

DOCUMENTI IAI

VERSO UNA POLITICA COMUNITARIA PER L'IMMIGRAZIONE?

di Francesca Rambaldi

Documento preparato nell'ambito del progetto di ricerca su
"Global interdependence and the future of the Middle East:
conflict, cooperation and regional integration"

VERSO UNA POLITICA COMUNITARIA PER L'IMMIGRAZIONE?

di Francesca Rambaldi

Nel quadro generale della migrazioni internazionali, l'area dell'Unione Europea ricopre un ruolo fondamentale in quanto costituisce una delle principali destinazioni dei movimenti mondiali di popolazione. L'immigrazione è percepita oggi come uno dei maggiori problemi a cui l'Unione è confrontata e la necessità di trovare una soluzione al problema migratorio in sede europea, attraverso strategie concordate al livello comunitario, è considerata sempre più urgente. Qui di seguito si è tentato di dare un quadro generale delle politiche per l'immigrazione elaborate dagli organismi comunitari e singolarmente dai governi degli Stati membri. Da questa base si è cercato di evidenziare da un lato gli elementi comuni di queste politiche e dall'altro gli elementi divergenti che potrebbero costituire un ostacolo all'elaborazione di una politica comune europea e di individuare le principali tendenze ed orientamenti di questa politica.

1. Background

Mentre nel corso del XIX ed agli inizi del XX secolo l'Europa stessa è origine di una forte emigrazione verso il Nuovo Mondo, la tendenza si inverte radicalmente nel secondo dopoguerra, a cominciare dagli anni '50 e '60'. L'ampia crescita economica di questo periodo è infatti accompagnata da importanti flussi migratori verso i paesi del centro-nord dell'Europa Occidentale in provenienza sia dall'Europa del sud sia da paesi terzi (ex colonie). L'immigrazione di lavoratori stranieri in questo periodo veniva a soddisfare le esigenze di manodopera dell'Europa Occidentale per il processo di ricostruzione del dopoguerra e per il boom industriale degli anni '50 e '60'; si trattava di una immigrazione richiesta dagli stessi paesi di destinazione, spesso formalizzata attraverso accordi e programmi di reclutamento ¹.

Sebbene formulato in questo contesto, il Trattato di Roma del 1957, atto di fondazione della Comunità Economica Europea, non comprende elementi normativi per la gestione dell'immigrazione da paesi terzi verso l'area comunitaria. Esso mira ad incoraggiare la libera circolazione delle risorse economiche fra le parti contraenti la cui integrazione sociale e politica non è contemplata. La cornice di base che regola le forme di migrazione consentite all'interno della Comunità è delineata a partire da questa ottica: il Trattato di Roma riconosce il diritto fondamentale della libera circolazione delle persone², ma al tempo stesso la portata di questa libertà viene ristretta, riservandola agli individui nella loro funzione di "agenti economici" e soprattutto limitandola ai cittadini degli Stati membri. Fin dalla nascita della Comunità si creano così due distinte categorie: da un lato gli immigrati "comunitari", che godono di

1. Sull'evoluzione del fenomeno migratorio in Europa, vedi DASSETTO e BASTANIER, "Politiche di ingresso in Europa dal dopoguerra", in *Quadro delle politiche immigratorie di accesso nei Paesi europei, in U.S.A., Canada ed Australia*, Fondazione G. Agnelli, Torino 1989; HAMMAR, *European Immigration Policy: a Comparative Study*, Cambridge University Press, 1985; COSTA-LASCOUX, "Les politiques d'admission des étrangers dans plusieurs Etats européens", in *Revue européenne des migrations internationales*, vol.2, n.1, 1986, p.179 ss.; GRASSI, "Le politiche migratorie dei principali paesi dell'Europa occidentale dal secondo dopoguerra agli anni '80", in *Affari Sociali Internazionali*", n.2, 1994.

2. Art.3 Trattato di Fondazione CEE

determinati diritti comuni a tutti i paesi membri ³, e dall'altro gli immigrati "non-comunitari", la cui sorte, non disciplinata dalla legge comunitaria, è affidata alla discrezionalità delle diverse autorità nazionali.

Il settore immigrazione è rivendicato dagli Stati come settore di loro esclusiva competenza, nel cui ambito nessuna normativa internazionale può sostituire la sovranità statale. Nonostante questa concezione di base, il Trattato di Roma non chiude tutte le porte ad una eventuale competenza comunitaria in questo ambito. Un esempio ne è la possibilità offerta agli stati membri di instaurare una collaborazione sugli aspetti sociali delle rispettive politiche di immigrazione⁴ e soprattutto di regolare alcune politiche relative all'impiego dei lavoratori immigrati tramite accordi di cooperazione con i paesi terzi⁵. Poiché anche in base all'art. 100 il Trattato di Roma attribuisce alla Comunità la competenza di "stabilire direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione ed il funzionamento del mercato comune", l'armonizzazione delle politiche di immigrazione potrebbe considerarsi settore di gestione comunitaria.

Questi elementi non sono comunque sufficienti per sostenere una possibile concorrenza comunitaria rispetto alla gestione statale del settore immigrazione, ed in particolare rispetto al potere normativo relativo all'entrata, la residenza, la programmazione dei flussi, il movimento sul territorio nazionale, le procedure di accesso al lavoro.

2. Dal Trattato di Roma al Trattato di Maastricht

Nei trent'anni che separano la fondazione della Comunità dall'adozione dell'Atto Unico Europeo (AUE, 1986) importanti cambiamenti, dovuti essenzialmente alla recessione economica causata dalle crisi petrolifere degli anni '70, intervengono nelle risposte politiche dei paesi della Comunità alla questione dell'immigrazione. Il diritto all'immigrazione, basato durante gli anni della crescita economica sulla necessità e richiesta di forza lavoro perde la sua giustificazione. L'immigrazione di manodopera viene progressivamente sospesa dai governi dell'Europa Occidentale mediante l'applicazione di misure che restringono sempre più la possibilità di emigrare legalmente verso l'area comunitaria. La comune preoccupazione di restringere e controllare i flussi migratori produce una sorta di convergenza delle politiche dei paesi occidentali. Gli Stati membri si avviano verso quello che si potrebbe definire un processo di armonizzazione, intesa come predisposizione di regole e pratiche comuni, indiretta ed informale che, attraverso il dialogo tra le amministrazioni statali, si sviluppa in modo indipendente rispetto agli organismi comunitari e non corrisponde ad alcuna formale integrazione politica internazionale. Politiche di chiusura che prevedono stretti controlli sugli ingressi, richiesta di visti, provvedimenti per regolare e limitare le riunificazioni familiari e le richieste di asilo (ormai in tutti i paesi della Comunità uniche due vie di accesso legale all'immigrazione) ed impedire l'immigrazione illegale, vengono introdotte, a partire dalla metà degli anni '70, nelle legislazioni nazionali dei 12. Un esempio del clima di chiusura che viene

3. Art. 48-66 Trattato di Fondazione CEE

4. Art. 18 Trattato di Fondazione CEE

5. Art.238 Trattato di Fondazione CEE : "La Comunità può concludere con un Stato terzo, una unione di stati o una organizzazione internazionale, accordi che istituiscano una associazione caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari."

ad instaurarsi in Europa in questi anni è lo scarso riconoscimento internazionale che ottiene l'opera compiuta dal Consiglio d'Europa nell'intento di confermare ed amplificare gli obblighi degli stati nei confronti dei migranti. La Convenzione Europea relativa allo statuto giuridico del lavoratore migrante (1977) viene ratificata solo da quattro stati membri (Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna)⁶. Tuttavia, malgrado i provvedimenti in tal senso, l'auspicato arresto dell'immigrazione dai paesi terzi non si verifica. Al contrario, gli anni '80, sono caratterizzati da nuove pressioni migratorie ed una massiccia crescita dei flussi di richiedenti asilo. Gli stessi paesi meridionali della Comunità, dai quali in passato partivano i flussi migratori, si trasformano in paesi di immigrazione. La popolazione straniera legalmente residente sul territorio comunitario, il cui volume dipende sia dalla crescita naturale e dai cambiamenti di nazionalità che dai flussi migratori, è cresciuto di 2,7 milioni di individui tra il 1985 ed il 1991, con una crescita annuale media del 6,2%⁷.

In questo contesto l'Atto Unico Europeo non introduce cambiamenti radicali, venendo a confermare la (non)-politica dell'immigrazione contenuta nel Trattato di Fondazione. L'obiettivo perseguito è l'instaurazione del Mercato Interno, mentre minima attenzione è rivolta agli aspetti politici e sociali dell'integrazione europea. Si tende cioè ad un'attiva cooperazione al livello comunitario finalizzata alla realizzazione della libera circolazione infracomunitaria dei cittadini degli stati membri, mentre la competenza del settore immigrazione extracomunitaria rimane ancora una volta affidata alla sovranità statale, escludendo l'intervento comunitario. Il "Libro Bianco per il Consiglio Europeo sul completamento del mercato interno" (1985)⁸ racchiude il programma elaborato dalla Commissione per la realizzazione di uno spazio senza frontiere all'interno della Comunità. L'abolizione dei controlli alle frontiere interne ed il conseguente necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne comunitarie, implica, in base al programma della Commissione, l'adozione di misure nazionali armoniche che permettano una gestione comune e coordinata di settori giudicati rilevanti per un'attuazione più severa dei controlli alle frontiere esterne: fra questi le normative riguardanti le procedure per il riconoscimento dei rifugiati ed il diritto di asilo, le politiche sulla concessione dei visti, il traffico di armi, la lotta contro la droga ed il terrorismo, lo statuto dei cittadini extracomunitari, i controlli di polizia e l'extradizione.

Il Libro Bianco non affronta la questione degli strumenti attraverso cui realizzare queste misure. L'Atto Unico del 1986 delinea invece la cornice legale ed istituzionale in cui saranno gestite le questioni relative all'immigrazione extracomunitaria. Il nuovo art.8A⁹ definisce il mercato interno comunitario come "uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la

6. La Convenzione è stata ratificata dall'Italia nel febbraio 1995. Essa definisce una serie di diritti eguali per tutti i lavoratori extracomunitari residenti nei paesi europei, introducendo norme per l'assunzione, gli esami medici, i permessi di soggiorno e di lavoro, il ricongiungimento delle famiglie, i trasferimenti finanziari verso i paesi di origine, la protezione sociale e medica, le condizioni di licenziamento, garantendo fra l'altro la proroga del soggiorno per almeno 5 mesi del lavoratore immigrato rimasto disoccupato.

7. Per ulteriori dati relativi alla popolazione straniera legalmente residente in territorio comunitario nel periodo 1980-1991, vedi EUROSTAT, Rapid Reports, Population and Social Conditions, 1993; EUROSTAT, Demographic Statistics 1993. Per i dati relativi alla popolazione straniera legalmente residente nei singoli stati membri dal 1981 al 1990 vedi Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Trends in International Migration. Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI). Paris 1992, p.135-140.

8. Libro Bianco della Commissione per il Consiglio Europeo, Il Completamento del Mercato Interno, Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 14 giugno 1985, COM(85) 310 def.

9. Introdotto nel Trattato di Fondazione CEE dall'art. 13 dell'Atto Unico Europeo.

libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali" e conferisce alla Comunità il potere di adottare le misure necessarie per il raggiungimento di tale obiettivo. Ma la volontà delle autorità nazionali di conservare la propria sovranità ed impedire la "comunitarizzazione" di questo settore emerge chiaramente dalla lettura della "Dichiarazione generale relativa agli art.13 e 19" dell'Atto Unico e della "Dichiarazione politica dei Governi degli Stati membri relativa alla libera circolazione delle persone", allegate all'atto finale dell'Atto Unico, in cui si specifica che nessuna disposizione relativa all'instaurazione del mercato interno potrà pregiudicare il diritto degli stati membri a disciplinare e controllare l'immigrazione dai paesi terzi. La coordinazione delle legislazioni nazionali in materia di immigrazione, corollario indispensabile alla realizzazione del mercato comune, sarà dunque realizzata nell'ambito della cooperazione intergovernativa. Nella logica dell'Atto Unico, gli Stati membri sono così chiamati a rafforzare la loro collaborazione per affrontare in modo coordinato quei problemi "di polizia e sicurezza" che la definitiva instaurazione del mercato comune potrebbe comportare: il collegamento fra controllo dell'immigrazione dai paesi terzi e lotta al terrorismo, traffico di stupefacenti, criminalità etc. è chiaramente stabilito .

Dall'adozione dell'Atto Unico ad oggi la cooperazione intergovernativa per stabilire comuni normative sull'immigrazione ha compiuto considerevoli passi avanti. Sono stati creati un gran numero di organismi e gruppi di lavoro, in seno ai quali vengono condotte trattative dirette e spesso informali finalizzate all'armonizzazione delle politiche dell'immigrazione e dell'asilo, che i governi dei 12 reputano necessaria prima di consentire l'apertura delle frontiere comuni¹⁰ .

Nel 1986 viene istituito il "Gruppo ad hoc immigrazione", forum intergovernativo costituito da un Consiglio di Ministri dell'Immigrazione, degli Interni o della Giustizia dei 12, incaricato di studiare e negoziare politiche coordinate sui temi strettamente connessi con l'immigrazione da paesi terzi: più stretti controlli alle frontiere esterne, controlli interni, politiche comuni dei visti d'ingresso, politiche comuni per scongiurare l'abuso del diritto di asilo. Il Gruppo ad hoc opera in stretta collaborazione con altri due organismi specializzati: il gruppo TREVI (Terrorismo-Radicalismo-Estremismo-Violenza), istituito già nel 1975 su iniziativa autonoma degli Stati membri, la cui azione è prevalentemente dedicata allo sviluppo della collaborazione (formale ed informale) tra le polizie ed i servizi di sicurezza ed il Gruppo dei Coordinatori, responsabile della supervisione delle attività associate all'instaurazione della libera circolazione delle persone. L'elaborazione da parte del Gruppo ad hoc del testo della Convenzione di Dublino (15 giu. 1990)¹¹ in materia di diritto di asilo e della Bozza di Convenzione sulle frontiere esterne¹² sono espressione di questa volontà di armonizzazione. Lo stesso vale per l'attività del Gruppo di Schengen, finalizzata alla costituzione di un'area senza frontiere, mediante l'abolizione dei controlli d'identità alle frontiere comuni, fra gli stati

10. Fra i più importanti di questi organismi: i gruppi ad hoc sull'immigrazione, il Gruppo dei Coordinatori, i Gruppi TREVI, i numerosi gruppi Schengen, il Comitato di Esperti, Dublino, etc. Si tratta di forum intergovernativi creati su un iniziativa autonoma degli stati membri indipendentemente dagli organismi comunitari. La Commissione vi partecipa in alcuni casi con lo status di "membro", come ad esempio in seno al Gruppo ad hoc immigrazione, mentre in altri è ammessa soltanto in veste di "osservatore".

11. La Convenzione di Dublino è stata ratificata ad oggi solo da sei stati membri: Danimarca, Grecia, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito

12. Non ancora firmata dai 12 a causa dei contrasti tra Regno Unito e Spagna sul controllo delle frontiere alla Rocca di Gibilterra.

firmatari dell'Accordo di Schengen¹³ del 1985 (Benelux, Germania, Francia), a cui si aggiungono, con la Convenzione di Applicazione degli Accordi di Schengen del 1990, anche Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. Un delicato esercizio decennale ha condotto, nel marzo 1995, all'entrata in vigore della convenzione. Essa sarà applicata inizialmente solo da sette dei dieci stati attualmente parte degli Accordi (l'Austria ha aderito alla Convenzione nell'aprile 1995, ed ha chiesto un periodo transitorio di due anni per la completa applicazione dell'accordo). Italia e Grecia restano escluse per il momento¹⁴.

Sebbene si tratti di un accordo intergovernativo, che peraltro non include tutti i paesi membri, il sistema di Schengen si autodefinisce un "laboratorio", destinato a scomparire nel momento in cui l'obiettivo dell'area senza frontiere e del trasferimento dei controlli alle frontiere esterne sarà raggiunto al livello comunitario. In realtà, sebbene tale progetto sia parte del programma di lavoro per il 1995 della Commissione Europea, la realizzazione in quadro comunitario di un'Europa senza frontiere è resa attualmente ipotetica da alcune questioni politiche di fondo. Un esempio significativo è rappresentato dagli ostacoli frapposti dal Regno Unito, che non ha mai aderito all'accordo di Schengen, rifiutando il principio stesso dell'abolizione dei controlli alle frontiere (per la cui attuazione in ambito comunitario si richiede l'unanimità al Consiglio), considerata come una inaccettabile limitazione della sovranità nazionale, che potrebbe determinare un grave deficit di sicurezza, ed un aumento dell'immigrazione illegale, soprattutto in previsione dell'allargamento dell'UE ai paesi del Centro Europa. Di fatto dunque, il processo di armonizzazione formale basato su procedure comunitarie ed attuato mediante l'intervento degli organismi comunitari si sta sviluppando, molto più lentamente rispetto alla cooperazione intergovernativa. L'esclusione degli organismi comunitari suscita forti preoccupazioni dovute principalmente all'assenza di controllo democratico rispetto alle iniziative ed agli accordi stipulati al livello intergovernativo. "Questa tendenza è deplorabile per due motivi: in primo luogo a causa del deficit democratico implicito negli accordi internazionali che vengono negoziati in segreto, senza partecipazione dei Parlamenti, semplicemente autorizzati ad accettarli o rifiutarli ma non ad emendarne i contenuti; in secondo luogo, l'unico scopo concepibile, dietro alla circonvenzione delle procedure comunitarie della regolazione del libero movimento delle persone e della politica migratoria, che in base all'art.8A del Trattato di Fondazione dovrebbe essere di competenza comunitaria, può essere solo la volontà di evadere ogni controllo democratico della società europea ed in particolare il controllo esercitato dal Parlamento europeo e la Corte di Giustizia"¹⁵. Per quanto riguarda in particolare il sistema Schengen, il Parlamento Europeo e le associazioni di difesa dei diritti dei lavoratori stranieri e dei richiedenti asilo deplorano che esso sia stabilito in un quadro intergovernativo anziché comunitario. Il rischio denunciato è che, perdendo di vista i suoi obiettivi iniziali, l'Accordo di Schengen si trasformi in uno strumento di giustificazione per politiche di chiusura sempre più dure, per restrizioni nel campo del diritto di asilo e delle garanzie giuridiche per gli stranieri. L'obiettivo iniziale di Schengen,

13. Vedi Jacqueline Costa-Lascoux, "L'espace Schengen", in *Revue européenne des migrations internationales*, vol.7 n.2, 1991; Bruno Nascimbene, *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, Giuffrè Editore, 1995.

14. L'Italia prevede di superare gli ostacoli giuridici e tecnici all'applicazione della convenzione (mancanza di una legge attinente alla protezione dei dati personali da introdurre negli schedari informatizzati del Sistema di informazione Schengen (Sis); lacune nel collegamento telematico con il Sis; carenze al livello della riorganizzazione degli scali aeroportuali) entro il gennaio 1996. Nel caso della Grecia il ritardo è dovuto sia ad un insufficiente adeguamento del sistema informatico sia alla mancata ratifica dei trattati di adesione.

15. Immigration in Western Europe, European Trade Union Institute, p.16

la realizzazione di un nuovo spazio di libertà per gli Europei, rischia di essere sostituito da quello che doveva esserne il semplice corollario, le cosiddette "misure di accompagnamento": la chiusura delle frontiere esterne ed il controllo rafforzato dell'immigrazione.

Una tappa importante verso la realizzazione di una politica comunitaria dell'immigrazione è rappresentata dalla Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 1987 a proposito del ricorso presentato da cinque Stati membri¹⁶ "mirante all'annullamento della Decisione della Commissione del 1985"¹⁷ che istituisce una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli Stati terzi". Poiché la citata Decisione della Commissione si basa sull'art.118 del Trattato CEE che attribuisce alla Commissione "il compito di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri in campo sociale mediante studi e pareri ed organizzando consultazioni", la tesi principale degli Stati ricorrenti a sostegno della richiesta di annullamento era quella secondo cui la collaborazione tra gli Stati membri nel settore sociale, contemplata dall'art. 118, non si estenderebbe alla politica migratoria. La Corte di Giustizia, rigettando questa posizione, ha ribadito il ruolo della Commissione nel settore immigrazione e ha tentato di ristabilire un equilibrio tra competenza nazionale e comunitaria¹⁸, difendendo gli organismi comunitari rispetto al tentativo degli Stati di arrogarsi il completo controllo delle politiche nei confronti degli stranieri, facendole rientrare esclusivamente nel campo della pubblica sicurezza.¹⁹

Il Trattato sull'Unione Europea (TUE, 1991) segna un importante passo avanti verso la ricerca di una strategia comunitaria per l'immigrazione. Se l'AUE si interessa solo indirettamente all'armonizzazione delle politiche migratorie e solo in quanto misure complementari all'abolizione delle frontiere interne, il TUE offre nuove possibilità per l'attuazione di precise politiche in materia di immigrazione e soprattutto pone l'armonizzazione delle politiche nazionali in questo settore come un problema fondamentale, a cui sempre più si intrecciano questioni politiche e di sicurezza di interesse comune. Raggruppando in un'unica cornice normativa aspetti attinenti alla politica estera e di sicurezza comune (Titolo V) ed aspetti relativi alla Giustizia ed agli Affari Interni (Titolo VI), il TUE getta le basi per un "approccio globale" al problema: "un approccio globale implica la combinazione di diverse politiche e postula il coordinamento di settori tradizionali di attività - come la politica sociale - come pure il coordinamento di alcuni elementi inerenti alla politica estera e di sicurezza comune o alle politiche in materia di cooperazione allo sviluppo e di gestione dei fenomeni migratori. Il TUE unifica quindi tutte le politiche anzidette in un unico contesto istituzionale e pone quindi le nuove premesse alla luce delle quali occorre predisporre la necessaria strategia globale"²⁰.

Il titolo VI (il cosiddetto terzo pilastro) del TUE definisce le politiche di asilo ed immigrazione "questioni di interesse comune" affidate all'iniziativa degli Stati membri nel

16. Repubblica Federale di Germania, Paesi Bassi, Francia, Gran Bretagna, Danimarca.

17. GU L 217, p. 25

18. E' necessario comunque precisare che sebbene la sentenza confermi il potere della Commissione di istituire un procedimento di consultazione, essa al tempo stesso evidenzia che questo organismo "non può imporre il risultato da conseguire mediante questa consultazione nè impedire agli Stati membri di mettere in atto progetti, accordi o disposizioni che ritenga non conformi alle politiche ed alle azioni comunitarie".

19. Posizione sostenuta principalmente dalla Francia

20. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulle politiche d'immigrazione e di asilo, Commissione delle Comunità Europee, Com (94) 23 def., Bruxelles 23 febbraio 1994

quadro della cooperazione intergovernativa, cui, sebbene già operativa, solo ora viene data rilevanza comunitaria. Il Consiglio continua a non avere competenze dirette, ma solo una funzione di coordinamento dei lavori. In pratica, nei settori di interesse comune²¹, "gli Stati membri si informano, si consultano reciprocamente in seno al Consiglio, per coordinare la loro azione; essi instaurano a tal fine una collaborazione tra servizi competenti delle loro amministrazioni"²²; in seguito agli accordi eventualmente raggiunti con tali consultazioni, il Consiglio può "adottare posizioni comuni" ed "elaborare convenzioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali"²³. I documenti elaborati dal Consiglio avrebbero comunque solo lo status di raccomandazioni a carattere non vincolante. Per quanto riguarda il ruolo della Commissione, essa "è pienamente associata ai lavori nei settori del Titolo VI"²⁴ ed insieme alla Presidenza informa regolarmente il Parlamento, per il quale non è prevista una partecipazione attiva, dei lavori svolti in questo ambito²⁵. Da sottolineare è la prevista possibilità, offerta al Consiglio dall'articolo K.9, di rendere applicabile il nuovo articolo 100C del Trattato di Fondazione (articolo che attribuisce alla Comunità il compito di elaborare una politica comune dei visti di ingresso) ad azioni pertinenti ad alcuni dei settori individuati come di interesse comune, tra cui la politica in materia di immigrazione ed asilo. Sebbene nella Dichiarazione sull'asilo, allegata all'Atto Finale del TUE, si chiede al Consiglio di esaminare entro il 1993 la possibilità di applicare l'art. K.9 alla politica in materia di asilo, questo auspicato passaggio dalla cooperazione intergovernativa ad una gestione comunitaria non è finora avvenuto; finchè gli Stati membri non avranno la volontà politica di agire diversamente, permettendo agli organi comunitari di assumere la responsabilità di un settore finora considerato prerogativa dell'autorità nazionale, i poteri della Comunità saranno limitati a regolare la concessione dei visti di ingresso e le condizioni di impiego dei lavoratori migranti²⁶.

Una politica comunitaria per l'immigrazione, basata su di un approccio globale, è dunque parte integrante del progetto di Unione Europea e gli strumenti per la sua realizzazione sono offerti dal Trattato di Maastricht. Ma come e quando questa politica sarà costruita dipende dagli Stati membri e dal modo in cui essi sceglieranno di utilizzare gli strumenti messi a loro disposizione.

3. Le politiche nazionali degli Stati Membri

Le attuali politiche nazionali condividono alcuni principi generali, specchio della problematica simile che gli Stati membri si trovano ad affrontare; i 12, nessuno escluso, hanno adottato misure restrittive riguardo all'immigrazione economica legale permanente. Le sole eccezioni ammesse sono di ordine umanitario (diritto di asilo e riunificazione familiare) o di ordine economico (contratti di lavoro temporaneo). Altro elemento essenziale di questa

21. L'art. K.1 del TUE individua 9 "settori di interesse comune": 1) politica di asilo 2) attraversamento frontiere esterne 3) politica di immigrazione 4) lotta alla tossicodipendenza 5) lotta contro la frode su scala internazionale 6) cooperazione giudiziaria in materia civile 7) cooperazione giudiziaria in materia penale 8) cooperazione doganale 9) cooperazione di polizia.

22. Art.K. 3 TUE

23. Art. K. 2 TUE

24. Art. K. 4.2 TUE

25. Art. K. 6 TUE

26. Art. 2.3 del Protocollo sulla Politica Sociale

comune dottrina di principio è l'integrazione degli immigrati legali residenti, a cui le legislazioni nazionali hanno progressivamente accordato nuovi diritti in materia economica e sociale, utilizzando come parametro la durata della residenza legale e permanente. Corollario di questa volontà di integrazione dell'immigrazione legale è la condivisa determinazione a lottare contro l'immigrazione illegale.

Con queste premesse il processo di armonizzazione delle politiche nazionali e la messa in atto di una politica comunitaria, che coordini in un insieme efficace gli attuali singoli sforzi, sembrerebbe di facile realizzazione. In realtà la strada da percorrere è ancora lunga e la riluttanza degli stati ad accordare agli organi comunitari la competenza in questo settore sottintende l'esistenza, al di là di comuni interessi, preoccupazioni ed obiettivi politici, di profonde differenze che derivano dalle specifiche situazioni storiche, geografiche e demografiche oltrechè dal diverso peso delle pressioni migratorie, dalle particolari tradizioni politiche e sociali dei paesi dell'Unione. Formulare una politica globale per l'immigrazione, che affronti il fenomeno in tutte le sue componenti, è qualcosa di estremamente complesso che implica il coinvolgimento di settori, quali la politica interna, estera, di sicurezza, la politica commerciale, della cooperazione e dello sviluppo, in cui le autorità nazionali sono difficilmente disponibili a modifiche o cessioni di sovranità. La Commissione²⁷ sottolinea ad esempio l'esistenza di importanti divergenze nel campo del diritto di asilo. Esiste in materia un'armonizzazione legislativa, realizzata a livello di diritto internazionale sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951, del protocollo di New York del 1967 e della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, che all'articolo 14 enuncia il diritto di ciascuno, se perseguitato, di cercare e di beneficiare dell'asilo in un altro paese. Le autorità nazionali mantengono in questo ambito ampie possibilità interpretative, ed un'esclusiva competenza nel fissare i criteri di ammissione dei rifugiati sul loro territorio, che producono nella pratica la messa in atto di politiche divergenti, spesso conseguenza delle specifiche relazioni bilaterali intrattenute con i paesi originari dei flussi²⁸.

La stessa osservazione è valida nell'ambito delle politiche dei visti d'ingresso, dove le diverse preoccupazioni di politica estera costituiscono un ostacolo alla realizzazione di una politica comune; sebbene questa sia formalmente prevista dal TUE, in base all'art. 100c, scarsi progressi nella sua realizzazione sono stati compiuti fino ad oggi. Infatti, la proposta della Commissione di introdurre un visto comune che permetta ai cittadini extracomunitari di accedere a tutti i paesi dell'Unione, correlata da una lista di 129 paesi i cui cittadini necessiterebbero di un visto, incontra considerevoli opposizioni da parte di alcuni degli Stati membri, che si vedono costretti a rinunciare ai privilegiati rapporti intrattenuti con determinati paesi, spesso ex colonie. Una forte opposizione viene, ad esempio, dal Governo britannico riluttante ad accettare l'imposizione di restrizioni all'ingresso dei cittadini del Commonwealth. L'abolizione dei controlli interni e l'attuazione del libero movimento delle persone all'interno dell'area comunitaria richiedono l'applicazione di comuni politiche di controllo dell'immigrazione illegale, la cui attuazione è però ostacolata da più ampie preoccupazioni di

27. Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo sull'immigrazione, Commissione delle Comunità Europee, SEC(91) 1855 final, Bruxelles, 11 ottobre 1991.

28. Per uno studio delle varie procedure nazionali dei paesi dell'UE per la determinazione dello status di rifugiato vedi: Alberta Fabbrocotti, *L'ingresso degli stranieri extracomunitari ed il trattamento delle domande di asilo nelle legislazioni dei paesi della C.E.E.*, Association for the Study of the World Refugee Problem (AWR), Roma, 1993.

politica interna ed estera, da cui conseguono profonde divergenze nelle strategie adottate dai singoli stati. La Commissione evidenzia la necessità di ottenere in questo settore la coordinazione e la fiducia reciproca, passo indispensabile per la realizzazione di un'Europa senza frontiere, dove l'assenza di misure di controllo, o la loro mancata applicazione effettiva da parte di uno degli stati membri, avrebbe forti ripercussioni in tutta l'area comunitaria. Una forte critica viene ad esempio espressa nei confronti delle operazioni di regolarizzazione, attuate alla fine degli anni '80 inizio anni '90 da alcuni paesi di nuova immigrazione, come Italia e Spagna: "Le operazioni di regolarizzazione dei clandestini (...) aggravano ancor più questa responsabilità, nella misura in cui tendono a fare della clandestinità un mezzo per accedere all'immigrazione legale. Qualunque siano i motivi umanitari che ispirano questi passi, questo comporta un problema fondamentale"²⁹.

Ma se gli stati membri, spinti da comuni obiettivi ed interessi politici, potranno trovare una via verso la coordinazione di questo tipo di procedure, la realizzazione di una effettiva politica europea per l'immigrazione incontra ostacoli più profondi nelle divergenze che esistono fra i 12 al livello dei principi stessi dell'organizzazione nazionale. Nell'ambito delle politiche di integrazione dell'immigrazione legale, riconosciute ormai come inevitabili e complementari alle politiche di controllo dei flussi, si riscontrano profonde divergenze fra le scelte ed i modelli adottati dagli Stati membri, in relazione ai diversi sviluppi storici e le diverse ideologie nazionali. Strettamente collegata è la questione delle diverse politiche del diritto di cittadinanza, attributo fondamentale della nazione e della sua identità, applicate dai principali paesi europei d'immigrazione: "Come attuare delle politiche comunitarie basate sulla reciprocità dei diritti fra cittadini europei e sulla differenziazione essenziale tra cittadini comunitari ed extracomunitari quando ogni paese è padrone della "fabbricazione" di Europei e mantiene in questo profonde divergenze rispetto ad i suoi vicini?"³⁰

L'istallazione definitiva di ampie fasce di popolazione straniera, portatrici di culture diverse, spesso percepite come lontane od addirittura "incompatibili" rispetto alla tradizione culturale del paese di accoglienza, ha posto le democrazie occidentali di fronte alla necessità di elaborare strategie di convivenza e modelli di partecipazione delle diverse comunità alla vita politica, economica e sociale globale. Le situazioni contingenti in campo economico e politico ed il variare dell'entità dei flussi migratori nei diversi periodi storici hanno condotto dal dopoguerra ad oggi ad oscillazioni verso parametri di maggior "apertura" o "chiusura", maggior "inclusione" od "esclusione", nella formulazione ed attuazione delle politiche pubbliche per l'integrazione dell'immigrazione legale. A prescindere da questo, è possibile individuare per i principali paesi europei d'immigrazione alcuni modelli costanti, diversi da paese a paese, che dipendono da differenti concezioni della nazione, dalla tradizione storica ed il passato coloniale, dal rapporto fra stato ed istituzioni religiose, dalla tradizione più o meno unitaria dell'elaborazione nazionale, che lascia uno spazio ineguale all'espressione delle specificità culturali. Tra questi elementi, ci sembra interessante soffermare qui la nostra attenzione sulla concezione di nazione nei principali paesi europei di immigrazione, sottolineandone il ruolo essenziale nella costruzione dei rapporti tra la comunità nazionale e

29. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'immigrazione, Commissione delle Comunità Europee, SEC(91) final, Bruxelles 11 ottobre 1991.

30. Catherine Wihtol de Wenden, "Flux migratoires et politiques d'immigration européennes", in *Européens et Maghrébins: Une solidarité obligée*, Ed. Khartala, 1993.

le comunità immigrate³¹.

La concezione francese di nazione è elettiva ed essenzialmente politica: lo stato ha creato la nazione, costituendola attorno a sé, sul suo territorio, grazie ad un'azione di uniformazione politica e culturale. La nazione non esiste al di là dello stato (contrariamente a quello che vedremo nel caso della Germania e della Gran Bretagna). La Francia rappresenta in Europa lo Stato/Nazione per eccellenza dove nazionalità e cittadinanza sono due concetti totalmente assimilati l'uno a l'altro. L'appartenenza nazionale trova così origine nell'appartenenza culturale e nel libero consenso dell'individuo. Entrare a far parte della nazione francese è idealmente possibile per tutti coloro che sono disposti ad adottarne i valori. L'identità nazionale non è un fatto biologico ma culturale: "si è francesi tramite la pratica di una lingua, l'interiorizzazione di una cultura, la volontà di partecipazione alla vita economica e politica"³². Da tale concezione deriva un diritto della nazionalità fra i più aperti in Europa che prevede ampie possibilità di accesso alla nazionalità sulla base di entrambe le tradizioni dello *ius sanguinis* e del doppio *ius soli*³³. La recente riforma del codice della nazionalità (Legge Pasqua 1993) interviene ad eliminare una delle caratteristiche principali dell'"apertura" della legislazione francese. La riforma riduce infatti le possibilità di acquisizione automatica della nazionalità, eliminando i meccanismi che permettevano ad ogni individuo nato in Francia da genitori stranieri di divenire francese senza formalità, una volta raggiunta la maggiore età. La nuova legge, pur non rimettendo in discussione in alcun modo lo *ius soli*, impone una manifestazione di volontà da parte del giovane aspirante francese nel periodo fra i 16 ed i 21 anni. Sebbene presentata come un'ulteriore affermazione dei principi di autonomia e libertà individuali, la riforma, che comprende anche modifiche in senso restrittivo all'acquisizione della nazionalità per matrimonio, ha suscitato accesi dibattiti. Forti preoccupazioni sono infatti sollevate da coloro che, sottolineando gli aspetti dissuasivi della nuova procedura, vedono in questo testo, affiancato dalle riforme sui controlli di identità e dei flussi migratori, una conferma della volontà di chiusura ed esclusione nei confronti degli stranieri, in linea con gli attuali orientamenti emergenti al livello della cooperazione intergovernativa europea.

In base alla concezione volontarista della nazione francese ed alla tradizione statale giacobina, lo stato centralizzato ricopre il ruolo di arbitro assoluto nella gestione dei pluralismi. Ciò conduce a modelli di integrazione che tendono all'assimilazione delle comunità immigrate ed alla loro completa adesione al mito nazionale, mediante la fusione nel crogiolo comune dell'identità francese. Tale sistema si fonda su alcuni principali agenti di integrazione : prima fra tutti la scuola repubblicana, e poi la Chiesa, il servizio militare, i sindacati, la militanza

31. Su questo tema vedi Jean Leca, "Nazionalità e cittadinanza nell'Europa delle migrazioni", in Dassetto - Bastanier, *Italia, Europa e nuove migrazioni*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1990; W.R. Brubaker (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham, 1989.

32. Dominique Schnapper, "La nation, les droits de la nationalité et l'Europe", in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 5, 1989.

33. In base alla regola del doppio *ius soli*, la nazionalità francese è attribuita a colui che nasce in Francia da un genitore nato in Francia o in un Territorio d'Oltre Mare o in una colonia (Algeria) prima dell'indipendenza (1963). Si tratta di un elemento tipico del codice della nazionalità delle antiche potenze coloniali, che continuano ad intrattenere legami speciali con le ex colonie. Vedi ad esempio anche il caso dei Paesi Bassi, dove la maggior parte degli immigrati dal Surinam possiedono la cittadinanza olandese, o del Portogallo che mantiene legami privilegiati con i paesi africani di lingua portoghese e concede la nazionalità ad alcune categorie di cittadini brasiliani. Lo stesso vale per la Spagna nei confronti di alcuni paesi dell'America Latina.

politica, la famiglia. Negli anni '80, la crisi economica e l'evidente difficoltà di sottomettere completamente alla cultura dominante le nuove comunità immigrate, provenienti soprattutto dal Maghreb, hanno aperto il dibattito sulla validità delle politiche assimilazioniste e spesso discriminatorie applicate negli anni precedenti e sulla necessità di trovare nuove vie di integrazione. In questo periodo, i governi socialisti hanno incoraggiato un'evoluzione verso ideali di società multietnica e diritto alla differenza, attraverso politiche miranti a promuovere il pluralismo culturale e programmi di integrazione più liberi e rispettosi dei particolarismi. Agli inizi degli anni '90, tale "tentazione comunitarista" sembra perdere forza e lasciare il campo nuovamente ad un ritorno alla tradizione repubblicana ed ai modelli classici, sulla base dell'idea fondamentale che l'integrazione sarà tanto più facile quanto più forte sarà la coscienza d'identità della nazione francese, a condizione che essa continui a riposare non sull'origine etnica dei suoi membri, ma sulla loro libera volontà di adesione³⁴.

Al contrario, la concezione etnica di nazione tedesca pone l'accento sui legami di sangue, che fondano il gruppo e l'organizzano sulla base di un passato comune. La nazione preesiste alla centralizzazione politica ed è concepita come un'unità culturale che si perpetua per discendenza. Tale concezione organica, biologica, della nazione rende estremamente difficile divenirne parte. Il diritto della nazionalità è conseguentemente estremamente restrittivo. La possibilità di acquisire alla nascita la cittadinanza tedesca è basata esclusivamente sullo *ius sanguinis*; l'unico altro mezzo per divenire cittadini tedeschi è la naturalizzazione, considerata però come eccezionale ed accordata solo a condizione di una forte integrazione del richiedente alla società tedesca. Come regola generale non esiste dunque un "diritto alla naturalizzazione", la cui concessione rimane prerogativa esclusiva delle autorità. Diversa è la situazione di coloro che, pur non essendo in possesso della cittadinanza, sono ugualmente considerati membri della grande nazione tedesca. In base all'articolo 116 della Legge fondamentale sono parte popolo tedesco tutti coloro che sono stati ammessi, come rifugiati o espulsi di origine tedesca, sul territorio del Reich, quale definito dai confini del 31 dicembre 1937. Il loro diritto alla naturalizzazione è quasi automatico, anche quando i postulanti sono ormai portatori di culture diverse e non parlano la lingua tedesca. Al contrario, le barriere culturali poste all'accesso alla cittadinanza per le popolazioni immigrate sono estremamente complesse e di difficile superamento³⁵. A partire da queste premesse l'approccio tedesco all'immigrazione può essere essenzialmente definito come una strategia di non-assimilazione, corredata da incentivi al ritorno nei paesi di origine, che attualmente si cerca di controbilanciare mediante la concessione di ampi benefici sociali. Il mantenimento dell'identità etnica e culturale degli immigrati, realizzata anche grazie ad un alto livello di autonomia locale che permette ad ogni Lander l'attuazione di soluzioni differenti, non si realizza in un'ottica di pluralismo culturale, bensì nella volontà di rendere dichiarata e mantenere la diversità. La Germania ha per decenni rifiutato la realtà dell'immigrazione. Nel primo periodo del dopoguerra, l'ipotesi dell'integrazione non veniva affatto considerata: i Gastarbeiter (lavoratori ospiti) vivevano di fatto segregati dal resto della popolazione ed, in base alla logica di un sistema di rotazione della manodopera straniera, venivano considerati di passaggio in vista di

34. Per una più ampia trattazione della politica francese dell'immigrazione vedi: Catherine Wihtol de Wenden, *Il caso francese*, in Dassetto-Bastanier, 1990; Patrick Weil, *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'Immigration, 1938-1991*, Calmann-Lévi, Paris, 1991; Chantal Saint-Blancat, "Le modèle français d'intégration", in *Affari Sociali Internazionali*, n. 1, 1993

35. Vedi Jurgen Fijalkoski, "Les obstacles à la citoyenneté: immigration et naturalisation en République Fédérale d'Allemagne", in *Revue européenne des migrations internationales*, n. 1, 1989

un loro ritorno ai paesi di origine. Le politiche degli anni '70 avevano come principali obiettivi la promozione di un'integrazione temporanea ed un successivo rientro in patria, dimostrando la volontà del governo tedesco di non accettare l'evidenza dell'attuarsi di un'immigrazione familiare sempre più importante e di una sedentarizzazione nel paese di una proporzione sempre maggiore di immigrati. Nel corso degli anni '80 l'immigrazione ha cominciato ad essere accettata come un elemento strutturale e permanente della società tedesca con il conseguente aumento della coscienza dell'urgenza di affrontarne gli aspetti sociali, con particolare attenzione per gli immigrati della seconda e terza generazione. L'acculturazione di fatto di questa popolazione, la sua accresciuta partecipazione alla vita sociale e politica ed il suo rifiuto di rientrare nei paesi di origine rendono inevitabile ormai una politica di integrazione positiva. La legislazione tedesca attuale pone dei gravi ostacoli in questo senso, impedendo l'attuarsi dell'ultima fondamentale tappa del processo di integrazione delle popolazioni di origine straniera nella vita sociale e politica del paese di accoglienza: l'acquisizione della cittadinanza. In quest'ottica, la nuova legge sugli stranieri (1991)³⁶ introduce alcune importanti facilitazioni alla naturalizzazione. I giovani stranieri, nel periodo fra i 16 e i 23 anni, dispongono, a certe condizioni³⁷, di un diritto alla naturalizzazione; la procedura è resa meno difficile anche per tutti gli stranieri che vivono da almeno 15 anni in Germania, ferme restando la rinuncia alla propria nazionalità di origine e la necessità di produrre prove che sostengano la capacità di sopperire ai bisogni della propria famiglia senza ricorrere agli aiuti sociali ed ai sussidi di disoccupazione. Le proposte di limitazione della trasmissione ereditaria automatica della nazionalità, in caso di assenza di ogni rapporto con lo Stato tedesco, non hanno finora avuto seguito, in quanto comporterebbero una limitazione dello *ius sanguinis* ed una conseguente revisione globale del codice della nazionalità tedesco³⁸.

Nel diritto britannico, come in quello tedesco, nazionalità e cittadinanza sono due concetti separati. Ma al contrario di quello tedesco, il diritto britannico rappresenta l'espressione più ampia dell'applicazione dello *ius soli*. La principale discriminante di appartenenza al popolo britannico non è la partecipazione ad una storia, una cultura ed una lingua comune, trasmessa di generazione in generazione, bensì il legame ad un territorio comune rappresentato dal Regno Unito. In base al British Nationality and Status of Aliens Act del 1914 tutti i cittadini dell'Impero erano considerati cittadini britannici, con libertà di ingresso e residenza nel Regno Unito. Solo nel 1981 il British Nationality Act modifica la situazione distinguendo alcune categorie principali di cittadini del Commonwealth: cittadini britannici, cittadini britannici d'oltre mare, cittadini britannici dei territori dipendenti, cittadini dei paesi indipendenti del Commonwealth. Tra questi solo la categoria dei cittadini britannici gode dei pieni diritti della cittadinanza britannica, tra cui il diritto di residenza; gli altri sono sottoposti ai controlli dell'immigrazione con esclusione dal diritto automatico di accesso e residenza. Gli immigrati sono definiti in base all'origine etnica e non alla loro nazionalità. La filosofia di base che regola i processi di integrazione sociale delle comunità immigrate in Gran Bretagna è il riconoscimento dell'esistenza di specificità di origine culturale e nazionale tramite

36. Vedi B. Collet, "La nouvelle loi allemande sur le séjour des étrangers: Changements et continuité", in *Revue européenne des migrations internationales*, 1992 vol. 8, n. hors de série.

37. Godono di questo diritto tutti i giovani, fra i 16 e 23 anni, vissuti in Germania per almeno 8 anni, scolarizzati per almeno 6 anni, la cui fedina penale sia pulita e che accettino di rinunciare alla propria nazionalità di origine.

38. Per una più ampia trattazione della politica per l'immigrazione tedesca vedi ad esempio: Ursula Mehrlander, *La politica verso gli stranieri*, in Dassetto-Bastanier, 1990; Dominique Schnapper, *L'Europe des immigrés. Essais sur les politiques d'immigration*, Editions François Bourin, Paris.

l'adozione di misure positive, antidiscriminatorie, atte a compensare gli handicaps iniziali legati all'appartenenza a minoranze etniche. L'obiettivo da perseguire non è quello di "un processo di appiattimento all'uniformità, ma una diversità culturale associata a pari opportunità in un'atmosfera di tolleranza reciproca" come dichiarava, già nel 1968, l'allora Ministro dell'interno, Roy Jenkins³⁹. Dal 1976, la Gran Bretagna dispone di una legislazione (Race Relations Act), che rende illegale la discriminazione diretta ed indiretta in tutti i contesti della vita pubblica, la cui applicazione è sorvegliata da una Commissione per l'uguaglianza razziale (Community Relations Commission). Questi due strumenti costituiscono tutt'ora gli elementi centrali della politica britannica nell'ambito dell'integrazione delle minoranze etniche, basata su una sorta di multiculturalismo, più vicino all'esperienza americana che a quella degli altri paesi europei⁴⁰.

Questi tre modelli rappresentano gli orientamenti principali a cui si rifanno, e fra i quali oscillano, i paesi europei nel loro approccio all'immigrazione, ognuno introducendo proprie varianti significative, in base alle specificità nazionali. Una concezione etnica e culturale della nazione appare dominante in Svizzera, dove è stata a lungo applicata una politica di contratti di lavoro e rotazione della mano d'opera, simile a quella tedesca⁴¹; gli altri paesi europei si avvicinano al modello ideale di nazione politica, adottando politiche di integrazione che rientrano in questa logica, con sistemi più o meno rispettosi delle specificità culturali delle popolazioni immigrate. A questo proposito è interessante sottolineare la tendenza dei paesi di recente immigrazione dell'Europa mediterranea, dove un quadro globale di politiche di integrazione è solo in una fase iniziale di sviluppo, a strutturare le proprie risposte sulla base di un modello laico ed assimilazionista di tipo francese. Importanti differenze istituzionali sono comunque mantenute, come nel caso della Spagna e dell'Italia, dove le istituzioni democratiche sono recenti e dove lo stato non raggiunge l'alto grado di legittimità e forza proprie del modello francese. Per quanto riguarda l'Italia, il principale strumento legislativo in tema di integrazione è la legge 943 del 1986, che propone esplicitamente l'inserimento degli immigrati regolari nel pieno rispetto della propria cultura d'origine. In questa direzione va il riconoscimento (art.1) della parità di trattamento e di uguaglianza dei diritti tra lavoratori extracomunitari ed italiani, il diritto all'uso dei servizi sociali e sanitari, alla scuola, alla disponibilità all'abitazione ed al mantenimento dell'identità culturale. In pratica i principi generali enunciati da questa legislazione non sono sostenuti da interventi specifici né da un apparato organizzativo capace di garantirne un'efficace applicazione. Per quanto riguarda il diritto della cittadinanza, esso è regolato dalla legge 91 del 1992 in senso molto restrittivo. Gli attuali criteri che regolano la concessione della cittadinanza per naturalizzazione, la discrezionalità, che permette di rigettare le richieste di naturalizzazione per motivi di "interesse pubblico" (generalmente in assenza di un reddito adeguato) e la lunghezza dei tempi di residenza richiesti (10 anni di residenza legale contro i 5 richiesti precedentemente in base alla legge del 1912) rendono estremamente lungo e complesso l'iter per divenire cittadini italiani.⁴² Gli approcci e le vie di integrazione

39. Citato da John Rex, *L'atteggiamento verso gli immigrati in Gran Bretagna*, in Bastanier, Dassetto, 1990, p. 81

40. Vedi ad esempio: Elizabeth M. Thomas-Hope, *Impact of Migration in the receiving countries: the United Kingdom*, International Organization for Migration, Geneva, 1994.

41. Vedi ad esempio: W. Leimgruber, *Impact of Migration in the Receiving Countries: Switzerland*, International Organization for Migration, 1992

42. Vedi Maria Marta Farfan, "L'immigrazione non comunitaria e la nuova legge sulla cittadinanza italiana", in *Affari Sociali Internazionali*, n.4, 1993. Giovanni Kojanec, "La cittadinanza italiana nei suoi riflessi interni ed internazionali: la doppia cittadinanza", in *Affari Sociali Internazionali*, n. 1, 1988; Giovanni Kojanec, "Nuove

percorse dai paesi dell'Europa del Nord propongono esplicite strategie di integrazione, più simili al modello britannico, di apertura al pluralismo, all'autonomia locale ed all'espressione delle specificità nazionali, religiose e culturali nell'ambito dello spazio pubblico. Fra questi il sistema olandese delle "assises" ed il sistema belga dei "piliers", incentrati su una forma di pluralismo organizzato ed istituzionalizzato, sostenuto dal potere pubblico⁴³; o anche il modello svedese, caratterizzato dal costante rifiuto del concetto di "lavoratore straniero", dalla sua ambizione di realizzare l'uguaglianza sociale tra gruppi etnici, dal rispetto della cultura degli immigrati e dall'insistenza sul diritto delle minoranze etniche all'autodeterminazione⁴⁴.

Riconoscere l'esistenza di queste differenze sostanziali negli approcci degli Stati membri rispetto al problema migratorio, non significa negare la possibilità di attuare una coerente politica europea per l'immigrazione; si vuole al contrario sottolineare la necessità di proseguire il processo di integrazione europea, perchè solo un'Europa unita sarà in grado di affrontare in modo positivo ed efficace il problema migratorio, mediante una politica comune ed al tempo stesso realistica, che, rispettando le specificità nazionali, sostituisca le parziali e superficiali risposte attuali degli Stati membri. Di fronte al preoccupante aumento delle aggressioni razziste e degli atteggiamenti xenofobi, esacerbati dall'attuale crisi economica e dalle tensioni sociali generate dalla disoccupazione, i governi europei tendono a negare la complessità del problema migratorio, proponendo come soluzione misure ad hoc, miranti a rafforzare i controlli ed a restringere le possibilità di accesso al territorio nazionale, senza impegnarsi di fatto, nonostante l'ampia retorica dei discorsi politici, in un intervento efficace che affronti in modo globale il fenomeno migratorio attraverso una coerente strategia a lungo termine⁴⁵. Nel corso degli ultimi anni, tutti gli Stati membri hanno adottato, o presentato ai relativi parlamenti, leggi restrittive in materia di immigrazione e diritto di asilo, in perfetta sintonia con i paralleli orientamenti emersi al livello della cooperazione intergovernativa (ricordati nella sezione 2 di questo articolo).

Nel giugno 1993 è stata approvata in Francia una nuova legge sulle condizioni di entrata e soggiorno degli stranieri che vorrebbe, secondo le parole del ministro francese degli Interni Pasqua, "ridurre a zero l'immigrazione"⁴⁶, attraverso restrizioni sul ricongiungimento familiare, sulle possibilità di matrimonio fra cittadini francesi e stranieri e l'inasprimento delle sanzioni contro i clandestini. A questo si aggiungono l'emendamento costituzionale che limita il diritto d'asilo, al fine di adeguare il diritto interno francese agli Accordi di Schengen ed alla Convenzione di Dublino, e la riforma del codice della nazionalità⁴⁷. In Germania, il Parlamento

norme sulla cittadinanza italiana", in *Affari Sociali Internazionali*, n. 2, 1992. Per una più ampia trattazione del fenomeno dell'immigrazione in Italia, vedi ad esempio: A.M. Birindelli, C. Bonifazi, *Impact of Migration: Italy*, International Organization for Migration, 1994; CENSIS, *I nuovi scenari dell'immigrazione. Tra competizione e solidarietà*, 1993; *Immigrazione straniera in Italia*, CENSIS, Rapporto Sopemi 1994

43. Vedi ad esempio: Anne Morelli, *Histoire des Etrangers et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours*, Ed. Vie Ouvrière, Bruxelles, 1992;

44. Carl-Ulrik Scierup, *La situazione svedese. Politica sull'immigrazione e sui rifugiati, politica di integrazione e di organizzazione etnica*, in Dassetto-Bastanier, 1990.

45. Per un quadro dettagliato delle politiche per l'immigrazione dei singoli stati membri, vedi European Trade Union Institute, *Immigration in Western Europe*, pp. 57- 121; *I Dodici e l'immigrazione. La mappa delle politiche di chiusura*, ASPE Migrazioni, n.19, 1993, pp. 3-5

46. Intervista con Charles Pasqua, *Le Monde*, 2 giugno 1993

47. Vedi Jacqueline Costa-Iascoux, "Continuité ou rupture dans la politique française de l'immigration: les lois de 1993", in *Revue Européenne des Migrations Internationales*, n. 3, 1993

di Bonn ha adottato, il 6 dicembre 1992, il cosiddetto "compromesso d'asilo"⁴⁸, che comporta un'emendamento dell'art. 16 della Costituzione al fine di annullare il "principio di asilo incondizionato", che fu uno dei segni distintivi della Germania del dopoguerra. In base alla nuova legge, il diritto di asilo non può più essere rivendicato da persone che abbiano, prima del loro arrivo in Germania, soggiornato, o semplicemente transitato, in uno dei paesi dell'UE o in uno dei paesi dove la Convenzione di Ginevra e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo siano applicate integralmente⁴⁹. Inoltre le persone originarie dei paesi qualificati come "sicuri"⁵⁰, non saranno considerati più come rifugiati politici. Le loro richieste di asilo sono definite come "apparentemente ingiustificate" e la loro espulsione è facilitata. Il compromesso di asilo introduce cambiamenti anche nei campi che riguardano la naturalizzazione ed i diritti dei lavoratori stranieri in Germania, presentandosi come una riforma generale per frenare e controllare l'immigrazione. A questa normativa si affiancano una serie di recenti accordi bilaterali con i paesi di origine dei migranti (come ad esempio la Romania ed il Vietnam) per il rimpatrio coatto dei clandestini. Anche in Italia, si prospetta una riforma della Legge Martelli, che dal febbraio 1990 regola il fenomeno migratorio. Una serie di proposte di legge presentate dalle diverse forze politiche sono attualmente in discussione nel quadro di un tavolo parlamentare sull'immigrazione. L'orientamento emergente è quello di una linea che tende a considerare l'immigrazione un problema di ordine pubblico da risolvere mediante una drastica correzione in senso restrittivo della legge vigente per quanto riguarda l'accesso, la permanenza e l'espulsione degli immigrati extracomunitari, al fine di combattere l'immigrazione illegale. Le misure proposte comprendono provvedimenti restrittivi delle libertà personali degli immigrati irregolari, il prolungamento del fermo in luoghi appositamente reperiti in attesa delle espulsioni, chiusura delle frontiere, con inasprimento delle sanzioni contro l'immigrazione clandestina, e limitazione nella concessione dei visti, rafforzamento dei controlli alle frontiere e sul territorio, tramite l'adozione di permessi di soggiorno plastificati. Tali progetti di revisione della Legge Martelli intendono adeguare la normativa italiana per l'immigrazione ai generali orientamenti in materia delle istanze di cooperazione intergovernativa.

Nel giugno 1993 i ministri degli Interni dell'UE, riuniti a Copenaghen, approvano una raccomandazione decisamente restrittiva, elaborata dal Gruppo ad Hoc per l'Immigrazione, concernente i controlli e l'espulsione dei cittadini di paesi terzi che soggiornano o lavorano illegalmente sul territorio degli Stati membri. Un anno dopo, il 20 giugno 1994, i ministri della Giustizia ed Affari Interni dei 12 adottano a Lussemburgo una risoluzione che segue le stesse linee direttive. Sebbene il documento non abbia carattere vincolante, esso rappresenta un preciso impegno politico da parte degli Stati membri ad uniformare le proprie legislazioni sull'immigrazione entro il primo gennaio 1996, sulla base di una più attenta applicazione delle disposizioni limitative dei flussi già operanti nei vari Paesi ed attenendosi al principio della "preferenza dei lavoratori comunitari", che implica il rifiuto dell'ingresso sul territorio dell'Unione ai cittadini extracomunitari in cerca di lavoro, con l'esclusione del lavoro

48. Vedi Stephen Angenendt, "L'asile et l'immigration en Allemagne", in *Politique Etrangère*, n. 3, 1994, p 731-748.

49. I cosiddetti "paesi terzi", designati dalla legge del 30 giugno 1993: Finlandia, Norvegia, Austria, Polonia, Svezia, Svizzera, Repubblica Ceca

50. Paesi, dove la situazione politica e le condizioni giuridiche lasciano presupporre l'assenza di persecuzioni politiche e trattamenti contrari ai diritti umani. Sono considerati paesi sicuri: la Bulgaria, il Gambia, il Gana, l'Ungheria, la Polonia, la Repubblica Ceca, la Romania, il Senegal e la Slovacchia.

temporaneo, la cui autorizzazione dovrà comunque "essere prevista unicamente a titolo eccezionale". In pratica "gli Stati membri terranno conto delle richieste di accesso sul loro territorio per fini di occupazione solo qualora l'offerta di posti di lavoro proposta in uno Stato membro non possa essere coperta dalla manodopera nazionale e comunitaria o dalla manodopera non comunitaria che risiede legalmente in detto Stato membro e che già fa parte del regolare mercato del lavoro di detto Stato."⁵¹

Le prospettive di successo di queste manovre di chiusura sono scarse o comunque limitate nel tempo. L'immigrazione continua ad affluire in tutta l'area comunitaria, alimentata da una parte dai profondi squilibri di ordine demografico, sociale ed economico esistenti fra i paesi dell'UE ed i paesi originari dei flussi e dall'altra dalle esigenze stesse dell'economia dei paesi membri. "Al di là della volontà politica di non ammettere nuovi immigrati, si è manifestata negli ultimi anni in diversi paesi europei, una "volontà economica" che ha attirato manodopera in forma legittima o clandestina (...); i lavoratori immigrati vengono reclutati nel settore dei servizi dell'agricoltura e per il lavoro temporaneo o stagionale. In diversi casi poi l'economia sommersa e l'immigrazione clandestina si sono alimentate a vicenda"⁵². A fronte di queste realtà globali e regionali, l'obiettivo di fondo di azzerare l'immigrazione è irraggiungibile; ciò che è possibile ed auspicabile è che l'Europa trovi un comune orientamento politico, i cui principi vengano concordati in sede comunitaria, che permetta di pilotare l'immigrazione, distribuirla ragionevolmente per quote, favorendone l'integrazione culturale, sociale ed economica sul territorio comunitario, e soprattutto agendo efficacemente ed a lungo termine sulle cause originarie dei flussi. A questo proposito è particolarmente significativo il contributo apportato dalla Commissione con la recente adozione di una comunicazione sulle politiche d'immigrazione ed asilo⁵³. La Commissione definisce questa comunicazione⁵⁴ "un mezzo per rilanciare un ampio dibattito sulle nuove possibilità offerte dal TUE e sul miglior modo di avvalersene per individuare risposte coordinate e definire gli orientamenti che guideranno l'Unione nelle sue future iniziative". La linea di azione proposta si incentra su quelli che sono definiti i tre elementi essenziali di un approccio globale al fenomeno migratorio. Innanzitutto l'azione sulle cause della pressione migratoria, mediante la piena integrazione delle politiche di immigrazione ed asilo alle politiche estere dell'Unione. L'azione in questo settore, che presuppone la disponibilità di informazioni esatte sui movimenti migratori e le loro cause principali, dovrebbe svilupparsi su diversi livelli: politica commerciale, della cooperazione e dello sviluppo, aiuti umanitari e politica dei diritti umani⁵⁵. La seconda

51. Risoluzione sulle limitazioni all'ammissione di cittadini extracomunitari negli Stati membri per fini di occupazione, Consiglio Giustizia e Affari Interni, 20 giugno 1994, 7760/94 (Presse 128)

52. Politiche di immigrazione e di integrazione sociale degli immigrati nella Comunità Europea, Relazione di esperti elaborata su richiesta della Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles 28 settembre 1990, SEC(90) def.

53. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulle politiche d'immigrazione e di asilo, Commissione delle Comunità Europee, Com(94) 23 def., Bruxelles 23.02.1994

54. La Commissione aveva adottato l'11 ottobre 1991 una Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento Europeo sull'immigrazione (Sec(91)1855 final) in cui si proponeva un approccio globale, articolato intorno a tre elementi: agire sulla pressione migratoria; tenere sotto controllo i flussi; consolidare le politiche di integrazione a favore degli immigrati in soggiorno legale.

55. La Commissione riprende a questo proposito le conclusioni del Consiglio Europeo di Edinburgo del 12 dicembre 1992, che indica come fattori fondamentali per ridurre i movimenti migratori negli Stati membri: la salvaguardia della pace e la soluzione dei conflitti armati; il pieno rispetto dei diritti umani; la creazione di società democratiche e di condizioni sociali adeguate; una politica commerciale liberale, che dovrebbe migliorare le condizioni economiche nei paesi di emigrazione; il coordinamento delle iniziative nei settori della politica estera,

indicazione riguarda il controllo del flusso dei migranti, nel senso di gestione del movimento migratorio. Questo richiede una risposta politica a diversi livelli, con l'instaurazione di regole comuni nelle politiche di ammissione dei lavoratori dipendenti, degli autonomi, degli studenti, come pure nelle ammissioni per ragioni umanitarie. A causa dell'attuale situazione economica ed occupazionale, la Commissione considera la determinazione di quote una risposta non adeguata nel breve periodo e postula la necessità di politiche di ammissione a carattere restrittivo, ammettendo la possibilità delle quote solo in una prospettiva a lungo termine di evoluzione positiva del mercato del lavoro. L'accento è posto inoltre sulla necessità di elaborare politiche efficaci per lottare contro l'immigrazione illegale agendo in via preventiva, cioè prima che il potenziale clandestino sia entrato nel territorio dell'Unione, grazie sia ad una cooperazione più stretta con i paesi di transito e di origine che a controlli più sistematici alle frontiere. A queste misure va affiancata un'azione attiva per l'individuazione degli immigranti illegalmente residenti nella Comunità, con priorità assoluta alla lotta contro il lavoro illegale, settore in cui un ravvicinamento delle vigenti disposizioni nazionali darebbe certamente un valido contributo alla lotta più generale contro l'immigrazione illegale. Queste politiche restrittive dovranno comunque sempre essere applicate nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ed a questo proposito la Commissione auspica la firma da parte degli Stati membri della Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei loro familiari (1990)⁵⁶. La terza direttiva riguarda il rafforzamento delle politiche per l'integrazione degli immigrati legali, elemento essenziale nella strategia proposta dalla comunicazione. Anche in questo settore un'azione efficace richiede una risposta politica articolata: politiche dirette a migliorare la situazione dei cittadini extracomunitari, politiche dirette a creare condizioni economiche e socio-culturali propizie per il successo dell'integrazione, politiche intese ad informare la popolazione ed a promuovere il dialogo ed, infine, le politiche rivolte a combattere il razzismo e la xenofobia.

Conclusioni

Nel suo parere in merito⁵⁷, il Comitato Economico e Sociale (CES) definisce la comunicazione della Commissione "un documento di lavoro che presenta un'eccellente base per la necessaria progressione di una politica comunitaria di immigrazione e di asilo", tramite la promozione "dell'analisi e dello sviluppo comune di prospettive di azione nei comparti politici più diversi in merito alle cause dei movimenti migratori, al loro controllo, nonché all'integrazione degli immigrati legali". Esso deplora al tempo stesso che i pur lodevoli progressi compiuti fino ad oggi in questo settore al livello europeo si limitino essenzialmente "all'atteggiamento difensivo". Infatti, dei tre pilastri previsti dalla Commissione per l'attuazione di una politica comunitaria globale in questo ambito, l'unica componente attualmente sviluppata è quella relativa alla gestione dei flussi, e questo avviene essenzialmente ad opera della cooperazione intergovernativa, escludendo gli organismi comunitari. Lo stesso CES ribadisce l'importanza del ruolo di mediatrice della Commissione ed auspica, nel preparare la conferenza intergovernativa per la revisione del TUE, un

della cooperazione economica e delle politiche di immigrazione e di asilo della Comunità e dei suoi Stati membri.
56. Vedi Henry de Lary, "La convention des Nations-Unies sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille". in *Revue Européenne des Migrations Internationales*, n.2 1992.

57. Parere del Comitato Economico e Sociale in merito alla "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo", SOC/280, Bruxelles, 14 settembre 1994.

maggior coinvolgimento del Parlamento Europeo nella realizzazione progressiva di una politica europea, sottolineando che "i dibattiti sulla futura impostazione della politica di asilo e d'immigrazione dell'UE non dovranno svolgersi a porte chiuse: si dovrà trattare di una discussione democratica, aperta e mirata, alla quale possano partecipare attivamente anche i cittadini dell'Unione". Inoltre, tale politica di gestione dei flussi, sia al livello di cooperazione intergovernativa che negli orientamenti comunitari, appare attualmente basata su strategie che mirano alla restrizione ed all'azzeramento, un obiettivo, che tenendo conto della realtà economica e demografica dell'UE, appare irrealizzabile e comunque contrario ai tradizionali valori democratici, di rispetto dei valori umani e di giustizia sociale di cui i paesi europei si fanno portatori. L'Europa potrà coerentemente affrontare la questione dell'immigrazione di massa, che si presenta come una delle maggiori sfide politiche a cui essa è oggi confrontata, solo mettendo in atto una strategia organica ed integrata. Questa dovrà tenere conto di tutti gli aspetti del problema, ed attuare un controllo dei flussi che non sia esclusivamente restrittivo ma che permetta una gestione regolamentata dell'immigrazione, corrispondente alle reali possibilità ed esigenze di quella che è ormai una società d'immigrazione de facto. Il Trattato sull'Unione Europea ha offerto le premesse istituzionali per tale azione comune e concordata dell'UE; il problema che rimane da superare è un problema politico ma anche, e forse principalmente, ideologico e culturale. Come abbiamo visto, infatti, realizzare una politica comunitaria in questo ambito implica una ridefinizione di concetti fondamentali quali cittadinanza e nazionalità in direzione di un'armonizzazione al livello europeo. Ma implica anche, e soprattutto, il superamento "dell'ideologia europea" dell'immigrazione, in base alla quale essa non è mai stata considerata come un contributo positivo allo sviluppo della nazione, bensì, nel migliore dei casi, una necessità, un rimedio provvisorio, un elemento che si affianca ad una nazione già ben definita e costituita, senza arricchirla tramite la sua identità culturale. Si disconosce così il valore positivo dei flussi migratori, mentre gli Stati Uniti potrebbero insegnarci come l'immigrazione possa essere percepita al contrario come un processo positivo, uno dei motori costituenti della società, capaci di arricchirla e di contribuire al suo rinnovamento⁵⁸.

58. Vedi ad esempio Massimo Livi-Bacci, "Nous et eux: l'Europe et les Etats-Unis face à l'immigration", in *Politique Etrangère*, n. 3, 1994.