



**Consiglio Nazionale delle Ricerche**  
**Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo**

Via Pietro Castellino, 112 - 80131 Napoli, Tel. +39 0816134086, Fax. +39 0815799467, mail: [istituto@issm.cnr.it](mailto:istituto@issm.cnr.it)

VALENTINA NOVIELLO

*Politiche di integrazione nel contesto euromediterraneo.  
Il caso di Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Italia  
(1980- 2007)*

Quaderno ISSM

n. 153

Napoli, 2010

Lavoro svolto nell'ambito del programma di ricerca dell'Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo "*Migrazioni mediterranee. Storia ed Economia*", responsabile scientifico Immacolata Caruso, afferente al progetto "*Migrazioni*" del Dipartimento di Identità Culturale del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

**Elaborazione e impaginazione a cura di:**  
*Aniello Barone e Paolo Pironti*

**Copyright © 2010 by CNR-ISSM**  
**Tutti i diritti riservati. Parti del lavoro potranno essere riprodotte**  
**previa autorizzazione citando gli autori e il CNR-ISSM**  
**Edizione fuori commercio**

## *Sommario*

|   |                    |          |
|---|--------------------|----------|
| <b>1. Introduzione</b>  | <b><i>Pag.</i></b> | <b>5</b> |
| <b>2. Le politiche europee</b>  | »                  | 7        |
| <b>3. Le politiche di integrazione. Il caso di Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Italia (1980- 2007)</b> | »                  | 12       |
| <b><i>3.1 La Francia</i></b>  | »                  | 12       |
| <b><i>3.2 La Gran Bretagna</i></b>  | »                  | 15       |
| <b><i>3.3 La Germania</i></b>   | »                  | 20       |
| <b><i>3.4 La Spagna</i></b>   | »                  | 23       |
| <b><i>3.5 L'Italia</i></b>  | »                  | 27       |
| <b>4. Conclusioni</b>   | »                  | 31       |
| <b>Bibliografia</b>   | »                  | 33       |
| <b>Appendice</b>  | »                  | 37       |



## 1. *Introduzione*

Il fenomeno migratorio comprende molteplici aspetti, non solo riferibili a dati economici e demografici, ma anche a condizioni politiche; sociali (miglioramento delle condizioni di vita, conflitti armati); naturali (catastrofi naturali); religiose e culturali. Esso è, pertanto, sottoposto perennemente a processi di trasformazione che coinvolgono sia i paesi di origine e di destinazione quanto quelli cosiddetti di transito. Essendo un fenomeno di vasta complessità, nell'ultimo decennio, è diventato l'elemento centrale di nuove politiche e della legislazione<sup>1</sup> dei paesi europei che hanno dovuto ridefinire contestualmente le normative nazionali e sopranazionali.

Secondo le principali fonti, dal secondo dopoguerra i flussi migratori sono aumentati sensibilmente, anche in periodi di diminuzione della domanda di lavoro. I governi europei, quindi, hanno dovuto far fronte a svariate problematiche riguardanti il ricongiungimento familiare; l'aumento del numero di rifugiati e dei richiedenti asilo; l'immigrazione illegale, rivolgendo l'attenzione al problema evidente dell'integrazione degli immigrati<sup>2</sup>.

Il fulcro stesso delle politiche di integrazione, ruota attorno a due processi fondamentali: quello dell'eliminazione delle disuguaglianze e quello dell'acquisizione delle competenze in materia di integrazione<sup>3</sup>.

Lo Stato e gli operatori del settore hanno una grande responsabilità per ciò che riguarda le disuguaglianze legislative economiche e sociali, che andrebbero affrontate mediante normative nazionali ed europee elaborate ad hoc.

L'acquisizione delle competenze, invece, è un concetto che non riguarda più solo lo Stato e gli operatori del settore, bensì anche il rapporto tra il singolo immigrato e tutta la popolazione accogliente.

In tale contesto, è opinione diffusa che solo attraverso l'impegno e la collaborazione tra sistemi di governo, di previdenza sociale e società civile, sia possibile favorire il processo di integrazione attraverso il quale l'immigrato possa essere valorizzato, sentendosi ben accolto e donando valore aggiunto al paese di accoglienza come a quello di origine<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. I. Caruso, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2007*, a cura di P. Malanima, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 1.

<sup>2</sup> Cfr. I. Caruso e B. Venditto, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2009*, a cura di P. Malanima, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 39.

<sup>3</sup> Jan Niessen e Cognomi Schibel (MPG), *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore*, Commissione Europea, Lussemburgo, seconda edizione 2007.

<sup>4</sup> Cfr. Stocchiero A., Mezzetti P., *Le esperienze delle regioni e degli enti locali italiani nel campo della cooperazione decentrata per il co-sviluppo. Una rassegna ragionata*. Documento di base per le Commissioni II e III della Conferenza di Bari su "Partenariato interregionale e politiche migratorie" (23- 24 ottobre 2003), Documento pdf tratto dal sito web: [www.cespi.it](http://www.cespi.it).

In quest'ottica, la politica e le normative vigenti in materia di migrazione, definite dai governi europei, sono mutate e continuano a mutare, ponendo l'attenzione non solo sulla necessità di attivare strategie politiche armonizzate a livello internazionale ma incrementando, al contempo, la cooperazione di sviluppo per la gestione dei processi migratori. Di conseguenza, i diversi paesi europei, adeguando le normative nazionali a quanto richiesto dall'Unione Europea (UE), sono andati nella direzione di considerare l'integrazione degli immigrati non come una questione problematica bensì come un'opportunità di scambio e di arricchimento.

A tal proposito, un vero e proprio passo in avanti è stato attuato nel 2005 dall'UE che è stata dotata dalla Commissione di "Un' Agenda comune per l'integrazione" per rafforzare i "Principi di base comune"<sup>5</sup> del 2004 e sensibilizzare ulteriormente gli Stati Membri verso il rispetto dei diritti fondamentali, la non discriminazione e la parità di opportunità per tutti, elementi questi, fondamentali per l'integrazione<sup>6</sup>.

Con il presente studio, s'intende, in un primo momento, analizzare il fenomeno migratorio sotto l'aspetto comunitario, soffermandosi sulle normative dell'Unione Europea in merito alla gestione dei flussi degli immigrati, e, successivamente, esaminare le politiche di integrazione dagli anni '80 al 2007 emerse nei seguenti paesi: Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Italia.

Nel paragrafo conclusivo verranno, poi, messe in relazione le politiche comunitarie con quelle emerse nei cinque paesi analizzati precedentemente, e, attraverso un'analisi comparativa, sarà possibile evidenziarne i tratti comuni e le divergenze affiorate in materia di migrazione.

<sup>5</sup> Regione Emilia Romagna, *Immigrazione, asilo e integrazione*, p. 3.

<sup>6</sup> Jan Niessen e Cognomi Schibel (MPG), *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore*, op. cit., p. 14.

## 2. Le politiche europee

Prima degli anni '80, le migrazioni non erano ancora considerate di importanza prioritaria per la maggior parte degli Stati.

Infatti, fino ad allora, per i paesi europei, vigeva ancora il principio, enunciato nel Trattato di Roma<sup>7</sup> del 1957, che, attraverso la trasformazione della situazione economica negli scambi e nella produzione della Comunità Europea, mirava all'integrazione esclusivamente in vista dell'espansione economica.

Con l'adozione del Trattato di Roma e la nascita della CEE, pertanto, si rileva l'assenza assoluta di norme specifiche che potessero autorizzare la Comunità Europea ad occuparsi di fenomeni relativi all'immigrazione<sup>8</sup>. Infatti, il Trattato era privo di disposizioni riguardo l'attraversamento delle frontiere, i fenomeni di immigrazione o le misure relative al rilascio di visti ed enunciava il principio della libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali entro il territorio degli Stati Membri della Comunità Economica Europea (CEE)<sup>9</sup>.

Dal 1957 al 1986, non si registrarono grandi cambiamenti rispetto alle politiche di immigrazione<sup>10</sup>, ma dalla metà degli anni '80, a causa di un sensibile aumento di flussi migratori che inevitabilmente portarono conseguenze demografiche, economiche, politiche e sociali evidenti, i governi, prendendo atto del mutamento verificatosi, dovettero adeguarsi, ridefinendo e reimpostando le loro politiche<sup>11</sup>.

Infatti, con la stipula dell' Atto Unico Europeo (1986)<sup>12</sup>, furono proposte una serie di misure specifiche inerenti le migrazioni<sup>13</sup>. Inoltre, gli Stati Membri avviarono una concertazione a livello intergovernativo, istituendo gruppi di lavoro specifici, che avevano la funzione di occuparsi anche dei fenomeni di immigrazione. A tal proposito è da ricordare il gruppo Trevi<sup>14</sup>, nato a Roma nel 1975, che aveva l'obiettivo di rafforzare la cooperazione tra

<sup>7</sup> Ratificato in Italia con legge 14 ottobre 1957 n. 1203 entrata in vigore il 24 dicembre 1957.

<sup>8</sup> Cfr. G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli editore, 2006.

<sup>9</sup> Per ulteriori dettagli si consiglia di consultare il sito [www.europa.eu/abc/treaties/index\\_it.htm](http://www.europa.eu/abc/treaties/index_it.htm).

<sup>10</sup> Nonostante ciò, la Comunità ha continuato ad interessarsi del fenomeno migratorio in maniera indiretta. Ricordiamo che la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, ha allargato le competenze comunitarie con la sentenza del 9 luglio 1987 evidenziando che anche le tematiche inerenti l'occupazione o il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro all'interno della Comunità, rientrassero nell'ampio contenitore "immigrazione".

<sup>11</sup> I. Caruso, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2007*, op. cit., pp. 6-11.

<sup>12</sup> In vigore dal 1 luglio 1987.

<sup>13</sup> I. Caruso, op. cit.

<sup>14</sup> Costituito su proposta britannica dal Consiglio Europeo di Roma del dicembre 1975, il Gruppo Trevi era composto dai Ministri degli Affari interni dei singoli Stati Membri a cui furono successivamente associati i ministri della Giustizia. La cooperazione era a carattere intergovernativo e nessuna istituzione comunitaria era associata. La struttura del Gruppo Trevi era così articolata: T.1: scambio di informazioni in tema di lotta contro il terrorismo; T.2: scambio di informazioni in tema di turbamento dell'ordine pubblico e cooperazione amministrativa tra polizie; T.3: criminalità internazionale organizzata; T.4: sicurezza nucleare; T.5: immigrazione e attraversamento frontiere esterne; T.6: EUROPOL.

gli stati CEE contro il terrorismo e di prevenire e reprimere la criminalità organizzata e l'immigrazione clandestina<sup>15</sup>.

Parallelamente alla realizzazione dell'Atto Unico Europeo, al di fuori della cornice comunitaria, solo un determinato gruppo di Stati Membri, in particolare Germania, Francia, Belgio e Paesi Bassi, si riunirono in Lussemburgo e il 14 giugno 1985, firmarono la convenzione del noto Trattato di Schengen<sup>16</sup> al quale successivamente aderirono altri Stati tra cui l'Italia (1990), Portogallo e Spagna (1992), Grecia e Austria (1995), Danimarca Finlandia e Svezia (1996), ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda.

L'obiettivo principale del Trattato era quello di eliminare gradualmente i controlli alle frontiere interne della Comunità europea, in particolare nello spazio Schengen, e di rafforzare invece, i controlli alle frontiere esterne a quest'area<sup>17</sup>. Inoltre, il Trattato prevedeva alcune misure specifiche riguardo la cooperazione della polizia e la possibilità per quest'ultima di intervenire anche al di fuori dei propri confini.

Successivamente al Trattato di Schengen, ci fu il Trattato sull'Unione Europea, o Trattato di Maastricht (1993) che segnò una nuova tappa in Europa perché consentì di avviare l'integrazione politica.

Con esso, infatti, avvenne la creazione dell'Unione Europea che comprendeva le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune (PESC), la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (JAI).

Il Trattato istituiva la cittadinanza europea, rafforzava il potere del Parlamento europeo ed inaugurava l'Unione Economica e Monetaria (UEM)<sup>18</sup>.

A partire dalla stipula del Trattato di Maastricht, in effetti, risulta superato il vecchio obiettivo quasi esclusivamente economico perseguito fino a poco tempo prima dalla Comunità europea ed iniziano ad emergere sempre più altri scopi politici di interesse comune, come, ad esempio, la previsione di misure in materia di visti di ingresso, la lotta contro l'emigrazione clandestina, una maggiore cooperazione doganale, giudiziaria e di polizia ed un sistema di scambio di informazioni (SIS) con relativa banca dati disponibile e consultabile dagli Stati contraenti<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> G. Licastro, *L'immigrazione nell'Unione Europea: un cammino difficile*, testo consultabile sul sito [www.diritto.it/materiali/europa/licastro.pdf](http://www.diritto.it/materiali/europa/licastro.pdf).

<sup>16</sup> Inizialmente gli accordi di Schengen nacquero al di fuori del contesto comunitario e della normativa UE, ma successivamente ne divennero parte attraverso il successivo Trattato di Amsterdam e poi furono ancora integrati col Trattato di Maastricht.

<sup>17</sup> I. Caruso e B. Venditto, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2009*, op. cit.

<sup>18</sup> Si consiglia di consultare il sito: [www.europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_it.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_it.htm)

<sup>19</sup> G. Tesauro, *Diritto Comunitario*, Padova, Cedam, 2008, p. 485.



I suddetti accordi possono essere considerati come il vero inizio di una politica comune europea in materia di migrazione, proprio perché prevedevano misure specifiche rispetto al tema del diritto di asilo, alla cooperazione della polizia e all'attraversamento delle frontiere. Ma è anche vero che il sistema di controllo per ciascuno dei suddetti ambiti era di competenza del Comitato Esecutivo, composto dai Ministri responsabili dell'attuazione della stessa convenzione Schengen; l'iter di realizzazione, dunque, risultava avere modalità quantomeno poco democratiche, mancando di un adeguato sistema di controllo giurisdizionale.

Detto ciò, è il caso di riportare anche le modalità dispositive che l'UE perseguì in materia di migrazioni verso i Paesi Terzi Mediterranei (Ptm)<sup>20</sup>, da cui proveniva la maggior parte dei flussi.

Nel 1995, in vista di un progetto di partenariato, l'UE decise di istituire un nuovo contesto per le sue relazioni con i Ptm, con lo scopo di trasformare il Mediterraneo in uno spazio comune e di pace, stabile e prospero, mediante il rafforzamento di un dialogo politico e di misure di sicurezza adeguate.

Il nuovo partenariato globale euro-mediterraneo si articolava nei seguenti punti fondamentali: partenariato politico e di sicurezza; partenariato economico finanziario; partenariato sociale, culturale e umano.

Le migrazioni e l'asilo, quindi, divennero tematiche principali poiché l'obiettivo dell'UE era quello di attuare sulle migrazioni un approccio integrato, fondato sulla correlazione tra gli aiuti finanziari e l'assistenza allo sviluppo e l'adozione di politiche mirate al blocco dei flussi illegali, da parte dei Ptm.

Si puntava oltretutto ad un'armonizzazione delle leggi in materia di migrazione e asilo.

Successivamente, il 2 ottobre 1997, fu firmato dagli Stati Membri, il Trattato di Amsterdam, frutto di ben due anni di dibattito e negoziato nell'ambito della Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati Membri. Quello di Amsterdam fu il trattato che determinò un mutamento sensibile nel quadro europeo in materia di immigrazione, in quanto tendeva ad omogeneizzare le norme riguardo il fenomeno immigratorio. Infatti, mirava a creare le ottimali condizioni politiche utili all'UE per affrontare il futuro nel migliore dei modi possibile, affidando alle istituzioni comunitarie del Parlamento europeo e della Commissione un ruolo fondamentale in materia di immigrazione<sup>21</sup> riguardo: il controllo delle frontiere, il rilascio dei visti, la circolazione dei cittadini di Paesi Terzi all'interno del

<sup>20</sup> Per paesi Terzi Mediterranei si intendono i paesi coinvolti nel processo di Barcellona e cioè: Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia, Autorità Palestinese.

<sup>21</sup> I. Caruso, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2007*, op. cit., p. 12.

territorio comunitario (art.62); le misure in materia di asilo (maggiore competenza ad esaminare le domande di asilo, norme specifiche sull'accoglienza dei richiedenti asilo, sull'attribuzione della qualifica di rifugiato e sulla concessione o la revoca dello status di rifugiato); le misure applicabili a sfollati e rifugiati (protezione temporanea, equilibrio degli sforzi tra gli Stati che ricevono rifugiati e sfollati) (vedi art. 63, n. 1 e n. 2); le misure in materia di politica di immigrazione (condizioni di ingresso e soggiorno, rilascio di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli per il ricongiungimento familiare); le misure relative al soggiorno dei cittadini dei Paesi Terzi in Stati membri diversi da quello in cui risiedono legalmente (art. 63 n. 4) .

Oltretutto, tra gli obiettivi c'era la proposta di attuare nuove disposizioni in merito al rafforzamento della Corte Europea e di Giustizia<sup>22</sup>.

Il lungo percorso intrapreso dagli Stati verso la realizzazione di una politica comunitaria europea in materia di migrazione proseguì grazie al Consiglio europeo di Tampere (Finlandia) nel 1999, che mirava a far sì che l'UE potesse diventare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, avvalendosi pienamente delle possibilità offerte dal Trattato di Amsterdam.

Inoltre, attraverso il Consiglio, fu definita ufficialmente la politica globale dell'immigrazione e fu determinato l'approccio integrato attraverso quattro punti fondamentali, "I Capisaldi di Tampere"<sup>23</sup>, che prevedevano:

- Il partenariato con i paesi di origine per promuovere lo sviluppo comune.
- Un regime europeo comunitario in materia di asilo.
- L'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi.
- La gestione dei flussi migratori.

Nel Consiglio di Tampere venne, poi, riaffermata la necessità di utilizzare orientamenti differenziati nei riguardi dei Ptm in base alle esigenze del singolo paese, e, ai tradizionali strumenti di assistenza europea, venne affiancata una linea di bilancio pilota della Comunità europea in materia di migrazioni, volta esclusivamente alla cooperazione con i Paesi Terzi Mediterranei<sup>24</sup>.

I suddetti orientamenti furono, poi, consolidati con la Politica Europea di Vicinanza, detta PEV (2004), la quale aveva lo scopo di creare uno spazio di pace, prosperità e buon vicinato con i paesi confinanti con L'Unione stessa.

<sup>22</sup> I. Caruso e B. Venditto, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2009*, op. cit., p. 44.

<sup>23</sup> Per ulteriori dettagli si consiglia di consultare il sito: [www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm).

<sup>24</sup> I. Caruso, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2007*, op. cit., p 12.

La PEV tendeva a stabilire relazioni privilegiate con i paesi vicini dell'Europa dell'Est, della sponda Sud del Mediterraneo e del Caucaso Meridionale, con la prospettiva di una possibile partecipazione di questi ultimi al mercato interno dell'UE e promuovendo la libera circolazione di persone, merci servizi e capitali<sup>25</sup>.

L'instaurazione di queste relazioni privilegiate era condizionata dall'interesse reciproco di rispettare valori comuni, la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il buon governo, i principi di un'economia di mercato e di sviluppo.

Date tali premesse, è chiaro che la Commissione europea iniziò a considerare la politica migratoria, valutando il controllo dei flussi migratori, il rafforzamento delle politiche di integrazione degli immigrati e agendo sulle cause dei flussi di migrazione<sup>26</sup>.

La strategia globale perseguita dalla Commissione in materia di migrazione, al fine di armonizzare le modalità di accesso al mercato del lavoro europeo da parte dei cittadini immigrati, produsse anche il cosiddetto Piano di Azione, e, il 1° settembre 2005 un' Agenda comune per l'integrazione dei cittadini nei paesi terzi dell'UE in cui sono presenti numerose proposte per rendere possibile un coordinamento maggiore in materia di immigrazione e promuovere la coesione economica e sociale<sup>27</sup>.

La politica europea del 2005, confermata poi nel 2006, risultava, dunque, più completa, in quanto era tesa ad elaborare strategie a breve e lungo termine, coerenti in materia di migrazione. Queste strategie consideravano svariati settori, riguardanti lo sviluppo, gli affari sociali, l'occupazione, le relazioni esterne, la giustizia, gli Affari interni e soprattutto, aveva lo scopo fondamentale di promuovere anche la collaborazione con i paesi di origine e di transito dei flussi, attraverso il partenariato, la solidarietà e la condivisione delle responsabilità.

Nel 2007 l'approccio globale, destinato inizialmente ai paesi del Mediterraneo e dell'Africa, fu esteso alle regioni limitrofe orientali e sud orientali dell'UE e gli impegni di ciascun paese furono, poi, definiti più nello specifico nel 2008 con il "Patto Europeo sull'immigrazione e sull'asilo", che fu approvato dal Consiglio europeo.

I suddetti programmi, continuarono ad essere trasformati in misure concrete, in vista del nuovo programma sull'immigrazione del 2010 che prevede l'aggiunta di ulteriori obiettivi<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Per ulteriori dettagli si consiglia di consultare il sito: [www.ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/index\\_it.htm](http://www.ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_it.htm)

<sup>26</sup> I. Caruso, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2007*, op. cit., p. 13.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> I. Caruso e B. Venditto, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2009*, op. cit., p. 45.

### ***3. Le politiche di integrazione. Il caso di Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Italia (1980- 2007)***

Come già è possibile percepire dal paragrafo precedente, le politiche di immigrazione dell'UE, tendevano verso un'apertura controllata delle frontiere, basata sulla sicurezza dello Stato, data dall'ordine pubblico, ed, in un secondo momento, a partire dagli anni '90, sul bisogno nazionale di manodopera straniera.

Il presente studio prende in considerazione nello specifico i seguenti 5 paesi: Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna e Italia, selezionati tra quelli dell'Unione Europea 27, perché fanno parte di un'area dove si manifesta il maggior numero di immigrati e perché possono essere considerati come casi studio, presentando numerose differenze nelle loro politiche di integrazione<sup>29</sup>.

#### ***3.1 La Francia***

A causa delle guerre rivoluzionarie e di quelle napoleoniche, lo Stato francese, pur essendo tra i più popolosi d'Europa, nei primi decenni dello scorso secolo subì un grandissimo calo demografico e una forte diminuzione del tasso di natalità. Di conseguenza, dopo il 1820, con l'inizio del periodo di industrializzazione, crebbe una forte domanda di forza-lavoro che fino ai giorni nostri ha continuato a protrarsi. Per questo motivo la Francia è un paese che ancora oggi risulta essere la meta privilegiata di molti immigrati.

La politica di immigrazione francese è caratterizzata da un orientamento "assimilazionista" e piuttosto etnocentrico rispetto agli altri paesi considerati, essendo uno Stato che da sempre si è identificato come una grande nazione omogenea.

L'appellativo di "assimilazionista" con cui numerosi studiosi sono soliti definire la politica francese, è dovuto proprio al fatto che gli immigrati, al fine di integrarsi totalmente al Paese, tendono ad assimilare la cultura francese, mettendo da parte la propria identità originaria per essere considerati dagli autoctoni come dei "buoni francesi".<sup>30</sup>

Sin dagli anni '80, la politica francese, dunque, ha considerato gli immigrati proprio come se fossero francesi, basandosi sui vecchi principi di uguaglianza e integrazione<sup>31</sup>, e concedendo loro di poter godere di tutti i diritti degli autoctoni, grazie alla "naturalizzazione" ed all'automatica concessione della cittadinanza per le seconde generazioni.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> U. Melotti, *L'immigrazione: una sfida per l'Europa*, Edizioni Associate, Roma, 1992, p. 2.

<sup>31</sup> I. Caruso e B. Venditto, *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2009*, op. cit., p. 46.

In particolare, agli inizi degli anni '80, il potere politico era nelle mani di un governo di sinistra che, pur sostenendo e difendendo i diritti degli immigrati legalmente integrati, continuava a mantenere un principio di chiusura delle frontiere. Nel 1983, il governo presentò una serie di misure a favore della lotta contro l'immigrazione clandestina e per l'integrazione delle popolazioni immigrate, ma anche per far fronte ad un orientamento razzista dell'opposizione, che tendeva a marginalizzare sempre più gli immigrati e che sollevava dibattiti sull'identità nazionale francese, proponendo una riforma del codice di nazionalità che era basato sul diritto del suolo<sup>32</sup>.

Nel 1988, il principio dello *jus loci* (secondo cui la cittadinanza era determinata dal luogo di nascita, indipendentemente da quella dei genitori), fu mantenuto. La politica di quegli anni in materia di migrazione riaffermava i vecchi principi di lotta contro l'immigrazione clandestina, le modalità di repressione sempre più rigide alle frontiere e prevedeva anche forti impedimenti rispetto al diritto di ricongiungimento familiare<sup>33</sup>.

L'atteggiamento restrittivo della politica francese nei confronti degli immigrati, via via andò sempre più intensificandosi culminando negli anni '90 con l'attuazione delle cosiddette "Leggi di Pasqua" (1993), n. 93 -1027 e 93 -1417 (dal nome del precedente ministro degli interni Charles Pasqua), che rendevano molto più difficile la concessione del certificato di alloggio che precedentemente era, invece, garantito agli immigrati.

L'approccio repressivo verso gli immigrati andò crescendo sempre più: nonostante le molte sollecitazioni di disapprovazione da parte delle associazioni immigrate e del movimento *sans papiers*<sup>34</sup>, il 24 aprile '97 fu istituita la Legge Debrè, ancora più restrittiva, che provocò l'accrescimento della precarietà anche nei confronti degli immigrati che fino ad allora avevano goduto di una posizione regolare.

Nello stesso anno, dopo l'ulteriore irrigidimento politico e legislativo nei confronti degli immigrati, si attuò un'operazione di regolarizzazione rispetto all'ammissione di soggiorno per gli stranieri che culminò nell'approvazione della legge Chèvenement n. 98 -349. Questa aveva lo scopo di provvedere non solo al problema dei permessi di soggiorno, ma anche alle questioni di irregolarità per le categorie di coniugi di francesi o di stranieri in situazione irregolare, entrati al di fuori del ricongiungimento familiare; coniugi di rifugiati e famiglie di

<sup>32</sup> Nair, Sami, *Où va la France?*, in "Le Monde", Paris, 18 Giugno 1993.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Si trattava di gruppi di immigrati che erano privi di tutti i requisiti per ottenere i permessi di soggiorno, ma con figli di nazionalità francese.

stranieri di lunga data; figli giunti in Francia fuori dal ricongiungimento familiare e stranieri in altre condizioni particolari di emergenza<sup>35</sup>.

In particolare, la legge Chevenement sopprimeva il certificato di alloggio, dava all'immigrato la possibilità di ottenere la carta di residenza e facilitava l'immigrazione qualificata.

Era possibile ottenere la carta di residenza solo se in possesso del "contratto di integrazione" secondo cui l'immigrato doveva conoscere bene la lingua e i principi della Repubblica francese e aver risieduto almeno 5 anni in Francia; chi, invece, era entrato nel paese dopo il ricongiungimento familiare, otteneva prima una carta temporanea che poi diventava permanente dopo 5 anni in base al livello di integrazione raggiunto<sup>36</sup>.

Nel 2003 entrò in vigore la legge n. 2003-1999, detta Sarkozy, che introdusse una normativa ancora più rigida rispetto agli ingressi, ed una serie di misure rispetto all'immigrazione clandestina che prevedevano la schedatura attraverso le impronte digitali e i dati biometrici per i richiedenti di visti o per i richiedenti di permessi di soggiorno e l'aumento dei giorni di detenzione (da 12 a 32 giorni), prima dell'espulsione dal Paese; essa, inoltre, proponeva il rafforzamento della pena da scontare in caso di traffico degli esseri umani e maggiore controllo per la concessione dell'attestato di alloggio<sup>37</sup>.

Nel 2003 fu varato anche un progetto di riforma del diritto di asilo, enunciato dalla Repubblica Chirac, che mirava a semplificare l'unificazione delle procedure per l'asilo con la creazione di un ufficio unico di responsabilità dell' OFPRA (Office Français de Protection des refuges Apatrides).

Gli anni successivi, dal 2004 al 2006, continuavano ad essere caratterizzati da una legislazione che basava i propri orientamenti su una politica migratoria di controllo e di selezione degli immigrati<sup>38</sup>e, soprattutto, di lotta all'immigrazione clandestina e al terrorismo<sup>39</sup>.

Infatti, il 24 luglio 2006 fu varata la legge n. 2006 -911, seguita dalla legge Hortefeux (2007) che mutò ulteriormente il codice relativo all'ingresso e al soggiorno degli stranieri e al diritto di asilo.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> A. Guarneri, op. cit., p. 14.

<sup>36</sup> Ibidem, p.15.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Per ulteriori informazioni specifiche consultare il sito: [www.vie-publique.fr/politique-publiques/politique-immigration/index](http://www.vie-publique.fr/politique-publiques/politique-immigration/index)

<sup>39</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit., p. 47.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 48.

Seppure nelle modalità politica e amministrativa francese continuava a prevalere una legislazione di controllo piuttosto restrittiva nei confronti degli immigrati, i progetti sociali in materia di immigrazione proposero un nuovo orientamento interculturale e di integrazione, accendendo un dibattito sull'opportunità di introdurre soprattutto nell'educazione, il principio di valorizzazione delle culture "altre", risorsa e occasione di arricchimento per tutti<sup>41</sup>.

La strada verso l'integrazione degli immigrati nel Paese, tuttavia, risulta ancora oggi piuttosto lunga e impervia perché ancora troppo contraddittoria, mancando allo stato attuale una adeguata cooperazione e armonizzazione tra i vari livelli legislativi, politici, amministrativi e socioculturali.

### **3.2 La Gran Bretagna**

Le politiche migratorie del governo britannico risultano piuttosto differenti rispetto a quelle degli altri paesi presi in esame, a causa di un vissuto storico diverso e di una cultura pragmatica che promuove l'autonomia, sostenendo i "particolarismi nazionali".

Il progetto britannico, infatti, si basa sull'azione delle amministrazioni locali "*local government*" e pur essendo la Gran Bretagna considerata, come la Francia, un Paese fortemente etnocentrico, assume nei confronti degli immigrati, un atteggiamento differente.

Mentre, infatti, come si è precedentemente detto, la Francia risulta un Paese che tende ad inglobare l'immigrato tanto da trasferire a quest'ultimo non solo la lingua, ma anche la stessa cultura e dunque la mentalità francese, la Gran Bretagna, invece, tende a riconoscere l'alterità culturale dell'immigrato, accettandola, purché quest'ultimo riconosca l'autorità del viceré o del governatore britannico<sup>42</sup>.

Il progetto politico della Gran Bretagna, come quello francese, è una sorta di continuazione della politica coloniale, che, mentre per la Francia si manifestava con un'impostazione "assimilazionista" attraverso un tipo di governo diretto, per la Gran Bretagna era caratterizzato da un'impostazione "differenzialista" e con un governo indiretto<sup>43</sup>.

Come è noto, in Francia, gli ingressi degli immigrati ebbero inizio a causa della sua politica coloniale e della carenza di manodopera, con la conseguenza di una forte richiesta da parte del governo, di forza -lavoro; in Gran Bretagna, invece, fu la crisi politica ed economica subita dai paesi del Commonwealth a generare in gran parte l'affluenza degli immigrati, che spesso approdavano in massa alla ricerca di un luogo dove rifugiarsi, formando intere

<sup>41</sup> U. Melotti, op. cit., p. 3.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>43</sup> U. Melotti, op. cit., p. 4.

comunità<sup>44</sup>. Inoltre, gli ingressi degli immigrati dipesero anche dall' estensione dei diritti di cittadinanza britannica a tutti gli abitanti del Commonwealth, grazie al *Nationality Act*, stipulato nel 1948<sup>45</sup>.

Questo atto promosso dal governo britannico fu la base della legislazione in materia di nazionalità: esso concedeva agli stranieri, approdati nel Regno Unito e facenti parte del vecchio Commonwealth, di entrare nel paese liberamente perché considerati automaticamente come cittadini britannici. A questi stranieri, che spesso provenivano da paesi lontani (Asia o Africa) e che quindi avevano una cultura radicata e ben differente da quella propria del luogo in cui sbarcavano, erano concessi gli stessi diritti degli autoctoni come la partecipazione alle elezioni politiche e amministrative e il diritto di voto, attivo e passivo.

Un'altra tra le cause che spingevano lo straniero ad immigrare in Gran Bretagna era dovuta al divario economico sussistente tra la madrepatria britannica e le colonie africane del sud-est asiatico (Indie Occidentali, Malesia, Hong Kong, Carabi, Africa)<sup>46</sup>.

Gi immigrati sbarcati in Gran Bretagna dunque, per la consistente differenza culturale, per la facilità di accesso al Paese e grazie all'automatica cittadinanza ottenuta, mano a mano, formarono una sorta di "comunità etniche" a sé stanti e diverse tra loro, per razza e cultura.

Tuttavia, la matrice culturale degli immigrati, così diversa da quella degli autoctoni, determinò il problema dell'inserimento e dell'integrazione degli stranieri nella comunità locale.

Il governo britannico, si ritrovò a dover far fronte alle nuove esigenze, rivedendo e reimpostando le normative vigenti in materia di migrazione.

Nel 1962 fu emanato il primo *Commonwealth Immigrants Act*, che mirava a regolare i flussi migratori attraverso i cosiddetti "*employment voucher*", documenti che erano di tre categorie:

A) rilasciati a chi era già in attesa di un impiego.

B) rilasciato dalle Alte Commissioni britanniche nei paesi d'oltremare a chi era in possesso di specializzazioni o qualifiche professionali di cui il Regno Unito era carente.

C) assegnati a chiunque fosse in lista di attesa per un posto di lavoro attribuito sulla base del diritto di precedenza<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito: [www.opsi.gov.uk/revisedstatutes/acts/ukpga/1948](http://www.opsi.gov.uk/revisedstatutes/acts/ukpga/1948)

<sup>46</sup> U. Melotti, op. cit., p. 4.

<sup>47</sup> S. Collinsons, *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Bologna, 1993.



A seguito di questo atto, nel 1968 fu emanato il secondo *Commonwealth Immigrants Act*, che regolarizzava ulteriormente le entrate degli stranieri, limitando la libertà di circolazione degli individui che, pur essendo in possesso di un passaporto britannico, non godevano del diritto di residenza nel regno Unito, garantito dalla nascita dei genitori in Gran Bretagna.

Nel 1971, fu stipulato il terzo *Immigrants Act* al fine di regolarizzare ancora i flussi di entrata degli immigrati: furono introdotte disposizioni per il controllo dell'ammissione e del soggiorno dei cittadini stranieri e misure punitive per l'immigrazione clandestina. Quello del 1971, fu uno tra i primi atti concreti pattuiti dalla politica britannica per far fronte concretamente al problema della regolarizzazione dei flussi degli immigrati<sup>48</sup>.

Come si è detto precedentemente, gli stranieri che erano già entrati nel Paese, erano numerosi ed erano caratterizzati da culture così diverse da quella locale che già dagli anni '60 furono introdotte dal governo varie leggi per far fronte al problema dell'integrazione, mirate a favorire e tutelare le minoranze etniche immigrate. Infatti, nel 1965 fu varato il *Race Relation Act*, la prima legge contro la discriminazione per motivi di colore, razza, origine etnica o nazionale, nei luoghi pubblici.

Un'altra legge in materia di migrazioni fu istituita nel 1968, con il secondo *Race Relation Act* che vietava e riconosceva come reato di negare l'alloggio, l'occupazione o i servizi pubblici agli immigrati a causa del colore della pelle, della razza o di origini etniche differenti<sup>49</sup>.

Il terzo *Race Relation Act*, fu attuato nel 1976 e rafforzava ed estendeva ulteriormente i principi trattati in quelli precedenti. In particolare, esso era contro la discriminazione per motivi di razza, ed allargava i suoi principi, anche all'occupazione, l'istruzione e le funzioni pubbliche; inoltre, istituiva una Commissione per l'Uguaglianza razziale al fine di controllare che le normative vigenti venissero rispettate.

I provvedimenti governativi in materia di migrazioni della Gran Bretagna, dunque, erano fondati sulla parità dei diritti di autoctoni e stranieri, e miravano alla lotta contro la discriminazione e soprattutto riconoscevano e rispettavano le "alterità" culturali<sup>50</sup>.

Anche se ciò che è stato asserito fino ad ora lascia intendere che i provvedimenti adottati dalla Gran Bretagna in materia di migrazione miravano alla non discriminazione, all'accettazione e al riconoscimento delle diversità culturali degli stranieri, va pur sottolineato

<sup>48</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.britishcitizen.info/IA1971pdf](http://www.britishcitizen.info/IA1971pdf)

<sup>49</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.england-legislation.hmso.gov.uk](http://www.england-legislation.hmso.gov.uk)

<sup>50</sup> Ibidem.

che il dibattito sull' integrazione rimase molto vivo anche nella realtà anglosassone. L'immigrazione, infatti, continuava a suscitare da parte della comunità locale, forti reazioni emotive; basti pensare che per un lungo periodo gli asiatici furono considerati ufficialmente dagli autoctoni, come "blacks", "neri"<sup>51</sup>.

A tal proposito, uno studioso britannico di origine sud-africana, analizzando la questione dell'integrazione, definì la situazione dello straniero in Gran Bretagna, come condizione di "disuguaglianza segregata", condizione ben lontana dal concetto di integrazione<sup>52</sup>.

Gli anni '80 furono caratterizzati dall'approvazione del *British Nationality Act* (1981), che entrò in vigore dal 1 gennaio 1983. Attraverso questa legge, si ridefinirono le normative precedenti in merito all'ottenimento della cittadinanza e visti di ingresso nel Paese<sup>53</sup>.

Nel 1993 fu introdotto dal governo britannico l'*Asylum and Immigration Appeals*, con il quale si introdussero normative in merito al diritto di asilo e, nel 1996, l'*Asylum and Immigration Act*, atto più restrittivo, che modificava le leggi del 1971 per adottare nuovi provvedimenti nei confronti dei soggetti immigrati sottoposti al controllo; la legge tendeva, inoltre, ad adottare provvedimenti anche in merito all'occupazione degli immigrati e al diritto di asilo<sup>54</sup>.

Da quanto detto finora, si deduce che la politica migratoria britannica, rispetto a quella francese, ebbe un'impostazione molto flessibile nella gestione governativa in materia di immigrazioni, dimostrando di considerare il fenomeno come essenziale per la prosperità e lo sviluppo del Paese. In tale direzione e al fine di giungere ad una migrazione controllata, nel 2002 fu presentato dal governo il "*White paper secure Borders, Safe Havens: integration with diversità in Modern Britain*" in cui era riconosciuto che le immigrazioni legali e da parte di lavoratori specializzati<sup>55</sup> comportavano vantaggi consistenti, stimolando oltretutto la crescita e la creazione di posti di impiego anche in vista dei mutamenti dell'economia mondiale. In definitiva, tale documento era orientato all'accettazione della diversità culturale e sottolineava i vantaggi di quest'ultima sotto l'aspetto di arricchimento sociale e nella visione a lungo

<sup>51</sup> U. Melotti, op. cit., p. 4.

<sup>52</sup> J. Rex, *L'atteggiamento verso gli immigrati in Gran Bretagna*, in AAVV, *Italia Europa e nuove immigrazioni*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 1990, p. 67- 85.

<sup>53</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.eur.lex.europa.eu](http://www.eur.lex.europa.eu)

<sup>54</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.opsi.gov.uk/Acts/act1996](http://www.opsi.gov.uk/Acts/act1996).

<sup>55</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit., p. 49.

termine degli interessanti legami internazionali che mano a mano venivano a costituirsi con i paesi di origine dei flussi<sup>56</sup>.

In tal modo si propendeva verso il rispetto delle etnie differenti provenienti dai paesi del Commonwealth e, al tempo stesso, si mirava alla salvaguardia del modello di vita britannico.

Nel 2004 fu proposto dal governo un altro documento, l' "Asylum and Immigration Act 2004", in cui erano definite ulteriori disposizioni in materia di asilo e normative e sanzioni penali, per gli stranieri sbarcati senza un documento valido di viaggio.

A seguire nel 2005, fu prodotto dal governo il "Controlling our borders: Making migration work for Britain five year strategy for asylum and immigration", documento strategico che era orientato a facilitare la migrazione legale, favorendo l'ingresso dei lavoratori stranieri qualificati o specializzati<sup>57</sup>, e, allo stesso tempo, tendeva a restringere l'immigrazione illegale o per cause politiche<sup>58</sup>.

La Gran Bretagna nel 2006 applicò, inoltre, gli "Immigration (European Economic Area) Regulation 2006" al fine di regolare ulteriormente i flussi all'interno dello spazio economico europeo, attraverso misure specifiche e regolamenti sul diritto di soggiorno nel Regno Unito<sup>59</sup>.

Inoltre, è da ricordare che con l'*Identity Card Act* del 2006 si intensificarono i controlli contro l'uso fraudolento della carta d'identità, pena l'espulsione dal Paese<sup>60</sup>.

Similmente, poi, a quanto accaduto in Francia con la citata Legge Sarkozy (2006), nel 2007 in Gran Bretagna fu introdotto, al fine di regolarizzare oltremodo l'immigrazione, l'*UK Borders Act*<sup>61</sup>, con il quale si stabilì la registrazione biometrica per gli immigrati<sup>62</sup>.

Il modello politico britannico finora delineato, si dimostra sicuramente più flessibile rispetto a quello francese, in grado di far fronte a situazioni di incremento dei flussi migratori e capace di accettare le "alterità" culturali, riconoscendo agli immigrati anche dei privilegi. Nonostante questo, tuttavia, anche per la Gran Bretagna non è corretto parlare di vero multiculturalismo e di una completa integrazione degli stranieri nel paese, poiché spesso ancora oggi, questi ultimi sono considerati come "minoranza etnica".

<sup>56</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.legaly.london.gov.uk/mayor/refuges/doc/white\\_paper\\_response.rft](http://www.legaly.london.gov.uk/mayor/refuges/doc/white_paper_response.rft).

<sup>57</sup> Il "Programma per gli immigrati altamente qualificati", "Lo schema per gli Innovatori" o il "Programma per i laureati in Ingegneria", ne sono alcuni esempi.

<sup>58</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit., p. 49.

<sup>59</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Le norme entrarono in vigore il 31 gennaio 2008.

### 3.3 La Germania

Come è noto, pur essendo la Germania un paese che rispetto alla popolazione ha il più alto numero di stranieri immigrati, ideologicamente, tende ancora oggi a non riconoscersi come Paese d'immigrazione<sup>63</sup>.

Nonostante il fatto che sin dalla fine del secolo scorso e tra la metà degli anni '50 e '60 sia stato un Paese dove i flussi migratori erano numerosissimi, il governo tedesco ha improntato le sue politiche privilegiando un'immigrazione temporanea e di reclutamento della manodopera straniera per andare incontro alle esigenze dovute alla ricostruzione post-bellica e al successivo periodo di espansione in cui erano richiesti lavoratori specializzati<sup>64</sup>.

In Germania gli immigrati erano valutati secondo il modello *Gastarbeiter*, "lavoratori ospiti"<sup>65</sup>, individui la cui permanenza nel paese era determinata solo da impegni di lavoro e solo per un periodo limitato. In tal modo, dunque, vigeva un sistema di rotazione per i lavoratori stranieri che prevedeva il ritorno in patria quando la loro prestazione si fosse esaurita.

Questo tipo di politica, che presumeva che lo straniero conservasse la propria lingua e la propria cultura, è stata interpretata dagli studiosi del settore come funzionalista<sup>66</sup> verso gli individui immigrati, perché li "utilizzava" per implementare il mercato del lavoro tedesco, per aumentare i profitti del Paese e per garantire una stabilità sociale al popolo tedesco.

Degli stranieri era, dunque, apprezzato esclusivamente l'apporto economico a favore del Paese ed era, invece, contrastato il loro possibile insediamento definitivo. L'orientamento del governo tedesco non era affatto "assimilazionista" come in Francia, o "flessibile" come in Gran Bretagna, ma piuttosto favoriva la condizione precaria dell'immigrato, in vista di un apporto economico e funzionale al Paese.

Già dai primi anni '70, infatti, le norme legislative emanate dal governo tedesco, tendevano a favorire esclusivamente la condizione degli immigrati lavoratori attraverso la cosiddetta *Integration auf Zeit* o integrazione temporanea, che prevedeva il privilegio per gli interventi di prima accoglienza, come l'istituzione di dormitori a carico dei datori di lavoro. Questo tipo di politica era volta, inoltre, a non incentivare i ricongiungimenti familiari, tanto è che sia le iniziative sociali che culturali, sia soprattutto i programmi scolastici istituiti per i

<sup>63</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit., p. 48.

<sup>64</sup> U. Melotti, op. cit., p. 6.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit. p. 48.

figli degli stranieri erano orientati a privilegiare i legami con i paesi di origine, in vista del ritorno in madrepatria<sup>67</sup>.

Tra l'altro, l'ottenimento della cittadinanza per i figli degli immigrati risultava particolarmente difficoltoso, dato che era in vigore lo *Jus sanguinis*, secondo cui il diritto di cittadinanza di un individuo era determinato dalla cittadinanza del genitore<sup>68</sup>.

Nel 1973 in Germania fu imposta dal governo una consistente chiusura delle frontiere, che da un lato, favorì gli immigrati lavoratori che erano rimasti nel Paese dando vita alla cosiddetta "popolazione derivata dall'immigrazione", e dall'altro, provocò anche fenomeni di immigrazione clandestina e l'aumento del tasso di disoccupazione fra gli stessi immigrati legali<sup>69</sup>.

La politica di controllo adoperata nel '73 si basava giuridicamente sulla legge per gli stranieri del 1965, che era particolarmente restrittiva verso la presenza straniera nel Paese. Questa legge attribuiva alle autorità la completa decisione di concedere o meno il permesso di soggiorno; promuoveva l'espulsione per coloro i quali non avrebbero potuto provvedere a proprio carico al mantenimento personale e dei familiari<sup>70</sup> e prevedeva che il ricongiungimento familiare avvenisse dopo tre anni di permanenza nel Paese<sup>71</sup>.

Il preciso orientamento della politica tedesca in materia di migrazione, dipende chiaramente da fattori storici e culturali e dal vissuto particolare del Paese. Definita da sempre come uno Stato Nazionale, secondo le analisi di Melotti, "*La Nazione tedesca è stata concepita in termini oggettivi ed etnico culturali: un fatto di sangue e terra, in cui si esprime l'irriducibile specificità del popolo tedesco (...) dove l'appartenenza al popolo è stata sempre privilegiata rispetto all'appartenenza ad uno Stato*"<sup>72</sup>. Infatti, ad esempio, nonostante nel secondo dopoguerra ci sia stata la divisione del Paese in due Stati, imposta dai vincitori, i profughi tedeschi (provenienti dalla Repubblica tedesca o dalle zone del Reich passati all'Unione Sovietica), sono sempre stati considerati dalla legge, come potenziali cittadini a tutti gli effetti.

Questa determinata concezione dunque, ha contribuito non poco a preservare su ogni cosa l'omogeneità etnico -culturale del popolo tedesco. È per tale motivo dunque, che il governo tendeva a prevenire il radicamento degli immigrati ed a favorirne il soggiorno

<sup>67</sup> U. Melotti, op. cit., p. 7.

<sup>68</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit. p. 48.

<sup>69</sup> U. Melotti, op. cit., p. 7.

<sup>70</sup> L'espulsione era prevista anche per una semplice richiesta di assistenza sociale.

<sup>71</sup> P. Basso, F. Perocco, *Gli immigrati in Europa*, Franco Angeli, 2003, p. 7.

<sup>72</sup> U. Melotti, op. cit., p. 8.

temporaneo col conseguente ritorno in patria, proprio per fare sì che non fosse confuso lo status di straniero o immigrato, con quello di cittadino tedesco<sup>73</sup>.

Verso la fine degli anni '80, oltre 1,5 milioni di persone, provenienti dai paesi dell'Est, immigrarono in Germania prima dell'unificazione dei due Stati tedeschi.

Negli anni '90, continuarono a sopraggiungere figli di immigrati nati in Germania; familiari arrivati attraverso il ricongiungimento, lavoratori a tempo determinato, profughi di guerra richiedenti asilo politico<sup>74</sup> e, di conseguenza, iniziò anche a complicarsi la convivenza tra questi ultimi e gli autoctoni.

Durante il governo Kohl (1982-1999), venne istituita la nuova legge sugli stranieri che rafforzò i principi della legge precedente del 1983, orientata ad agevolare il rientro nel Paese di origine per gli immigrati, prevedendo anche i cosiddetti "premi di ritorno" (10.500 marchi per gli immigrati disoccupati o in cassa integrazione) e l'esborso anticipato di prestazioni legate alla previdenza sociale o agli assegni familiari<sup>75</sup>.

Il fulcro della politica di immigrazione tedesca restava il permesso di soggiorno, le cui norme di riferimento risultavano poco definite e a sfavore dell'immigrato.

In particolare, la "Legge sul diritto di soggiorno" era basata su direttive secondo cui lo straniero doveva avere una sistemazione adeguata, disponibilità di mezzi di sostentamento (dunque anche un permesso di lavoro), fedeltà all'ordine democratico e conoscenza sufficiente della lingua tedesca. Egli, inoltre, doveva essere incensurato e non doveva avere bisogno di assistenza pubblica<sup>76</sup>.

Nel 1999, il governo tedesco adottò una nuova "Legge sulla cittadinanza" (Auslandergesetz) a sostituzione di quella precedente (1913), in cui prevaleva ancora lo *Jus sanguinis* e che prevedeva un lungo iter burocratico. La nuova legge, presentata dal Ministro social-democratico Schily ed entrata in vigore nel 2000, determinò dei significativi cambiamenti in materia di migrazioni. Furono introdotte alcune norme dello *Jus soli*, in base alle quali un bambino nato in Germania poteva essere considerato cittadino tedesco se uno dei genitori viveva da almeno 8 anni nel Paese ed era in possesso, legalmente e ininterrottamente, del diritto di soggiorno. Nel caso in cui, poi, i genitori avessero cittadinanze distinte, il

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> P. Basso, F. Perocco, op cit., p. 10.

<sup>75</sup> Ibidem

<sup>76</sup> Ibidem.

bambino, aveva l'opportunità di decidere la propria cittadinanza, al compimento della maggiore età<sup>77</sup>.

A partire dal 2001, successivamente agli avvenimenti dell'11 settembre negli USA, fu riesaminata ulteriormente la legislazione in materia di migrazione che rafforzava e ribadiva l'orientamento restrittivo delle politiche fino ad allora adoperate rispetto al controllo dei flussi ed al privilegio verso gli immigrati lavoratori<sup>78</sup>.

Nel 2005 il governo tedesco, guidato da Gerhard Schroeder della coalizione rosso-verde, emanò una nuova "Legge sull'immigrazione" (Aufenthaltsgesetz) che pur essendo ancora molto restrittiva, tendeva a privilegiare nettamente gli stranieri altamente qualificati, ai quali fin dall'inizio, era offerto un titolo di soggiorno che dopo 5 anni garantiva il permesso di soggiorno di durata illimitata. Inoltre, la legge tendeva ad incentivare l'immigrazione dell'intero nucleo familiare<sup>79</sup>.

Tra il 2005 e il 2007, sotto il governo Merkel di centro destra, la politica tedesca si dedicò anche alla vera e propria integrazione degli stranieri nel Paese che fino a quegli anni era stata sottovalutata se non contrastata. Furono, infatti, istituiti corsi di lingua obbligatori, considerati fondamentali per concretizzare un reale processo di integrazione, corsi di cultura della Germania ed inoltre, il governo stanziò fondi consistenti (circa 100 milioni di euro l'anno), per interventi a favore dell'integrazione straniera<sup>80</sup>.

### **3.4 La Spagna**

La Spagna e l'Italia, rispetto ai Paesi finora considerati rappresentano entrambi casi particolari in merito alla gestione delle politiche di migrazione.

Infatti, mentre Francia, Germania e Gran Bretagna come si è potuto constatare nei paragrafi precedenti erano e sono ancora oggi Paesi di immigrazione, l'Italia e la Spagna invece, prima degli anni '80, erano sostanzialmente Paesi di emigrazione, diventati solo in un secondo momento meta privilegiata di ingenti flussi di migranti<sup>81</sup>. Per tale motivo, sia la Spagna che l'Italia, rispetto agli altri paesi di "vecchia immigrazione", erano caratterizzati da

<sup>77</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.immigratininformation.org](http://www.immigratininformation.org) e [www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org).

<sup>78</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit., p. 48.

<sup>79</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org): *Germania, in vigore la nuova legge sull'immigrazione, 2007*.

<sup>80</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org) e [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).

<sup>81</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit., p. 46.

politiche quantomeno poco efficaci in materia di migrazione che, dunque, non rendevano semplice la gestione dei flussi migratori<sup>82</sup>.

Il periodo di immigrazione in Spagna, coincise con il periodo in cui negli altri paesi, come la Francia e la Germania, si iniziarono ad avviare le cosiddette politiche di stop verso i flussi migratori. In particolare, a metà anni '80, quando entrò a far parte dell'UE ed iniziò a crescere economicamente, lo stato spagnolo iniziò ad attrarre numerosi flussi di immigrati che provenivano per lo più dal Marocco e dai paesi latino-americani, attraversati da una profonda crisi economica<sup>83</sup>.

In quegli anni (1985), era vigente la *Ley Organica n. 7* sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna. In realtà, questa legge, nonostante la sua denominazione che focalizzava l'attenzione sui diritti degli immigrati, fu approvata dal governo al fine di regolarizzare i flussi entranti nel Paese. Gli immigrati, infatti, erano considerati come "presenze temporanee" e, di conseguenza, era ostacolato il loro accesso al mondo del lavoro ed era impedito il ricongiungimento familiare<sup>84</sup>.

Soltanto a partire dal '96, il governo, riconoscendo l'immigrazione come fenomeno strutturale, si adoperò a concedere agli immigrati alcuni dei diritti che rendessero anche possibile la loro integrazione nel Paese.

Nel 1998, il tema dell'integrazione degli immigrati fu affrontato formalmente da tre partiti politici, tra cui *Izquierda Unida, Convergencia e Unió e Grupo Mixto* (tranne dal Partido Popular che governò nel 1996), e portò a realizzare la *Ley 4/2000* sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna, entrata in vigore nel gennaio 2000. Questa legge chiariva ulteriormente i diritti dell'immigrato, istituiva un sistema di quotazione per i lavoratori temporanei, includeva il ricongiungimento familiare, spronava all'integrazione, vietando la discriminazione, e creava un netto contrasto con la precedente legge in vigore, rivolta quasi ed esclusivamente al controllo dei flussi. La *Ley 4/2000* fu ampiamente criticata dal *Partido Popular* che la riteneva troppo permissiva nei confronti dello straniero e non in linea con i principi restrittivi dell'UE<sup>85</sup>.

Intanto, in effetti, in quel periodo dato lo scarso controllo dei flussi, aumentò il numero di presenze illegali nel Paese e aumentarono anche gli spiacevoli sentimenti xenofobi degli autoctoni nei confronti degli immigrati.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Per ulteriori approfondimenti si consiglia di consultare il sito [www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org).

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Ibidem.



In risposta alla precedente legge, nel marzo del 2000, fu approvata dal governo Aznar, la *Ley 8/2000* che si rivelò molto più restrittiva. In tale normativa, il governo attuava misure d'intervento specifiche sul mercato del lavoro, prevedeva sanzioni per coloro che favorivano l'immigrazione clandestina, per i datori di lavoro che assumevano lavoratori a nero e prevedeva l'espulsione degli stranieri illegali<sup>86</sup>, mettendo da parte il discorso sull'integrazione degli stranieri.

In sintesi, i requisiti previsti per l'immigrato che entrava nel paese erano: il possesso di documenti validi di identità, la dimostrazione che quest'ultimo potesse sostenersi a proprio carico e lo scopo del suo soggiorno in Spagna<sup>87</sup>.

Nel dicembre 2003 entrò in vigore la *Ley 14/2003* a favore dell'integrazione sociale. Con questa legge il governo prevedeva che le offerte di lavoro stagionale dovevano prevalentemente esser indirizzate agli stranieri provenienti dai paesi con cui la Spagna avesse pattuito accordi sul regolamento dei flussi (Polonia, Bulgaria e Romania)<sup>88</sup>.

Inoltre, in quell'anno il governo fece entrare in vigore un nuovo codice sulla nazionalità che permetteva l'acquisizione della cittadinanza a coloro che discendevano dagli esiliati di guerra tra il '36 e il '39 e ai figli nati prima dell'82 da madre spagnola e padre straniero, che prima non godevano di questo diritto. In tal caso vigeva il principio dello *Jus sanguinis* e, al compimento della maggiore età, l'immigrato di origine spagnola aveva l'opportunità di decidere per quale cittadinanza optare.

Per ciò che riguardava la naturalizzazione, questa poteva essere concessa ai rifugiati politici dopo 5 anni; ai cittadini di Andorra, delle Filippine, della Guinea Equatoriale, del Portogallo e dell'America Latina, dopo 2 anni; mentre ai nati all'estero, figli di almeno un genitore spagnolo, dopo 1 anno.

Riguardo invece il diritto di voto, il governo spagnolo, sin dall'85, concedeva allo straniero di votare nelle elezioni municipali secondo un criterio di reciprocità e, quindi, esclusivamente a patto che ai cittadini spagnoli venisse concesso lo stesso diritto di voto nei paesi da cui provenivano gli immigrati<sup>89</sup>.

Nel marzo 2003 il governo avanzò l'intenzione di modificare nuovamente la legge sull'immigrazione, al fine di migliorare le procedure della gestione amministrativa, di

<sup>86</sup> A. Guarneri, op. cit., p.21.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Ibidem.

rafforzare gli strumenti rispetto alle sanzioni, di incorporare le normative statali a quelle europee e di stipulare accordi bilaterali per le regolarizzazioni degli immigrati<sup>90</sup>.

Nel 2004, dopo otto governi conservatori eletti, alle elezioni politiche salì al vertice il governo con a capo Josè Luis Zapatero. La politica spagnola mutò il suo orientamento incentivando nuovi ingressi nel mercato del lavoro e usando anche la possibilità offerta dal lavoro stagionale. Il processo migratorio fu, inoltre, considerato necessario anche per la crescita economica del Paese<sup>91</sup> e vi fu un'intensa campagna di regolamentazione degli immigrati irregolari per contrastare il cosiddetto lavoro sommerso, laddove il datore di lavoro doveva dimostrare di aver stipulato un regolare contratto di lavoro<sup>92</sup>.

Nel 2005 fu attuata la sanatoria verso gli immigrati che possedevano un contratto di lavoro regolare, presenti nel territorio da almeno tre mesi prima dell'inizio del contratto e per coloro che erano incensurati<sup>93</sup>.

Inoltre, tra il 2005 e il 2007 furono attuate nuove misure per incentivare il ritorno degli immigrati che in Spagna erano rimasti senza un'occupazione lavorativa e istituiti microcrediti per consentire loro di avviare attività economiche nei paesi di origine<sup>94</sup>.

In definitiva, in quegli anni il governo spagnolo, a differenza di quelli precedenti (molto restrittivi verso l'ingresso degli immigrati e poco sensibili alla loro integrazione), si orientò nell'accogliere la presenza straniera come possibile risorsa per la crescita sia del paese di arrivo che di quello di origine, in vista di un'auspicabile armonizzazione comunitaria<sup>95</sup>.

Anche se le politiche adottate dal nuovo governo non persero di vista i criteri di controllo dei flussi adottando nuove regolamentazioni ed una più strutturata programmazione delle normative vigenti in materia di immigrazione, non riuscirono, tuttavia, ad ottenere risultati soddisfacenti soprattutto nel ridurre il numero degli immigrati irregolari e clandestini<sup>96</sup>.

<sup>90</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit., p. 51. La Spagna firmò vari accordi bilaterali con i maggiori paesi di origine degli immigrati per semplificare il rimpatrio degli irregolari.

<sup>91</sup> Cfr. Jan Niessen e Cognomi Schibel, (MPG), op. cit.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Cfr. Jan Niessen e Cognomi Schibel, (MPG), op. cit.

<sup>95</sup> B. Caruso, *Le politiche di regolazione dell'immigrazione nei paesi del Sud Europa tra controllo e promozione del welfare. Recenti tendenze in Italia e in Spagna*, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap10/caruso.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap10/caruso.pdf)

<sup>96</sup> I. Caruso e B. Venditto, op. cit., p. 51.

### **3.5 L'Italia**

Il caso italiano, come già detto nel paragrafo precedente, fino ad un determinato periodo può essere uguagliato a quello spagnolo, mentre la gestione governativa delle sue politiche in materia di migrazione si dimostra molto differente dagli altri paesi analizzati nel presente studio.

L'Italia infatti, da paese di emigrazione diventò negli anni '70, nonostante la profonda crisi economica, un paese di immigrazione.

Inizialmente i flussi di migranti, trovando chiuse le frontiere degli altri paesi, si riversarono in Italia, che considerandosi ancora un Paese di emigrazione, era politicamente carente di normative specifiche ed aveva lasciato i suoi confini aperti, privi di un adeguato controllo dei flussi.

Molti immigrati entrarono in Italia per motivi economici e per la facilità di accesso e a questi flussi si aggiunsero rifugiati politici provenienti dai più svariati paesi come Argentina, Cile, Brasile, Palestina, Libia, Iran, Somalia, ed altri ancora.

Negli anni '80 i flussi continuarono ad intensificarsi, sia per la crisi economica subita dai Paesi del Terzo Mondo, sia per le ulteriori restrizioni attuate dagli altri paesi europei verso l'immigrazione legale e quella clandestina<sup>97</sup>.

L'Italia, pertanto, che mai, prima di quest'epoca, aveva considerato il fenomeno dell'immigrazione, dovette adattarsi a fronteggiare il fenomeno, mancando completamente di un progetto politico e sociale adatto ad affrontare la delicata situazione.

Solo per apportare alcuni significativi esempi, secondo i dati del Ministero dell'Interno basati sui permessi di soggiorno rilasciati dalle questure, nel corso degli anni '70 il numero degli stranieri presenti legalmente in Italia si raddoppiò dai 150.000 circa ai 300.000 circa negli anni '80, non considerando le numerose presenze illegali che contribuivano a far salire ulteriormente il numero.

In tale contesto, la situazione italiana era critica e, al problema dell'incapacità di gestire la crescita smisurata delle presenze straniere legali ed illegali, si aggiungeva la questione, ancora oggi irrisolta e tanto discussa, della carenza di occupazione lavorativa, spesso causa di una criminalità diffusa e del lavoro a nero (ambulante di strada, lavaggio di vetri).

Gli immigrati che disponevano di un lavoro "regolare", poi, erano impiegati prevalentemente nel settore terziario (servizi domestici, imprese di pulizia, ecc...).

<sup>97</sup> U. Melotti, op. cit., p. 10.

La particolare condizione italiana, finora delineata, si venne a determinare in maniera evidente sia a causa delle specifiche caratteristiche enunciate, ma anche a causa di un determinato vissuto storico del paese. Lo Stato Nazionale italiano infatti, venne a costituirsi tardivamente e senza la partecipazione delle masse popolari, che quando iniziarono a collaborare con esso, furono perseguitate dal regime antipopolare e autoritario del fascismo. In particolare, il retaggio culturale dell'Italia, nazione debole, con uno scarso senso dello Stato, caratterizzata spesso dalla latitanza delle istituzioni e, dunque, priva di un solido progetto politico e sociale, ha influito molto a determinare una grande confusione negli orientamenti politici del governo, incapace di gestire anche il processo delle politiche immigratorie. In questa particolare situazione nella quale il governo inizialmente tendeva anche a minimizzare il problema dell'immigrazione e dell'integrazione degli stranieri, nel 1986 fu varata la Legge 943 "sulle Norme in materia di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine"<sup>98</sup>.

Questa legge era orientata per lo più a riconoscere a tutti i lavoratori presenti legalmente in Italia (in seguito all'accertamento di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari)<sup>99</sup>, gli stessi diritti giuridici dei lavoratori italiani, il ricongiungimento familiare, il diritto all'uso dei servizi sociali, sanitari e formativi<sup>100</sup>. Inoltre, la legge prevedeva per gli immigrati il diritto di organizzare delle associazioni proprie e di mantenere la propria cultura.

Nel 1990 entrò in vigore una nuova legge, la n. 39/ 1990 o legge Martelli, dal nome del Vicepresidente del Consiglio incaricato in quegli anni in materia di immigrazione<sup>101</sup>. Questa legge era orientata ad attuare interventi a favore dell'integrazione sociale e culturale, garantiva per gli stranieri regolari l'iscrizione gratuita all'assistenza sanitaria pubblica per tre anni, stabiliva un nuovo principio di programmazione degli ingressi<sup>102</sup> e stanziava fondi per implementare il diritto alla casa e all'educazione<sup>103</sup>.

In sostanza, la legge tendeva ad equiparare i diritti degli immigrati regolari a quelli degli autoctoni senza imporre loro l'acquisizione della cittadinanza come condizione necessaria per poterne usufruire<sup>104</sup>.

Nel 1992 fu attuata la nuova legge sulla cittadinanza, L. n. 91/2002, che prevedeva il principio dello *Jus sanguinis* e agevolazioni per l'acquisizione della cittadinanza italiana solo

<sup>98</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>99</sup> A. Guarneri, op. cit., p. 10.

<sup>100</sup> Il diritto all'educazione fu poi esteso, nel 1994 anche ai figli degli immigrati regolari, secondo le convenzioni internazionali in materia.

<sup>101</sup> A. Guarneri, op. cit., p. 10.

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Ibidem.

per alcune categorie di stranieri come ex cittadini italiani, coniugi di cittadini italiani, giovani nati in Italia da genitori stranieri, mentre, invece, era discriminatoria nei confronti dei cittadini non appartenenti alla Comunità europea.

Nel 1995 fu emanato il Decreto Dini 19/1995 che introduceva misure più restrittive sia nei confronti dei clandestini, sia nei riguardi degli immigrati regolari ed era orientato più al controllo delle frontiere che all'effettiva integrazione degli stranieri nel Paese<sup>105</sup>. Tuttavia, questo decreto, riproposto per quattro volte, decadde non diventando mai legge.

Nel 1998 fu introdotta la Legge Turco- Napolitano, (dal nome del Ministro della Solidarietà sociale Livia Turco e dal Ministro dell'Interno Giorgio Napolitano), confluita nel D. Lgs. n. 286 detto Testo Unico delle disposizioni in materia di immigrazione. Questa legge prevedeva efficaci misure per l'integrazione degli immigrati e dei provvedimenti per l'immigrazione clandestina che cresceva sempre più<sup>106</sup>. Fu istituita una carta di soggiorno permanente per gli immigrati regolari residenti da almeno cinque anni nel paese; permessi di sei mesi per il lavoro stagionale; agevolazioni per l'esercizio del lavoro autonomo; misure specifiche per i ricongiungimenti familiari e l'introduzione di iniziative sociali e culturali<sup>107</sup> a favore dell'integrazione degli immigrati, grazie all'attivazione di organizzazioni operanti nel terzo settore e create ad hoc<sup>108</sup>.

Nonostante le misure legislative della legge Turco Napolitano, contro l'immigrazione clandestina, e lo sfruttamento degli immigrati, in quel periodo continuarono ad esserci, nelle coste meridionali italiane, numerosi sbarchi clandestini<sup>109</sup>.

Il 10 settembre del 1992 entrò in vigore una nuova legge sull'immigrazione 189/2002, la Legge Bossi-Fini, nota anche per le sue misure restrittive nei confronti degli immigrati. Questa legge rafforzava la precarizzazione dell'immigrazione regolare e accorciava i tempi di tolleranza di disoccupazione per gli immigrati regolari già presenti nel Paese, introducendo l'obbligo della stipula di un contratto di lavoro dal Paese di origine, come unica modalità di ingresso<sup>110</sup>.

La legge era caratterizzata dal collegamento tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro; da una maggiore severità nei confronti delle richieste di asilo politico; dal prolungamento del periodo di trattenimento nei centri di permanenza temporanea (di trenta giorni); dall'utilizzo della Marina militare per il controllo dei traffici clandestini. Inoltre, il

<sup>105</sup> A. Guarneri, op. cit., p. 10.

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> U. Melotti, op. cit., p. 12.

<sup>108</sup> A. Guarneri, op. cit., p. 11.

<sup>109</sup> U. Melotti, op. cit., p. 12.

<sup>110</sup> A. Guarneri, op. cit., p. 12.

permesso di soggiorno non poteva avere validità maggiore di due anni<sup>111</sup>, ma poteva essere rinnovato per un tempo non superiore a quello stabilito dal rilascio iniziale. In caso di perdita del lavoro, lo straniero poteva iscriversi al collocamento solo per la durata residua stabilita dal permesso di soggiorno, alla cui scadenza era costretto ad abbandonare il paese<sup>112</sup>. Venne introdotto il principio della priorità dell'occupazione nazionale e comunitaria, secondo cui il centro per l'impiego, prima di assumere un lavoratore straniero doveva verificare prima la disponibilità di lavoratori italiani o comunitari.

Per ciò che riguarda il ricongiungimento familiare, questo venne esteso anche ai figli maggiorenni invalidi a carico.

Inoltre, fu aumentato a sei anni il tempo necessario di residenza per poter richiedere la carta di soggiorno permanente e furono proposti programmi di formazione professionale, approvati da istituzioni italiane nei paesi di origine<sup>113</sup>.

Infine, fu prevista una sanatoria per colf e badanti (che dava la possibilità al datore di lavoro di mettere in regola una persona per l'attività domestica e più persone per l'assistenza agli anziani), a favore degli stranieri presenti in Italia nei tre mesi antecedenti l'entrata in vigore della legge<sup>114</sup>.

La legge Bossi- Fini del 2002 rafforzò ulteriormente i suoi principi nella Legge del 24 luglio 2008 n. 125, detta Nuovo Pacchetto di Sicurezza, varato al fine di “contrastare fenomeni di illegalità diffusa collegati all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata”.

L'Italia non ha ancora risolto i suoi problemi nella gestione delle politiche migratorie e spesso ci si chiede se questo possa dipendere dalla reale inesperienza italiana in materia, o se sia dovuto anche a scelte politiche perseguite intenzionalmente verso la presenza straniera nel Paese<sup>115</sup>.

Il dibattito sull'immigrazione è ancora oggi molto acceso e la strada verso la risoluzione appare purtroppo, ancora molto lontana.

<sup>111</sup> In merito alla richiesta di soggiorno, lo straniero doveva sottoporsi a “rilievi dattiloscopici”.

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> Ibidem.

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> G. Sciortino, *L'inclusione degli immigrati*, tratto da FIERI- forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione.

#### **4. Conclusioni**

Analizzate le politiche europee in materia di migrazione e la legislazione dagli anni '80 al 2007 nei Paesi oggetto di studio, emerge che il fenomeno dell'immigrazione è ancora oggi affrontato con molta difficoltà.

Sia la legislazione comunitaria che quella dei singoli Paesi presi in esame, è ancora molto lontana dalla tanto auspicata armonizzazione internazionale, anche se ciascun paese ha tentato di far fronte al fenomeno immigratorio in maniera peculiare, interpretandolo in relazione al proprio vissuto storico, alla propria cultura di appartenenza.

La Francia ha gestito la sua legislazione assimilando a sé l'immigrato, causando spesso per quest'ultimo, la perdita della cultura di origine; la Gran Bretagna, invece, ha usato nei confronti dell'immigrato una certa flessibilità, determinando però, una reciproca estraneità tra cittadino britannico e straniero; la Germania ha funzionalmente "utilizzato" la presenza dell'immigrato, per beneficiare economicamente della forza lavoro di cui aveva bisogno, solo temporaneamente, e la Spagna e l'Italia hanno promosso una politica tampone per far fronte ad un fenomeno a loro ancora troppo estraneo ed esploso inaspettatamente.

In generale, dal confronto delle cinque diverse organizzazioni politiche in materia di immigrazione analizzate non è stato possibile estrapolare un modello comune, ma solo casi diversi che tuttavia hanno talvolta dei punti in comune.

Nello specifico, in base alle differenze emerse rispetto alla gestione delle politiche, non è ancora possibile individuare un modello ideale, in cui le politiche di immigrazione e l'integrazione degli stranieri, siano gestite in maniera del tutto adeguata.

Purtroppo dall'analisi effettuata emerge che il fenomeno migratorio, divenuto elemento centrale dell'agenda politica dei diversi governi, continua ad essere percepito in ogni Paese come problema e non come risorsa o opportunità di arricchimento, ma spesso come elemento di conflitto e dibattito.

In definitiva, l'orientamento generale, sia comunitario che di ogni singolo Paese, come si è potuto notare, è volto da un lato a rafforzare le politiche di frontiera nei confronti dei nuovi ingressi, dall'altro si sforza di attuare strategie adeguate che favoriscano l'inserimento degli stranieri entrati in modo regolare, ma queste ultime sono ancora troppo deboli, poco strutturate e di conseguenza non efficaci per giungere ad un reale risultato di integrazione.

Inoltre, sono ancora troppe e svariate le emergenze da affrontare, come, ad esempio, quelle della clandestinità e dell' illegalità, in cui molte volte lo straniero è costretto a sopravvivere.

Si può, pertanto, affermare che, anche se rispetto agli anni '80 si sono verificati notevoli cambiamenti sia nelle politiche comunitarie che in quelle di ogni singolo stato, l'obiettivo di poter vivere il fenomeno dell'immigrazione non come problema, ma come vantaggio per il paese di accoglienza come per quello di origine non sia stato raggiunto.

Evidentemente ciò potrà attuarsi soltanto se i governi riusciranno ad attivare in modo più efficace e concreto un'armonizzazione a livello internazionale dei propri orientamenti politici e normativi, incrementando oltremodo la cooperazione di sviluppo per la gestione dei processi migratori.



## Bibliografia

Agenzia romana per la preparazione del Giubileo (2000). *Migrazioni, scenari per il XXI secolo*. Convegno internazionale, Roma, 12-14 luglio, vol. I-II.

Basso P., Perocco F., *Gli immigrati in Europa*, Franco Angeli, 2003.

Bonifazi, C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998.

Caruso I. e Venditto B., *Le politiche di regolazione dell'immigrazione nei paesi del Sud Europa tra controllo e promozione del welfare. Recenti tendenze in Italia e in Spagna*, in [www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap10/caruso.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap10/caruso.pdf)

Caruso I., *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2007*, a cura di P. Malanima, Il Mulino, Bologna, 2007.

Caruso I. e Venditto B., *Rapporto sulle economie del Mediterraneo Edizione 2009*, a cura di P. Malanima, Il Mulino, Bologna, 2009.

CESPI. *Il governo dei processi migratori nel quadro europeo: obiettivi, strumenti, problemi*. In Agenzia romana per la preparazione del Giubileo (2000), vol. I.

Collinsons S., *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Bologna, 1993.

Cellamare G., *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione Europea*, Torino, G. Giappichelli editore, 2006.

Council of Europe, *Recent demographic developments in Europe*, Strasbourg, 2004.

Guarneri A., "Le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali", Working Paper 05/05 IRPPS-CNR, 2005.

International Migration Outlook: Sopemi, 2008.

Licastro G., *L'immigrazione nell'Unione Europea: un cammino difficile*, testo consultabile sul sito [www.diritto.it/materiali/europa/licastro.pdf](http://www.diritto.it/materiali/europa/licastro.pdf)

Melotti U., *L'immigrazione: una sfida per l'Europa*, Edizioni Associate, Roma, 1992.

Natale M., Strozza S., *Gli immigrati stranieri in Italia. Quanti sono, chi sono, come vivono*. Cacucci, Bari, 1997.

Niessen J., Schibel C., Thompson C., *Current Immigration debates in Europe: A publication of the European Migration Dialogue*, Commissione Europea, Brussels/Roma, 2005.

Niessen J. e Schibel C. (MPG), *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore*, Commissione Europea, Lussemburgo, seconda edizione 2007.

OECD (vari anni). SOPEMI. *Trends in International Migration. Annual Report.*

Pittau F., *XV Rapporto sull'immigrazione "Immigrazione è globalizzazione"*, Dossier Statistico Caritas/Migrantes, Roma, 2005.

Rex J., *L'atteggiamento verso gli immigrati in Gran Bretagna*, in AAVV, *Italia Europa e nuove immigrazioni*, Fondazione G.Agnelli, Torino, 1990.

Sciortino G., *L'inclusione degli immigrati*, tratto da FIERI- forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione.

Sciortino G., *Migrazioni e nuove eterogeneità etniche*, in L.Sciolla (a cura di), *Processi e trasformazioni sociali. La società europea dagli anni sessanta a oggi*, Bari: Laterza, 2009.

Stocchiero A., Mezzetti P., *Le esperienze delle regioni e degli enti locali italiani nel campo della cooperazione decentrata per il co-sviluppo. Una rassegna ragionata*. Documento di base per le Commissioni II e III della Conferenza di Bari su "Partenariato interregionale e politiche migratorie" (23- 24 ottobre 2003), Documento pdf tratto dal sito web: [www.cespi.it](http://www.cespi.it).

Stocchiero A., *Migranti e cooperazione decentrata italiana per lo sviluppo africano*, 2004 – documento tratto dal sito web: <http://www.cespi.it>.

Tesauro G., *Diritto Comunitario*, Padova, Cedam, 2008.

Sami N., *Où va la France?*, in "Le Monde", Paris, 18 Giugno 1993.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision.*

## **Sitografia**

[www.europa.eu/abc/treaties/index\\_it.htm](http://www.europa.eu/abc/treaties/index_it.htm)

[www.diritto.it/materiali/europa/licastro.pdf](http://www.diritto.it/materiali/europa/licastro.pdf)

[www.europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_it.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_it.htm)

[www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm).

[www.ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/index\\_it.htm](http://www.ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/index_it.htm)

[www.vie-publique.fr/politique-publiques/politique-immigration/index](http://www.vie-publique.fr/politique-publiques/politique-immigration/index)

[www.opsi.gov.uk/revisedstatutes/acts/ukpga/1948](http://www.opsi.gov.uk/revisedstatutes/acts/ukpga/1948)

[www.britishcitizen.info/IA1971pdf](http://www.britishcitizen.info/IA1971pdf)

[www.england-legislation.hmso.gov.uk](http://www.england-legislation.hmso.gov.uk)

[www.eur.lex.europa.eu](http://www.eur.lex.europa.eu)

[www.opsi.gov.uk/Acts/act1996](http://www.opsi.gov.uk/Acts/act1996)

[www.legaly.london.gov.uk/mayor/refuges/doc/white\\_paper\\_response.rft](http://www.legaly.london.gov.uk/mayor/refuges/doc/white_paper_response.rft)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.immigratinformation.org](http://www.immigratinformation.org)

[www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org)

[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)

[www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org)

[www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it)

[www.un.org](http://www.un.org)

[www.cespi.it](http://www.cespi.it)

[www.statistica.unimib.it](http://www.statistica.unimib.it)



## Appendice

| <b>Tab. 1. Flussi migratori e Popolazione in Francia dal 1990 al 2010<sup>1</sup></b> |             |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|   | <b>1990</b> | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> |
| Stima del numero di migranti  | 5 897 267   | 6 085 004   | 6 278 718   | 6 478 599   | 6 684 842   |
| Popolazione (migliaia)  | 56 842      | 57 999      | 59 128      | 61 013      | 62 637      |
| Numero di donne migranti  | 2 897 891   | 3 038 499   | 3 185 929   | 3 303 830   | 3 426 094   |
| Numero di uomini migranti   | 2 999 376   | 3 046 505   | 3 092 789   | 3 174 769   | 3 258 748   |
| Percentuale dei migranti sul totale della popolazione                                 | 10,4        | 10,5        | 10,6        | 10,6        | 10,7        |

Note: <sup>1</sup>Dati da metà anno.

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*.

| <b>Tab. 2. Flussi migratori e Popolazione in Gran Bretagna dal 1990 al 2010<sup>1</sup></b> |             |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Indicatore</b>   | <b>1990</b> | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> |
| Stima del numero di migranti  | 3 716 271   | 4 190 617   | 4 789 678   | 5 837 750   | 6 451 711   |
| Popolazione (migliaia)  | 57 238      | 58 042      | 58 907      | 60 261      | 61 899      |
| Numero di donne migranti  | 1 927 055   | 2 195 758   | 2 533 579   | 3 106 557   | 3 453 938   |
| Numero di uomini migranti   | 1 789 216   | 1 994 859   | 2 256 099   | 2 731 193   | 2 997 773   |
| Percentuale dei migranti sul totale della popolazione                                       | 6,5         | 7,2         | 8,1         | 9,7         | 10,4        |

Note: <sup>1</sup>Dati da metà anno.

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*.

| <b>Tab. 3. Flussi migratori e Popolazione in Germania dal 1990 al 2010<sup>1</sup></b> |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Indicatore</b>  | <b>1990</b> | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> |
| Stima del numero di migranti   | 5 936 181   | 8 991 806   | 9 980 722   | 10 597 895  | 10 758 061  |
| Popolazione (migliaia)   | 79 433      | 81 622      | 82 075      | 82 409      | 82 057      |
| Numero di donne migranti   | 2 643 053   | 4 026 224   | 4 658 515   | 4 946 582   | 5 021 339   |
| Numero di uomini migranti  | 3 293 128   | 4 965 582   | 5 322 207   | 5 651 313   | 5 736 722   |
| Percentuale dei migranti sul totale della popolazione                                  | 7,5         | 11          | 12,2        | 12,9        | 13,1        |

Note: <sup>1</sup>Dati da metà anno.

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*.

| <b>Tab. 4. Flussi migratori e Popolazione in Spagna dal 1990 al 2010<sup>1</sup></b> |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Indicatore</b>  | <b>1990</b> | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> |
| Stima del numero di migranti   | 829 705     | 1 041 191   | 1 752 869   | 4 607 936   | 6 377 524   |
| Popolazione (migliaia)   | 38 839      | 39 391      | 40 264      | 43 060      | 45 317      |
| Numero di donne migranti   | 433 032     | 536 997     | 878 353     | 2 197 082   | 3 056 070   |
| Numero di uomini migranti  | 396 673     | 504 194     | 874 516     | 2 410 854   | 3 321 454   |
| Percentuale dei migranti sul totale della popolazione                                | 2,1         | 2,6         | 4,4         | 10,7        | 14,1        |

Note: <sup>1</sup>Dati da metà anno.

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*.

| <b>Tab. 5. Flussi migratori e Popolazione in Italia dal 1990 al 2010<sup>1</sup></b> |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Indicatore</b>  | <b>1990</b> | <b>1995</b> | <b>2000</b> | <b>2005</b> | <b>2010</b> |
| Stima del numero di migranti   | 1 428 219   | 1 723 412   | 2 121 688   | 3 067 656   | 4 463 413   |
| Popolazione (migliaia)   | 56 998      | 57 207      | 57 116      | 58 645      | 60 098      |
| Numero di donne migranti   | 785 805     | 937 893     | 1 144 997   | 1 641 678   | 2 368 683   |
| Numero di uomini migranti  | 642 414     | 785 519     | 976 691     | 1 425 978   | 2 094 730   |
| Percentuale dei migranti sul totale della popolazione                                | 2,5         | 3           | 3,7         | 5,2         | 7,4         |

*Note:*<sup>1</sup>Dati da metà anno.

*Fonte:* United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*.