

2. I flussi migratori

Immigrazione in Europa: analisi della legislazione

di Immacolata Caruso e Bruno Venditto

I movimenti migratori registrati in Europa a partire dal secondo dopoguerra si sono rivelati, come molti dei precedenti flussi migratori, di natura strutturale e permanente, anche in periodi di diminuzione della domanda di lavoro come gli anni settanta. Il numero d'immigrati, sempre crescente nei decenni successivi, ha portato allo sviluppo di politiche migratorie nuove e più strutturate e, di conseguenza, a una ridefinizione delle relative normative.

L'attenzione dei governi europei si è rivolta progressivamente a questioni quali l'immigrazione familiare, la migrazione di ritorno, l'integrazione dei gruppi immigrati, l'aumento del numero di rifugiati e di richiedenti asilo. In particolare, l'immigrazione illegale in costante ascesa negli ultimi anni, soprattutto in paesi come l'Italia e la Spagna, ha indotto i governi nazionali a concentrare gli interventi sul rafforzamento dei controlli d'identità, sulla chiusura delle frontiere esterne e sulla lotta all'immigrazione «clandestina». Nei paesi europei, di fronte all'esistenza di problemi comuni, si è evidenziata, pertanto, la necessità di incrementare la cooperazione in materia di gestione dei processi migratori, adeguando le normative nazionali a quanto richiesto dall'Unione europea (Ue) in materia di sicurezza e immigrazione, e partecipando, al tempo stesso, all'elaborazione di una coerente strategia di cooperazione allo sviluppo nell'ambito della cosiddetta Politica Europea di Vicinato (Pev).

Sulla base di quanto detto finora, nel presente capitolo si è condotta un'analisi delle leggi, attualmente in vigore in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Italia, che regolano l'ingresso e il soggiorno degli stranieri, in particolare di quelli non comunitari, con l'obiettivo di fornire, ove possibile, una sintesi dei punti in co-

mune e delle divergenze tra i casi nazionali. Il capitolo è suddiviso in due paragrafi. Nel primo, dopo una breve ricognizione sui dati statistici relativi alla presenza degli immigrati in Europa negli ultimi anni, si sono analizzati i recenti sviluppi delle politiche comunitarie. Nel secondo, l'indagine si è focalizzata sui casi nazionali, sull'ingresso e il soggiorno degli immigrati, la politica d'immigrazione e le ultime normative adottate dai governi nei diversi paesi.

1. La dimensione europea dell'immigrazione

1. 1. Gli immigrati in Europa: i dati statistici

Secondo i dati più recenti sugli sviluppi demografici, la popolazione europea, sebbene in diversi paesi sia diminuita, a livello aggregato dell'Ue e dell'Europa nel suo insieme, ha continuato a crescere¹. La principale causa di tale crescita è stata la migrazione, che ha compensato la variazione naturale negativa verificatasi di recente in alcuni paesi. In Europa, ed in particolare nell'Ue 27², un'area con circa mezzo miliardo di residenti, gli stranieri hanno raggiunto, nel 2006, la soglia di 30 milioni di persone, con una variazione, rispetto al 2000, pari al 33,2 per cento (tab. 1 in Appendice). Nel periodo compreso tra il 2000 e il 2006, la maggior parte di essi risiedeva in Francia, Germania, Regno Unito, Italia e Spagna. In particolare, nel 2006, gli stranieri residenti in questi cinque paesi rappresentavano il 74 per cento del totale degli stranieri residenti nell'Ue 27. Più dettagliatamente, a livello nazionale, nei paesi di vecchia immigrazione (Francia e Regno Unito) la presenza degli immigrati è, nel periodo preso in esame, rimasta pressoché stabile, o leggermente diminuita (Germania), mentre nei paesi di nuova immigrazione (quelli mediterranei) essa è andata aumentando. Tale incremento è stato particolarmente rilevante per la Spagna, dove gli stranieri sono aumentati, tra il 2000 e il 2006, di oltre 3 milioni di persone.

¹ Lanzieri, *Population in Europe 2007*.

² L'Ue dal 1° gennaio 2007 comprende 27 paesi membri: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

Nel 2006, l'incidenza degli stranieri sulla popolazione complessiva dell'Ue 27 era del 6 per cento. Notevoli differenze si registravano, invece, rispetto al peso degli stranieri sulla popolazione nazionale all'interno di ciascun paese: tra lo 0,1 per cento e lo 0,3 per cento nei due nuovi paesi membri (rispettivamente Romania e Bulgaria), tra il 4 e il 10 per cento negli stati dell'Unione a 15, fino a raggiungere il 19,1 per cento in Lettonia o addirittura il 41 per cento nel Lussemburgo. A questo proposito, è importante sottolineare come, nella maggior parte dei casi, la scelta finale del paese di destinazione sia stata determinata dalla prossimità geografica, da legami socio-economici tra paesi di origine e di accoglienza o da altri fattori connessi alla storia, nonché dall'esistenza di catene familiari³. Per quanto concerne, invece, la provenienza, i due terzi della popolazione immigrata in Europa erano costituiti da non comunitari, in prevalenza russi, turchi e cittadini balcanici. Ad essi si aggiungevano rispettivamente gli africani, in gran parte originari delle regioni settentrionali, gli asiatici, equamente distribuiti tra immigrati dell'Estremo Oriente, in particolare cinesi, e del subcontinente indiano, e gli americani, provenienti soprattutto dall'America del sud.

Un ulteriore indicatore relativo alla dimensione europea dell'immigrazione riguarda la cittadinanza, ottenuta nel 2006 da oltre 700.000 stranieri residenti negli stati dell'Ue 27, con un tasso di naturalizzazione⁴ pari al 2,4, ossia un caso di cittadinanza ogni 42 stranieri residenti. Il maggior numero di acquisizioni di cittadinanza si registrava nel Regno Unito, seguito da Francia, Germania, Spagna e Svezia (tab. 1 in Appendice). L'osservazione dei dati evidenzia, in questo caso, come la Spagna e l'Italia siano tra i paesi europei con un tasso di naturalizzazione fra i più bassi.

Per quanto riguarda i rifugiati, alla fine del 2007, secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr)⁵, nel mondo ve ne erano circa 11 milioni e mezzo, senza contare i 26 milioni di sfollati interni, in fuga da guerre o persecuzioni, accolti in rifugi provvisori ancora entro i confini nazionali. Nell'Ue 27,

³ Caritas/Migrantes, *Immigrazione-Dossier statistico 2008*.

⁴ Il tasso di naturalizzazione si ottiene rapportando il numero di coloro che hanno richiesto la cittadinanza al totale della popolazione straniera rilevata a fine anno.

⁵ Unhcr, *2007 Global Trends*.

nello stesso anno, i rifugiati presenti⁶, ammontavano a 1.363.049, di cui ben il 79 per cento si trovava in Francia, Germania, Regno Unito, Italia e Spagna (tab. 2 in Appendice). A tal riguardo, è da rilevare, come, dopo cinque anni consecutivi in cui si era registrato un calo, nel 2007 le domande di asilo fossero aumentate rispetto all'anno precedente, soprattutto a causa dei richiedenti asilo iracheni. Tuttavia, a fronte di un incremento complessivo pari all'11 per cento, in ciascuno dei 27 paesi membri dell'Unione, si riscontravano situazioni diverse con aumenti consistenti in Lettonia (200 per cento) e Grecia (105 per cento) ed altrettante riduzioni come nei casi di Germania (-9 per cento), Francia (-5 per cento) e Regno Unito (-1 per cento).

In generale, nel 2007 molti paesi europei erano, subito dopo gli Stati Uniti, al primo posto con 49.220 richieste, tra i paesi industrializzati con il maggior numero di domande di asilo presentate. In particolare, fra di essi è da segnalare la Svezia con 36.200 richieste di asilanti, seguita dalla Francia con 29.200, e dal Regno Unito con 27.900, mentre l'Italia, con 14.050 domande ed una variazione rispetto al 2006 pari al 36 per cento, si collocava all'ottavo posto della suddetta lista. Come accaduto per gli indicatori precedentemente considerati, tuttavia, anche i dati sul numero delle domande d'asilo in rapporto alla popolazione nazionale variavano di stato a stato. Se, infatti, complessivamente i richiedenti asilo nell'Ue erano in media 0,5 per ogni mille abitanti, in ben 17 paesi, tra cui l'Italia, il rapporto è stato al di sotto della media Ue.

In definitiva, nell'Ue 27, considerando anche gli immigrati che acquisiscono ogni anno la cittadinanza del paese di residenza, la popolazione di origine straniera aumenta ad un ritmo di circa due milioni di persone annue. A partire dal 2000, tuttavia, il panorama migratorio risulta in parte cambiato; la Francia, la Germania e il Regno Unito, che in precedenza rappresentavano le maggiori aree di accoglienza degli immigrati, vengono sostituiti come mete privilegiate dagli stati membri della sponda Sud del Mediterraneo (Spagna, Italia, Portogallo e Grecia). I 12 nuovi stati membri sostituiscono a loro volta i paesi della sponda Sud del Mediterraneo come esportatori netti di manodopera. A questo proposito, appare

⁶ Stimati nella maggior parte dei paesi sulla base della somma dei riconoscimenti di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione umanitaria/sussidiaria) avvenuti negli ultimi dieci anni.

utile evidenziare come gli stati dell'Unione, abbiano applicato differenti regimi per l'accesso al lavoro della manodopera proveniente dai nuovi paesi diventati membri nel 2004 e nel 2007. Ciò ha contribuito indirettamente ad orientare i flussi migratori dei cittadini neocomunitari verso quei paesi che, come l'Italia, non hanno applicato o hanno applicato solo temporaneamente misure transitorie per l'ingresso nel paese, dando così la possibilità ai nuovi membri, in particolare Romania e Bulgaria, di usufruire sin dalla data di ingresso nell'Unione delle norme sulla libera circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari. (tab. 3 in Appendice).

1.2. La politica comunitaria dell'immigrazione

In Europa, verso la metà degli anni ottanta, si è assistito a due sviluppi importanti in direzione di un'armonizzazione formale delle politiche sull'immigrazione. In particolare, nel 1985, gli stati del Benelux hanno firmato, insieme alla Francia e alla Repubblica federale tedesca, quello che è conosciuto come l'accordo di Schengen, che prefigurava la creazione di uno spazio comune attraverso la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere interne. Nel 1986, poi, è stato introdotto l'Atto unico europeo che, aggiungendo un nuovo articolo nel Trattato di Roma, prevedeva la creazione dal 1° gennaio 1993 di «un'area senza frontiere interne, nella quale era assicurata la libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali»⁷.

A partire dagli anni novanta, l'obiettivo principale perseguito dagli stati europei è stato, quindi, quello di rendere possibile la libera circolazione delle persone, salvaguardando al tempo stesso la sicurezza delle frontiere esterne alla Comunità europea. Considerato che l'abolizione delle frontiere interne dava la possibilità agli immigrati di utilizzare il territorio di un paese per raggiungerne un altro, i governi hanno avviato un'intensa attività multilaterale in ambito di sicurezza, immigrazione e asilo, che si è tradotta nella nascita di numerosi gruppi di cooperazione stabile e di organismi intergovernativi. In particolare, le materie legate all'immigrazione sono state introdotte in seno alla Comunità europea nel 1992 con

⁷ Art. 8 a dell'Atto unico europeo- Trattato, Lussemburgo, 17 febbraio 1986 e L'Aja, 28 febbraio 1986.

il trattato di Maastricht, attraverso il quale si sanciva la creazione dell'Ue. Tale trattato segnava una nuova tappa nell'integrazione europea poiché consentiva di avviare il processo di armonizzazione in ambito comunitario delle diverse politiche condotte dai paesi membri. Secondo quanto da esso stabilito, infatti, l'Ue si basava su tre pilastri⁸: le Comunità europee, la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), nonché la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (Jai). Il trattato, inoltre, istituiva una cittadinanza europea, rafforzava i poteri del Parlamento europeo e varava l'Unione economica e monetaria (Uem). Di fatto, le politiche migratorie restavano, tuttavia, escluse dalla competenza comunitaria in quanto assimilate alle questioni di sicurezza e ordine pubblico e quindi regolate dalle relazioni intergovernative. Successivamente, nel 1997, il trattato di Amsterdam ha trasferito le materie inerenti a visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione alle competenze del Parlamento Europeo e della Commissione, rafforzando il ruolo della Corte Europea di Giustizia. Dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, i governi degli stati membri si sono, pertanto, preoccupati di avviare un'armonizzazione giuridica delle loro politiche migratorie, introducendo progressivamente misure che, da un lato, agissero sulle cause dell'immigrazione, e, dall'altro, assicurassero un trattamento non discriminatorio nei confronti dei cittadini dei paesi terzi residenti legalmente nell'Unione. Un ulteriore segnale del passaggio dalla gestione intergovernativa a quella comunitaria è stato dato nel 1999 quando il Consiglio europeo di Tampere ha definito ufficialmente la cosiddetta politica globale dell'immigrazione, stabilendo l'approccio integrato alla gestione delle migrazioni attraverso quattro elementi, i cosiddetti «Capisaldi di Tampere»:

- il partenariato con i paesi di origine al fine di promuovere uno sviluppo comune;
- un regime europeo comune in materia di asilo;
- l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi;
- la gestione dei flussi migratori.

⁸ Il termine «pilastri» è stato adottato dalle istituzioni europee nel trattato sull'Ue per designare le basi su cui si fonda l'Unione. Per ulteriori dettagli è possibile riferirsi al glossario dell'Ue consultabile al sito: www.europa.eu/scadplus/glossary/eu_pillars_it.htm

La nuova politica migratoria europea, adottata dal Consiglio Europeo nel 2005 e confermata nel 2006, mirava a elaborare strategie coerenti sull'ampia gamma di questioni connesse al fenomeno della migrazione, agendo in diversi settori (sviluppo, affari sociali e occupazione, relazioni esterne, giustizia e affari interni) attraverso azioni a breve e lungo termine, per affrontare anche le cause all'origine della migrazione e della migrazione forzata. In tale contesto, di fondamentale importanza era la collaborazione con i paesi di origine e di transito dei flussi, incentrata sul partenariato, la solidarietà e la condivisione delle responsabilità. Destinato, all'inizio, ai paesi dell'Africa e del Mediterraneo, il campo di applicazione geografico dell'approccio globale è stato esteso, nel 2007, alle regioni limitrofe orientali e sudorientali dell'Ue. Gli impegni assunti sono stati, poi, ulteriormente definiti con il «Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo», approvato dal Consiglio europeo alla fine del 2008. Essi, attualmente, continuano ad essere tradotti in misure concrete, in particolare in vista del nuovo programma sull'immigrazione che subentrerà nel 2010 a quello precedente con gli obiettivi di:

- migliorare la gestione degli immigrati legali, favorendone al tempo stesso, l'integrazione;
- rendere più efficaci i controlli alle frontiere per contrastare l'immigrazione illegale;
- collaborare alla creazione di un' Europa dell'asilo e all' istituzione di un partenariato globale con i paesi d'origine e di transito.

2. Cinque casi: Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Italia

I cinque paesi analizzati, selezionati come casi studio tra tutti quelli appartenenti all'Ue 27, in quanto formano nel loro insieme l'area dove si registra il maggior numero di immigrati, non sembrano, ad un primo esame, avere molto in comune. Ancora oggi, essi, presentano, infatti, numerose differenze nella quantità e nella composizione della popolazione straniera, nelle politiche di integrazione, nei mercati del lavoro. Mentre Francia, Germania e Regno Unito hanno, inoltre, alle spalle una solida tradizione di accoglienza di cittadini stranieri, Spagna e Italia solo a partire dagli anni ottanta si sono trasformati da paesi di emigrazione in paesi di

immigrazione. In particolare, esse sono diventate entrambe in tempi relativamente brevi mete privilegiate di ampi flussi di migranti extracomunitari, sia regolari che clandestini e spesso in transito verso altre regioni del nord Europa e/o verso altri continenti. Caratterizzate da politiche migratorie ancora non ben strutturate, sia l'Italia che la Spagna hanno avuto, pertanto, maggiori difficoltà nella gestione dei flussi e nell'elaborazione di normative efficaci rispetto ai cosiddetti paesi di «vecchia immigrazione». Sulla base di un'analisi comparata delle rispettive normative, è possibile, tuttavia, affermare che l'appartenenza ad una più grande comunità di stati di carattere sovranazionale, quale è l'Ue, ha indotto tutti e cinque i paesi considerati a cercare di raggiungere quell'armonizzazione richiesta ed auspicata dalle istituzioni europee per la definizione di una politica comune in materia di migrazioni. Attualmente, infatti, le politiche migratorie in tutti i casi esaminati seguono gli orientamenti di quelle elaborate dall'Ue, basandosi su tre elementi ritenuti fondamentali quali: il controllo delle frontiere, la fissazione di quote di ingresso per i lavoratori non qualificati e di agevolazioni per quelli qualificati, la repressione dei flussi clandestini. Permangono, viceversa, alcune differenze rispetto ai tempi di applicabilità delle rispettive legislazioni nazionali e di adeguamento delle stesse alla normativa dell'Ue, dovute in gran parte proprio alle peculiarità storiche e culturali che hanno caratterizzato ciascun paese.

2.1. L'evoluzione delle politiche di immigrazione e delle normative nazionali

Attualmente, le politiche d'immigrazione dei paesi esaminati sono tutte orientate verso un'apertura controllata delle frontiere che tenga conto innanzitutto dell'ordine pubblico, della sicurezza dello stato e del bisogno nazionale di manodopera straniera. Tuttavia, ancora agli inizi degli anni novanta, esse erano estremamente diverse e fortemente influenzate dalla cultura politica di ogni paese.

Nello specifico, la politica francese sull'immigrazione, basata su principi di uguaglianza e di integrazione, mirava a un'assimilazione degli immigrati, resa più accessibile grazie alla provenienza di gran parte degli stranieri presenti da ex colonie, protettorati e territori francesi d'oltre mare. Un'integrazione senza scosse fra la

popolazione era favorita anche attraverso l'attribuzione della cittadinanza francese, resa relativamente facile per gli immigrati e quasi automatica per i loro figli nati in Francia, grazie allo *jus loci* vigente nel paese sin dal 1851⁹. Tale orientamento del governo francese ha, nei fatti, favorito le riunificazioni familiari che ancora nel 2006, come indicato nella figura 1, rappresentavano i due terzi delle motivazioni per gli ingressi legali.

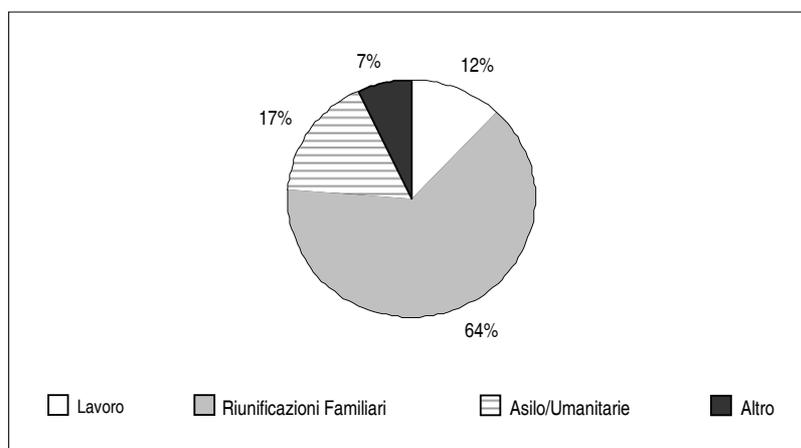


FIG. 1. Immigrati per cause d'ingresso (ercentuale sul totale dei migranti, 2004).

Fonte: Oecd 2006, International Migration Outlook, Chart 1.2.

Negli ultimi decenni, tuttavia, a dispetto dei principi sull'uguaglianza e l'integrazione e nonostante i bisogni del mercato del lavoro di manodopera, qualificata e semi qualificata, a cui i flussi migratori avrebbero potuto rispondere, è prevalsa nelle politiche la strategia della lotta all'immigrazione clandestina e al terrorismo. Esacerbata da un lato dal timore di un'invasione di immigrati diffuso in parte dell'opinione pubblica, dall'altro dall'esplosione di tensioni sociali nelle periferie francesi tra i cosiddetti immigrati di seconda e

⁹ Melotti, *Multiculturalismo, culture politiche e comunitarizzazione delle politiche d'immigrazione*.

terza generazione¹⁰, la discussione parlamentare relativa all'immigrazione si è polarizzata sul controllo delle frontiere con la conseguente promulgazione di leggi più rigide e restrittive sugli ingressi. In quest'ottica, la nuova legge sull'immigrazione e l'integrazione del 2006¹¹, persegue quattro obiettivi:

- facilitare l'ingresso di cittadini stranieri qualificati;
- facilitare la permanenza degli studenti stranieri;
- rafforzare i controlli sulle riunificazioni familiari;
- limitare l'accesso alla residenza e alla cittadinanza.

La Germania, a differenza della Francia, aveva adottato una strategia politica basata sulla negazione ideologica del carattere immigratorio del paese. Nonostante il grande numero di immigrati presenti, infatti, il governo continuava a privilegiare un'immigrazione temporanea, secondo il modello dei *gastarbeiter*, i «lavoratore ospiti» richiamati per la ricostruzione post-bellica e il periodo di sviluppo che le fece seguito fino alla crisi economica del 1973-74. L'impostazione di fondo di tale modello prevedeva la rotazione dei lavoratori immigrati e comunque il ritorno in patria quando la loro utilità economica si fosse esaurita.

Questa interpretazione funzionalista e utilitarista del ruolo degli immigrati si accompagnava con politiche favorevoli al mantenimento della lingua e della pratica religiosa del paese di origine, in modo da agevolare il rientro in patria degli immigrati di prima generazione e dei loro figli¹². Per questi ultimi, nati in Germania, l'acquisizione della cittadinanza tedesca era estremamente difficile, data la prevalenza, almeno fino al 1993 dello *jus sanguinis*. Il sistema di rotazione venne messo in discussione dai cambiamenti politici degli anni novanta che, provocando un incremento degli ingressi da parte di cittadini dell'Europa Centrale ed Orientale (Eco), indussero il governo ad aumentare i controlli alle frontiere

¹⁰ La rivolta delle periferie francesi contro l'apartheid delle metropoli europee è stata originata da figli e nipoti di immigrati prevalentemente maghrebini nati in Francia, vittime e, al tempo stesso testimoni, della crisi del modello di integrazione francese.

¹¹ Journal Officiel de la Republique francaise: *Lois n° 2006-911 du 24 juillet 2006*. Tale legge è stata seguita dalla «Loi Hortefeux» del 2007 che ha modificato in senso restrittivo il Codice relativo all'ingresso e al soggiorno degli stranieri e al diritto di asilo, creato nel 2005.

¹² Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (Asgi)-Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (Fieri), *Rapporto 2005*.

e stipulare accordi bilaterali per gli ingressi temporanei di lavoratori provenienti da quell'area. Alla fine degli anni novanta, pertanto, venne inaugurato un nuovo approccio all'immigrazione, considerata come un aspetto inevitabile della globalizzazione da gestire in modo appropriato, in particolare per quanto concerneva categorie specifiche di lavoratori qualificati.

Nel 2001, in coincidenza con gli eventi dell'11 settembre, fu presentata la nuova legge sull'immigrazione che, pur basandosi sulla distinzione tra immigrati «desiderati» e immigrati «indesiderati», enfatizzava i caratteri restrittivi e di controllo di tutti i flussi migratori¹³. Tale legge, entrata in vigore nel gennaio 2005, ha emendato tutte le leggi precedenti; ad essa ha fatto poi seguito la legge di ottemperanza alle direttive europee entrata in vigore il 28 agosto 2007.

Leggermente diverso dai precedenti appare l'orientamento seguito nel Regno Unito, dove il governo ha sempre considerato la migrazione come un elemento non solo centrale per lo sviluppo del paese, ma essenziale per sostenerne la prosperità¹⁴. In base all'approccio della «migrazione controllata», presentato nel 2002 con il «White Paper Secure Borders, Safe Havens: Integration with Diversity in Modern Britain», era necessario, tuttavia, che i potenziali immigrati fossero dei lavoratori qualificati ed entrassero legalmente nel paese. L'orientamento era quello di rispettare la presenza di comunità etnico-culturali diverse, provenienti in gran parte dai paesi del Commonwealth, cercando di salvaguardare, al tempo stesso, il modello di vita britannico. In particolare, ai provenienti dal Commonwealth regolarmente residenti erano garantiti pieni diritti di cittadinanza, fra cui il diritto di voto attivo e passivo anche alle elezioni politiche.

Negli ultimi anni il governo britannico ha prodotto una serie di documenti strategici, tra cui i più significativi sono l'«Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act del 2004» ed il «Controlling our borders: Making migration work for Britain-Five year strategy for asylum and immigration» del 2005. In tali regolamentazioni, mentre è stata facilitata l'immigrazione legale per motivi di lavoro, favorendo altresì l'ingresso di lavoratori qualificati attraverso misure come il «Programma per gli immigrati altamente qualificati», lo «Schema per gli Innovatori» e il «Pro-

¹³ Hirsch, *Der «Krieg gegen den Terror» und das deutsche Ausländerrecht*.

¹⁴ Home Office, *Five Years Strategy*.

gramma per i laureati in Ingegneria», si sono introdotti provvedimenti restrittivi per ridurre l'immigrazione illegale, compresa quella legata a motivi politici.

La normativa ha cercato, infatti, di porre un freno all'arrivo degli asilanti, divenuti nel frattempo sempre più numerosi grazie alla presenza nel paese di comunità di connazionali in grado di aiutarli, alla possibilità di ottenere un permesso di lavoro dopo sei mesi dall'arrivo, anche prima della decisione finale sulla loro domanda di asilo, e, ove mai questa non fosse accolta, alla facilità di restare nel paese illegalmente per l'inesistenza di documenti ufficiali di identità.

A questo proposito, è opportuno evidenziare come le decisioni prese dal governo britannico e le conseguenti leggi siano state motivate non solo dalla struttura del mercato del lavoro britannico, caratterizzata da una forte domanda di personale qualificato, ma anche dalle pressioni esercitate dall'opinione pubblica inglese.

Rispetto ai paesi precedentemente analizzati, Spagna e Italia costituiscono, senza dubbio, casi particolari. In entrambi i paesi, infatti, l'allargamento dell'entità e delle traiettorie dei flussi migratori ha coinciso, a partire dalla prima metà degli anni settanta, con l'avvio delle politiche di stop da parte dei tradizionali paesi di immigrazione quali la Francia e la Germania. Rispetto ad altri paesi europei, inoltre, i flussi diretti verso queste nuove mete erano caratterizzati da una composizione particolarmente eterogenea e multietnica, pur mostrando una certa prevalenza di provenienza da altri paesi non comunitari del Mediterraneo. Altra peculiarità comune sia alla Spagna che all'Italia era la coesistenza tra una consistente presenza di immigrati ed elevati livelli di disoccupazione dovuti alle generali tendenze del mercato del lavoro¹⁵. L'esistenza di equilibri tra domanda ed offerta di lavoro facilitavano, inoltre, l'inserimento del lavoro immigrato sia regolare che irregolare.

Per quanto concerne le politiche, è da rilevare in entrambi i paesi la mancanza di una tradizione consolidata che ha generato un largo uso delle procedure di regolarizzazione e ritardi soprattutto nell'attuazione delle normative. Queste, riformate successivamente sotto la spinta della legislazione comunitaria, hanno progressivamente introdotto misure restrittive e di chiusura sostanziale ai flussi migratori provenienti dai paesi non Ue, mirate, come in

¹⁵ Pugliese, *Il modello mediterraneo dell'immigrazione*.

altri paesi europei, alla lotta contro l'immigrazione illegale, ad una gestione sempre più condizionata delle politiche di asilo e al controllo dei visti e dei permessi di entrata.

In particolare, in Spagna, è solo a partire dal 2000 che il governo ha dedicato maggior attenzione al controllo e alla regolamentazione del fenomeno migratorio¹⁶, in conseguenza del forte incremento del numero di immigrati¹⁷. Le ragioni principali di tale incremento possono essere ricondotte ad una serie di fattori; in primo luogo, l'ingresso della Spagna nell'euro zona, con il conseguente declino dei tassi d'interesse, ha generato la crescita di settori, come quello delle costruzioni, che avevano bisogno non solo di ingenti capitali, ma anche di manodopera non qualificata. La crisi economica di molti paesi latino-americani e il persistere delle condizioni di sottosviluppo nella maggioranza dei paesi africani, inoltre, ha accresciuto il numero d'immigrati provenienti da queste aree e generato un forte effetto di spinta-attrazione degli stessi verso la Spagna.

Complessivamente, le leggi in materia d'immigrazione approvate tra la fine degli anni novanta e il 2003 si sono principalmente focalizzate sull'utilizzo di tre strumenti: il controllo delle frontiere¹⁸; un sistema di quote d'ingresso e lavori a contratto realizzati con i paesi di origine; accordi bilaterali¹⁹ per le regolarizzazioni, la pianificazione degli ingressi ed il rimpatrio. C'è stata, inoltre, un'intensa campagna di regolamentazione degli immigrati irregolari, con ben quattro regolarizzazioni che hanno riguardato 934.702 immigranti, ossia il 30 per cento del totale degli stranieri presenti nel paese. In precedenza altre regolarizzazioni straordinarie erano state fatte nel 1986, 1991, 1996. La combinazione dei tre strumenti di controllo succitati

¹⁶ Dal gennaio 2000 al novembre 2004, ci sono stati quattro cambiamenti legislativi e l'applicazione di due regolamenti.

¹⁷ Nel giro di un decennio la popolazione straniera legale è passata dalle 500.000 presenze del 1995 ai 2 milioni del 2004.

¹⁸ Nel 2001 è stato installato il Sive (Sistema di Vigilanza Integrato dei Confini) allo scopo di controllare ed identificare tutte le imbarcazioni che si avvicinano alle acque territoriali attraverso un insieme di radar e telecamere. Inizialmente operativo di fronte allo stretto di Gibilterra, il sistema è stato poi esteso anche alle coste delle isole Canarie.

¹⁹ La Spagna ha firmato diversi accordi bilaterali con i principali paesi di origine degli immigrati con l'obiettivo di rendere più facile il rimpatrio degli irregolari. Tra il 2001 e il 2003 sono stati rimpatriati più di 200.000 immigrati e solo nel 2004 i rimpatri hanno superato i 120.000.

non ha, tuttavia, portato i risultati sperati, non riuscendo, infatti, a ridurre il numero d'irregolari. Ciò ha indotto il governo a perseverare nella politica delle regolarizzazioni, l'ultima delle quali, iniziata il 7 febbraio 2005 e protratta per tre mesi, ha riguardato 690.679²⁰ immigrati irregolari. A questo proposito, è da evidenziare come la regolarizzazione non fosse comunque ritenuta necessaria sia per professionisti con titoli di qualificazione e esperienza professionale (studiosi, ricercatori, giornalisti e studenti), sia per appartenenti ad ordini religiosi con funzioni pastorali. A differenza dalle precedenti regolarizzazioni e seguendo un orientamento vigente anche in altri paesi europei, inoltre, l'onere della presentazione della domanda ricadeva sul datore di lavoro, che doveva dimostrare di aver stipulato un contratto di lavoro²¹, di pagare la previdenza sociale, di non aver violato le leggi sul lavoro e che il lavoratore per il quale si richiedeva il permesso non avesse infranto le leggi sull'immigrazione negli ultimi 12 mesi.

In Italia, la natura irregolare con il quale gli ingressi sono spesso avvenuti, ha fatto sì che per molto tempo le politiche sull'immigrazione fossero considerate come politiche d'emergenza e non parte di un piano programmato di regolamentazione del fenomeno. Nello specifico, il primo tentativo di creare un sistema legislativo organico sulla materia fu fatto nel 1986 con la legge 943/1986 che disciplinava gli ingressi degli immigrati per motivi di lavoro e offriva una prima regolamentazione per gli immigrati illegali. In effetti, non si trattava di una vera e propria programmazione dei flussi in entrata quanto piuttosto di far incontrare preventivamente la domanda di lavoro interna con l'offerta di lavoro straniera, previo l'accertamento di «indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari». Le regolarizzazioni basate sul provvedimento di sanatoria, previsto per chi dimostrava di essere presente in Italia al 31 dicembre 1986 o di avere un lavoro o di cercarlo attivamente, furono in questo caso 105.000, di cui una quota altissima rientrava nella categoria dei disoccupati²². Alla 943 ha fatto segui-

²⁰ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.

²¹ Il contratto poteva variare da un minimo di 3 mesi per i lavoratori dell'agricoltura fino ad 1 anno per i lavoratori del settore delle costruzioni e del settore turistico, mentre per i lavoratori del settore domestico alle 30 ore settimanali.

²² Guarnieri, *Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio*.

to, nel 1990, la legge 39/1990, conosciuta anche come la legge Martelli, che comprendeva fra le categorie di lavoratori anche gli occupati non dipendenti e i disoccupati iscritti nelle liste di collocamento. Il provvedimento di sanatoria seguito a tale legge ha dato luogo a circa 220.000 regolarizzazioni, con una prevalenza di coloro che erano iscritti al collocamento soprattutto al Sud. Dopo un ulteriore decreto e reiterati provvedimenti di sanatoria, è soltanto con la legge 40/1996, o Testo Unico, che si è affrontato il fenomeno migratorio in maniera organica, considerandolo da tre prospettive differenti:

- la lotta agli ingressi illegali attraverso lo sviluppo di accordi bilaterali e l'inasprimento delle pene;
- la regolamentazione degli immigrati regolari, attraverso la fissazione di quote d'ingresso;
- l'integrazione degli stranieri residenti, istituendo appositi fondi per le regioni.

Questi tre capisaldi, anche se con susseguenti modifiche, hanno costituito l'ossatura della successiva legge 189/2002, conosciuta anche come Bossi-Fini, e sono rimasti nelle successive leggi d'adeguamento per ottemperare alle direttive europee, così come nel decreto «Flussi» pubblicato nella gazzetta ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2008.

2.2. I requisiti per il soggiorno e le misure di allontanamento dal territorio

Un'importante svolta negli orientamenti relativi agli ingressi degli immigrati sul proprio territorio venne realizzata dai governi di Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Italia nell'ottobre del 2003. In tale data, infatti fu raggiunto dai ministri degli Interni dei cinque paesi, riunitesi a La Baule per discutere di «cooperazione rafforzata» nella lotta all'immigrazione clandestina e al terrorismo, un accordo di massima sulla necessità di introdurre progressivamente nelle normative nazionali, con una successiva espansione a quelle di tutta l'area Schengen, la schedatura attraverso le impronte digitali e i dati biometrici per tutti coloro che richiedevano visti e permessi di soggiorno. La scelta di memorizzare su un chip le impronte digitali, i tratti facciali e, in un futuro prossimo, anche i dati sull'iride dell'occhio degli immigrati è stata ritenuta, infatti, la tecnologia più affidabile per rendere l'identificazione di una persona

ancora più rapida e sicura e combattere gli ingressi illegali. In tale occasione sono stati presi accordi anche per organizzare assieme «voli di ritorno» con cui procedere all'espulsione degli immigrati illegali. I cinque ministri degli Interni, inoltre, si sono impegnati in una collaborazione ancora più intensa e concreta sul versante dell'antiterrorismo promuovendo la riforma di Europol, la polizia europea, in modo da renderla più operativa ed efficace.

La rinnovata intesa a cinque si riflette nelle riforme adottate successivamente nelle legislazioni nazionali per quanto concerne i requisiti per il soggiorno e le misure di allontanamento dal territorio. Esemplicitativa a questo proposito appare la normativa francese che, con la legge Sarkozy del 2006 e la successiva Legge Hortefeux del 2007, ha riformato in maniera molto rigida il Codice per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e il diritto d'asilo, creato nel 2005. In particolare, oltre all'inserimento nelle norme dell'obbligatorietà delle impronte digitali elettroniche, si è ridotta pesantemente la possibilità di ottenere la «carta di residenza», introducendo il cosiddetto «contratto di integrazione»²³, e si è aumentata da 12 a 32 giorni la detenzione in attesa dell'espulsione dal paese.

I cittadini stranieri in possesso di requisiti professionali d'interesse per gli imprenditori francesi hanno, invece, garantito un visto speciale di tre anni. Essi devono, però, dimostrare di essere in grado di contribuire al benessere, economico e culturale sia della Francia che del proprio paese d'origine. Speciali categorie di visti sono previste, tra l'altro, per gli accademici e gli scienziati, gli artisti, i ricercatori, gli infermieri professionali, i medici e i farmacisti. Per quanto riguarda, invece, gli studenti stranieri che al termine degli studi richiedono un permesso di lavoro, occorre fare prima una valutazione dei bisogni del mercato del lavoro francese. Lo studente deve riempire un modulo e allegare un contratto firmato con una ditta che abbia un interesse, tecnologico e commerciale, al suo impiego. Il datore di lavoro deve, poi, giustificare l'assunzione e lo stipendio offerto sulla base dei requisiti professionali del richiedente e del suo utilizzo nell'azienda.

²³ La nuova legge richiede che per l'ottenimento sia della residenza sia della cittadinanza, l'immigrato debba firmare un «contratto di benvenuto ed integrazione» e seguire corsi di lingua francese e di educazione civica. Prima di richiedere la residenza permanente deve, inoltre, dimostrare di essere ben integrato nella società francese. Il mancato rispetto di tali regole porta all'allontanamento dal paese.

Per limitare l'incremento delle riunificazioni familiari che, come detto precedentemente, rappresentano più di due terzi degli ingressi totali degli immigrati nel paese, vengono, inoltre, introdotte ulteriori misure restrittive. Il cittadino immigrato, regolarmente presente nel paese, infatti, dovrà attendere diciotto mesi, invece dei precedenti dodici mesi, per richiedere l'ingresso di un familiare nel paese. Allo scopo di evitare che coloro che entrano per la riunificazione familiare siano a carico del sistema assistenziale francese, il richiedente deve anche dimostrare di essere in grado di sostenere i familiari con cui si richiede la riunificazione. Tuttavia, al familiare di un immigrato che non rispetti i principi fondamentali del vivere in Francia (il riconoscimento del secolarismo, dell'uguaglianza tra uomo e donna e della monogamia) non verrà concesso comunque l'ingresso nel paese. Un'ulteriore modifica riguarda l'allungamento del periodo di attesa da parte del coniuge di un cittadino francese che ne abbia richiesto la riunificazione, pari a tre anni, invece di due, per la domanda del permesso di residenza decennale e a quattro anni di matrimonio per quella di cittadinanza.

Misure simili a quelle introdotte recentemente dalla legislazione francese si riscontrano anche nelle normative degli altri paesi oggetto di studio. In particolare, anche nel Regno Unito l'UK Borders Act del 2007 introduce la registrazione biometrica per gli immigrati, le cui norme attuative sono entrate in vigore il 31 gennaio 2008. La mancanza della registrazione implica che ogni richiesta o reclamo legato a circostanze connesse con l'immigrazione può essere inattesa o rifiutata, il permesso di soggiorno revocato e il diritto di rimanere nel paese annullato. Contemporaneamente, a partire dall'*Identity Card Act* del 2006²⁴, si sono acuiti i controlli per evitare l'uso fraudolento delle carte d'identità. In particolare, l'atto introduce due separate infrazioni; il possesso di un falso documento d'identità e il possesso di un falso documento d'identità con l'intenzione di ingannare. A parte le sanzioni previste per il crimine commesso, le conseguenze dal punto di vista dell'immigrazione sono in entrambi i casi l'espulsione dal paese²⁵.

²⁴ Quest'atto è molto importante perché in generale i metodi principali per entrare illegalmente nel paese riguardano tutti la contraffazione di documenti di viaggio (passaporti e/o carte d'identità).

²⁵ Nel corso del 2006, più di 4.000 documenti falsi sono stati sequestrati ai varchi d'ingresso del paese.

Conclusioni

L'analisi compiuta evidenzia una tendenziale convergenza delle politiche migratorie dei paesi europei, al di là delle pur persistenti differenze nelle modalità e nei tempi di applicazione delle normative comunitarie. È interessante considerare che particolarmente per i paesi mediterranei la mancanza di tradizione nell'ambito delle politiche migratorie e delle relative normative, si sia tradotta inizialmente, da un lato in un incentivo all'ingresso, dall'altro abbia lasciato spesso gli immigrati in condizioni di illegalità. A ciò si è risposto con un largo uso delle procedure di regolarizzazione, che hanno spesso costituito la base delle stesse politiche migratorie.

D'altro canto, con riferimento alle politiche nazionali sull'immigrazione, si può rilevare come si sia attuato nell'ultimo quinquennio, il passaggio da una fase piuttosto liberale ad una più restrittiva incentrata sul controllo degli ingressi. Questo perché si è diffusa, in particolare dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001, la convinzione che la mancanza di controlli alle frontiere, e una disciplina poco rigorosa nei riguardi di cittadini degli stati terzi, possa favorire il terrorismo. Le conseguenze di tale orientamento si sono avute anche nei confronti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, che hanno visto rafforzarsi i controlli e le restrizioni nei loro confronti. Ciò è avvenuto nonostante l'acuirsi delle crisi internazionali, che ha determinato l'aumento delle domande d'ingresso e in evidente contrasto con le dichiarazioni di difesa dei diritti umani delle Nazioni Unite e della stessa Ue.

Le trasformazioni del mercato del lavoro hanno, infine, fatto sì che si privilegiassero gli ingressi di categorie di lavoratori altamente qualificati in specifici settori o aree geografiche, mentre si sono introdotte quote d'ingresso per lavori poco qualificati. Tutto ciò previo l'accertamento di indisponibilità di lavoratori nazionali e comunitari; in tal modo si è affermata la visione che esistano «immigrati utili» a cui facilitare l'ingresso e «immigrati, meno utili» a cui l'ingresso risulta più difficile se non impossibile.

Appendice

TAB. 1. *Popolazione straniera e acquisizioni di cittadinanza al 31.12.2006 - Unione Europea a 27*

	2000	2005	2006	Var. 2000-06 v. a.	Var. 2000-06 %	Popolazione 2006	% stranieri	Acquisizioni di cittadinanza	Tasso %
Malta	8.890	12.000	13.877	4.987	56,1	410.584	3,4	474	3,4
Bulgaria	25.634	26.000	25.000	134	-0,5	7.640.238	0,3	6.738	26,4
Romania	6.582	25.993	26.069	19.487	296,1	21.528.627	0,1	29	0,1
Slovacchia	29854	25.563	32.130	2.276	7,6	5.400.998	0,6	1.125	3,5
Lituania	35.094	32.862	39.687	4.593	13,1	3.366.357	1,2	467	1,2
Slovenia	42.279	48.968	53.555	11.276	26,7	2.025.866	2,6	3.204	6,0
Cipro	61.600	98.000	118.100	56.500	91,7	794.580	14,9	-	-
Finlandia	91.074	113.852	121.739	30.665	33,7	5.300.484	2,3	4.433	3,6
Ungheria	115.809	156.160	167.873	52.064	45,0	10.045.000	1,7	6.101	3,6
Lussemb.	162.285	181.800	198.213	35.928	22,1	483.799	41,0	1.128	0,6
Estonia	274309	242.000	236.400	37.909	-13,8	1.340.935	17,6	4.781	2,0
Danimarca	258.630	270.051	278.096	19.466	7,5	5.475.791	5,1	7.961	2,9
Rep.Ceca	180.261	258.360	296.236	115.975	64,3	10.381.130	2,9	2.346	0,8
Lettonia	581.508	456.758	432.951	148.557	-25,5	2.270.894	19,1	18.964	4,4
Portogallo	207.607	276.000	434.887	227.280	109,5	10.617.575	4,1	3.627	0,8
Irlanda	155.528	314.100	452.300	296.772	190,8	4.419.859	10,2	5.763	1,3
Svezia	477.312	479.899	491.996	14.684	3,1	9.182.927	5,4	51.239	10,4
Paesi B.	667.802	691.357	681.932	14.130	2,1	16.404.282	4,2	28.089	4,3
Austria	766.055	814.065	826.013	59.958	7,8	8.331.030	9,9	25.746	3,1
Polonia	700329	700.000	874.883	174.554	24,9	38.115.641	2,3	989	0,1
Grecia	761.438	884.000	887.600	126.162	16,6	11.214.992	7,9	1.962	0,2
Belgio	861.682	900.500	932.161	70.479	8,2	10.666.866	8,7	-	-
Italia	1.464.589	2.670.514	2.938.922	1.474.333	100,7	59.618.114	4,9	35.266	1,2
Francia	3263166	3.510.000	3.650.100	386.934	11,9	63.753.140	5,7	147.868	4,1
Regno U.	2.459.934	3.425.000	3.659.900	1.199.966	48,8	61.185.981	6,0	154.015	4,2
Spagna	1.370.657	4.002.509	4.606.474	3.235.817	236,1	45.283.259	10,2	62.375	1,4
Germania	7.296.817	7.289.149	7.255.949	40.868	-0,6	82.221.808	8,8	124.566	1,7
<i>Totale</i>	<i>22.326.725</i>	<i>27.905.460</i>	<i>29.733.543</i>	<i>7.406.818</i>	<i>33,2</i>	<i>497.481.657</i>	<i>6,0</i>	<i>700.256</i>	<i>2,4</i>

Fonte: elaborazione dal Dossier statistico immigrazione Caritas/Migrantes, 2008.

TAB. 2. *Rifugiati e domande d'asilo, Unione Europea, 2007*

	Rifugiati presenti a fine 2007	Domande d'asilo	Domande d'asilo per 1000 ab.	Domande d'asilo var.% 2006-07
Estonia	18	10	0,0	0
Lettonia	29	30	0,0	200
Slovenia	263	430	0,2	-17
Slovacchia	279	2.640	0,5	-8
Portogallo	353	220	0,0	69
Lituania	688	120	0,0	-14
Cipro	1.194	6.790	7,9	49
Romania	1.757	660	0,0	43
Rep. Ceca	2.037	1.880	0,2	-38
Grecia	2.228	25.110	2,3	105
Lussemburgo	2.737	430	0,9	-17
Malta	3.000	1.380	3,4	9
Bulgaria	4.836	980	0,1	53
Spagna	5.147	7.460	0,2	41
Finlandia	6.204	1.430	0,3	-39
Ungheria	8.131	3.420	0,3	61
Irlanda	9.333	3.990	0,9	-7
Polonia	9.790	7.120	0,2	61
Belgio	17.575	11.120	1,1	-4
Danimarca	26.788	2.230	0,4	16
Austria	30.773	11.880	1,4	-11
Italia	38.068	14.050	0,2	36
Svezia	75.078	36.210	4,0	49
Paesi Bassi	86.587	7.100	0,4	-51
Francia	151.789	29.160	0,5	-5
Regno Unito	299.718	27.900	0,5	-1
Germania	578.879	19.160	0,2	-9
UE 27	1.363.279	222.910	0,5	11

Fonte: elaborazione dal Dossier statistico immigrazione Caritas/Migrantes, 2008.

TAB. 3. Applicazione del regime transitorio per l'accesso al lavoro dei cittadini neocomunitari-Unione Europea

Paesi	Regime transitorio ancora in vigore per i cittadini dei paesi		Mantenimento del sistema di accesso al mercato del lavoro basato sui permessi di soggiorno
	entrati in Ue nel 2004 ⁽¹⁾	entrati in Ue nel 2007 ⁽²⁾	
Austria	Sì	Sì	Sì, con restrizioni per l'accesso in certi settori
Danimarca	Sì	Sì	Sì, con una procedura veloce
Finlandia	No	No	–
Francia	Sì	Sì	Sì, con una procedura semplificata per una lista di 150 occupazioni.
Germania	Sì	Sì	Sì, con restrizioni per l'accesso in certi settori
Grecia	No	Sì	Sì, non ci devono essere altri lavoratori di Paesi Ue disponibili.
Irlanda	No	Sì	Sì
Italia	No	No	Sì, non ci devono essere altri lavoratori di Paesi Ue disponibili.
Paesi Bassi	No	Sì	–
Polonia	–	No	–
Regno U.	No	Sì	Sì, con quote per lavor. poco qualificati in certi settori prod.
Spagna	No	Sì	Sì, ci deve essere preventivamente un contratto di lavoro.
Svezia	No	No	–

Note: (1): Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria; (2): Bulgaria e Romania.

Fonte: elaborazione dal Dossier statistico immigrazione Caritas/Migrantes, 2008.