dello straniero (art. 2), nonché uno strumento di programmazione dei flussi, alla base del sistema di governo del fenomeno dell'immigrazione che si propone (art. 3).

Quanto all'articolo 1, si segnala oltre alla definizione dei destinatari della legge, il richiamo alle norme comunitarie e internazionali più favorevoli agli stranieri, comunque vigenti nel territorio dello Stato e la qualificazione delle norme della legge, come principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, al fine di indirizzare l'esercizio delle competenze legislative regionali.

Relativamente all'articolo 2, va precisato che i diritti fondamentali della persona umana sono riconosciuti indiscriminatamente, nel territorio dello Stato, compresa la linea di frontiera, a tutti gli stranieri, indipendentemente dalla regolarità o meno dell'ingresso o del soggiorno.

Non vi è dubbio che fra i diritti fondamentali vanno considerati quelli relativi alla garanzia giurisdizionale in ordine ai provvedimenti che concernono i destinatari della presente legge.

E' invece agli stranieri regolarmente soggiornanti che si assicura pienezza di diritti in materia civile nell'ambito della disciplina della legge e delle convenzioni internazionali, fino a configurare uno *status* particolare, comprendente la facoltà di partecipare alla vita pubblica a livello locale, per gli stranieri in possesso della "carta di soggiorno" disciplinata dall'articolo 7.

L'articolo 3 realizza un nuovo strumento di governo del fenomeno migratorio, costituito da un documento programmatico triennale per la politica dell'immigrazione, che il Presidente del Consiglio sottopone all'approvazione del Consiglio dei Ministri e presenta al Parlamento, e da uno o più decreti che definiscono annualmente, o per il più breve periodo relativo al lavoro stagionale, le quote degli immigrati per i quali è ammesso l'ingresso.

Tale documento programmatico indica, inoltre, le azioni e gli interventi che lo Stato italiano si propone di attuare anche in cooperazione con altri paesi europei, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie, e con le organizzazioni non governative.

Viene, altresì, sancito un ruolo attivo delle regioni, delle province e dei comuni e di altri enti locali, che concorrono alle iniziative volte a favorire l'integrazione e l'inserimento degli stranieri nel tessuto sociale: a tal fine sono stati istituiti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'immigrazione, i Consigli territoriali per l'immigrazione, in cui sono principalmente rappresentati gli Enti locali, per il coordinamento e la promozione degli interventi da attuare a livello locale.

Il titolo II concerne l'ingresso, il soggiorno, il respingimento e le espulsioni; oltre alle norme sui visti (art. 4) e sugli ordinari controlli alla frontiera, sono precisate le modalità del rilascio del permesso di soggiorno (art. 5) con riferimento ai diversi motivi dell'ingresso e del

soggiorno nel territorio dello Stato (affari, turismo, lavoro stagionale, visite, studio e formazione, lavoro autonomo, lavoro subordinato, motivi familiari, ecc.).

A tal fine, il comma 1° dell’articolo 6 disciplina la facoltà di “conversione“ del titolo di soggiorno anche per gli studenti, riportandolo nell’ambito di quelle quote che costituiscono uno degli strumenti più innovativi e rilevanti della legge, mentre le altre disposizioni dell’articolo 6 riprendono, invece, la disciplina tradizionale dei controlli in materia di soggiorno.

E’ di rilievo, come si è detto, l’articolo 7 che disciplina il rilascio della “carta di soggiorno”, che si configura come un titolo permanente, ancorché il documento comprovante possa avere durata periodica come gli altri documenti abilitativi e di riconoscimento, di cui potrà fruire lo straniero regolarmente soggiornante in Italia da almeno sei anni, purché immune da pregiudizi penali di rilievo o da provvedimenti di prevenzione di maggiore gravità.

La “carta di soggiorno” consentirà allo straniero lo svolgimento di ogni attività lecita (con eccezione di quelle riservate al cittadino italiano), l’accesso ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione e il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni comunali e circoscrizionali, secondo la particolare disciplina dell’articolo 38. La carta di soggiorno costituisce pertanto uno strumento essenziale per consolidare il percorso di cittadinanza prefigurato dalla nuova normativa.

Proprio in considerazione di ciò, la revoca della carta di soggiorno come l'espulsione nei confronti di coloro che ne sono in possesso può avvenire solo per gravi motivi.

Il capo II del Titolo II è integralmente dedicato alla materia del respingimento e delle espulsioni; in questa parte della legge trova espressione l'intento di rendere efficace la disciplina delle espulsioni prevedendosi, al contempo, la massima garanzia di controllo giurisdizionale, anche se in dottrina su tale profilo, tale normativa è stata tacciata di incostituzionalità²²⁴.

L'articolo 8 prevede, in particolare, l'adozione del respingimento, oltre che sulla linea di frontiera, anche nei confronti di chi sia colto subito dopo l'ingresso in Italia in luoghi diversi dai valichi autorizzati e di coloro che siano ammessi nel territorio per interventi di pronto soccorso e assistenza.

In tale eventualità trova applicazione il successivo articolo 12 concernente i centri di permanenza e di assistenza.

Per quanto l'articolo 8 non ne faccia menzione, la ricorribilità dei provvedimenti di respingimento è assicurata dalla disciplina generale in materia di provvedimenti amministrativi, mentre il trattenimento nei centri è disciplinato nel ricordato articolo 12.

Gli articoli 9 e 10 intendono potenziare l'azione di contrasto delle immigrazioni clandestine, sia attraverso più incisive misure di

²²⁴ Sul punto P. Bonetti, "Anomalie costituzionali delle deleghe legislative e dei decreti legislativi previsti dalla legge sull'immigrazione straniera", in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", parte I n. 2/1999, parte II n. 3/1999.

controllo e di coordinamento, sia attraverso norme sanzionatorie più severe e articolate sul piano penale o amministrativo.

Relativamente alla sanzione penale nei confronti di chi favorisce l'immigrazione clandestina e il traffico illecito di mano d'opera, va precisato che la norma (art. 10) non intende colpire in alcun modo l'intervento umanitario nei confronti di chi abbia varcato, sia pure illecitamente la linea di frontiera.

Con l'articolo 11 si disciplinano le espulsioni amministrative, ridotte a due ipotesi: la prima concerne l'espulsione disposta dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato; la seconda è quella disposta dal Prefetto nei confronti del clandestino che è entrato nel territorio dello stato sottraendosi ai controlli di frontiera, ovvero nei confronti dell'irregolare che non abbia ottemperato agli obblighi previsti per il rinnovo del permesso di soggiorno, ovvero ancora nei confronti degli stranieri pericolosi per la sicurezza pubblica, secondo i tradizionali parametri stabiliti dalle norme vigenti per l'applicazione di una misura di prevenzione.

Anche in ottemperanza al Protocollo 7 aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 9 Aprile 1990, n° 98), l'espulsione è eseguita con accompagnamento immediato alla frontiera in casi limitati (espulsione per motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale, espulsioni già disposte e rimaste indebitamente ineseguite, una volta esauriti i rimedi giurisdizionali), ovvero quando ricorrono

circostanze obbiettive che fanno ritenere concreto il pericolo che l’interessato si sottragga al provvedimento.

Negli altri casi, l’espulsione è adottata mediante intimazione a lasciare il territorio nazionale entro 15 giorni.

Nelle ipotesi in cui lo straniero clandestino sia colto in fragranza di reato, si prevedono opportune forme di raccordo per assicurare sia l’effettività dell’espulsione, sia la garanzia del diritto di difesa dell’imputato, che può chiedere l’autorizzazione al rientro nel territorio dello stato al fine di partecipare al processo penale a suo carico²²⁵.

La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso contro l’espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all’articolo 12, risponde a criteri funzionali e sistematici; sotto il primo profilo si osserva che solo il giudice ordinario, per struttura ed organizzazione diffuse sul territorio appare in grado di operare entro i termini brevi previsti dalla legge (48 ore per la convalida del provvedimento di trattenimento di cui all’art. 12, e 10 giorni per la decisione sul ricorso contro l’espulsione).

In secondo luogo si osserva che la rigida ripartizione delle competenze tra giudice ordinario e giudice amministrativo, in presenza di ricorsi

²²⁵ In tutti i casi è assicurata la possibilità di ricorrere al giudice, con diritto al patrocinio gratuito dei non abbienti; inoltre, trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto reato si è ritenuto di attribuire la competenza al Tribunale civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”).

contro provvedimenti della pubblica amministrazione, appare più volte derogata da varie disposizioni e pertanto, la scelta operata a causa delle suddette ragioni funzionali, non trova particolari ostacoli dal punto di vista sistematico.

Solo nel caso di espulsione disposta dal Ministro dell'interno, per motivi di ordine pubblico e di sicurezza nazionale, si è ritenuto di mantenere la tradizionale competenza del giudice amministrativo, trattandosi di provvedimenti a contenuto altamente discrezionale.

Per quanto specificamente riguarda la misura prevista dall'articolo 12, tendente ad assicurare l'effettività delle espulsioni disposte con accompagnamento alla frontiera e dei respingimenti, si prevede il trattenimento dell'interessato in appositi Centri.

La misura può essere disposta, nei casi tassativamente indicati dalla legge, quando è impossibile procedere con la necessaria immediatezza all'esecuzione dell'espulsione o del respingimento: in particolare, quando sia necessario procedere ad accertamenti supplementari o all'acquisizione di documenti e visti, ovvero quando debba predisporre un vettore o un mezzo di trasporto non immediatamente disponibile.

I centri di permanenza ed assistenza temporanea a tal fine previsti, gestiti a cura dell'Amministrazione dell'interno, sono comunque estranei al circuito penitenziario, tant'è che è assicurata, oltre all'assistenza, anche la libertà di comunicazione con l'esterno, mentre l'azione di polizia, esterna ai centri, è esclusivamente finalizzata ad impedire eventuali tentativi di elusione della misura.

Nel rispetto del disposto dell’art. 13 della Costituzione, il provvedimento del questore che dispone il trattenimento deve essere trasmesso entro 48 ore al Tribunale e convalidato nelle 48 ore successive, sentito l’interessato; viene favorita la contemporanea trattazione, nel merito, dell’eventuale ricorso contro il provvedimento di espulsione.

La misura del trattenimento può avere durata massima di venti giorni ed è prorogabile per ulteriori dieci giorni qualora sia imminente l’eliminazione dell’impedimento all’espulsione o al respingimento; trascorso tale termine il provvedimento perde efficacia²²⁶.

Con gli articoli 13 e 14, infine, sono disciplinate le espulsioni disposte dall’autorità giudiziaria: sia a titolo di misura di sicurezza, nel caso di rinvio a giudizio o di condanna per uno dei gravi reati previsti dagli artt. 380 e 381 del codice di procedura penale, sia nell’ipotesi di sostituzione della misura dell’espulsione alla detenzione, in caso di patteggiamento della pena ovvero di condanna per un reato non colposo punito entro il limite di due anni.

Al capo III sono introdotte per la prima volta, dopo la breve esperienza del decreto legge n. 477 del 13 settembre 1996, norme volte alla tutela delle vittime del traffico di clandestini, in modo particolare per sfruttamento sessuale:tutti gli stranieri, donne, uomini e

²²⁶La misura suddetta costituisce una novità per l’ordinamento italiano, ma trova un comune denominatore nella quasi totalità dei paesi europei ed un fondamento autorevolissimo - peraltro sorretto dall’articolo 10, primo e secondo comma, della Costituzione - nell’articolo 5, comma 1 lettera f) della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata dall’Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848. Tale norma, infatti, contempla la possibilità di misure di custodia provvisorie preordinate all’esecuzione del provvedimento di espulsione.

minori, che intendono sottrarsi alle condizioni di sfruttamento nelle quali sono costretti a vivere, non incorreranno nell'espulsione, ma potranno usufruire del permesso di soggiorno e partecipare a un programma di assistenza ed integrazione sociale.

Si intende con questa norma aiutare le vittime e proteggerle da ritorsioni da parte dei loro sfruttatori, anche valorizzando le loro denunce in un quadro di più forte azione di contrasto alle organizzazioni criminali che sono all'origine di questi fenomeni.

Completano le norme contenute nel capo II le disposizioni a carattere umanitario che vietano l'espulsione nei confronti di particolari soggetti (es. minori, possessori di carta di soggiorno, donne in stato di gravidanza), e quelle che prevedono speciali misure di protezione temporanea (art. 18) per eventi eccezionali quali disastri naturali, conflitti armati e simili situazioni di grave pericolo²²⁷.

Il titolo III riguarda la disciplina del lavoro che integra ed innova profondamente la legge n° 943 del 1986; nell'ambito di questo titolo sono definite le modalità di ingresso in Italia per lavoro, sulla base delle quote di ingresso determinate nei decreti di cui all'art. 3, conseguenti al documento programmatico del Governo ivi previsto.

Gli ingressi in Italia per lavoro potranno avvenire dietro chiamata nominativa del datore di lavoro, con il tradizionale sistema della preventiva autorizzazione degli Uffici del lavoro, attraverso liste di

²²⁷ Sul punto, per una disamina specifica si veda S. Fachile, "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18 co. 6 T.U. 286/98: un importante strumento di tutela per le persone straniere che scontano una pena", in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", n. 4/2005.

prenotazione predisposte nel paese di origine e trasferite in Italia a cura delle autorità diplomatiche e consolari italiane, ovvero attraverso la garanzia di soggetti, individuali o collettivi, operanti in Italia.

L’articolo 21, infatti, prevede, che cittadini italiani o stranieri regolarmente residenti in Italia, enti o associazioni del volontariato, rispondenti ai criteri di idoneità da definirsi con le norme di attuazione, possano nell’ambito delle quote definite a norma dell’articolo 3, prestare idonee garanzie, cui si accompagna l’obbligo di provvedere all’alloggio ed ai mezzi di sostentamento necessari per lo straniero, per consentire a quest’ultimo di fare regolare ingresso in Italia per cercare lavoro, realizzando così la condizione occorrente per un positivo incontro fra domanda e offerta di lavoro. Inoltre viene regolamentato in via generale e permanente l’ingresso per lavori a tempo determinato e stagionale (art. 22), riconoscendo la priorità di reingresso a coloro che avranno fatto rientro nel paese di origine nei termini fissati nel permesso di soggiorno.

Per quanto concerne il lavoro autonomo (art. 24) si prevede che, per l’esercizio delle attività industriali, artigianali e commerciali, lo straniero che intenda stabilirsi in Italia debba fornire adeguate garanzie circa le risorse personali, quelle da impiegare nell’attività prescelta e circa la sua capacità imprenditoriale.

E’ comunque necessario un attestato di disponibilità delle autorità amministrative competenti al rilascio delle autorizzazioni o licenze

eventualmente necessarie. Nel caso di attività ambulanti competente è il comune.

Il titolo IV disciplina il diritto all’unità familiare e la tutela del minore: la materia dei ricongiungimenti familiari è stata rielaborata sotto la denominazione di “Diritto all’unità familiare e tutela dei minori”, tenuto conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 28/95, che ha aperto la strada alla configurazione del ricongiungimento familiare come diritto soggettivo.

Accanto ad alcune norme di principio (art. 26), il diritto a mantenere o a riacquistare le proprie relazioni familiari è tutelato in maniera piena a favore degli stranieri regolarmente soggiornanti per un periodo congruo, per lavoro autonomo, per studio, per motivi familiari, per residenza elettiva, o per asilo umanitario.

La regola generale è che qualora la persona straniera soggiornante in Italia chieda l’ingresso dei familiari, questi hanno diritto al rilascio del visto di ingresso e di un permesso di soggiorno di durata equivalente; l’effettivo esercizio del diritto al ricongiungimento familiare è tuttavia condizionato alla disponibilità di un alloggio e di un reddito la cui entità è stabilita in misura crescente in rapporto al numero dei familiari da ricongiungere (art. 27).

E’ di particolare rilievo la norma (art. 27 comma 4 e 5) che prevede anche l’ingresso al seguito dei familiari, purché concorrano tutti i requisiti per il ricongiungimento.

La condizione giuridica del minore straniero è particolarmente tutelata (art. 29); essa segue quella del genitore convivente o la più favorevole fra quella dei genitori conviventi: il minore è iscritto nel permesso di soggiorno del genitore fino a 14 anni, mentre solo successivamente può essergli rilasciato un permesso autonomo fino al compimento della maggiore età.

Particolarmente avanzata, nella tutela dei fanciulli, è la disposizione dell’articolo 29, comma 3, che prevede il rilascio del permesso di soggiorno, da parte del Tribunale per i minorenni, a favore di un familiare del fanciullo in difficoltà, quando assolutamente necessario per l’integrità psico-fisica del minore.

Il titolo V disciplina gli aspetti più rilevanti nella definizione di una condizione di godimento dei cosiddetti “diritti civili” o “diritti di cittadinanza” per lo straniero presente in territorio italiano.

Il capo I, in materia di assistenza sanitaria, prevede l’equiparazione, ai fini assistenziali e contributivi, dei lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti, ai cittadini italiani che si trovano nella medesima condizione; tuttavia, anche ai non iscritti al servizio sanitario nazionale e agli stranieri in posizione irregolare viene garantito il diritto alle cure urgenti ospedaliere per malattie, infortuni e maternità. Particolare rilevanza è dedicata alla tutela sociale della gravidanza e della maternità (come previsto dalle leggi n. 485/75 e 194/78) e alla tutela della salute del minore, in esecuzione della Convenzione di New York ratificata con legge n. 176/91.

Infine sono anche disciplinate le modalità relative al soggiorno e all’ingresso in Italia per cure mediche, per le quali si richiede la dimostrazione di idonea capacità di pagamento delle cure medesime e sono regolamentate le attività professionali sanitarie.

Oltre al coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nell’attivazione di corsi per l’apprendimento della lingua italiana, si introducono disposizioni di principio sull’integrazione nelle scuole, sull’educazione alla multiculturalità e si rinvia al regolamento di attuazione (DPR n. 394/99) sulla realizzazione di progetti specifici a livello nazionale o locale per la realizzazione di corsi di formazione del personale della scuola e per il riconoscimento dei titoli di studio rilasciati nei paesi di provenienza²²⁸.

Quanto all’istruzione universitaria si prevedono norme promozionali di attività di orientamento e di accoglienza nonché la possibilità dell’erogazione di borse di studio e di sussidi agli studenti stranieri da parte delle Università, nell’ambito dell’autonomia loro riconosciuta.

Al capo III, in riferimento all’accoglienza e all’accesso all’abitazione si prevedono sia misure disposte dalle regioni, in cooperazione con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, ai fini della predisposizione di centri di accoglienza, sia la possibilità per gli stranieri regolarmente soggiornanti di accedere ad alloggi di edilizia residenziale pubblica, eventualmente ristrutturati con contributi regionali.

²²⁸ Le norme sull’istruzione, contenute nel capo II, prevedono innanzitutto l’estensione dell’obbligo scolastico ai minori stranieri comunque presenti nel territorio nazionale, con il corollario di tutte le disposizioni a garanzia del diritto allo studio.

L’accesso degli stranieri a strutture pubbliche e di alloggio, che non si configura come diritto soggettivo, risponde a una esigenza sociale primaria, anche al fine di prevenire situazioni di emarginazione e di deterioramento del tessuto sociale.

Il capo V introduce nuove disposizioni per l’integrazione economica e sociale degli immigrati, pur nel rispetto delle proprie culture e credo religioso e contro le attività discriminatorie: per quanto riguarda le politiche di integrazione, l’art. 39 prevede che lo Stato, le regioni, le province e i comuni, in collaborazione con le associazioni di volontariato e con le associazioni degli immigrati, mettano in atto ogni forma di attività volta a ridurre gli ostacoli che lo straniero incontra per una piena integrazione nel tessuto sociale e a preservare contemporaneamente le specificità culturali, linguistiche e religiose di ciascuno²²⁹.

Per quanto riguarda le norme sulle discriminazioni razziali, gli articoli 40 e 41 tendono a definire i comportamenti discriminatori per motivi di razza, colore, ascendenza o origine nazionale od etnica, religione e a prevedere un’azione civile per la loro cessazione e per il risarcimento del danno, anche non patrimoniale, con sanzioni penali nei confronti di chi elude i provvedimenti del giudice, individuato anche in questo caso dal Tribunale.

²²⁹ Al fine di promuovere con la partecipazione dei cittadini stranieri le iniziative idonee oltre le iniziative delle regioni e degli enti locali, si prevede l’istituzione presso il CNEL di un organismo consultivo, aperto alla partecipazione delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, con la funzione di monitorare l’applicazione della legge, presentare proposte per migliorare la condizione degli stranieri nel nostro Paese, favorire la loro partecipazione alla vita pubblica.

E’ prevista infine (art. 42), l’istituzione di un Fondo nazionale per le politiche migratorie destinato al finanziamento di programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.

Pur se i provvedimenti più incisivi in materia di integrazione sociale degli immigrati sono prevalentemente di competenza delle regioni, delle Province e dei Comuni, l’intervento del Fondo è apparso necessario sia per il supporto finanziario occorrente, sia al fine di garantire omogeneità a livello nazionale degli interventi volti alla realizzazione di condizioni di pari opportunità per gli stranieri presenti sul territorio nazionale²³⁰.

Il titolo VI (art. 43) è rivolto ai cittadini comunitari, con una delega al governo per la definizione unitaria e aggiornata delle disposizioni che li concernono, con particolare riguardo a quelle relative all’ingresso e al soggiorno in Italia e all’eventuale allontanamento.

Il titolo VII, infine, contiene le abrogazioni (art. 44), l’armonizzazione delle disposizioni tuttora vigenti del Testo Unico delle leggi di p.s. e della legge sui lavoratori migranti, nonché la delega per eventuali disposizioni correttive (art. 45) della legge entro due anni dalla sua entrata in vigore.

²³⁰ Il Fondo può essere utilizzato per campagne di informazione sulla legge e sulla sua applicazione, rivolte agli stranieri, ma anche agli operatori pubblici e del volontariato presenti in questo settore; formazione di funzionari pubblici di strutture nazionali; ricerca e monitoraggio sull’applicazione della legge, sulla condizione degli immigrati nella scuola, nel mondo del lavoro; incentivazione dell’associazionismo e della partecipazione degli immigrati alla vita pubblica; incentivazione di esperienze di pari opportunità per gli immigrati nella scuola, nel lavoro, nell’accesso ai servizi; realizzazione di esperienze di ritorno in patria dell’assistito.

Questa era la legislazione vigente in Italia fino a quando il 10 settembre 2002, non è entrata in vigore la nuova legge sull’immigrazione (Legge n. 189/2002, detta Legge Bossi-Fini), già sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, che in prima approssimazione sembrerebbe accentuare la precarizzazione dell’immigrazione regolare, restringendo i tempi di tolleranza della disoccupazione per i lavoratori già regolarmente presenti sul territorio e introducendo il vincolo della stipulazione dall’estero di un contratto di lavoro come unico meccanismo di ingresso²³¹.

La legge n. 189/2002 rivede sistematicamente la legislazione italiana concernente gli stranieri: tale provvedimento intende realizzare un intervento ampio e organico sui principali testi legislativi concernenti gli stranieri provenienti dai paesi non appartenenti all’Unione Europea

²³¹ La Corte Costituzionale ha emesso il primo verdetto di incostituzionalità sulla legge Bossi- Fini, giudicando contraria ai principi costituzionali la norma che regola il provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera del cittadino straniero senza stabilire che il giudizio di convalida del provvedimento del questore debba svolgersi in contraddittorio prima dell'accompagnamento alla frontiera, con le garanzie della difesa. La legge è incostituzionale anche nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio in flagranza di reato per lo straniero che, senza giustificato motivo, non abbia rispettato l'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni. Proprio a seguito della duplice sentenza di incostituzionalità della Consulta, il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 3 settembre 2004, ha approvato i seguenti provvedimenti: un decreto-legge che introduce nella legge sull’immigrazione una nuova procedura che rende necessario un giudizio di convalida da parte del giudice di pace (alla presenza di un difensore) per lo straniero che abbia ricevuto dal questore un provvedimento di espulsione dal territorio nazionale; un regolamento per l’attuazione dell’importante articolo 34, comma 1, che detta disposizioni, tra l’altro, in materia di: rilascio di visti d’ingresso, ricongiungimento familiare, visto, uscita e reingresso nel territorio nazionale, contratto di lavoro, permesso e carta di soggiorno anche per motivi di protezione sociale, ricorso contro provvedimenti di espulsione, autorizzazioni speciali al rientro, liste degli stranieri che intendono lavorare in Italia, stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, lavoro stagionale ed autonomo, ingresso per studio o ricerca.

(il testo unico 25 Luglio 1998, n° 286 ed il decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416).

I cardini della nuova normativa sono: il collegamento tra il contratto di lavoro dell’immigrato e il permesso di soggiorno; una maggiore severità per le espulsioni (sempre eseguite dalle questure con accompagnamento alla frontiera) e per le richieste di asilo politico; il prolungamento di altri trenta giorni, previo parere del giudice, del periodo di trattenimento nei centri di permanenza temporanea ed il possibile utilizzo della marina militare nel controllo dei traffici di clandestini.

Il permesso di soggiorno non può avere una validità superiore ai due anni (uno per i lavoratori a tempo determinato e due per quelli a tempo indeterminato), può venire rinnovato, ma per una durata non superiore a quella stabilita dal rilascio iniziale.

Proprio in occasione della richiesta del permesso di soggiorno, lo straniero (extracomunitario e non) deve sottoporsi a “rilievi dattiloscopici”; in caso di perdita del lavoro (anche per dimissioni), il lavoratore straniero con regolare permesso di soggiorno può iscriversi nelle liste di collocamento solo per la durata residua stabilita dal permesso, allo scadere del quale, in mancanza di un nuovo contratto, è costretto a lasciare il Paese.

Risulta aumentato (da 5 a 6 anni) il tempo di residenza necessario per poter richiedere la carta di soggiorno permanente ed è stato eliminato l’istituto dello “sponsor” previsto dalla Legge 40/98, sostituito da

programmi di formazione professionale, approvati da enti e istituzioni italiane, negli stessi Paesi di origine; per quanto riguarda il lavoro stagionale (da venti giorni a un massimo di nove mesi), viene introdotto il principio della priorità dell’occupazione nazionale e comunitaria secondo cui, prima di assumere uno straniero non comunitario, oltre a dover soddisfare la condizione della “prova della necessità economica”, il centro per l’impiego dovrà verificare l’eventuale disponibilità di lavoratori italiani o comunitari.

Infine, sono state apportate modifiche a proposito del ricongiungimento familiare, che viene esteso anche ai figli maggiorenni a carico con invalidità totale, mentre, per i genitori a carico, è stato ammesso solo “qualora non abbiano altri figli nel paese di origine o provenienza” ed è stato escluso per i parenti entro il terzo grado inabili al lavoro.

Già prima dell’entrata in vigore della legge, è stata prevista una sanatoria rivolta a chi era presente, e già lavorava, in Italia nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore del nuovo testo di legge (cosiddetta sanatoria per colf e badanti), concedendo ai datori di lavoro due mesi di tempo dall’entrata in vigore della legge per presentare una domanda di regolarizzazione (dichiarazione di emersione).

Infine, la legge n. 189/2002 pone mano ad un vecchio problema ancora irrisolto. In attesa di una disciplina organica in materia di diritto di asilo, che si ritiene comunque di rinviare a quando saranno

definite le procedure minime, identiche per tutta l’Unione Europea, attualmente in discussione a Bruxelles, mutuando proprio le norme attualmente al vaglio del Consiglio Europeo, è stato ritenuto almeno di risolvere il problema costituito dalle domande di asilo realmente strumentali, ossia presentate al solo scopo di sfuggire all’esecuzione di un provvedimento di allontanamento ormai imminente.

Finora la normativa vigente, l’articolo 1 della cosiddetta “legge Martelli” imponeva non solo la sospensione del provvedimento di allontanamento, ma anche la concessione di un permesso di soggiorno provvisorio in attesa del giudizio della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato che non sarebbe mai arrivato in quanto circa il novanta per cento dei presentatori di queste domande strumentali facevano poi perdere le loro tracce.

La linea guida dell’intervento normativo è quella di giustificare l’ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dello straniero per soggiorni duraturi solo in relazione all’effettivo svolgimento di un’attività lavorativa sicura e lecita, di carattere temporaneo o di elevata durata.

A questa condizione sono garantite adeguate condizioni di lavoro e di alloggio, collegando il contratto di lavoro ad un impegno del datore di lavoro nei confronti del lavoratore e dello Stato e restando sempre possibile il rientro volontario nel paese di origine, mediante una garanzia dei mezzi necessari.

Infatti, accanto ai normali requisiti per l'ingresso, il permesso di soggiorno potrà esser rilasciato solo a avvenuta stipula di un "contratto di soggiorno", incontro della volontà del datore di lavoro e del lavoratore, certificato, all'estero, dalla nostra rappresentanza diplomatica o consolare.

Per quanto riguarda l'espulsione, se la Legge Turco - Napolitano prevedeva tre tipi di espulsioni, due per motivi giudiziari, una di tipo amministrativo, risultata poi quella di maggior applicazione, atteso che la "ratio" della norma era quella di gestire le procedure di rimpatrio in forma amministrativa, attribuendo carattere residuale all'esecuzione forzata del provvedimento²³², la Bossi-Fini ribalta questo scenario, invertendone le proporzioni. L'espulsione coatta diventa il meccanismo principale, rendendo residuale l'applicazione della sola intimazione.

Il nuovo assetto ha comportato un incremento nel ricorso ai centri di permanenza temporanea, divenuti di fatto centri di detenzione, dai quali tutti i clandestini sono costretti a passare, indipendentemente dal fatto di essere o meno socialmente pericolosi; il carattere repressivo

²³² L'espulsione amministrativa, disposta dal ministro dell'Interno o più comunemente dal prefetto per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, nella legge Turco-Napolitano consisteva in un decreto motivato contenente l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro un termine di quindici giorni; l'espulsione eseguita con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica era prevista solo nel caso che lo straniero già espulso si fosse indebitamente trattenuto nel territorio dello Stato oltre il termine fissato dall'intimazione, oppure vi fosse la concreta possibilità che volesse sottrarsi all'esecuzione del provvedimento. Nel caso non fosse possibile l'immediato accompagnamento alla frontiera, per mancanza di un mezzo di trasporto adeguato o il compimento di attività di accertamento sull'identità e la cittadinanza dello straniero, la legge prevedeva che l'immigrato fosse trattenuto presso uno dei centri di permanenza temporanea e assistenza, istituiti proprio a tale scopo.

della norma si evince anche dall’innalzamento del limite temporale del divieto di rientro da cinque a dieci anni. La Bossi-Fini, attenta anche alla prevenzione del fenomeno, dispone maggiori controlli transfrontalieri, con particolare attenzione alla vigilanza delle coste, ampliando oltre il limite delle acque territoriali l’ambito operativo delle navi in servizio di polizia.

Questo aspetto in particolare sembra essere in contrasto con l’art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, secondo il quale “ogni uomo è libero di lasciare il proprio Paese”; infatti lo straniero che si trova in acque internazionali, che non è ancora entrato in Italia, sta formalmente esercitando il suo diritto ad emigrare; potrebbe ipoteticamente cambiare rotta e non entrare neppure nel territorio dello Stato, e quindi nella sua giurisdizione, eppure è sottoposto ai controlli della polizia italiana, esercitati in un ambito territoriale generalmente non riconosciuto dalle consuetudini del diritto internazionale.

Lo zelo del legislatore si è spinto oltre, stabilendo l’applicabilità, “in quanto compatibili”, delle norme relative al controllo del traffico via mare anche al controllo del traffico aereo.

Come abbiamo già avuto modo di notare, la Bossi-Fini non è un intervento normativo a se stante, ma una legge di modifica di un corpo normativo più vasto, volto a regolamentare anche gli aspetti sociali del fenomeno immigrazione, in quanto pur modificando in senso punitivo

tutta la materia concernente la responsabilità giuridica dello straniero, poco incide sul versante dell’integrazione.

Tale orientamento vien perseguito anche successivamente nel successivo D.P.R del 13.5.2005 denominato “Approvazione documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2004/2006” sono indicati gli obiettivi alle politiche di contrasto all’immigrazione illegale.

Questi obiettivi prevedono la realizzazione di un C.P.T. almeno in ogni regione e il miglioramento della funzionalità e delle prestazioni dei C.P.T. esistenti aumentando il numero dei posti disponibili nei Centri, per ospitare in modo temporaneo gli stranieri che entrano irregolarmente sul Territorio nazionale, oppure per custodire gli stranieri fermati sul Territorio in condizione di irregolarità, in attesa di provvedere all’espulsione.

Codeste strutture sono distinte a seconda degli obiettivi loro assegnati in: Centri di permanenza temporanea (C.P.T.), finalizzati al trattenimento vigilato di stranieri già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento alla frontiera e Centri di Accoglienza C.D.A. istituiti con supporto normativo della Legge n. 563/1995 e successivo regolamento di attuazione, finalizzati ad interventi in favore di stranieri irregolari bisognosi di assistenza, limitatamente alla loro identificazione finalizzata all’espulsione e nei casi dei flussi di

richiedenti asilo, alle frontiere marittime, alla formale domanda di asilo.

I C.D.A. si può dire che assimilano i Centri di identificazione, previsti dalla Legge 28.2.1990 n. 39, che aveva istituito i Centri destinati all’accoglienza dei richiedenti asilo che avevano eluso i controlli di frontiera, oppure successivamente fermati in condizione di irregolarità.

In conseguenza del mutato assetto normativo intervenuto con la Legge 189 del 2002, il periodo massimo di trattenimento nei Centri degli stranieri irregolari viene aumentato da 30 a 60 gg²³³.

Nel 2008 il Governo ha riveduto le funzioni dei Centri di Permanenza Temporanea degli irregolari ridenominando in “CIE”, ossia Centri per l’Identificazione e l’Espulsione e “CARA”, i Centri di Accoglienza per i Richiedenti Asilo. Infine si è previsto che i Richiedenti Asilo, ospitati inizialmente nei CARA, possano usufruire di servizi di accoglienza successivi alla loro domanda di Asilo presso Centri SPRAR, Strutture Permanenza Richiedenti Asilo e Rifugiati.

²³³ A Ottobre del 2006 sono 12 i Centri (C.P.T.) di vario genere effettivamente operanti. Come è stato accennato nel luglio 2006 il Ministro dell’Interno ha emanato un Decreto che ha costituito una Commissione con lo scopo di procedere con sopralluoghi ad una indagine conoscitiva sulle condizioni di sicurezza e di vivibilità di tutte le strutture cosiddette C.P.T. destinate al trattenimento temporaneo e all’assistenza degli stranieri irregolari, nonché al trattenimento dei richiedenti asilo per le operazioni di rito (identificazione etc.) Per quanto riguarda l’utilità dei C.P.T. in riferimento agli obiettivi per cui sono stati realizzati, in particolare al rimpatrio delle persone che non hanno titolo alla permanenza sul Territorio, si è via via negli anni raggiunto il valore del 50% (circa) dei rimpatriati rispetto al totale dei trattenuti; il rimanente 50% (circa) sono stati dimessi dai Centri per scadenza dei termini di legge o per vari motivi, cioè richieste di asilo sopravvenute, oppure non convalida del trattenimento da parte del Magistrato.

Successivamente, dopo una serie di interventi normativi dettati dall'esigenza di introdurre nel nostro ordinamento i principi dettati mediante direttive dalla Comunità Europea²³⁴, con la legge 24/07/2008, n. 125, viene convertito il decreto-legge 92 del 23/05/2008, meglio noto come "Pacchetto sicurezza", confermando in sede di conversione tutte le modifiche introdotte con il decreto n. 92. Con il nome di "Pacchetto sicurezza", in particolare, sono stati indicati una serie di provvedimenti normativi: un decreto legge, due disegni di legge e tre decreti legislativi²³⁵.

Il Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" è stato convertito in Legge 24 luglio 2008, n. 125, recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

²³⁴ Sono stati emanati quali attuazione di direttive comunitarie il D.lgs 08.01.2007, n. 3, recante l' "Attuazione direttiva 2003/109/ UE, relativa allo status di cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo"; il D.lgs 08.01.2007, n. 5, recante l' "Attuazione direttiva 2003/86/UE, relativa al diritto di ricongiungimento familiare"; il D.lgs 3.10.2008 n. 160 , recante le "Modifiche e integrazioni al Dlgs 8.01.2007, n.5 in attuazione alla Direttiva 2003/86/CE, relativa al diritto del Ricongiungimento Familiare", nonché il D. lgs. 3 ottobre 2008, n. 159, recante le "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

²³⁵ I tre decreti legislativi sono stati portati all'approvazione nella seduta del Consiglio dei ministri del 1° agosto 2008. Dopo l'approvazione, i testi sono stati inviati in via informale alla Commissione europea per un parere. Tornati al vaglio del Consiglio dei ministri il 23 settembre 2008, i decreti legislativi riguardanti i ricongiungimenti familiari e il riconoscimento dello status di rifugiato sono stati approvati in via definitiva. Dopo l'emanazione della Legge 125/2008 e prima dei due Decreti Legislativi 159/2008_e 160/2008, è stata emanata la Legge 133/2008, che per alcuni articoli riguarda il tema dell'immigrazione. Il 20 febbraio 2009, il Governo ha comunicato la notizia di aver approvato il Decreto Legge n. 11/2009, per l'adozione immediata di incisive misure di contrasto a determinati reati.

I due Disegni di legge riguardano rispettivamente il disegno di legge sulle “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” e sull’”Adesione dell’Italia al Trattato di Prüm che istituisce la banca dati nazionale del DNA”.

I tre Decreti Legislativi, tutti approvati, si riferiscono a loro volta ai ricongiungimenti familiari dei cittadini stranieri, con restrizioni che prevedono l’esame del DNA per l’accertamento della parentela; al riconoscimento dello status di rifugiato, con misure che perseguono chi approfitta delle previste protezioni non avendone i requisiti e che prevedono un’accelerazione delle procedure per chi ha diritto al riconoscimento, nonché alla libera circolazione dei cittadini comunitari, con verifiche dei requisiti necessari, come il reddito, per soggiornare sul territorio.

Il pacchetto sicurezza, completato con l’introduzione della recentissima L. 15-7-2009, n. 94²³⁶, ha avuto un impatto molto forte per gli stranieri in Italia:

²³⁶ La L. 15-7-2009, n. 94 costituisce l’ultimo tassello ed il completamento di un percorso legislativo volto ad introdurre norme a tutela della sicurezza dei cittadini, in attuazione degli impegni elettorali presi dal Governo nel corso dell’ultima campagna elettorale. La legge, anche nel suo contenuto, si riallaccia infatti al D.L. 92/2008 che conteneva la prima risposta all’emergenza criminalità e si intitolava appunto Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica. Accanto al D.L. 92/2008, poi convertito con numerose modifiche nella L. 125/2008, che conteneva appunto solo quelle misure ritenute più urgenti e si componeva solo di una decina di articoli, il Governo presentò un disegno di legge (Atto Senato n. 733) di più ampio respiro, composto da ben 66 articoli, e con disposizioni di vario genere in tema di lotta all’immigrazione, alla violenza alle donne, mafia, sicurezza urbana. L’iter parlamentare si rivelò più tortuoso del previsto e così all’inizio dell’anno si è ricorso ad altro decreto legge, il decreto n. 11/09 che introduceva immediatamente proprio alcune disposizioni originariamente contenute nel disegno di legge n. 733, da cui ha tratto origine la legge. Con la legge 15-7-2009, n. 94 viene pertanto a definitiva approvazione quel pacchetto di misure presentato all’inizio della legislatura e che nell’intenzione del legislatore dovrebbero costituire un passo decisivo nella lotta alla criminalità, in particolare all’immigrazione clandestina, ed alla sicurezza dei cittadini.

per contrastare più efficacemente la presenza irregolare e l’immigrazione clandestina, viene introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale punito con ammenda da € 5.000 a 10.000 (Legge 94/2009);

viene introdotta l’aggravante di clandestinità e viene comminato il carcere da 6 mesi a 3 anni e confisca dell’appartamento per chi affitta ai clandestini (Legge 125/2008); viene punito più gravemente il favoreggiamento all’immigrazione clandestina, anche nella forma associata (Legge 94/2009), ed introdotto il reato per lo straniero che altera i polpastrelli per impedire di essere identificato (Legge 125/2008); vengono aggravate le conseguenze per i datori di lavoro che assumono stranieri irregolari (Legge 125/2008).

Inoltre viene introdotta la possibilità di trattenere gli immigrati irregolari nei CIE fino a 180 giorni, consentendone l’identificazione e la successiva espulsione (Legge 94/2009) e finanziata la costruzione di nuovi CIE e l’ampliamento degli esistenti (Legge 186/2008); inoltre in politica estera viene ratificato l’accordo tra Italia e Libia e firmato il protocollo aggiuntivo per il pattugliamento congiunto delle acque del mediterraneo e disposte espulsioni per chi viene condannato ad una pena superiore a due anni, rendendo effettiva l’espulsione degli stranieri che si trattengono nonostante siano già destinatari di un provvedimento di allontanamento (Legge 94/2009).

Il testo è suddiviso in tre articoli, il primo dei quali contiene principalmente disposizioni in tema di immigrazione, il secondo norme in tema di contrasto alla criminalità mafiosa ed il terzo con numerosi interventi e misure precipue in materia penale e di sicurezza ed ordine pubblico.

Viene, infine istituito un Fondo destinato a finanziare le spese per i rimpatri e Previsto l'obbligo per i servizi di "money transfer" di acquisire e conservare per dieci anni copia del titolo di soggiorno dello straniero che effettua l'operazione, nonché l'obbligo di segnalare lo straniero all'autorità di pubblica sicurezza, in caso di mancata presentazione del titolo di soggiorno (Legge 94/2009).

In tema di obbligo di esibizione del permesso di soggiorno, viene introdotto l'obbligo di esibire agli uffici pubblici il titolo di soggiorno ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati, fatta eccezione per i provvedimenti inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, nonché alle attività sportive e ricreative a carattere temporaneo (Legge 94/2009 art. 1, comma 22, lett. g). Vien altresì sancita la cancellazione dello straniero dall'anagrafe dopo sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno (Legge 94/2009 art. 1, comma 28). Tale pacchetto sicurezza prevede l'introduzione della possibilità della verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico sanitarie dell'immobile a seguito della richiesta di iscrizione e variazione anagrafica (Legge 94/2009 art. 1, comma 18) e il contestuale obbligo di dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico sanitari, nonché dotato di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali, per lo straniero che

richiede il ricongiungimento familiare (Legge 94/2009 art. 1, comma 19).

Particolarmente rilevanti sono le norme relative alla lotta all’elusione della normativa sull’immigrazione, atteso che per gli stranieri si stabilisce l’obbligo di presentare un documento che attesti la regolarità del soggiorno per la celebrazione del matrimonio (Legge 9/2009 art. 1, comma 15); diventano 2 gli anni di residenza (e non più sei mesi) per richiedere la cittadinanza per matrimonio (Legge 94/2009 art. 1, comma 11). Inoltre, non sono più consentite richieste strumentali di ricongiungimento familiare e di protezione internazionale (Dlgs. 160/2008 e Dlgs. 159/2008) e viene fatto divieto di ricongiungimento in caso di poligamia (Legge 94/2009). Infine si prevede che, in situazioni di urgenza, sia il Ministro dell’interno a nominare il rappresentante dell’ente locale nella Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, su indicazione del sindaco del comune presso cui ha sede la stessa Commissione, dandone tempestiva comunicazione alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali (Dlgs. 159/2008 art. 1).

Sotto il profilo della politica dell’integrazione sociale si introduce il superamento di un test di lingua italiana per il rilascio del permesso di soggiorno CE per lungo periodo (Legge 94/2009), nonché l’obbligo di sottoscrivere - contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno - un Accordo di integrazione

articolato per crediti, la cui integrale perdita comporta la revoca del permesso di soggiorno (Legge 94/2009).

Di assoluta novità appaiono le norme concernenti gli incentivi per l’occupazione qualificata: si introducono incentivi per l’occupazione qualificata, prevedendo che gli stranieri che abbiano conseguito in Italia un dottorato o un master possano convertire il permesso di soggiorno per studio in permesso per lavoro e ottenere un permesso di soggiorno per ricerca lavoro della durata massima di 12 mesi (Legge 94/2009).

Si semplificano, infine, le procedure di ingresso per lavoro per alcune categorie di lavoratori particolarmente qualificati (Legge 94/2009), e si prevede l’emersione del rapporto di lavoro irregolare con cittadini extracomunitari presenti sul territorio nazionale, impiegati presso le famiglie come colf o badanti (Legge 102/2009).

Anche il modello italiano di gestione dell’immigrazione appare, dunque, in questo periodo storico caratterizzato da una svolta restrittiva, che mira ad incanalare l’ingresso ed a regolamentare il soggiorno degli stranieri, in base a decisioni politiche sempre più discrezionali e programmate.

CONCLUSIONI

Prospettive de jure condendo

Il progetto di ricerca odierno teso ad analizzare in via esegetica le varie soluzioni normative di volta in volta adottate dai Paesi mediterranei in tema di politica migratoria, alla stregua dei principi generali e sovranazionali promossi dalla Comunità Internazionale e delle crescenti pressioni migratorie sempre più forti, è giunto alle conclusioni di rito.

In primo luogo, si rileva in sede di considerazioni finali che dall'analisi condotta nel primo capitolo, sotto il profilo demografico, l'area del bacino del Mediterraneo appare caratterizzata da un fenomeno di mobilità migratoria crescente, determinato in misura rilevante in termini di transizione demografica e di differenziali demografici da una sorta di disomogeneità esistente tra i Paesi posti sulla riva Nord del mediterraneo e quelli posti sulla riva Sud: si passa da Paesi come Italia, Francia, Spagna e Germania in stato di stagnazione demografica, che attraversano una fase per quanto concerne la fecondità, detta "di seconda transizione demografica", a Paesi quali la Palestina, lo Yemen, il Sudan e la Mauritania, che sono ancora nella fase dello "sviluppo accelerato" della prima transizione demografica, con una popolazione ancora in crescita.

Ciò è confermato peraltro dal rapporto stilato da autorevoli fonti statistiche, ossia dall' "U.S. Census Bureau", che su una prospettiva temporale dal 2008 al 2040, individua nelle regione europea l'area in cui vi risiederà la più alta percentuale di popolazione "aged 65 and over" (tabella 15); tale disamina è confortata dalle indagini statistiche internazionali più recenti che sul profilo della natalità, affermano che dal 2015, la popolazione europea è destinata ad aumentare soltanto grazie all'immigrazione, in quanto il numero dei nuovi nati sarà notevolmente inferiore a quello dei decessi²³⁷.

Se poi l'Eurostat rileva, per come ampiamente illustrato, che nel 2060 gli over 65 in tutta Europa saranno il 30% (in Italia circa il 33%) della popolazione e che per quanto concerne la fertilità per l'UE, ormai si deve parlare di un conclamato declino che interessa ormai larga parte del territorio europeo, atteso che in Italia, Belgio, Danimarca, Francia, Germania ed Austria non si raggiunge più il livello di riproduzione necessario (2,1 figli per donna), al contrario dell'Uganda che registra un indice di "fertility rate" pari a 6,8 o allo stesso Marocco pari al 2,6 (tabella n.13)²³⁸, il quadro appare completo: il

²³⁷Al riguardo, si veda il rapporto statistico operato da K. Kinsella, W. He, "An Aging World: 2008, International population report", National Institute on Aging - U.S. Census Bureau, rinvenibile su <http://www.nia.nih.gov/>, *op.cit.*. I due autori, inoltre, parlano dell'Europa come dell'area più vecchia del mondo, mentre dell'Africa sub sahariana come della regione più giovane.

²³⁸K. Kinsella, W. He, *op.cit.*, pag. 22. Senza l'apporto dell'immigrazione, l'orizzonte europeo sarebbe di netto declino demografico. La forte caduta delle nascite negli ultimi tre decenni e la bassa propensione attuale ad avere figli (pur con qualche prospettiva di debole ripresa) determinano le condizioni del declino: poche le entrate nelle età riproduttive nei prossimi tre decenni, debole il flusso delle nascite, in molte parti d'Europa superato, e anche abbondantemente, dal flusso dei decessi alimentato da una popolazione molto anziana in forte crescita. Supponendo nulla l'immigrazione, l'intera Europa – dall'Atlantico agli Urali – scenderebbe da 727 milioni di abitanti del 2000 a 603

fenomeno migratorio indotto dai differenziali demografici suesposti e dalla condizioni di sottosviluppo dei Paesi afro-asiatici del bacino mediterraneo, è destinato a manifestarsi e a perdurare in misura costante, se non addirittura ad aumentare nel breve-medio periodo, atteso che i Paesi della riva europea saranno costretti sempre più ad importare manodopera immigrata per sostenere i cicli produttivi o i sistemi pensionistici, ove si pensi che con riguardo al nostro Paese, si stima che nel 2050, si avrà un considerevole aumento della popolazione ultrasessantenne che dovrebbe attestarsi intorno al 41,35%²³⁹.

Per tali motivi, se un'aspettativa razionale più o meno condivisa per quanto concerne il futuro della popolazione nel bacino del Mediterraneo, prevede nel lungo periodo un processo di omogeneizzazione dell'intera area, con divari di ordine demografico sempre minori in ragione di una saturazione del processo di invecchiamento²⁴⁰, il fenomeno delle migrazioni da Sud a Nord nel bacino mediterraneo, determinerà giocoforza una risposta sempre più adeguata in termini legislativi da parte dei Paesi europei, di certo

milioni del 2050, secondo il rapporto delle Nazioni Unite del 2001; nel contempo la popolazione del Nord Africa (stati rivieraschi e Sudan) crescerebbe da 174 a 304 milioni di abitanti. Il rapporto tra questi due segmenti del Nord e del Sud del mondo passerebbe da oltre quattro a meno di due volte nel giro di mezzo secolo.

²³⁹ L. Di Comite, P. Bonerba, S. Girone, *“La popolazione. L'invecchiamento demografico”*, in P. Malanima (a cura di), *“Rapporto sull'economie del Mediterraneo. Edizione del 2007”*, op. cit., p.31.

²⁴⁰ Ibidem, p.37. Come già rilevato, la rincorsa dei Paesi meno sviluppati a quelli europei durerà tanto più a lungo quanto più giovane è la struttura per età della popolazione dei paesi interessati, conducendo ad una demografia simile a quella dei PSA, con una bassa mortalità, elevati valori di speranza di vita e bassa fecondità.

impreparati ad accogliere tali “ondate” massicce di migranti sulle proprie coste.

Già grandi pensatori quali il Weber o il Marx si erano occupati di tale annosa questione: tali autori si rivelano molto attuali ove si pensi che il primo auspicava l’acquisto di terreni da parte dello Stato e della loro successiva colonizzazione ad opera dei contadini tedeschi, per frenare la “valanga” dei contadini slavi, a tutela dei grandi proprietari terrieri e degli ideali del pangermanesimo, mentre il secondo parlava a proposito dei migranti di una sorta di “esercito industriale di riserva disponibile”, definito anche “sovrappopolazione relativa”, pronto ad essere “arruolato” all’occorrenza ove fosse conveniente farlo in base ai cicli produttivi industriali, evidenziando in tal modo gli effetti sociali nefasti, poiché la leva migratoria quale esercito di riserva di manodopera svolgerebbe a livello di mercato del lavoro, la funzione di ammortizzatore sociale delle tensioni del sistema capitalistico.

Nascono da questo humus culturale e sociale, i sistemi politici di controllo migratorio in Europa: dalle “politiche dell’accoglienza riluttante”, alla tutela internazionale e comunitaria dei diritti del migrante, in un lungo excursus affrontato nel secondo capitolo, che ha visto periodi storici in cui l’Europa dovette attrarre manodopera a basso costo e quindi favorire gli ingressi degli stranieri (gli anni dal dopoguerra fino al ’70), a momenti in cui si adottarono misure di blocco dell’immigrazione in ragione della crisi petrolifera e valutaria

e dei suoi effetti economici nefasti sul mercato del lavoro, come negli anni '70.

Con la nascita degli organismi internazionali e comunitari (ONU, CEE e UE in particolare), dal dopoguerra in poi, la figura dello straniero come persona prima e come lavoratore dopo, diviene oggetto di tutela imperativa e vincolante “erga omnes”; la forza del regime dell’ “embedded liberalism”, per come sopra esplicitato, consustanziata anche dai trattati internazionali, da convenzioni e da partenariati, apparve sin da subito tale da impedire agli Stati nazionali di poter liberamente aprire o chiudere “i rubinetti” dei flussi migratori a piacimento.

Il sottile equilibrio che i Governi europei sono costretti ad affrontare, comporta che gli stessi declinino politiche di gestione del fenomeno migratorio, tali da non ledere i principi inderogabili sovranazionali da un lato, ma siano comunque sufficienti a garantire un’ampia discrezionalità nei controlli delle frontiere e nella gestione dei flussi migratori.

Importanti passi in avanti oggi sono stati oggi compiuti, a livello europeo, verso una convergenza sulle politiche per l’immigrazione (ingresso e soggiorno, asilo e controlli alle frontiere) e sulle politiche per gli immigrati (relative al processo d’integrazione).

In questo contesto i Paesi mediterranei dell’UE costituiscono una realtà di estremo interesse: Italia, Francia e Spagna, a partire dagli anni Settanta, hanno progressivamente invertito il loro ruolo nel

sistema migratorio europeo poiché da paesi d'emigrazione sono divenuti paesi d'immigrazione.

Le similitudini tra i percorsi e le politiche migratorie da questi sperimentate ha, quindi, portato alla definizione di un “modello mediterraneo dell'immigrazione”, caratterizzato attualmente da normative più attente al controllo delle frontiere.

Ciò che maggiormente colpisce è che tali normative prescindono dal colore politico dei Governi che le hanno promosse: il Governo Berlusconi ha disposto il pacchetto Sicurezza; il Governo Sarkozy ha emanato le ultime restrittive tre leggi in tema di migrazioni internazionali, ma la riforma spagnola della “Ley de Extranjeria”, anch'essa molto meno “liberale” delle precedenti è stata adottata dal Governo socialista di Zapatero.

L'emergenza “migrazioni” ha, dunque, comportato che i Paesi europei da un' “apertura senza integrazione”, stiano lentamente passando all'atteggiamento prediletto e mutuato dai Paesi di vecchia immigrazione (“chiusura con integrazione”) dove una tendenza restrittiva in materia di ingressi si accompagna a procedure più o meno efficaci d'integrazione.

Le politiche di chiusura delle frontiere, la restrizione dei canali di ingresso regolare, la precarizzazione della condizione giuridica degli stranieri attraverso l'irrigidimento delle norme sul soggiorno, il mancato riconoscimento dei diritti di cittadinanza, sono funzionali

all'utilizzo dei migranti come manodopera a basso costo, altamente ricattabile e dunque più "flessibile" e facilmente "espellibile".

Invero, pur tentando in questa sede di mettere a confronto situazioni che partissero da una base supposta simile (appartenenza all'UE e all'area mediterranea), la concettualizzazione di un modello mediterraneo dell'immigrazione non è di facile realizzazione, ma da quel poco che emerge, la situazione degli ultimi anni che si profila in Europa, tende a rivelare quanto si sia ancora lontani dal mettere in moto un "sistema integrato", che possa gestire senza patemi i flussi migratori, senza conseguenze drammatiche e sociali.

Infatti, già lo scostamento tra le politiche nazionali e la dimensione comunitaria si rivela suscettibile di ulteriori armonizzazioni, anche se in realtà, l'Europa ormai si trova dinnanzi all'alternativa tra subire permanentemente una pressione enorme o aumentare le possibilità di occupazione nei Paesi di provenienza, pur versando in un ciclo produttivo ed economico negativo.

La tendenza legislativa sembra, dunque, essere quella di prevedere, da una parte, un rafforzamento delle politiche di frontiera, e quindi, di chiusura verso i nuovi ingressi e di incentivare, dall'altra, le politiche volte a consolidare l'inserimento di coloro che sono già entrati regolarmente.

Le frontiere "colabrodo" che in qualche modo vogliono trasformarsi a tutti i costi nei rigidi confini della "Fortezza Europa", non devono distrarre dal vero problema di fondo, ossia dalla necessità dell'Europa

di affrontare la sfida globale tecnologica, ecologica, demografica e istituzionale che oggi con forza si profila.

Tuttavia, nessuna di queste sfide può essere affrontata senza la riscoperta e la valorizzazione della dimensione regionale mediterranea e senza trasformare profondamente le logiche delle politiche mediterranee dell'UE passando dall'eurocentrismo e dalla colonizzazione culturale al policentrismo e al co-sviluppo, in una nuova logica di integrazione, pace e solidarietà tra i popoli.

È in casi come questi che le politiche migratorie appaiono come “una cartina di tornasole delle sfide più generali che investono le organizzazioni politiche, nazionali e sovranazionali, in quest’epoca di globalizzazione accelerata”²⁴¹. Infatti, se da una parte, è vero che bisognerebbe ridurre le misure eccezionali in favore di una disciplina più organica, non si può pretendere di intervenire repentinamente su situazioni “eccezionali” trattandole come se rientrassero nella “normalità”.

Esiste una contraddizione di fondo tra la difesa ad oltranza delle prerogative nazionali su tutti i principali aspetti della politica migratoria (dalla programmazione e selezione dei flussi alla concessione della cittadinanza) e l’obiettivo di un mercato del lavoro unico, libero da intralci e trasparente. Questa contraddizione dovrà essere risolta prevedendo, tra l’altro, la libera circolazione nella Unione, come qualsiasi altro cittadino, di chi è regolarmente

²⁴¹In tal modo F. Pastore, “Le rivoluzioni incompiute della politica migratoria europea”. *EuropaEurope*, n.6/2000, pp.117-132.

ammesso. Ma il vero cammino da intraprendere è quello che attiene essenzialmente al dialogo tra le diverse culture e religioni, alla reciproca conoscenza e comprensione, alla promozione dei diritti umani, al cammino verso istituzioni più democratiche.

Accrescere la reciproca conoscenza, allora, potrà significare anche gettare le basi per una maggiore fiducia, a sua volta indispensabile per favorire collaborazione ed investimenti, poiché sussiste ancora un problema di fiducia che va costruita attraverso una migliore comprensione che coinvolga l'opinione pubblica e riavvicini i popoli stringendo legami sempre più solidi e duraturi all'interno della società mediterranea, tra i Paesi della riva Sud e quelli che si affacciano sulla riva opposta.

A tal proposito, l'Europa dovrebbe puntare in particolare a migliorare la cooperazione con i paesi terzi, favorendo la riammissione da parte degli stessi paesi di origine, e introducendo politiche d'integrazione volte ad assicurare, da un lato, il rispetto dei diritti e delle libertà degli immigrati legalmente residenti e, dall'altro, il rispetto da parte di questi ultimi degli obblighi legati alla cittadinanza e dell'insieme dei valori della società che li accoglie.

In questo contesto, è necessario stabilire un forte legame tra la politica immigratoria e quella di cooperazione internazionale ed aiuto allo sviluppo, per ridurre le divergenze tra i paesi d'origine, di transito e di destinazione e promuovere lo sviluppo economico, sociale e culturale

dei paesi meno avanzati (specialmente le “regioni a forte potenzialità migratoria”).

L'Area mediterranea, della quale il nostro Paese fa parte a pieno titolo, tradizionale luogo di confronto e di incontro fra diverse culture, religioni e civiltà, rappresenta il migliore scenario possibile per vincere questa sfida globale: occorre pertanto, che i Governi concepiscano un nuovo modello di sviluppo sociale dei Paesi dell'Area mediterranea che agevoli nuove politiche occupazionali e economiche e che valgano ad evitare il fenomeno dei flussi migratori indiscriminato, creando un'area di "prosperità condivisa" che assicuri pari trattamento, libera circolazione e mobilità in materia di occupazione, facilitando il ricongiungimento familiare, la preservazione dell'identità culturale e le strategie di riduzione della povertà.

In tal modo, le politiche migratorie adottate dall'Europa potranno trovare una migliore stabilità ed efficacia, determinando un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli sottosviluppati e contribuendo sul lungo periodo a normalizzare i flussi migratori.

Solo allora la “fortezza Europa” potrà assumere un solo ed unico ruolo: quello di preservare ed assicurare protezione, garanzia di diritti e pari opportunità economiche e sociali a coloro (autoctoni o stranieri o immigrati) che ne varchino o che soggiornino tra le sue millenarie “mura”.

Allegati

Tabella 1

Ambiti territoriali di riferimento

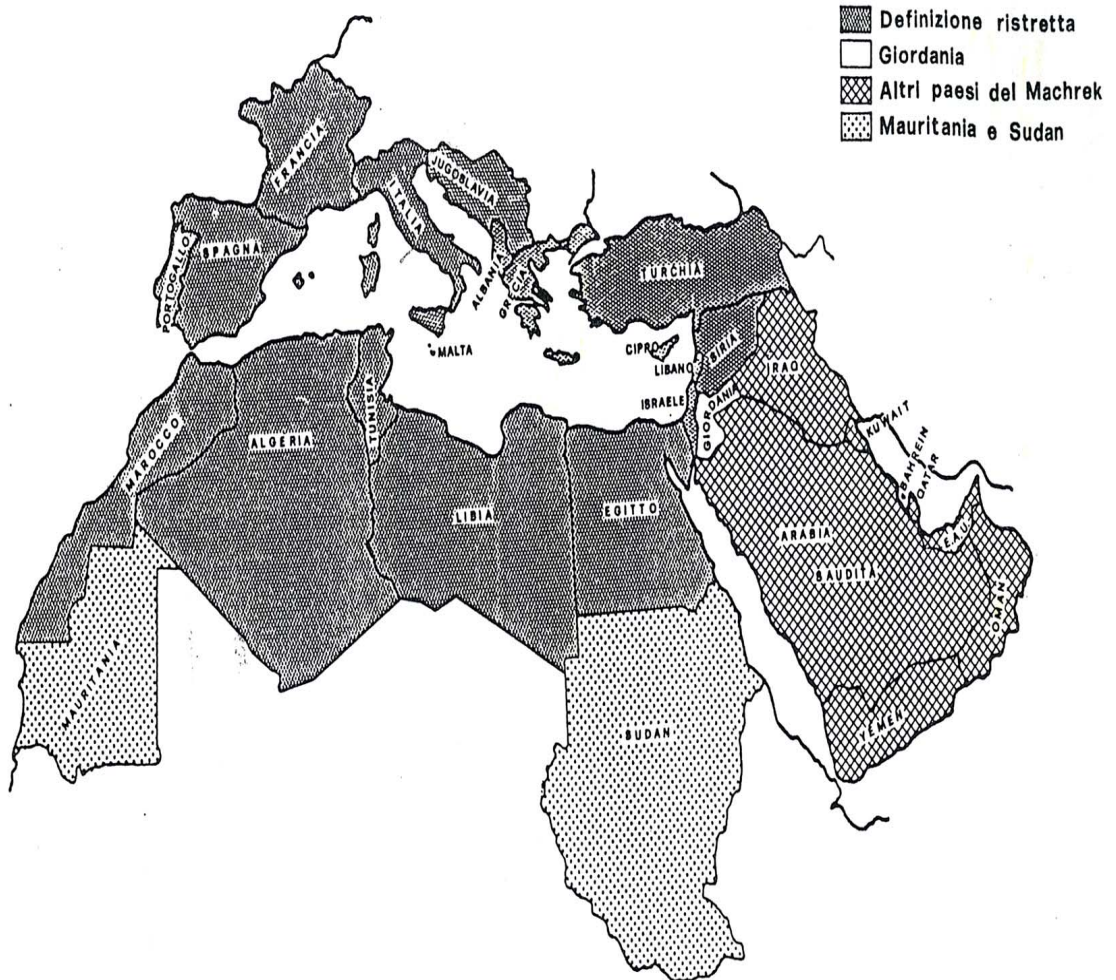


Tabella 2

Fecondità e mortalità dei paesi del Bacino mediterraneo (1950-55)

Paesi	Quozienti (x 1.000) di			Tasso di fecondità totale	Vita media alla nascita
	natalità	mortalità	incremento naturale		
Portogallo	24,09	11,75	12,34	3,05	59,34
Spagna	20,32	10,21	10,11	2,57	63,89
Francia	19,48	12,75	6,73	2,73	66,52
Italia	18,32	9,86	8,46	2,32	66,00
Jugoslavia	28,78	12,44	16,34	3,69	58,06
Albania	38,23	14,21	24,02	5,60	55,22
Grecia	19,44	7,16	12,28	2,29	65,86
Malta	29,32	10,15	19,17	4,17	65,89
Europa	20,73	11,01	9,72	2,70	64,41
Turchia	48,20	23,50	24,70	6,85	43,60
Siria	46,60	21,40	25,20	7,09	45,97
Libano	41,00	18,70	22,30	5,74	55,96
Giordania	46,70	26,00	20,70	7,38	43,22
Israele	32,50	6,90	25,60	4,16	65,39
Cipro	27,40	10,50	16,90	3,69	66,99
Asia	46,48	22,10	24,38	6,66	45,92
Egitto	48,60	24,00	24,60	6,56	42,37
Libia	48,00	22,50	25,50	6,87	42,88
Tunisia	46,40	22,60	23,80	6,87	44,59
Algeria	51,00	23,90	27,10	7,28	43,12
Marocco	50,40	25,70	24,70	7,17	42,88
Africa	49,28	24,19	25,09	6,87	42,82
TOTALE	29,80	15,09	14,71	4,05	57,68

FONTE: dr. tab. 2.1.

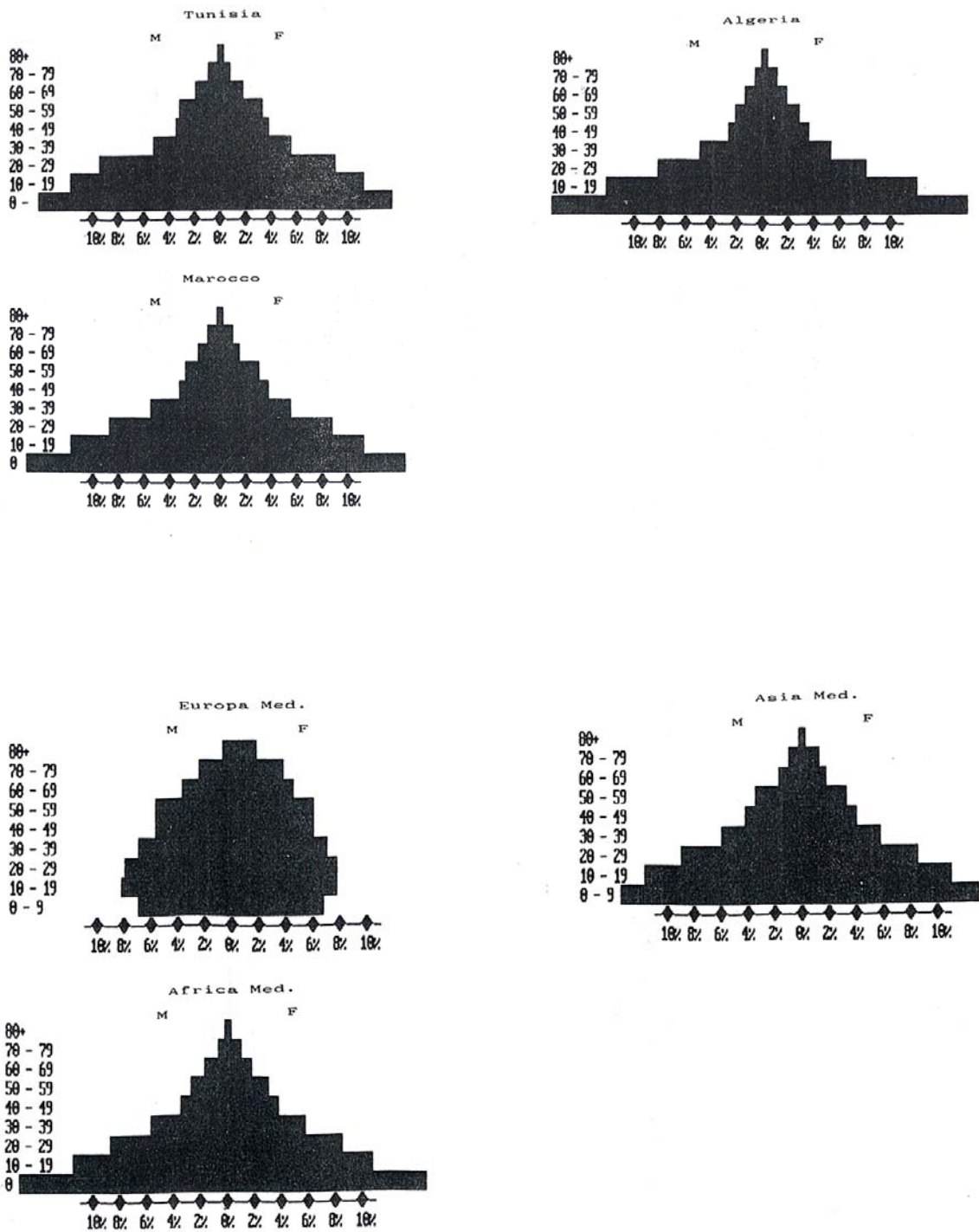
Tabella 3

Quozienti generici di natalità, mortalità, incremento naturale nei paesi del Bacino mediterraneo dal 1950-55 al 1980-85

Paesi	Nati vivi per 1000 abitanti				Morti per 1.000 abitanti				Salto naturale per 1.000 abitanti			
	1950-55	1960-65	1970-75	1980-85	1950-55	1960-65	1970-75	1980-85	1950-55	1960-65	1970-75	1980-85
	Portogallo	24,1	24,0	19,5	14,7	11,7	10,8	10,5	9,6	12,4	13,2	9,0
Spagna	20,3	21,5	19,5	13,3	10,2	8,8	8,3	7,7	10,1	12,7	11,2	5,6
Francia	19,5	18,0	16,3	14,5	12,8	11,2	10,6	11,2	6,7	6,8	5,7	3,3
Italia	18,3	18,8	16,0	10,7	9,9	9,8	9,8	9,5	8,4	9,0	6,2	1,2
Jugoslavia	28,8	22,1	18,2	16,5	12,4	9,4	8,7	9,2	16,4	12,7	9,5	7,3
Albania	38,2	39,9	31,9	26,7	14,2	9,7	6,9	6,1	24,0	30,2	25,0	20,6
Grecia	19,4	18,1	15,9	13,7	7,2	7,8	8,6	9,0	12,2	10,3	7,3	4,7
Malta	29,3	22,6	17,5	17,0	10,1	8,8	9,0	9,3	19,2	13,8	8,5	7,7
Europa	20,7	19,9	17,4	13,5	11,1	9,9	9,6	9,5	9,6	10,0	7,8	4,0
Turchia	48,2	42,9	34,5	30,2	23,5	16,4	11,6	9,4	24,7	26,5	22,9	20,8
Siria	46,6	47,4	46,6	45,5	21,4	16,6	12,1	8,6	25,2	30,8	34,5	36,9
Libano	41,0	42,7	32,1	29,3	18,7	13,3	9,3	8,8	22,3	29,4	22,8	20,5
Israele	32,5	25,5	27,4	23,8	6,9	6,6	7,1	6,8	25,6	18,9	20,3	17,0
Giordania	46,7	52,2	50,0	44,2	26,0	22,0	14,4	7,9	20,7	30,2	35,6	36,3
Cipro	27,4	25,2	18,0	20,4	10,5	10,5	9,7	8,4	16,9	14,7	8,3	12,0
Asia	46,5	42,6	36,0	32,5	22,1	15,9	11,4	9,0	24,4	26,7	24,6	23,5
Egitto	48,6	45,4	38,4	39,7	24,0	20,4	16,3	11,9	24,6	25,0	22,1	26,8
Libia	48,0	49,0	49,0	45,6	22,5	18,3	14,8	10,9	25,5	30,7	34,2	34,7
Tunisia	46,4	46,5	37,1	33,7	22,6	17,9	12,3	8,4	23,8	28,6	24,8	25,3
Algeria	51,0	50,4	48,0	42,5	23,9	19,4	15,4	10,7	27,1	31,0	32,6	31,8
Marocco	50,4	50,1	45,6	38,2	25,7	19,6	15,7	11,5	24,7	30,5	29,9	26,7
Africa	49,3	47,6	42,2	39,8	24,2	19,8	15,6	11,3	25,1	27,8	26,6	28,5
TOTALE	29,8	29,4	26,5	24,1	15,1	12,6	11,3	9,9	14,7	16,8	15,2	14,2

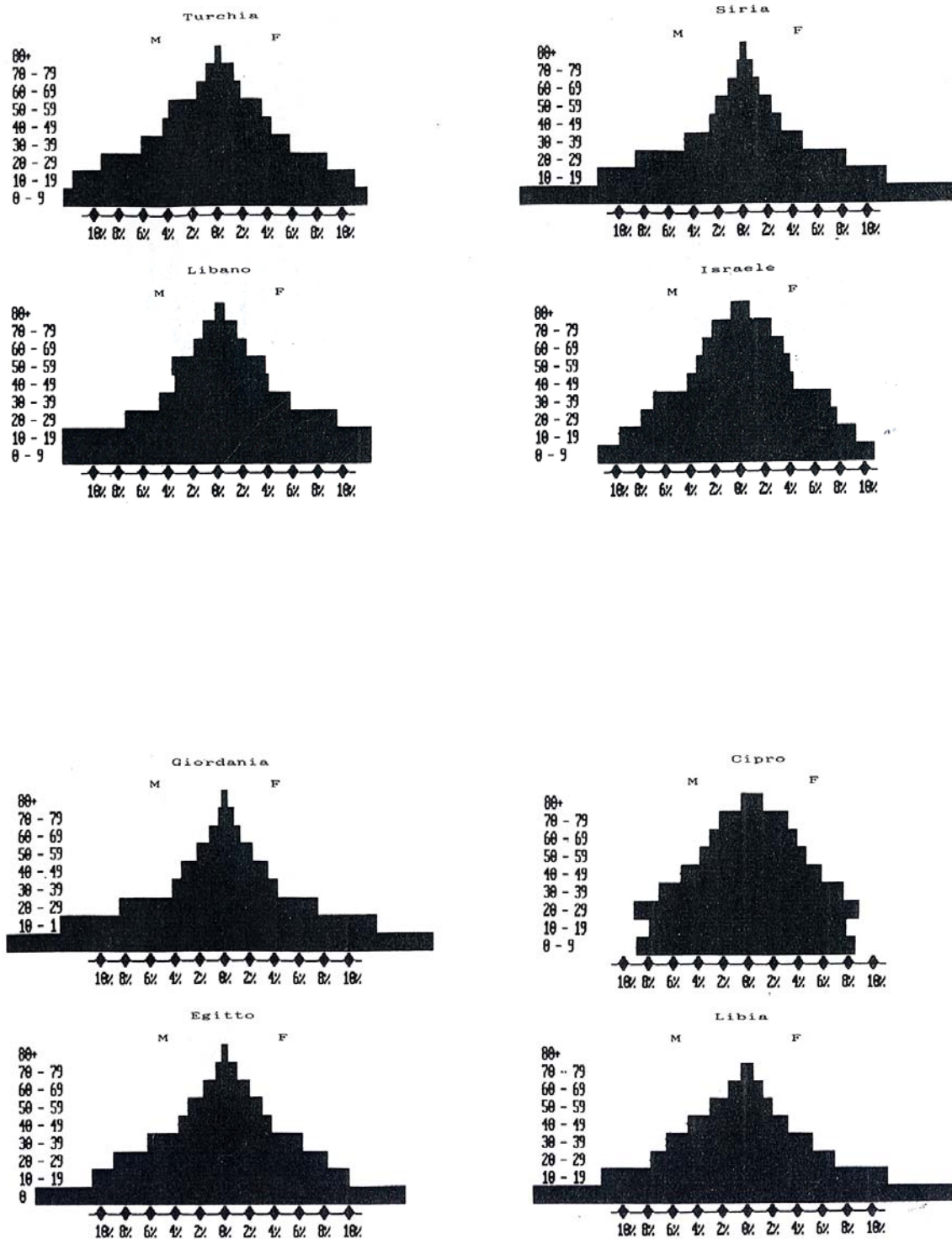
Fonte: L. Di Comite – E. Moretti, *Demografia e flussi migratori nel bacino mediterraneo*, NIS, Roma, 1992.

Tabella 4 – Piramidi delle età al 1985 nei paesi del bacino mediterraneo



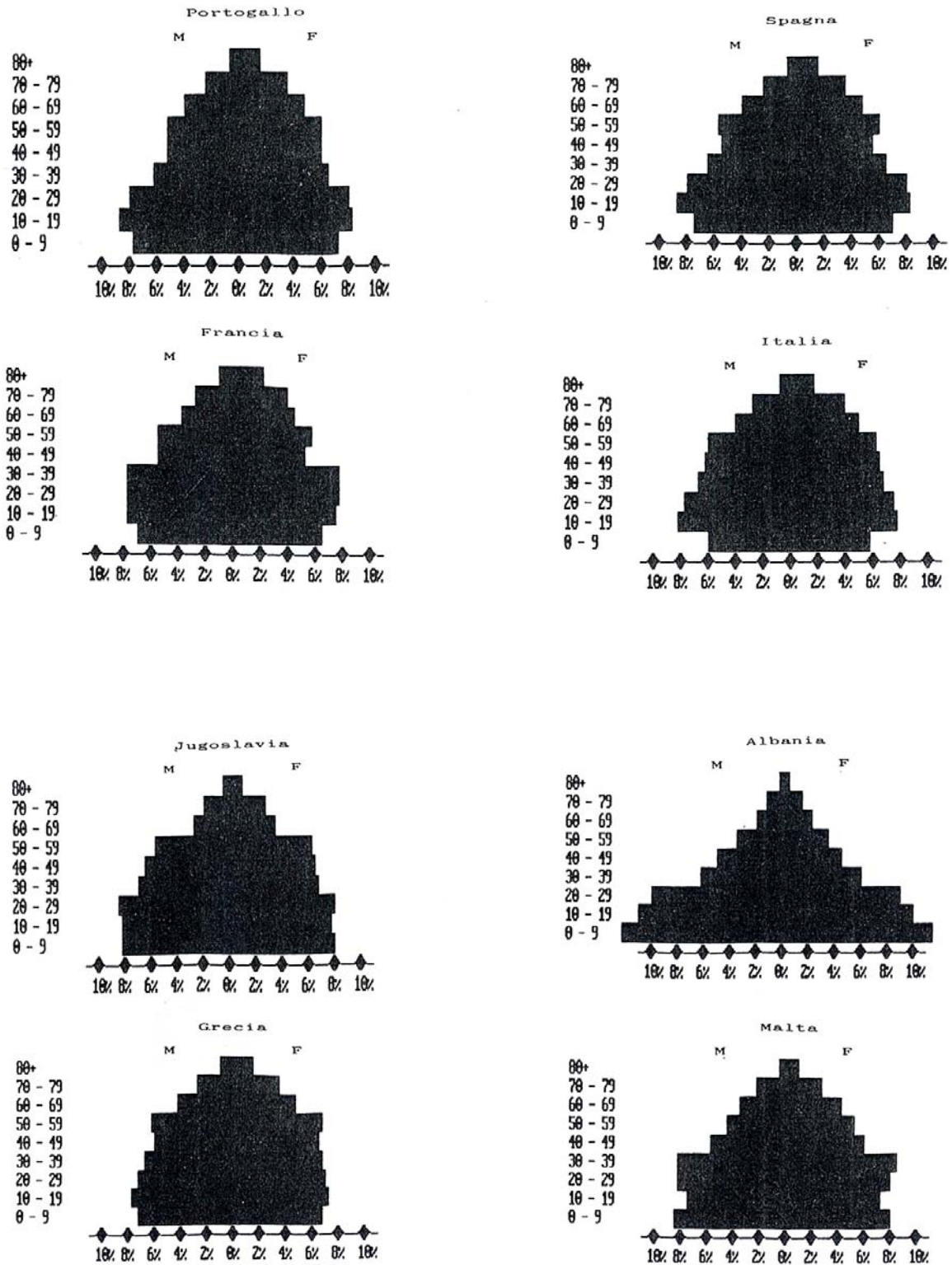
Fonte: L. Di Comite – E. Moretti, *Demografia e flussi migratori nel bacino mediterraneo*, NIS, Roma, 1992.

Tabella 5 - Piramidi delle età al 1985 nei paesi del bacino mediterraneo



Fonte: L. Di Comite – E. Moretti, *Demografia e flussi migratori nel bacino mediterraneo*, NIS, Roma, 1992.

Tabella 6 - Piramidi delle età al 1985 nei paesi del bacino mediterraneo



Fonte: L. Di Comite – E. Moretti, *Demografia e flussi migratori nel bacino mediterraneo*, NIS, Roma, 1992.

Tabella 7

Età mediana, percentuale di popolazione di 0-14 anni (G) e di 65 anni e più (V), indice di vecchiaia ($lv=V/G \times 100$) nei paesi del Bacino mediterraneo al 1950 e al 1985

Paesi	Età mediana		G		V		lv	
	1950	1985	1950	1985	1950	1985	1950	1985
Portogallo	26,2	31,6	29,5	23,5	7,0	12,0	23,7	51,0
Spagna	27,7	32,0	27,1	22,9	7,3	12,2	26,9	53,1
Francia	34,5	33,7	22,7	21,2	11,4	13,0	50,1	61,1
Italia	29,0	35,2	26,3	19,6	8,3	12,7	31,4	65,1
Jugoslavia	24,1	30,8	31,1	24,1	5,7	8,5	18,2	35,3
Albania	20,6	22,5	38,9	34,5	7,0	5,3	18,0	15,2
Grecia	26,0	35,1	28,7	21,3	6,8	13,3	23,7	62,5
Malta	23,7	31,7	34,9	24,1	5,8	9,9	16,5	40,9
Europa	29,4	33,2	26,4	21,7	8,5	12,1	32,2	55,5
Turchia	20,1	21,4	38,3	36,4	3,3	4,2	8,6	11,7
Siria	19,2	15,9	41,4	48,1	4,4	2,8	10,6	5,7
Libano	23,2	20,2	34,2	37,5	7,3	5,1	21,3	13,7
Israele	25,5	25,4	31,7	32,6	3,9	8,8	12,4	27,0
Giordania	17,2	15,8	45,7	48,1	4,8	2,7	10,6	5,7
Cipro	23,7	29,3	34,5	25,2	6,0	10,6	17,4	42,1
Asia	20,4	20,6	38,5	38,4	3,8	4,3	9,8	11,2
Egitto	20,1	19,8	39,7	40,5	3,0	3,9	7,5	9,6
Libia	19,1	16,8	41,9	46,4	4,7	2,3	11,3	5,0
Tunisia	20,9	19,7	38,9	39,6	5,7	3,8	14,7	9,7
Algeria	19,9	16,9	40,1	45,7	4,4	3,7	10,9	8,0
Marocco	17,7	18,6	44,4	42,2	2,9	3,9	6,5	9,2
Africa	19,6	18,8	40,8	42,1	3,5	3,8	8,6	9,0
TOTALE	26,3	26,8	30,7	30,6	6,9	8,3	22,6	27,1

Fonte: L. Di Comite – E. Moretti, *Demografia e flussi migratori nel bacino mediterraneo*, NIS, Roma, 1992.

Tabella 8

Alcuni indicatori del livello della fecondità nei paesi del Bacino mediterraneo dal 1950-55 al 1980-85

Paesi	Tasso di fecondità totale (TFT)				Tasso netto di riproduzione femminile (R_0)			
	1950-55	1960-65	1970-75	1980-85	1950-55	1960-65	1970-75	1980-85
Portogallo	3,05	3,09	2,76	1,99	1,24	1,33	1,25	0,93
Spagna	2,57	2,89	2,89	1,93	1,17	1,32	1,32	0,87
Francia	2,73	2,85	2,31	1,87	1,26	1,34	1,10	0,90
Italia	2,32	2,55	2,27	1,55	1,09	1,16	1,05	0,74
Jugoslavia	3,69	2,70	2,32	2,08	1,36	1,07	1,01	0,96
Albania	5,60	5,76	4,66	3,40	2,16	2,40	2,04	1,53
Grecia	2,29	2,20	2,32	1,97	1,01	0,98	1,06	0,91
Malta	4,17	3,13	2,09	1,98	1,85	1,38	1,32	0,93
Europa	2,70	2,76	2,46	1,83	1,20	1,24	1,13	0,87
Turchia	6,85	6,11	5,04	3,89	2,29	2,21	1,94	1,66
Siria	7,09	7,46	7,69	7,17	2,32	2,66	3,09	3,08
Libano	5,74	6,35	4,92	3,79	2,15	2,55	2,08	1,69
Israele	4,16	3,85	3,77	3,13	1,83	1,77	1,76	1,48
Giordania	7,38	7,99	7,79	7,28	2,28	2,79	3,11	3,18
Cipro	3,69	3,42	2,22	2,35	1,67	1,57	1,04	1,10
Asia	6,66	6,20	5,39	4,46	2,25	2,27	2,13	1,92
Egitto	6,56	7,07	5,53	5,27	2,07	2,35	2,00	2,09
Libia	6,87	7,17	7,58	7,17	2,17	2,49	2,87	2,86
Tunisia	6,87	7,17	6,15	4,88	2,21	2,52	2,36	2,06
Algeria	7,28	7,38	7,38	6,66	2,30	2,56	2,78	2,69
Marocco	7,17	7,15	6,89	5,43	2,27	2,49	2,52	2,16
Africa	6,87	7,16	6,31	5,64	2,17	2,44	2,33	2,26
TOTALE	4,05	4,24	3,88	3,34	1,53	1,66	1,59	1,44

Fonte: L. Di Comite – E. Moretti, *Demografia e flussi migratori nel bacino mediterraneo*, NIS, Roma, 1992.

Tabella 9

Tassi di fecondità totale delle due principali comunità religiose (Israele, 1948-79)

Anni	Comunità religiose	
	Ebraica	Musulmana
1948-49	3,25	—
1950-53	3,94	—
1954-57	3,63	7,6 *
1958-60	3,46	8,8
1961-64	3,37	9,6
1965-67	3,35	9,4
1968-71	3,40	8,9
1972-75	3,17	8,2
1976-79	2,95	7,1

* solo 1956.
 FONTE: Hill (1983).

Tabella 10

Alcuni indicatori del livello della mortalità nei paesi del Bacino mediterraneo (1950-55 e 1980-85)

Paesi	Vita media alla nascita (e_0)		Differenza e_0 (F - M)		Tassi di mortalità infantile (%)	
	1950-55	1980-85	1950-55	1980-85	1950-55	1980-85
Portogallo	59,3	72,2	5,0	7,0	91,4	20,3
Spagna	63,9	75,8	4,7	6,1	61,6	10,8
Francia	66,5	74,7	5,8	8,2	45,0	9,2
Italia	66,0	74,6	3,5	6,6	59,7	12,6
Jugoslavia	58,1	70,8	2,4	5,9	127,7	30,3
Albania	55,2	70,4	1,7	5,0	145,0	44,8
Grecia	65,9	74,7	3,2	4,2	60,0	15,3
Malta	65,9	71,6	3,5	3,4	74,7	12,9
Europa	64,4	74,2	4,3	6,7	66,0	14,4
Turchia	43,6	61,6	3,2	3,3	233,0	92,1
Siria	46,0	62,6	2,4	3,6	160,0	58,8
Libano	56,0	65,0	3,4	3,9	87,0	48,0
Israele	65,4	74,5	2,0	3,4	40,9	14,2
Giordania	43,2	63,7	2,1	3,6	160,0	54,1
Cipro	67,0	75,0	3,9	5,0	53,3	16,2
Asia	45,9	62,9	3,0	3,4	201,5	78,4
Egitto	42,4	58,1	2,4	2,7	200,0	100,0
Libia	42,9	58,3	2,0	3,4	185,0	96,5
Tunisia	44,6	63,1	1,0	1,0	175,0	70,9
Algeria	43,1	60,0	2,1	3,1	185,0	88,0
Marocco	42,9	58,3	2,0	3,4	180,0	96,5
Africa	42,8	58,9	2,1	3,5	190,3	94,5
TOTALE	57,7	68,0	3,7	5,2	108,6	47,9

Fonte: L. Di Comite – E. Moretti, *Demografia e flussi migratori nel bacino mediterraneo*, NIS, Roma, 1992.

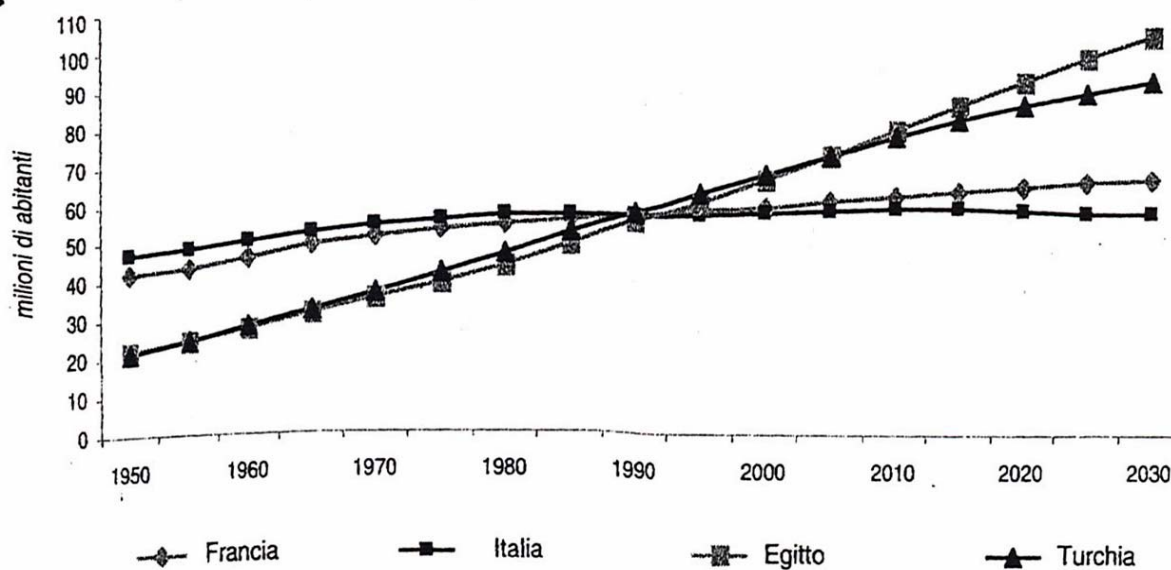
Tabella 11

Paesi	Italia	Francia	Egitto	Turchia
1950	47.104	41.829	21.834	21.484
1955	48.633	43.428	24.692	24.610
1960	50.200	45.684	27.840	28.233
1965	52.112	48.758	31.563	31.997
1970	53.822	50.772	35.190	36.207
1975	55.441	52.699	39.174	41.211
1980	56.434	53.880	43.674	46.316
1985	56.593	55.284	49.186	52.150
1990	56.719	56.735	55.137	57.345
1995	57.301	58.203	60.648	62.736
2000	57.692	59.187	66.529	68.158
2005	58.646	60.991	72.850	72.970
2010*	59.032	62.507	79.537	77.703
2015*	59.001	63.746	86.219	82.111
2020*	58.601	64.825	92.578	86.070
2025*	58.079	65.769	98.513	89.557
2030*	57.519	66.605	104.070	92.468

* Previsioni.

Fonte: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, <http://esa.un.org/unpp>.

Tabella 12 - Dimensione demografica di Francia e Italia, Egitto e Turchia, 1950-2030.



Fonte: Di Comite L., Bonerba P., Girone S., "La popolazione. dall'urbanizzazione alla controurbanizzazione.", in Malanima P. (a cura di), "Rapporto sull'economie del Mediterraneo. Edizione del 2008", ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2008.

Tabella 13

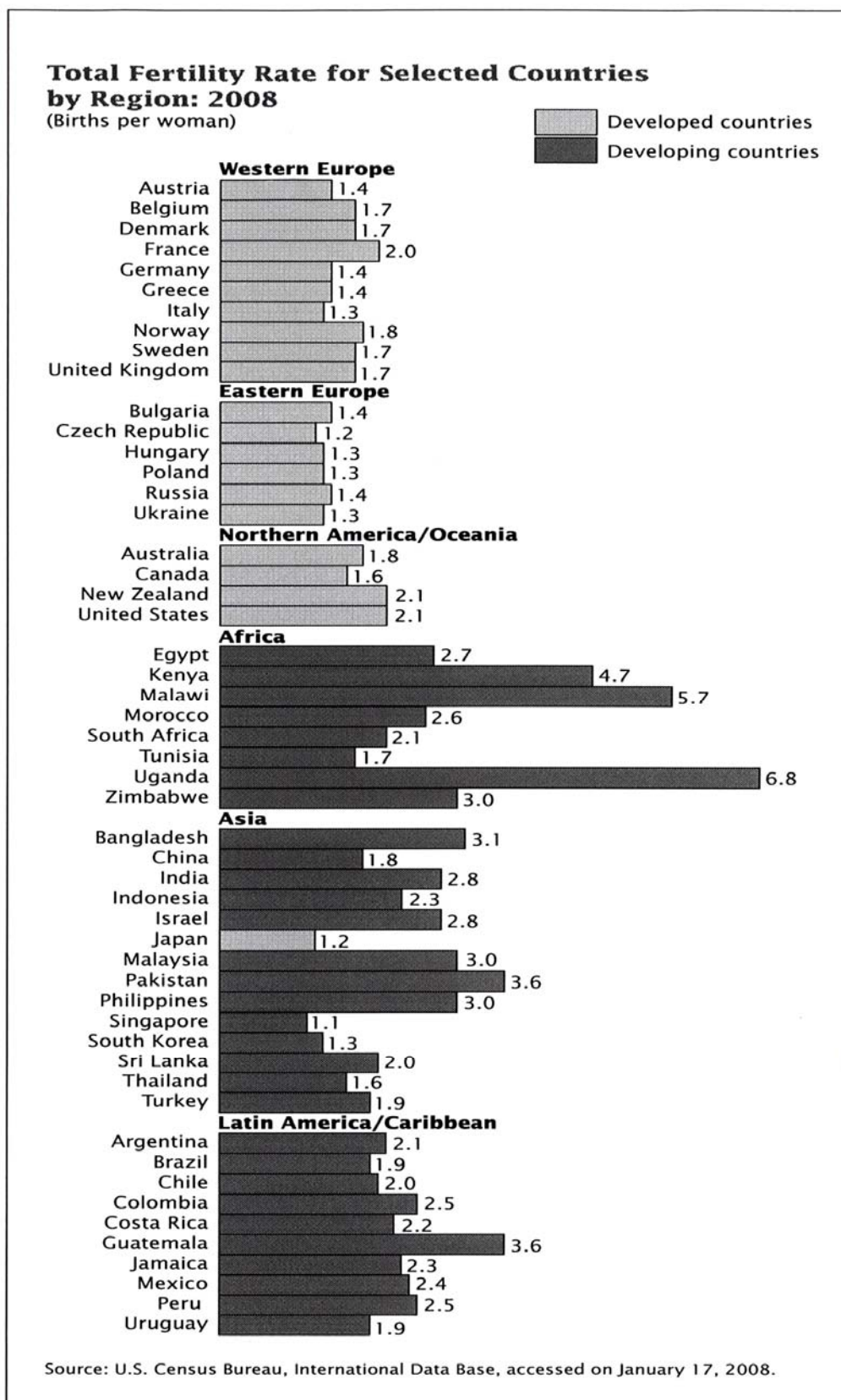


Tabella 14

Stranieri presenti in alcuni paesi europei nel periodo delle politiche di blocco				
	<i>Stranieri residenti</i>	<i>% pop.</i>	<i>Lavoratori stranieri</i>	<i>% occupati</i>
Austria			226.800	8,7
Belgio	775.000	7,9	217.000	6,9
Danimarca	55.000	1,1	36.000	1,8
Germania	4.127.000	6,6	2.287.000	10,1
Francia	4.043.000	7,7	1.900.000	11,1
Irlanda	137.296	4,6	42.403	3,8
Italia	176.000	0,3	44.000	0,4
Lussemburgo	360.000	20,3	45.000	35,4
Paesi Bassi	297.000	2,2	119.000	3,1
Regno Unito	2.274.000	4,1	1.665.000	7,3
Totale CEE	12.244.296	4,6	6.355.403	7,3
Svezia	424.200	5,1		
Svizzera	1.065.000	16,7		

Fonte: Elaborazione Fondazione Cariplo - Ismu su dati Cohen (1987). I dati si riferiscono al 1974 salvo per la Svezia (1978) e l'Austria (1973).

Tabella 15

Percent Older Population by Region: 2008 to 2040

Region	65 years and over	75 years and over	80 years and over
Northern Africa			
2008	4.9	1.6	0.7
2020	6.7	2.2	1.1
2040	12.8	5.0	2.5
Sub-Saharan Africa			
2008	3.0	0.9	0.3
2020	3.3	1.0	0.4
2040	4.2	1.4	0.6
Asia (excluding Near East)			
2008	6.8	2.4	1.1
2020	9.3	3.3	1.7
2040	16.2	6.8	3.7
Near East			
2008	4.6	1.7	0.8
2020	5.7	2.0	1.1
2040	9.9	3.8	2.0
Eastern Europe			
2008	14.5	6.0	3.0
2020	17.3	6.9	4.3
2040	24.4	12.6	7.8
Western Europe			
2008	17.8	8.5	4.9
2020	20.9	10.1	6.2
2040	28.1	15.0	9.3
Latin America/Caribbean			
2008	6.5	2.5	1.2
2020	8.8	3.3	1.8
2040	15.3	6.6	3.7
Northern America			
2008	12.8	6.2	3.8
2020	16.5	6.9	4.0
2040	20.8	11.6	7.3
Oceania			
2008	10.8	4.9	2.9
2020	13.7	5.7	3.3
2040	18.5	9.1	5.5

Source: U.S. Census Bureau, International Data Base, accessed on March 24, 2008.

BIBLIOGRAFIA

- Adinolfi A., *“La libertà di circolazione delle persone”*, in Strozzi G., (a cura di) in *“Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale”*, Giappichelli, Torino, 2001.
- Aliboni R., *“I rapporti tra Europa e Mediterraneo: il quadro istituzionale e politico”* - Relazione introduttiva al convegno tenutosi a Roma in Banca d'Italia il 6 aprile 2000, denominato *“Incontro di lavoro sulle economie del Mediterraneo”*.
- Ambrosini M., *“Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali”*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Ambrosini M., *“Utili invasori: inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano”*, Milano, F. Angeli, 1999.
- Anderson M., *“Contrôles : frontières, identités. Les enjeux autour de l'immigration et del'asile”*, in *“Cultures et Conflits, n.26-27”*, estate-autunno 1997.
- Angioi S., *“Cittadino, straniero e immigrato: evoluzione del concetto e del rapporto di cittadinanza tra norme internazionali e diritto interno”*, in *“La Comunità Internazionale, n. 2/2000”*.
- Bade K.J., *“L'Europa in movimento. Le migrazioni dal Settecento ad oggi”*, Edizioni Laterza. *“Fare l'Europa”*, Bari - Roma, 2001.
- Barcellona P.- Ciaramelli F., (a cura di) *“Le Frontiere Mediterranee, tradizioni culturali e sviluppo locale”* - Edizioni Dedalo, BARI 2006.
- Barsotti O. e Moretti E., *“Rimesse e cooperazione allo sviluppo”*, Milano, F. Angeli 2004.

- Basso P. e Perocco F. (a cura di), *"Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte"*, Milano, F. Angeli, 2003.
- Bellucci S., Schengen – *"L'Europa senza frontiere e le nuove misure di cooperazione tra polizie"*, Roma, 1997.
- Betten L., *"International Labour law"*, Deventer, Boston, 1993.
- Bolaffi G., *"Una politica per gli immigrati"*, Bologna, il Mulino, 1996.
- Bonetti, P., *"La condizione giuridica del cittadino extracomunitario"*, Rimini, 1993.
- Brochmann G. e Hammar T. (a cura di), *"Mechanisms of Immigration control"*, Oxford, Berg, 1999.
- Burato F. e Nikolinakos M., *"L'emigrazione dei popoli mediterranei e l'Europa"*, in *"Quaderni mediterranei"* n.3, Cultura editrice, Sassari, 1978.
- Cagiano de Azevedo R., *"Le migrazioni internazionali. Il Cammino di un dibattito"*, Giappichelli Editore, Torino, 1995.
- Cagiano de Azevedo R., in *"Popolazione e sviluppo in Europa e nel Mediterraneo"*, a sua volta rinvenibile in *"Cooperazione"*, Roma, 1989.
- Movimento Europeo- Consiglio italiano (a cura di), *"Da emigrante a cittadino europeo. Atti del convegno di Roma, 4-5 Maggio 1979"*, Milano, F. Angeli, 1981.
- Caponio T. e Colombo A., (a cura di), *"Stranieri in Italia,. Migrazioni globali, integrazioni locali"*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Carbone A. E., *"Le politiche migratorie in Europa. I quindici alla ricerca di un accordo"*, in Baronio G. e Carbone A.E. (a cura di), *"Il lavoro"*

- degli immigrati: programmazione dei flussi e politiche di inserimento*”, F. Angeli, Milano, 1994.
- Carchedi F., Picciolini A., Mottura G. E Campani G., (a cura di): *“I colori della notte. Migrazioni, sfruttamento sessuale, esperienze di intervento sociale*”, F. Angeli, Milano, 2000.
- Caruso I. e Venditto B., *“I flussi migratori Le migrazioni di transito nel Mediterraneo*”, in Malanima P. (a cura di), *“Rapporto sull’economie del Mediterraneo. Edizione del 2008*”, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Caruso I., *“I flussi migratori. Gli aspetti politici e giuridici delle migrazioni nel Mediterraneo*” in Malanima P. (a cura di), *“Rapporto sulle economie del Mediterraneo*”, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, edizione 2007.
- Caruso I., *“I flussi migratori*” in Malanima P. (a cura di), *“Rapporto sulle economie del Mediterraneo*”, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, edizione 2005.
- Castiglioni M., (a cura di), *“Percorsi di cura delle donne immigrate: esperienze e modelli di intervento*”, F. Angeli, Milano, 2001.
- Castle S. e Kosack G., *“Immigrant Workers and Class Structures in Western Europe*”, Londra, Oxford University Press, 1973, in Savini G., *“Migrazioni. Processi di resistenza e di innovazione sociale*”, Edizioni Rubbettino, 2001.
- Cesareo V. (a cura di), *“ISMU dodicesimo rapporto sulle migrazioni 2006*”, ed. F. Angeli, Milano, 2007.

- Chenais J.C., *“La transition demographique. Etapes, formes, implications économiques”*, in *“Travaux et documents”*, Cahier n.113, Ined P.U.F., Paris, 1986.
- Chiarello F., *“Teorie dell’emigrazione e flussi migratori. Applicazioni e implicazioni”*, in Ancona G. (a cura di), *“Migrazioni mediterranee e mercato del lavoro”*, Bari, Cacucci, 1990.
- Colajanni A. e Maffioli D., (a cura di), *“Gente del Mediterraneo: problemi demografici e dinamiche socio-culturali”*, Ricerca e Cooperazione, Roma, 1996.
- Collins S., *“Le migrazioni internazionali e l’Europa”*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Colombo- Asher, *“Etnografia di un’economia clandestina. Immigrati algerini a Milano”*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Commissione delle Comunità europee, *“Una politica mediterranea più incisiva per l’Unione europea: l’instaurazione di un nuovo partenariato euro-mediterraneo”*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, COM(94)427 def., Bruxelles 19 ottobre 1994.
- Commissione per l’integrazione, *“Primo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia”*, Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio, Roma, 1999.
- Commissione per l’integrazione, *“Secondo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia”*, Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio, Roma, 2000.

- Cortese A., *“Le migrazioni per l'estero, in particolare verso l'Italia, dei Paesi dell' Africa mediterranea, in “La demografia dell'Africa mediterranea”, edito da Comite L., CNR, Napoli, 1987.*
- D'Ottavi A.M., in *“Una politica per la seconda generazione: integrati, assimilati, dimenticati, segregati?”*, in Sergi N. e Carchidi F. (a cura di), *“L'immigrazione straniera in Italia. Il tempo dell'integrazione”*, Roma, Edizioni lavoro, ISCOS, 1992.
- Danese G. – Stocchiero A., *“Una politica di "integrazione circolare degli immigrati”, in CESPI, “Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali italiani”, Working Paper n. 9, Giugno 2000.*
- De Wenden W., *“Nouvelles citoyennetés: Réfugiés et sans papiers dans l'espace européen”, IFRI, Parigi, 2001.*
- Di Comite L.e Cardamone A.F., *“Crescita Demografica e flussi migratori nel bacino del Mediterraneo”, Caccuri- Bari, 1995.*
- Di Comite L. e Chiassino G., *“Elementi di demografia”, Caccuri- Bari, 1990.*
- Di Comite L. e Moretti E., *“Demografia e flussi migratori nel bacino del Mediterraneo”, Roma, Collana Studi Superiori NIS, 1992.*
- Di Comite L. e Moretti E., *“Geopolitica del Mediterraneo”, Roma, Carrocci, 1999.*
- Di Comite L., Bonerba P., Girone S., *“La popolazione. dall'urbanizzazione alla controurbanizzazione.”*, in Malanima P. (a cura di), *“Rapporto sull'economie del Mediterraneo. Edizione del 2008”, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2008.*

- Di Comite L., Bonerba P., Girone S., “*La popolazione. L’invecchiamento demografico*”, in Malanima P. (a cura di), “*Rapporto sull’economie del Mediterraneo. Edizione del 2007*”, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Di Comite L., Bonerba P., Girone S., “*La popolazione. Tra stagnazione e sviluppo*”, in Malanima P. (a cura di) “*Rapporto sull’economie del Mediterraneo. Edizione del 2006*”, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Draetta – Parisi, “*Elementi di diritto dell’Unione Europea*”, Milano, 1999.
- Durkheim E., “*La divisione del lavoro sociale*”, 1893, traduzione italiana Edizioni di Comunità, Milano, 1971.
- Eurispes, “*Indagine sul lavoro domestico in Italia*”, Eurispes, Roma, 2002.
- Eurispes, “*Rapporto Italia 2002*”, Eurispes. Roma, 2002.
- Ferrè N., “*La nuova legge francese "Sarkozy II": una riforma dal profumo utilitarista*”, in rivista “*Diritto, immigrazione e cittadinanza*”, 2006.
- Fondazione Cariplo ISMU, “*Settimo rapporto sulle immigrazioni 2001*”, Milano, F. Angeli, 2002.
- Freeman G., “*Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States*”, in “*International Migration Review*” 1995.
- Geddes, A., “*Immigration and European integration: towards fortress Europe?*” (seconda edizione) “*European Policy Research/Unit Series*”, Manchester. 2000.
- Golini A., Bonifazi C., “*Vitalità e declino delle popolazioni: lo squilibrio Nord-Sud*, in AA.VV. “*Atti della Conferenza internazionale sulle*

- migrazioni, Roma, 13-16 marzo 1991*", Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cura di), Roma, Editalia, 1991.
- Greppi E., "*La libera circolazione delle persone tra diritto internazionale e diritto comunitario. Alcune considerazioni generali*", in Nascimbene B., *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, 1995.
- Groenendijk K., "*Immigrazione e diritto in Europa nella seconda metà del XX secolo*", in "*Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*", n. 4, Milano, F. Angeli, 1999.
- Guarneri A., "*Le politiche migratorie nei Paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali*", IRPPS-CNR Working Paper n. 05/05.
- Hailbronner K., "*Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals*", in "*Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*", 1/1997.
- Hammar T., (a cura di), "*European immigration Policy. A comparative Study*", Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- Harris J.P. e Todaro M. P., "*Migration, Unemployment and development. A two sector analysis*", in "*American Economic Review*", 1970.
- Sciortino G., "*L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*", Fondazione Cariplo per le iniziative e lo studio sulla multi etnicità, Milano, F. Angeli, 2000.
- Hollifield J.F., "*The migration crisis in Western Europe: the search for a national model*", 1996, in Bade K. (a cura di), "*Migration, Ethniziat, konflikt*", Osnabruck universitatverlag Rasch riportato a sua volta da,

- G. Sciortino, *“L’ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa”*, Fondazione Cariplo per le iniziative e lo studio sulla multiethnicità, F. Angeli, 2007.
- Istat, *La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2006*, Roma, 2006.
- Istat, *La presenza straniera in Italia: caratteristiche demografiche*, Roma, 1999.
- Joppke C., *“The domestic Legal sources of Immigrants Rights: The United States, Germany and The European Union”*, Firenze, EUI, working paper SPS n. 99/3, 1999.
- Joppke C., *“Immigration Challenge to Nation State Immigration in Western Europe and United States”*, Oxford University Press, Inc. New York, 1998.
- Kinsella K., He W., *“An Aging World: 2008, International population report”*, National Institute on Aging - U.S. Census Bureau.
- Koser K., *“Le migrazioni internazionali”*, Universale Paperbacks, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Kritz M.M., e Zlotnik H., *“Global interactions: Migration System, processes and polizie”*, Oxford, Clarendon, 1992, *op.cit.* in Bonifazi C., *“L’immigrazione straniera in Italia”*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Lee E.S., *“A Theory of Migration”* in *“Demography”*, 1966.
- Livi Bacci M., *“Storia minima della popolazione del mondo”*, Collana *“Le vie della civiltà”*, Nuova Edizione, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Livi Bacci M. e Martuzzi Veronesi F. (a cura di), *“Le risorse umane del Mediterraneo”*, Bologna, Il Mulino, 1990.

- Luciani M., *“Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali”* in Atti del Convegno *“Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati”*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Roma, 1999.
- Magno P., *“Il lavoro all'estero”*, Cedam, Padova, 1990.
- Marenco M., *“La sfida della politica europea nel bacino del Mediterraneo, in “Direonline”, n. 27, 2004.*
- Martin P. e Straubhaar T., *“Best practices to foster economic growth and manage migration”*, in Stocchiero A. (a cura di), *“Dossier. Politiche migratorie e di cooperazione nel Mediterraneo”*, Ministero Affari Esteri, 2001.
- Martin P.L., *“Germany: Reluctant Country of Immigration”*, Baltimora: *“American Institute for Contemporary German Studies”*, 1998.
- Marx K., *“Il Capitale”*, Roma, Editori Riuniti, 1973, (edizione originale 1867).
- Mengozi P., *“La tutela dei diritti umani nella giurisprudenza comunitaria”*, in *“Carta dei diritti fondamentali e Costituzione Europea”*, Milano, 2002.
- Bonetti P., *“La condizione giuridica del cittadino extracomunitario: lineamenti e guida pratica”*, Rimini, Maggioli, 1994.
- Cannizzaro E., *“La nuova disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento degli stranieri”*, in *“Rivista di diritto Internazionale”*, 1990.
- D'Auria G., *“Aspetti giuridici dell'immigrazione extracomunitaria”*, in *“Rivista giuridica di diritto del lavoro”*, 1997, vol. primo.

- Monar J., *“Comprehensive Migration Policy: The main elements and options”*, in Hailbronner K., Martin D. and Motomura H., *“Immigration Admission. The search for Workable politics in Germany and the United States”*, Oxford, Berghahn, 1997.
- Movimento europeo - Consiglio Italiano (a cura di), *“Da emigrante a cittadini europeo. Atti del convegno di Roma 4-5 Maggio 1979”*, Milano, F. Angeli, 1981.
- Nascimbene B., *“Da Schengen a Maastricht”*, Giuffr , Milano, 1995.
- OCSE, *“International Migration Outlook - SOPEMI 2008”* rinvenibile “on line” sul sito <http://www.oecd.org/els/migrations/pmi>.
- OCSE, *“International Migration Outlook: SOPEMI 2009”*.
- Olesen H., *“Migration, Return and Development: An institutional Perspective”*, Centre for development Research Study Migration Development Links (Evidence and policy option), 2002.
- Pace G., *“La popolazione”*, in *“Rapporto sulle economie del Mediterraneo, edizione 2005”*, ISSM-CNR, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Panebianco M., *“La circolazione dei lavoratori nei Paesi della CEE”*, in *“Novissimo Digesto italiano Appendice”*, Volume II° Utet, Torino, 1981.
- Park R.E., *“Human migration and Marginal Man”* in *“American journal of sociology”*, 1928.
- Pastore F., *“La politica migratoria”*, in Aliboni R. – Bruni F. – Colombo A. – Greco E., (a cura di), *“L'Italia e la politica internazionale”*, Il Mulino, 2000.

- Pastore F., *“La politica migratoria”*, in IAI-ISPI, (a cura di), *“L'Italia e la politica internazionale”*, Il Mulino, 2001.
- Pastore F., *“L'obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti”*, in *“Rivista di diritto internazionale”*, n. 4, 1998.
- Pollini G. e Scidà G., *“La sociologia delle migrazioni e della società multietnica”*, Collana di sociologia urbana e rurale, Milano, F. Angeli, 2002.
- Porchia O., *La libera circolazione delle persone e la competenza comunitaria in materia di immigrazione da Stati terzi*, in Nascimbene B., *“Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia”*, Milano, 1995
- Pugliese E., *“Rapporto sull'immigrazione”*, Ediesse, Roma, 2000.
- Pugliese E., *“Il modello mediterraneo dell'immigrazione”*, Relazione presentata al Convegno *“Migrazioni e società multiculturale. Le regole della convivenza”*, Napoli , 9-10 Novembre 2000.
- Ravenstein E.G. , *“The Laws of Migration”*, in *“Journal of the Royal statistical society”*, 1885.
- Ravenstein E.G. , *“The Laws of Migration”*, in *“Journal of the Royal statistical society”*, 1889.
- Reyneri E., *“La catena migratoria”*, Il Mulino, Bologna,1979.
- Rhi-Sausi J.L., *“Le migrazioni e lo spazio economico euro-mediterraneo”*, relazione presentata al convegno *“Migrazioni. Scenari per il XXI secolo”*, Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo, Roma, 12-14 luglio 2000.

- Sabatello E., “*Aspetti demografici della popolazione di Israele nel periodo 1970-80 e prospettive per il prossimo decennio*”, in Di Comite L., “*Aspetti demografici differenziali dei Paesi del bacino del Mediterraneo*”, CNR, Bari, 1984.
- Salvini S., “*La transizione demografica nei paesi del Mediterraneo Sud-Orientale*”, Dipartimento statistico dell’Università degli studi di Firenze, “*Serie ricerche empiriche*”, n.16, 1990.
- Sassen S., “*The de facto transnationalizing of Immigration policy*”, Oxford Scholarship online monographs, 1998.
- Schnapper D., “*L’Europe des immigrates*”, Edizioni Baurin, Parigi, 1992.
- Sciortino G. e Decimo F. (a cura di), “*Stranieri in Italia. Reti migranti*”, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Sciortino G., “*L’ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*”, Fondazione Cariplo per le iniziative e lo studio sulla multi etnicità, Milano, F. Angeli, 2000.
- Sciortino G., “*Le politiche migratorie nel contesto europeo*” in “*Diritto, Immigrazione e cittadinanza*”, 1999.
- Simmel G., “*Soziologie. Untersuchungen uber die Formen der Vergesellschaftung*”, 1908, traduzione italiana, “*Sociologia*”, Edizioni di Comunità, Milano, 1989.
- Sombart W., “*Il capitalismo moderno*”, traduzione italiana, UTET, Torino, 1967 (edizione originale 1902).
- Speare A., Goldstein S., Frey W.H., “*Residential mobility, migration and metropolitan change*”, Ballinger, Cambridge, 1974.

- Stalker P., *“Workers without frontiers: the impact of globalization on International migration”*, Lynne Rienner Publisher, USA, 2000.
- Stocchiero A., Piperno F., *“Migrant and Local Authorities for the Euromediterranean Transnational Integration”*, Cespi Working Papers, n.23, Roma, Cespi, 2006.
- Stouffer S.A., *“Intervening oportunities: A theory relating mobility and distance”*, in *“American sociological review”*, 1940.
- Strozza M., *“Costi e benefici dell'immigrazione. Immigrazione straniera ed economia irregolare”*, working paper n. 1 per la Commissione per l'integrazione, Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio, Roma 2000.
- Tega D., *“La Cedu e l'ordinamento italiano”*, in AA.VV., Cartabia M. (a cura di), *“I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee”*, Bologna, 2007.
- Thomas D.S., *“Research Memorandum on migration differentials”* in *“Social Science research Council Bull”*, 1938.
- Thomas W.I. e Znaniecki F.W., *“The polish peasant in Europe and America”*, University of Chicago Press, Chicago, 1918-1920, (traduzione italiana, *“Il contadino polacco in Europa in America”*, Edizioni di Comunità, Milano, 1968.
- Tizzano A., *“Il Trattato di Amsterdam”*, Padova, 1998.
- Tonizzi M. E., *“Le grandi correnti migratorie del Novecento”*, Torino, Paravia Scriptorum, 1999.
- Vaccaro M. J., *“Livelli normativi e fenomeno migratorio”*, II° edizione, Torino, Giappichelli Editore, 2001.

Vogel D., “*Migration Control in Germany and the United States*” in “*International Migration Review*” n. 34, 2000.

Weber M., “*Die Verhaeltnisse der Landerbeiter in ostelbischen Deutschland*”, in “*Schritten des Vereins fur sozialpolitik*”, Leipzig, 1892, (traduzione a cura di Rovelli R., “*Tendenze di sviluppo nella situazione dei lavoratori agricoli ad Est dell’Elba*”, Edizioni Coneditori, Catania, (senza data).

Weber M., “*Der Nationalstat un die Volkswirtschaftspolitik*”, 1895, (traduzione italiana in “*Scritti politici*”, Giannotta Edizioni, 1970.

Zanini P., “*Significati del confine*”, Editore Bruno Mondadori, Milano, 1997.

Zolberg A. R. in “*The next waves: Migration Theory for a changing world*”, in “*International migration review*”, 1989.

Zolberg A., “*Wanted but not welcome: Alien labor in Western development*”, in Alonso W. “*Population in an Interacting World*”, Cambridge, MA: Harvard University Press, rinvenibile in G. Sciortino, “*L’ambizione della frontiera*”.

UNDP “*Annual, Report*”, 2007-2008.

Annuario OCDE, “*Tendances des migrations internationals*”, 2003.

Caritas e Migrantes “*Immigrazione- Dossier Statistico 2007 XVII° Rapporto*”, Roma, Edizioni IDOS, 2007.

Caritas e Migrantes “*Immigrazione- Dossier Statistico 2009 XIX° Rapporto*”, Roma, Edizioni IDOS, 2009.

- Caritas e Migrantes, *“Immigrazione. Dossier statistico 1999”*, Anterem, Roma, 2000.
- Caritas e Migrantes, *“Immigrazione. Dossier statistico 2000”*, Anterem, Roma, 2001.
- Caritas e Migrantes *“Immigrazione- Dossier Statistico 2001 XI° Rapporto”*, Roma, Edizioni IDOS, 2001.
- Eurostat, *Eurostat Yearbook*, 2001.
- GUCE*, 13 Luglio 1990, n. L. 180.
- OECD, *“Trends in International migration”*, 2000.
- OCDE (2000), *Riforme per una società che invecchia*, OCSE, Parigi.
- OCDE (2006), *Invecchiamento e politiche occupazionali*, della serie, OCSE, Parigi.
- OCDE Factbook, 2007.
- OCDE MTA, *Envejecimiento. y Políticas de empleo. Espana*. Colección Informes OCDE, Madrid, 2004.

SITOGRAFIA

- <http://www.oecd.org/els/migrations/pmi>.
- <http://www.stranieriinitalia.it>.
- <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/>.
- <http://www.immigra.it>
- <http://www.immigrazioneintoscana.it>
- <http://www.comune.prato.it/immigra>

<http://www.cestim.it>

<http://ww.irpet.it>

<http://www.volint.it>

<http://www.cestim.it>

[http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altre
pub/mediterraneo/mediterraneo](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altre/pub/mediterraneo/mediterraneo)

<http://www.cospe.it>

<http://www.csmedi.it>

<http://www.onuitalia.it>

<http://www.demoistat.it>

<http://www.dirittiglobali.it>

<http://www.cespi.it>

<http://www.cser.it>

<http://www.csem.org>

<http://www.cedemi.it>

<http://www.cosu.org>

<http://www.oecd.org>

<http://www.un.org>

<http://www.msccs.org.br/cesmi.asp>

<http://www.cedomis-scalabriniane.org>

<http://www.csem.org.br/redecemis.it>