



Istituto di Ricerche sulla Popolazione
e le Politiche Sociali - CNR

IRPPS Working Papers

ISSN 2240-7332

Le politiche migratorie dei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali

Antonella Guarneri

What is IRPPS?

IRPPS is an Interdisciplinary Research Institute that conducts studies on demographic and migration issues, welfare systems and social policies, on policies regarding science, technology and higher education, on the relations between science and society, as well as on the creation of, access to and dissemination of knowledge and information technology.

www.irpps.cnr.it

IRPPS WPs n. 5 (2005)

Le politiche migratorie dei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali

Antonella Guarneri

Abstract

Within the European Union important steps towards convergence have been nowadays taking place as regards two different dimensions of migratory policies: immigration policies (entry and stay, asylum and border controls) and immigrant policies (integration process). In this context the Mediterranean countries of the European Union represent a particular case. According to the migration dynamics since the second half of the 1970s, Italy, Greece, Portugal and Spain progressively changed their role within the European migration system. From emigration countries they became countries of destination of the migration flows. The similarity of their migratory patterns and politics suggests the presence of a specific "Mediterranean immigration model". The aim of the research was to highlight differences and similarities in immigration legislation in these countries. France was also included to make a comparison with a traditional country of destination of migration flows. Moreover, the impact of some migratory policies has been evaluated. The relevance of regularization procedures and their widespread use in the EU Mediterranean countries suggest studying their main recent trends and their links with the legislation in force. Within the analysis of the immigrant policy measures the attention was focused on electoral rights for foreign nationals in this area.

Riassunto

Importanti passi avanti sono stati oggi compiuti, a livello europeo, verso una convergenza sulle politiche per l'immigrazione (ingresso e soggiorno, asilo e controlli alle frontiere) e sulle politiche per gli immigrati (relative al processo d'integrazione). In questo contesto i paesi mediterranei dell'UE costituiscono una realtà di estremo interesse. Infatti, Italia, Grecia, Portogallo e Spagna, a partire dagli anni Settanta, hanno progressivamente invertito il loro ruolo nel sistema migratorio europeo: da paesi d'emigrazione sono divenuti paesi d'immigrazione. Le similitudini tra i percorsi e le politiche migratorie da questi sperimentate ha, quindi, portato alla definizione di un "modello mediterraneo dell'immigrazione". Lo scopo di questo lavoro è stato quello di evidenziare differenze e analogie tra le legislazioni nazionali di questi paesi tra cui è stata inserita anche la Francia per via del suo particolare ruolo sì di paese mediterraneo ma anche di meta tradizionale di flussi migratori. Inoltre, è stato avanzato qualche tentativo di valutazione delle politiche migratorie: da una parte, si è fatto riferimento alle procedure di regolarizzazione ed al largo uso che ne è stato fatto tra i paesi qui considerati; mentre sul versante delle politiche per gli immigrati, è stato affrontato il tema del diritto di voto per la popolazione straniera.

Citazione consigliata:

Guarneri, Antonella. Le politiche migratorie dei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali. *IRPPS Working Papers*, n. 5, 2005.

Antonella Guarneri è ricercatore presso il Servizio struttura e dinamica demografica dell'Istat (e-mail: guarneri@istat.it).



Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali - CNR

Via Palestro, 32 - 00185 Roma

<http://www.irpps.cnr.it/it>

Questo lavoro è stato realizzato nell'ambito di un incarico di collaborazione professionale, presso la sezione "Mobilità e territorio" dell'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e Politiche Sociali (IRPPS-CNR) sotto la supervisione del dott. Corrado Bonifazi. Una prima versione è stata presentata alle Giornate di Studio sulla Popolazione di Bari del 27-29 gennaio 2003, organizzate dalla SIS-GCD.

Indice

1. Introduzione	5
2. Politiche migratorie: concetti e classificazioni	6
3. Il modello mediterraneo dell'immigrazione	7
4. Dimensione comunitaria e peculiarità nazionali a confronto.....	9
4.1. Italia	10
4.2. Francia	14
4.3. Grecia	16
4.4. Portogallo	18
4.5. Spagna.....	19
5. Politiche migratorie: qualche spunto di riflessione.....	22
6. Conclusioni	27
Bibliografia	28
Riassunto	30
Summary	30

1. Introduzione

Si sta delineando una particolare convergenza a livello europeo sia nelle politiche di limitazione dei flussi in entrata, sia per la tendenza a concretizzare misure di integrazione e protezione legislativa degli immigrati residenti: due elementi che rappresentano le essenziali componenti del più generale concetto di "politiche migratorie". Per meglio orientarsi nel complesso mosaico legislativo, che si presenta per di più in costante evoluzione, occorrerà, anzitutto, chiarire alcuni concetti relativi alla classificazione delle politiche migratorie, visto il proliferare di definizioni e di dimensioni in cui esse si sostanziano. L'Europa mediterranea costituisce una realtà di estremo interesse: Italia, Grecia, Portogallo e Spagna sembrano, infatti, presentare caratteristiche migratorie abbastanza omogenee tanto da far parlare di un "modello mediterraneo dell'immigrazione". Ciò è il risultato della combinazione di vari fattori che hanno contribuito alla trasformazione dei paesi della riva nord del Mediterraneo da area di emigrazione ad area di crescente immigrazione, spostando verso Sud la linea di confine tra queste due realtà. In generale, quando ci si riferisce al modello mediterraneo dell'immigrazione, si considerano tutti i paesi mediterranei dell'Unione Europea (UE) ad eccezione della Francia, che, come tradizionale paese di accoglienza, presenta caratteristiche migratorie più simili a quelle dei paesi del Nord Europa. Dovendosi però confrontare con una politica europea comune in materia d'immigrazione, appare interessante inserirla nell'analisi per avere un termine di paragone con un "vecchio" paese d'immigrazione.

Si passerà, poi, ad analizzare come le problematiche legate ai fenomeni migratori nonché la legislazione europea su immigrazione e asilo sono recepite dai singoli paesi mediterranei dell'UE per meglio comprendere analogie e differenze che si sviluppano su un terreno apparentemente omogeneo. Cominciando dall'Italia, sarà descritta la disciplina dell'immigrazione in Portogallo, Spagna, Grecia e Francia, evidenziando i punti salienti di ciascuna legislazione. Le maggiori difficoltà a questo riguardo derivano dal fatto che, nel corso degli ultimi anni, gran parte della legislazione europea sull'immigrazione è stata praticamente stravolta¹.

Infine, si tenterà di esprimere delle valutazioni sull'impatto che le differenti politiche migratorie hanno o hanno avuto nei paesi considerati, anche attraverso l'analisi del dibattito politico in atto tanto in ambito internazionale che nazionale. Dato che lo scopo che questo lavoro si prefigge è quello di fotografare, a livello europeo, le attuali situazioni legislative e politiche, sarà particolarmente interessante ricercare le

¹ Le elezioni legislative tenutesi dal 2001 in poi in vari stati europei (Austria, Danimarca, Francia, Grecia, Italia, e Paesi Bassi) hanno portato le coalizioni di destra o di centro-destra al potere. L'influenza dei cambiamenti di governo, abbinata all'impatto emotivo dei fatti dell'11 settembre, ha probabilmente generato un clima particolarmente favorevole allo svilupparsi in senso restrittivo di politiche e misure legislative in campo migratorio. Data la difficoltà di reperire materiale aggiornato, si farà anche ricorso all'analisi dei prodotti di organi d'informazione, facendo riferimento alle notizie apparse sulle maggiori testate nazionali ed internazionali, effettuando un passaggio ad un piano anche politico, necessario per ben comprendere tutte le caratteristiche sottese ai vari sistemi migratori nazionali.

motivazioni e i presupposti che hanno determinato alcuni orientamenti piuttosto che altri, attraverso la valutazione di alcuni meccanismi che caratterizzano le politiche migratorie nei paesi mediterranei dell'UE.

2. Politiche migratorie: concetti e classificazioni

Parlare oggi di politiche migratorie significa fare riferimento a una realtà sempre più articolata e complessa. I due principali ambiti in cui si sostanziano sono le politiche per l'immigrazione ("immigration policies") e le politiche per gli immigrati ("immigrant policies"). Nel primo, sono comprese oltre alle politiche d'asilo, quelle d'ingresso, soggiorno ed espulsione, quelle di polizia e di controllo delle frontiere. Al secondo gruppo, invece, vengono ricondotte tutte quelle inerenti all'integrazione degli immigrati². Questi due campi di applicazione non solo differiscono sul piano tematico, ma prevedono orientamenti alquanto dissimili. Infatti, nel primo caso, una continua concertazione e un costante coordinamento tra differenti paesi (quantomeno tra quelli confinanti) si rivela oggi non solo auspicabile, ma indispensabile per poter intervenire in maniera efficace contro l'ingresso illegale di clandestini e l'odioso fenomeno del *trafficking*; mentre l'integrazione è una tematica che ogni paese "dovrebbe" essere in grado di affrontare in modo più autonomo, seguendo le linee comuni tracciate dall'UE ma adeguandole alle proprie esigenze e tradizioni. Inoltre, oggi si sta gradualmente affermando il cosiddetto "comprehensive approach" (approccio integrato)³ che consiste essenzialmente nella gestione delle migrazioni internazionali intervenendo sulle sue differenti dimensioni, nonché sulle sue varie fasi di sviluppo [Pastore F., 2000]. I tre livelli su cui tale tendenza politico-normativa dovrebbe orientarsi sono: cause dei movimenti migratori (controllando i *push factors*); movimenti migratori in corso (programmando quelli regolari e limitando quelli irregolari); inserimento degli immigrati nelle società di arrivo.

Le classificazioni possibili sul terreno delle politiche per gli immigrati, con riferimento al tema dell'integrazione, sono numerose e disparate e le componenti che la caratterizzano sono molteplici, la conoscenza delle quali sembra aggiungere di volta in volta tasselli alla comprensione della "questione" integrazione, che sempre meno dovrebbe essere vista come problematica, ma piuttosto come una possibilità di arricchimento della

² Quando si parla di integrazione, le aree di interesse sono molteplici: mercato del lavoro; alloggio; sanità; istruzione; partecipazione politica e rappresentanza; tutela della collettività e criminalità; discriminazione e razzismo. Si avranno tanti tipi di integrazione quanti sono gli aspetti di essa considerati. I principali ambiti su cui il concetto di integrazione si dipana sono: giuridico, sociale, culturale ed economico [Natale e Strozza, 1997].

³ Un'applicazione pratica di quest'approccio si può rintracciare nel Consiglio Europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 che ha confermato, pur restando nell'ambito del carattere orientativo e non prescrittivo, l'accoglimento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nel rispetto dei diritti fondamentali contro qualsiasi forma di discriminazione, oltre ad aver approvato, con riferimento alla gestione dei fenomeni migratori, il cosiddetto "approccio integrato" che, per sua natura, trascende, o almeno dovrebbe trascendere, competenze e capacità dei singoli Stati in uno sforzo sovranazionale [CESPI, 2000]. A questo proposito è stato anche coniato il termine "coordinamento interpilastri" che ben riassume questo spirito.

personalità e degli orizzonti sia per chi si integra, sia per chi viene "integrato". Proprio in quest'ottica oggi all'iconografia classica del *melting pot* ("crogiolo") si sta sostituendo quella della *salad bowl* ("insalatiera"), recentemente riproposta anche dallo stesso Consiglio d'Europa, in cui le differenti componenti mantengono la propria identità, proprio come in un'insalatiera. Si può parlare di integrazione come uguaglianza, come utilità e come somiglianza, ma ognuna di queste può prevalere sulle altre o sussistere congiuntamente [Zincone, 2001]. Secondo questa accezione le dimensioni fondamentali dell'integrazione sono due: integrità della persona e interazione positiva (accompagnata quest'ultima da pacifica convivenza)⁴. Infine, occorre precisare come non sia possibile prescindere dai differenti progetti migratori degli immigrati, dato che la piena integrazione nella società d'arrivo rappresenta solo una delle possibilità offerte all'immigrato alla fine del proprio percorso migratorio in contrapposizione alla volontà di rientrare nel paese di origine [Bonifazi, 1998].

3. Il modello mediterraneo dell'immigrazione

L'ipotesi di modello mediterraneo dell'immigrazione nasce con riferimento alle caratteristiche migratorie abbastanza omogenee riscontrate in Italia, Grecia, Portogallo e Spagna. Infatti, fattori di ordine demografico, politico, sociale ed economico, nonché geografico, hanno contribuito alla trasformazione dell'Europa mediterranea da area caratteristica di emigrazione ad area di crescente immigrazione. È come se, nell'arco di questi ultimi trent'anni, la linea di confine tra queste due realtà si fosse spostata verso Sud, andandosi a collocare tra Europa Mediterranea e sponda sud del Mediterraneo⁵. Volendo risalire all'inizio della loro trasformazione da paesi di emigrazione a paesi d'immigrazione⁶ occorre far riferimento all'allargamento dell'entità e delle traiettorie dei flussi migratori, che ha praticamente coinciso con l'avvio delle politiche di stop, a partire dalla prima metà degli anni Settanta, da parte dei classici paesi d'immigrazione, come la Francia o la Germania [de Filippo e Carchedi, 1999]. I flussi diretti verso queste nuove mete sembrano non discostarsi in maniera significativa da quelli che connotano gli altri paesi europei, mentre è la composizione che li caratterizza ad apparire particolarmente eterogenea e multietnica, pur mostrando una certa preponderanza di

⁴ L'accezione dell'integrazione che emerge da alcune indagini condotte dalla Commissione per le politiche d'integrazione degli immigrati della Presidenza del Consiglio dei Ministri (creata dalla Legge 40/1998 e i cui lavori sono terminati con la precedente legislatura) è soprattutto quella dell'integrazione come utilità, coniugata però con una sua concezione di uguaglianza nei diritti fondamentali, tra i quali in primo piano si pongono i ricongiungimenti familiari e il diritto di voto [Zincone, 2001].

⁵ Come già ricordato, in generale, riferendosi al modello mediterraneo dell'immigrazione, si considerano tutti i paesi mediterranei dell'UE ad eccezione della Francia.

⁶ Appare più corretto pensare ad una compresenza di entrambi i ruoli di immigrazione ed emigrazione, visti gli stock ancora elevatissimi di emigrati residenti all'estero provenienti dai paesi in questione, così come si evince anche dalle legislazioni di "protezione" soprattutto per quanto concerne l'acquisizione di cittadinanza.

provenienze dagli altri paesi non comunitari del mediterraneo⁷. Altra caratteristica peculiare di queste nuove mete d'immigrazione è ben evidente nella coesistenza tra cospicue presenze di immigrati ed elevati livelli di disoccupazione, situazione questa attribuibile, da una parte, alle generali tendenze del mercato del lavoro e, dall'altra, ai forti cambiamenti della domanda di lavoro⁸. Proprio per via di quest'ultimo aspetto, la forza-lavoro immigrata è costretta, in molti casi, ad accontentarsi di occupazioni precarie e non regolari. In particolare, agli inizi dell'esperienza migratoria, gli immigrati nei paesi mediterranei si sono per lo più concentrati in occupazioni stagionali di tipo agricolo e solo successivamente si sono riversati nel settore terziario, in particolare, nell'ambito dei servizi alle persone. L'impiego in questo settore non è affatto casuale, visto che il sistema di *welfare* dei paesi mediterranei si rivela particolarmente carente. L'occupazione precaria insieme alla consistenza della presenza immigrata femminile (collocata per lo più nel settore dei servizi) sono, infatti, due tra le principali caratteristiche che connotano il modello mediterraneo. D'altra parte, l'occupazione degli immigrati nell'industria resta prerogativa di aree economiche ben delimitate, in cui l'immigrazione ha assunto connotazioni più stabili e garantite⁹.

Per quanto riguarda in maniera specifica l'ambito delle politiche migratorie, è interessante sottolineare come nei paesi mediterranei manchi una tradizione consolidata. Si è generato una sorta di paradosso per cui, da una parte, la mancanza di norme specifiche ha rappresentato inizialmente un incentivo all'ingresso, mentre, dall'altra, ha lasciato gli immigrati, soprattutto all'inizio, in condizioni di illegalità. Infatti, è proprio sul terreno delle politiche migratorie (o delle iniziali "non politiche migratorie") che si fa spesso riferimento a una sorta di "modello mediterraneo". Con una fondamentale distinzione, però. Sul piano delle politiche d'integrazione si è in un primo momento assunto un atteggiamento piuttosto passivo (almeno a livello fattivo anche se non necessariamente "sulla carta"), che ha generato inevitabili e concatenati ritardi nell'attuazione delle normative, ora rivitalizzate sulla spinta della legislazione comunitaria. Sul versante delle politiche per l'immigrazione, invece, sono state progressivamente introdotte misure di sostanziale chiusura ai flussi migratori dai paesi non UE, omogeneamente indirizzate in tre direzioni: lotta contro l'immigrazione illegale, gestione delle politiche d'asilo sempre più condizionata e gestione dei visti e dei permessi di entrata [Caruso, 2000]. Altro tratto caratteristico

⁷ Non casualmente in Italia, la seconda e la terza collettività sono proprio Marocco e Albania, che in seguito ai risultati dell'ultima regolarizzazione (2002) sono state sorpassate dalla Romania.

⁸ Si assiste alla compresenza del duplice fenomeno di internazionalizzazione e di segmentazione del mercato del lavoro. Per internazionalizzazione del mercato del lavoro si intende un ampliamento del numero sia di paesi di partenza che di arrivo, dando vita alla trasformazione del ruolo migratorio di aree come quella mediterranea. La segmentazione viene ben evidenziata dall'esistenza di discrasie tra domanda e offerta di lavoro dove è facile che si inserisca il lavoro immigrato (sia regolare che irregolare) [Pugliese, 2000b].

⁹ Facendo riferimento all'Italia, ad esempio, l'offerta di lavoro locale del Nord-est non è in grado di soddisfare la crescente domanda di lavoro industriale (più che altro delle piccole e medie imprese) e, quindi, l'offerta di lavoro immigrato si pone in un'ottica di complementarità, se non di effettiva necessità [Pugliese, 2000b].

è da attribuire al largo uso (soprattutto in Italia e Spagna) delle procedure di regolarizzazione che nei paesi ad immigrazione consolidata non sono considerate come una soluzione altrettanto allettante.

4. Dimensione comunitaria e peculiarità nazionali a confronto

Nel corso degli anni '90, il processo d'integrazione europea ha compiuto degli essenziali passi in avanti. Questi innegabili progressi si sono, contemporaneamente, verificati nel processo di convergenza¹⁰ che oggi caratterizza (o dovrebbe caratterizzare) le politiche migratorie dei paesi membri dell'UE.

È importante evidenziare come il panorama legislativo europeo, qui brevemente ripercorso, ci imponga di entrare in un altro ordine di idee. Il Trattato di Amsterdam ha disposto che entro cinque anni dalla sua entrata in vigore (1° maggio 2004) la materia "immigrazione" va regolata non più con decisioni non vincolanti (*soft law*) prese all'unanimità e soggette al veto dei singoli Stati, ma da atti comunitari, a maggioranza qualificata, vincolanti e soggetti al controllo della Corte di Giustizia. Inoltre, l'ingresso di dieci nuovi membri nell'UE (sempre 1° maggio 2004)¹¹ richiama, in modo ancora più evidente, la necessità di riscrivere (o, talvolta, scrivere) le regole, come per la Costituzione Europea¹². Le poste in gioco sono notevoli,

¹⁰ In occasione del Consiglio Europeo di Laeken (dicembre 2001) l'attenzione è stata focalizzata su una "migliore gestione" delle frontiere esterne, ribadendo l'importanza della lotta al terrorismo, all'immigrazione illegale ed al traffico di persone. Sulla stessa linea, il Consiglio Europeo di Siviglia (giugno 2002) ha adottato un pacchetto di misure essenzialmente dirette in quattro direzioni: lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani; gestione integrata delle frontiere esterne dell'UE; relazioni con i paesi terzi; definizione della politica comune di immigrazione. Si è deciso di iniziare le operazioni comuni di controllo delle frontiere esterne entro il 2002 e di armonizzare le politiche di asilo entro il 2003. Anche nel Consiglio Europeo di Salonicco (19-20 giugno 2003), è stata ribadita la volontà già espressa a Siviglia di porre l'immigrazione come "assoluta priorità politica". Inoltre, la Commissione Europea, ha adottato l'11 novembre 2003, la proposta per un regolamento del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea con il duplice compito di coordinare le attività di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne e assistere gli stati membri che presentano situazioni di maggiore problematicità [Golini, 2003]. Questa è operativa dal 1° maggio 2005.

¹¹ Questo imponente allargamento (a Malta, Cipro, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania) ha aperto dibattiti e polemiche sul potenziale migratorio implicito in una simile operazione, oltre a porre sul tappeto una serie di problematiche, relative alla necessità di rendere coerenti le politiche migratorie di chi entra con quelle degli altri paesi già UE. I nuovi membri, in particolare quei paesi che diverranno i confini esterni di un'Unione allargata, dovranno trovare un accordo su un modello comune, convergendo su uno esistente o creandone uno nuovo. Per quanto concerne la libera circolazione delle persone, è previsto, a partire dal 1° maggio 2004, un periodo di transizione che inizialmente sarà di due anni ma, ogni singolo Stato, in base anche a quanto emergerà da un rapporto *ad hoc* preparato dalla Commissione, potrà decidere di prolungare tale termine di altri tre anni. Per motivi di eccezionalità, poi, sarà possibile ritardare il completo adeguamento di altri due anni.

¹² Il 18 giugno 2004, è stato adottato all'unanimità dai capi di Stato e di governo dei 25 Stati membri il Trattato istitutivo della Costituzione europea. Quest'ultimo entrerà in vigore soltanto in seguito alla firma ufficiale dei capi di Stato e di governo, avvenuta a Roma il 29 ottobre 2004, e alla ratifica del trattato da parte degli Stati membri (che, a seconda del

visto e considerato che, a tutt'oggi, pur trattandosi di paesi UE la disciplina dell'immigrazione offre soluzioni tra loro poco uniformi. Cominciando dall'Italia, verrà, quindi, analizzata la situazione nei paesi dell'area mediterranea: Francia, Grecia, Portogallo e Spagna.

4.1. Italia

Dopo una prolungata inerzia del legislatore italiano in materia di immigrazione, nel 1986 vede finalmente la luce la Legge n. 943, "Norme in materia di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", ispirata alla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 143 del 1975. Presentava un'impostazione essenzialmente lavoristica dove alla componente irregolare non veniva riconosciuto alcun tipo di diritto. Non si trattava di programmazione di flussi in entrata, ma dell'affermazione del criterio dell'incontro preventivo tra domanda di lavoro interna e offerta di lavoro straniera in seguito all'"accertamento di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari". Le regolarizzazioni basate sul provvedimento di sanatoria, previsto per chi dimostrava o di essere presente in Italia al 31 dicembre 1986 o di avere un lavoro o di cercarlo attivamente, furono 105.000, di cui un'elevatissima quota rientrava nella categoria dei disoccupati¹³.

La successiva Legge n. 39 del 1990 (anche detta "Legge Martelli" dal nome dell'allora vicepresidente del Consiglio con delega sulla materia dell'immigrazione)¹⁴ compie un passo in avanti perché si estende agli occupati anche non dipendenti e ai disoccupati iscritti alle liste di collocamento, ma risulta, per alcuni versi, ancora inadeguata. Il provvedimento di sanatoria, rivolto anche ai lavoratori autonomi, ha dato luogo a circa 220.000 regolarizzazioni, ma con un massiccio ricorso alle liste di collocamento soprattutto al Sud dove risultava -come accade ancora oggi- più difficile far emergere rapporti di lavoro precari e instabili.

Il 18 novembre 1995 viene emanato il Decreto 19/1995 ("Decreto Dini"), volto più al controllo e al respingimento degli irregolari che all'integrazione dei regolari, vista anche l'introduzione del criterio più restrittivo adottato per determinare lo status di immigrato regolare. Anche in questo caso è

paese, potrà avvenire per via parlamentare o referendaria o come combinazione delle due).

¹³ L'elevata quota (pari a circa i due terzi del totale) di disoccupati tra i regolarizzati è dovuta al fatto che questo tipo di dichiarazione costituiva la via più semplice e breve per raggiungere lo scopo, ma all'interno di questa categoria sono rientrati, distorcendo così la percezione della situazione effettiva, anche venditori ambulanti o lavoratori dipendenti impossibilitati a certificare la loro reale posizione lavorativa [Pugliese, 2000a].

¹⁴ La conversione nella Legge n. 39 del 1990 del precedente decreto legge è avvenuta l'ultimo giorno disponibile, tra moltissime difficoltà. Infatti, a fine 1989, il tema immigrazione ottenne particolare risalto nell'opinione pubblica italiana, impressionata dall'episodio dell'omicidio, avvenuto a Villa Literno in un tentativo di rapina, di un giovane immigrato sudafricano. Si creò una spaccatura, a livello politico, sull'approvazione della nuova legge tra un largo schieramento favorevole e l'opposizione del Partito Repubblicano e dell'allora Movimento Sociale. Inoltre, nel giugno 1990, ebbe luogo la Prima Conferenza Nazionale sull'Immigrazione che registrò una larga partecipazione da parte delle rappresentanze immigrate, e, nel luglio 1990, si verificò il primo sbarco di profughi albanesi, che colpì molto l'opinione pubblica accrescendone timori e preoccupazioni [Bonifazi, 1998].

stato attivato un provvedimento di sanatoria. Esso è stato più volte reiterato, ma alla fine è decaduto nel 1996. Poco dopo, però, la cd. Legge Napoletano (L.617/1996), composta di un solo articolo, faceva salvi gli effetti della regolarizzazione.

Successivamente è stata introdotta la Legge n. 40 del 1998, detta anche Legge Turco-Napolitano, che, insieme ad una serie di norme precedenti sull'argomento, è confluita nel D. Lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, meglio conosciuto come Testo Unico delle disposizioni in materia di immigrazione¹⁵. Oltre all'ambito della programmazione degli ingressi e alla novità della carta di soggiorno, prevista per gli immigrati stabilmente e regolarmente residenti in Italia e che non avessero commesso particolari categorie di reati, lo scopo fondamentale era quello di realizzare una sorta di integrazione indiretta. Ha attribuito, infatti, a Regioni ed Enti Locali, ma anche alle organizzazioni operanti nel terzo settore, un ruolo di primo piano nella definizione delle politiche migratorie da adottare, soprattutto in materia d'integrazione, sia in maniera diretta, sia entrando a far parte di nuovi organismi creati *ad hoc*. Le uniche materie a non essere trattate sono state quelle dell'asilo e della protezione temporanea.

Questa era la legislazione vigente in Italia fino a quando, il 10 settembre 2002, non è entrata in vigore la nuova legge sull'immigrazione (Legge 189/2002, detta Legge Bossi-Fini)¹⁶, già sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale¹⁷, che in prima approssimazione sembrerebbe accentuare la precarizzazione dell'immigrazione regolare, restringendo i tempi di

¹⁵ È stata attivata una procedura di regolarizzazione per gli stranieri presenti sul territorio entro il 27 marzo 1998.

¹⁶ E' stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 10 febbraio 2005 il DPR 334/2004, regolamento attuativo della L. 189/2002 in materia di immigrazione, entrato in vigore il 25 febbraio 2005. Tra le varie modifiche apportate spiccano le nuove condizioni di rinnovo del permesso di soggiorno con particolare riferimento alla dimostrazione della disponibilità di un alloggio idoneo ogni qual volta si rinnovi il permesso nonché all'obbligo per il lavoratore straniero che pur disponendo ancora di un permesso in corso di validità abbia cessato per qualsiasi ragione il precedente rapporto di lavoro di presentarsi con il nuovo datore di lavoro presso l'Ufficio Territoriale del Governo (UTG, ex-Prefettura) per stipulare un nuovo permesso di soggiorno. Quest'ultima norma tuttavia non prevede alcuna sanzione.

¹⁷ La Corte Costituzionale ha emesso il primo verdetto di incostituzionalità sulla legge Bossi-Fini, giudicando contraria ai principi costituzionali la norma che regola il provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera del cittadino straniero senza stabilire che il giudizio di convalida del provvedimento del questore debba svolgersi in contraddittorio prima dell'accompagnamento alla frontiera, con le garanzie della difesa. La legge è incostituzionale anche nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio in flagranza di reato per lo straniero che, senza giustificato motivo, non abbia rispettato l'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni. Proprio a seguito della duplice sentenza di incostituzionalità della Consulta, il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 3 settembre 2004, ha approvato i seguenti provvedimenti: un decreto-legge che introduce nella legge sull'immigrazione una nuova procedura che rende necessario un giudizio di convalida da parte del giudice di pace (alla presenza di un difensore) per lo straniero che abbia ricevuto dal questore un provvedimento di espulsione dal territorio nazionale; un regolamento per l'attuazione dell'importante articolo 34, comma 1, che detta disposizioni, tra l'altro, in materia di: rilascio di visti d'ingresso, ricongiungimento familiare, visto, uscita e reingresso nel territorio nazionale, contratto di lavoro, permesso e carta di soggiorno anche per motivi di protezione sociale, ricorso contro provvedimenti di espulsione, autorizzazioni speciali al rientro, liste degli stranieri che intendono lavorare in Italia, stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, lavoro stagionale ed autonomo, ingresso per studio o ricerca.

tolleranza della disoccupazione per i lavoratori già regolarmente presenti sul territorio e introducendo il vincolo della stipulazione dall'estero di un contratto di lavoro come unico meccanismo di ingresso. I cardini della nuova normativa sono: il collegamento tra il contratto di lavoro dell'immigrato e il permesso di soggiorno; una maggiore severità per le espulsioni (sempre eseguite dalle questure con accompagnamento alla frontiera) e per le richieste di asilo politico; il prolungamento di altri trenta giorni, previo parere del giudice, del periodo di trattenimento nei centri di permanenza temporanea ed il possibile utilizzo della marina militare nel controllo dei traffici di clandestini. Il permesso di soggiorno non può avere una validità superiore ai due anni (uno per i lavoratori a tempo determinato e due per quelli a tempo indeterminato), può venire rinnovato, ma per una durata non superiore a quella stabilita dal rilascio iniziale. Proprio in occasione della richiesta del permesso di soggiorno, lo straniero (extracomunitario e non) deve sottoporsi a "rilievi dattiloscopici"¹⁸. In caso di perdita del lavoro (anche per dimissioni), il lavoratore straniero con regolare permesso di soggiorno può iscriversi nelle liste di collocamento solo per la durata residua stabilita dal permesso, allo scadere del quale, in mancanza di un nuovo contratto, è costretto a lasciare il paese. È aumentato (da 5 a 6 anni) il tempo di residenza necessario per poter richiedere la carta di soggiorno permanente ed è stato eliminato l'istituto dello "sponsor" previsto dalla Legge 40/98, sostituito da programmi di formazione professionale, approvati da enti e istituzioni italiane, negli stessi paesi di origine. Per quanto riguarda il lavoro stagionale (da venti giorni a un massimo di nove mesi), viene introdotto il principio della priorità dell'occupazione nazionale e comunitaria secondo cui, prima di assumere uno straniero non comunitario, oltre a dover soddisfare la condizione della "prova della necessità economica", il centro per l'impiego dovrà verificare l'eventuale disponibilità di lavoratori italiani o comunitari. Infine, sono state apportate modifiche a proposito del ricongiungimento familiare, che viene esteso anche ai figli maggiorenni a carico con invalidità totale, mentre, per i genitori a carico, è stato ammesso solo "qualora non abbiano altri figli nel paese di origine o provenienza" ed è stato escluso per i parenti entro il terzo grado inabili al lavoro. Già prima dell'entrata in vigore della legge, è stata prevista una sanatoria rivolta a chi era presente, e già lavorava, in Italia nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore del nuovo testo di legge (cosiddetta sanatoria per colf e badanti)¹⁹. I datori di lavoro hanno avuto due mesi di tempo dall'entrata in vigore della legge per presentare una domanda di regolarizzazione (dichiarazione di emersione)²⁰, che, una

¹⁸ La stessa misura si applicherà anche ai cittadini italiani in occasione del rilascio/rinnovo della carta d'identità.

¹⁹ A ogni datore di lavoro è stata data la possibilità di mettere in regola solo una persona che svolgeva attività domestica (colf), ma più persone per l'attività di assistenza ad anziani o a portatori di handicap (badanti).

²⁰ Non può venire regolarizzato colui verso cui è stato emesso un provvedimento di espulsione per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno e colui che viene considerato pericoloso per la sicurezza dello Stato Italiano. Inoltre, non può venire regolarizzato chi sia stato condannato, anche con una sentenza non definitiva, per i delitti indicati negli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, cioè per quei delitti in cui è

volta verificata ed accolta, ha dato vita alla stipulazione di un contratto di soggiorno e al rilascio del permesso di soggiorno della durata di un anno, rinnovabile in caso di continuazione del rapporto e regolarità della posizione contributiva. In concomitanza con l'entrata in vigore della nuova legge (ma non direttamente previsto), è stato approvato dal Governo un decreto per la regolarizzazione degli immigrati lavoratori subordinati nelle imprese²¹. Infine, per quanto concerne l'acquisizione della cittadinanza, le tipologie previste dalla Legge 5 febbraio 1992, n. 91, "Nuove norme sulla cittadinanza", sono di quattro tipi: per nascita, per discendenza, per matrimonio e per naturalizzazione. L'elemento che emerge con maggior vigore è il trattamento favorevole per gli italiani emigrati all'estero e per i loro discendenti, che riconferma il principio della cittadinanza come diritto che si tramanda e non si estingue (a meno di espressa rinuncia) e introduce la possibilità di "doppia cittadinanza"²². Parallelamente, vengono imposte condizioni più restrittive per gli stranieri non comunitari che intendano acquisire la cittadinanza italiana, condizionandola a dieci anni di residenza legale²³. Nonostante l'apparente favore della normativa, i cittadini italiani residenti all'estero non hanno mai beneficiato di diritti politici, fino al 20 dicembre 2001 quando è stata approvata la Legge 459/2001, "Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero", che dà loro la possibilità di votare direttamente dai paesi di residenza, senza dover tornare in Italia, così come avveniva in precedenza²⁴. Inoltre, nell'ottobre 2003, è stata avanzata una proposta di legge, dal Vicepresidente del Consiglio, On. Gianfranco Fini (come già in passato avevano fatto altri esponenti dell'opposizione), sul diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni amministrative per gli stranieri non comunitari²⁵.

previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza come furto, rapina, vendita illegale di armi, delitti che riguardano sostanze stupefacenti, corruzione di minorenni, truffa ecc.

²¹ A partire dal 10 settembre 2002, per accedere alla procedura di regolarizzazione, era necessario avere un contratto a tempo indeterminato o a scadenza, ma per un periodo non inferiore ad un anno. In questo caso, non era stato posto un limite al numero di immigrati che ogni datore di lavoro poteva regolarizzare.

²² Queste disposizioni hanno dato recentemente luogo a effetti imprevisi seguiti alla crisi politico-economica che ha coinvolto vari paesi latino-americani, fra cui l'Argentina. Le ri-acquisizioni della cittadinanza italiana sono state, in quest'occasione, molto consistenti (fonti non ufficiali parlano di 12.000 passaporti italiani rilasciati a cittadini argentini nel solo 2000 e di un ammontare ancora più elevato di richieste presentate nel 2001) senza contare la pratica diffusa tra gli atleti di origine italiana (anche molto lontana nel tempo, quando non inesistente) di fare ricorso a questa possibilità per aggirare l'attuale legislazione sugli atleti immigrati (in particolare, calciatori) ingaggiati in Italia [Pastore, 2002].

²³ In sintesi, la Legge 91/1992 prevede 3 anni di residenza per gli stranieri di origine italiana, 4 per gli stranieri dei paesi UE, 5 per i rifugiati e 10 per gli stranieri di paesi non UE. Si ridimensiona anche il criterio di *jus soli*, cioè di accesso non discrezionale alla cittadinanza per gli stranieri nati in Italia, al compimento del 18° anno di età: devono essere regolari fin dalla nascita e dimostrare una presenza continuativa nel paese [Zincione, 2003].

²⁴ In occasione del referendum del 15 giugno 2003, per la prima volta gli italiani residenti all'estero hanno potuto esprimere il proprio voto per posta.

²⁵ I requisiti proposti sono: aver raggiunto la maggiore età, soggiornare stabilmente e regolarmente in Italia da almeno sei anni, essere titolari di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, dimostrare di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari e non essere stati rinviati a giudizio per reati per i quali è obbligatorio o facoltativo l'arresto.

4.2. Francia

Con riferimento alla politica nazionale che regola l'immigrazione in Francia, si può rilevare come si sia attuato un passaggio da una fase piuttosto "liberale" ad una più restrittiva. Queste tendenze sono ben rintracciabili nella Legge n.93-1027 del 24 agosto 1993 e la legge 93-1417 del 30 dicembre 1993, anche conosciute come "Leggi Pasqua", che sono intervenute a regolare vari aspetti dell'immigrazione, rimettendo anche parzialmente in discussione il principio dello *jus soli*. In particolare, veniva resa più difficoltosa la concessione del "certificat d'hébergement" (certificato di alloggio) che, inizialmente previsto come garanzia per gli immigrati che entravano in Francia di risiedere in un alloggio adeguato, finiva per assumere sempre più una funzione di controllo. Nonostante le reazioni delle associazioni immigrate, dell'opinione pubblica e dei movimenti dei *sans-papiers*²⁶, che si sono particolarmente intensificati nel marzo 1996, la legge n.97-396 del 24 aprile 1997 ("Legge Debré") non recepisce in pieno quest'orientamento; sembra anzi rinforzare un approccio repressivo dell'immigrazione, accrescendo la situazione di precarietà anche di coloro che si trovavano in una posizione regolare e inasprendo le disposizioni per la concessione del certificato di alloggio [Withol de Wenden, C., 1999]. Nel giugno 1997, è stata avviata un'operazione di regolarizzazione ad ampio raggio che ha prodotto i suoi effetti fino al 20 aprile del 1998, con circa 150.000 domande presentate di cui ne sono state accolte 77.800²⁷.

La legge n.98-349 dell'11 maggio 1998, anche detta Legge Chevènement²⁸ ha ulteriormente mitigato la disciplina relativa all'ammissione e al soggiorno degli stranieri sul territorio francese apportando diverse modifiche, quali la soppressione del certificato d'alloggio, l'allargamento delle possibilità d'accesso alla carta di residente e la soppressione di certe cause di ritiro della stessa, facilitando, inoltre, l'immigrazione qualificata. Recentemente è entrata in vigore la legge n°2003-1119 del 26 novembre 2003 ("Legge Sarkozy"). Il provvedimento introduce una regolamentazione più rigida degli ingressi sul territorio francese ed un rafforzamento della lotta all'immigrazione clandestina attraverso una serie di misure: schedatura di tutti coloro che fanno richiesta di visti o permessi di soggiorno attraverso impronte digitali e dati biometrici; aumento da 12 a 32 giorni della detenzione in attesa dell'espulsione dal paese; inasprimento delle pene per i trafficanti di esseri umani; aumento dei controlli al momento della concessione dell'attestato di alloggio. Anche se viene

²⁶ Si trattava in principio di immigrati senza requisiti per richiedere il permesso di soggiorno ma con figli di nazionalità francese, poi alla protesta si sono associati anche gli altri.

²⁷ Questo provvedimento, il secondo in Francia dopo quello del 1982-83, ha anzitutto affrontato la questione degli ingressi e delle situazioni d'irregolarità per le seguenti categorie: coniugi di francesi o di stranieri in situazione regolare, entrati al di fuori del ricongiungimento familiare; coniugi di rifugiati e famiglie straniere di lunga data; figli entrati in Francia fuori dal ricongiungimento familiare; altri stranieri in particolari condizioni (senza famiglia a carico, malati, studenti di scuole superiori e richiedenti asilo respinti).

²⁸ Detta RESEDA, acronimo di *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*.

soppresso il titolo di soggiorno per i cittadini UE, è stato reso ben più complicato l'ottenimento della "carta di residenza" della durata di 10 anni che ora verrà accordata solo dopo 5, e non più 3, anni di residenza in Francia e solo se in possesso del cosiddetto "contratto di integrazione" in base al quale occorre conoscere sufficientemente bene la lingua francese ed i principi della Repubblica Francese. Anche chi entra nel paese in seguito a ricongiungimento familiare non entra, come in passato, in possesso di una carta di residenza, ma ottiene una carta temporanea che, se, dopo cinque anni, sarà in grado di dimostrare di aver raggiunto un adeguato livello di integrazione, verrà trasformata in carta permanente [OECD, 2003]. Inoltre, la durata della vita in comune per poter ottenere una carta di residente per un congiunto di un cittadino francese è passata da 1 a 2 anni. Anche per la concessione della carta "vita privata e famiglia" sono stati predisposti maggiori controlli e restrizioni. Rimangono sostanzialmente invariate le carte di soggiorno temporanee, valide 1 anno e rinnovabili (carta "scientifica" e carta "professione artistica e culturale").

Una legge del 1952, istitutiva dell'OFPPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), definisce la legislazione sul diritto d'asilo detto anche "convenzionale", ossia in base ai requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951. La Legge Chèvenement n.98-349 dell'11 maggio 1998 ha previsto un secondo tipo di asilo, detto "territoriale", di competenza delle prefetture, volto a proteggere gli stranieri minacciati da "agenti" esterni allo Stato di cui sono cittadini (al di fuori, quindi, delle categorie esplicitamente previste dalla Convenzione di Ginevra). Recentemente, è stato varato un progetto di riforma del diritto di asilo (annunciato il 3 luglio 2003 dal primo ministro Raffarin e il 14 dello stesso mese dal Presidente della Repubblica Chirac), che prevede la semplificazione e l'unificazione delle procedure per l'asilo, in particolare con la creazione di un ufficio unico di responsabilità dell'OFPPRA, che si occuperà di esaminare tutte le richieste di asilo (tanto convenzionali che territoriali). Lo scopo è quello di accorciare i tempi di risposta [OECD, 2003].²⁹

Per quanto concerne l'acquisizione della cittadinanza, la legge 98-170 del 16 marzo 1998 ("Legge Guigou"), andata a modificare il precedente Decreto 93-1362 (detto Méhaignerie), riafferma totalmente il principio dello *jus soli*, apportando alcuni correttivi alle varie tipologie di acquisizione già esistenti: per decreto, in ragione della nascita e della residenza in Francia e

²⁹ In collegamento con questi temi, va ricordata la chiusura del Centro di accoglienza della Croce Rossa di Sangatte, collocato in prossimità del tunnel sotto la Manica, che ospitava da 1.200 a 1.800 immigrati clandestini, tra cui numerosi afgani e curdi. Esso si era spesso rivelato elemento di contrapposizione con la Francia da parte del Regno Unito, che riteneva favorisse l'immigrazione clandestina verso la Gran Bretagna. Il ministro dell'interno francese Sarkozy e il suo omologo britannico Blunkett hanno così annunciato, il 25 giugno 2002 a Londra la chiusura del centro al massimo per fine aprile 2003, ma già il 5 novembre 2002, il centro è stato chiuso ai nuovi arrivi. Questa chiusura anticipata è stata predisposta, secondo Sarkozy, come conseguenza del voto del parlamento britannico sulla riforma della legge sull'asilo e sull'immigrazione che mira a rendere il Regno Unito "meno attraente" per gli immigrati illegali. Il 30 dicembre 2002, il centro ha definitivamente chiuso i battenti, ma è stato accordato alla maggior parte dei residenti nel campo il diritto di stabilirsi nel Regno Unito per motivi di lavoro, mentre alla restante parte di essi (più a qualche ex-residente) è stata la Francia a concedere il titolo di soggiorno.

per dichiarazione. Le naturalizzazioni accordate per decreto vengono concesse agli stranieri che ne fanno domanda solo in base a determinati requisiti (5 anni di residenza regolare e continua in Francia, un'adeguata conoscenza della lingua francese, buon carattere e buona salute) [Versari, 2003]³⁰. Alla procedura di acquisizione di nazionalità in ragione della nascita e della residenza in Francia, con l'introduzione della legge 98-170, viene sottratta la caratteristica della manifestazione di volontà. Ora, infatti, gli stranieri nati in Francia diventano francesi di pieno diritto all'età di 18 anni (su esplicita richiesta anche a 16) se risiedono in Francia o se vi hanno risieduto, dagli 11 anni di età, per cinque anni complessivi (continuativamente o non). Infine, l'acquisizione di nazionalità per dichiarazione si ottiene, ad esempio, sposando un cittadino francese o in seguito ad adozione. Per le questioni sul diritto di voto agli immigrati non comunitari, il dibattito è attualmente in corso e, nel dicembre 2002, si sono svolti vari referendum locali (in circa 70 città, ma senza valore legale, perché organizzati soltanto da alcune associazioni insieme alla Lega dei diritti dell'uomo) sul riconoscimento del diritto voto attivo e passivo dei residenti stranieri alle elezioni locali.

4.3. Grecia

La Grecia, per via della sua particolare situazione geografica e storica, si è dotata di leggi sull'immigrazione particolarmente restrittive, anche se poi, in diverse riprese (nei primi mesi del 1998 e tra giugno e settembre 2001) ha dato luogo a due procedure di regolarizzazione che hanno rispettivamente sanato la posizione irregolare di 371.000 e 351.000 immigrati³¹. La legge che attualmente disciplina l'immigrazione è la 2910/2001 del 2 giugno 2001, che, oltre a regolare l'entrata e il soggiorno degli stranieri, interviene anche sulla naturalizzazione, andando a sostituire la precedente legge 1975/1991 (basata essenzialmente sulla concezione della "Fortezza Europa")³² e la decisione interministeriale n.137954 del 16 ottobre 2000 sull'esecuzione delle decisioni giudiziarie di espulsione. La legge 2910/2001³³ istituisce nuove misure e autorità in grado di organizzare e regolare la politica migratoria dello Stato con lo scopo di assicurare la legalità dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel paese,

³⁰ Viene nuovamente permesso ai figli nati da almeno un genitore nato in Algeria prima del 1962 di acquisire automaticamente la nazionalità francese alla nascita.

³¹ Va precisato che in entrambi i casi, i dati si riferiscono al rilascio totale di due titoli di soggiorno differenti: la "carta bianca" (di durata annuale) e la "carta verde" (che può durare anche tre anni ed è rinnovabile). Inoltre, si stima che una larga quota di coloro che nel 1998 hanno ottenuto la carta bianca abbiano usufruito anche della regolarizzazione successiva.

³² Secondo la legge 1975/1991, tutti i permessi di soggiorno erano concessi per la durata di un anno e dovevano essere rinnovati almeno sei volte prima di essere rilasciati per la durata di due anni. Il permesso di residenza permanente veniva, poi, concesso solo dopo dieci anni di residenza in Grecia. Inoltre, veniva introdotto l'obbligo per i datori di lavoro di controllare, prima di impiegare lavoratori stranieri, che non vi fosse disponibilità nella manodopera locale (cittadini greci e di origine straniera) [OECD, 2001].

³³ Emendata dalla legge 3013/02 che ha proseguito sulla via di un'accezione di tipo lavoristico dell'immigrazione.

l'ordine e la punizione degli atti criminali collegati all'ingresso, al lavoro illegale e allo sfruttamento degli stranieri. Sempre in base ai dettami della nuova legge, gli stranieri che si trovavano in Grecia illegalmente hanno avuto la possibilità di regolarizzare la propria posizione a condizione di poter dimostrare di risiedere in Grecia da almeno un anno prima del 2 giugno 2001. Inoltre, gli stranieri che risiedono regolarmente da almeno due anni nel Paese, e che presentano tutti i requisiti previsti dalla legge, possono fare richiesta per l'ingresso e il soggiorno dei membri delle proprie famiglie. Tuttavia, la nuova legislazione, pur gettando le basi per l'integrazione degli immigrati nella società greca, ha mantenuto alcune sezioni della precedente Legge 1975/1991, che sembrano orientate in senso contrario, prevedendo misure punitive per chi fornisca aiuto, assistenza o lavoro a immigrati illegali. In particolare, i servizi sanitari pubblici sono obbligati a segnalare gli immigrati clandestini che si rivolgono alle loro strutture per consentire "di prendere precauzioni nel caso di malattie contagiose e di intervenire contro le attività criminali in cui eventualmente gli immigrati si trovino coinvolti" [Antonopoulos, 2001]. Per quanto concerne, invece, la legislazione sui rifugiati e sul diritto di asilo, il principale riferimento è la legge 2542 del 1996. Interviene, in particolare, sulle procedure di attribuzione del permesso di lavoro ai rifugiati, ai richiedenti asilo e a tutte le altre persone presenti sul territorio in maniera temporanea per motivi umanitari. Inoltre, il Decreto del Presidente della Repubblica 61/1999 disciplina le procedure di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato nonché l'espulsione, oltre al ricongiungimento familiare per i rifugiati e alle previsioni di cooperazione con l'ACNUR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati). Infine, nel febbraio 2000, una nuova legislazione ha trasferito al Ministero dell'Interno le competenze sull'integrazione e sulla reintegrazione dei migranti di ritorno greci o di origine greca, prevedendo un largo coinvolgimento delle autorità locali. Il diritto di cittadinanza in Grecia era disciplinato dal D.L. n. 3370 del 20/23 settembre 1955, poi emendato dalla Legge n. 1438 del 5/8 maggio 1984. La nuova legge 2790/2000 è stata introdotta per facilitare e centralizzare le procedure di naturalizzazione, rivolte in particolare ai paesi appartenenti alla CSI e ai cosiddetti "greci etnici" di ritorno³⁴. La cittadinanza greca è attribuita alla nascita a chi abbia almeno un genitore greco o sia nato sul suolo greco a condizione che non acquisisca alla nascita un'altra nazionalità. La cittadinanza, inoltre, può essere richiesta dopo dieci anni di residenza in Grecia e dopo il compimento del 18° anno di età. Infine, il diritto di voto attivo e passivo e l'accesso alla funzione pubblica sono riservati ai soli cittadini greci, con l'eccezione delle elezioni locali ed europee cui sono ammessi i cittadini dell'UE e dell'accesso alla funzione pubblica permesso agli stranieri di origine greca.

³⁴ Il modello che in essa viene proposto appare come una combinazione tra *jus soli* e *jus sanguinis*, dove, in termini generali, sono previsti otto anni di residenza per poter acquistare la cittadinanza greca.

4.4. Portogallo

Ciò che colpisce nel "modello" migratorio portoghese è la costante attenzione, riscontrabile in tutte le varie legislazioni che si sono succedute nel tempo, per gli antichi legami coloniali e per la tutela di coloro che sono di lingua portoghese. Si profila una differente politica migratoria a seconda dei destinatari. Un occhio di riguardo, infatti, viene costantemente tenuto nei confronti di coloro che provengono dai PALOP (*Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*) sia per quanto riguarda le procedure di regolarizzazione, sia per altri aspetti relativi all'ambito dell'integrazione. Questi, ad esempio, sono stati i principali beneficiari della procedura di regolarizzazione che ha avuto luogo dall'11 giugno all'11 dicembre 1996, per impedire, con misure di "integrazione preventiva", una situazione di crisi, secondo l'esperienza dei paesi europei di consolidata immigrazione³⁵. Complessivamente, questa misura ha sanato la posizione irregolare di quasi 22mila immigrati. Prima della legislazione attualmente in vigore, il principale riferimento legislativo era il Decreto Legge 244/98 dell'8 agosto 1998, varato per adeguarsi ai dettami di Schengen. Affermava l'importanza dei ricongiungimenti familiari, richiedibili da chi risiedeva da almeno un anno in Portogallo. Introduceva due nuove tipologie di permessi di soggiorno: uno temporaneo (valido per 2 anni e rinnovabile) e uno permanente (per coloro che risiedevano da almeno 10 anni in Portogallo e che, nell'ultimo anno, non erano incorsi in alcuna condanna penale). Essa dava la possibilità agli immigrati extracomunitari che entravano nel paese di richiedere un permesso di soggiorno temporaneo anche una volta già arrivati nel paese³⁶. Forniva varie tipologie di visto, offrendo una rosa abbastanza ampia di possibilità di accesso. Infine, prevedeva che le espulsioni dovessero essere intimate da un'autorità giudiziaria o amministrativa e, quindi, con sentenze suscettibili di appello. Del 1998 sono anche la legge 15/98 che ha stabilito un regime giuridico in materia di rifugiati e asilo e la legge 20/98 che disciplina il lavoro degli immigrati sul territorio portoghese, assicurando uguali opportunità agli immigrati per assunzioni e condizioni di lavoro.

Il Decreto Legge 4/2001 del 10 gennaio 2001 ha introdotto una serie di disposizioni che permettono agli stranieri illegalmente presenti nel paese al 10 gennaio 2001 (ma in possesso di un'offerta di lavoro da parte di una qualsiasi azienda) di risiedere temporaneamente in Portogallo, inizialmente per un anno e poi con rinnovi validi fino a 5 anni [OECD, 2001]. La nuova imponente procedura di regolarizzazione è stata finalizzata principalmente a sanare le posizioni lavorative di coloro che erano impiegati irregolarmente, soprattutto nel settore edilizio³⁷. Complessivamente, tra

³⁵ A fine 2003 è stata attuata una misura analoga per cui, in seguito ad un accordo bilaterale tra Portogallo e Brasile, circa 30.000 brasiliani clandestini hanno fatto richiesta di una regolarizzazione a condizione di poter provare di essere in Portogallo da prima dell'11 luglio 2003 e di potersi mantenere con il proprio lavoro.

³⁶ Questo sistema aveva effettivamente portato, in soli 2 anni, al raddoppio degli immigrati regolari (da 220.000 nel 2000 a 430.000 nel 2002).

³⁷ Nel luglio 2002, è stato stabilito che a poter beneficiare della sanatoria fossero solo gli stranieri entrati nel paese prima del 30 novembre 2001. La sanatoria, quindi, presentando,

gennaio 2001 e marzo 2003 sono stati rilasciati 179,2 permessi di soggiorno annuali a coloro che hanno beneficiato di questa procedura. Sono state, inoltre, indicate alcune categorie di persone che non potevano essere espulse: i nati in Portogallo e abitualmente ivi residenti, i residenti nel Paese dall'età di dieci anni e i genitori di minori. Nel dicembre 2002, sono stati approvati una serie di emendamenti al Decreto Legge 4/2001, prevedendo un'analisi periodica del mercato del lavoro portoghese, che giochi un ruolo fondamentale per decidere l'ingresso di stranieri e per garantire i permessi di soggiorno, favorendo l'ingresso di manodopera specializzata [OECD, 2003]. A questo proposito, è stata creata per un periodo di tre anni una nuova Alta Commissione per gli Immigrati e le Minoranze Etniche che ha acquisito anche lo status di Commissariato (ACIME) sotto la supervisione del Primo Ministro. Essa persegue principalmente l'obiettivo di promuovere al meglio l'integrazione degli immigrati che sono entrati in maniera legale in Portogallo. Infine, il Decreto Legge 34/2003 del 25 febbraio 2003 ha introdotto significativi cambiamenti alla precedente legislazione. La nuova normativa mostra tre principali obiettivi: la promozione dell'immigrazione legale in armonia con le esigenze del mercato del lavoro nazionale; l'effettiva o reale integrazione degli immigrati; la lotta contro l'immigrazione illegale. Inoltre, viene ridotto il periodo minimo di residenza necessario per ottenere un permesso di residenza a lungo termine che passa da sei a cinque anni per i PALOP e da dieci a otto anni per tutti gli altri paesi [OECD, 2004].

Sull'acquisizione di cittadinanza, sebbene vengano contemplate ipotesi di *jus soli*, lo *jus sanguinis* risulta preponderante tanto che, anche per effetto di accordi di reciprocità con il Brasile, tutti i cittadini brasiliani di origine portoghese potevano acquistare facilmente la cittadinanza portoghese e di conseguenza quella europea. Per evitare, quindi, problemi a livello comunitario, è stato stabilito che nel caso del Brasile, la cittadinanza portoghese non comportasse l'acquisizione di quella europea. Gli stranieri e gli apolidi possono acquisire la nazionalità portoghese dopo tre anni di matrimonio con un cittadino portoghese o dopo dieci anni di residenza (ridotti a sei per gli originari di paesi lusofoni) [OECD, 2003]. Il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni locali è concesso, oltre che ai cittadini provenienti da paesi membri dell'UE, anche a coloro che provengono dai PALOP e a tutti gli stranieri, a condizione di reciprocità, che risiedono stabilmente da cinque anni in Portogallo.

4.5. Spagna

La legislazione spagnola in materia di immigrazione, così come quella degli altri paesi mediterranei di nuova immigrazione, ha cominciato a riflettere questa mutata fisionomia solo a metà degli anni Ottanta. Le prime fonti

un vincolo temporale obbligatorio, ha escluso i numerosi lavoratori impegnati nella costruzione dello stadio e delle infrastrutture per i campionati europei di calcio del 2004, che pertanto sono stati intimati di espulsione. Anche in questo caso, come avvenuto in Spagna, la normativa ha subito un irrigidimento rispetto a quanto precedentemente previsto.

normative sull'argomento si rifanno proprio a quel periodo. Si tratta della legge n.7 del 1° luglio 1985 sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna, i cui contenuti sono stati, poi, recepiti in tempi successivi da un regolamento di esecuzione approvato con decreto reale n.155 del 2 febbraio 1996. Il diritto d'asilo è, invece, regolato dalla legge 5/1984 del 26 marzo 1984, modificata nel maggio 1994 ed entrata in vigore nel giugno 1994, poi completata con decreto reale n.203 del 10 febbraio 1995.

La legislazione che attualmente disciplina l'ambito migratorio in Spagna è frutto di una combinazione tra la *Ley organica 4/2000*, del gennaio 2000 (che sembra aver preso notevoli spunti dalla legislazione italiana - legge 40/1998-, pur ampliandone, con un intero titolo, il regime sanzionatorio), e la *Ley 8/2000*, del dicembre 2000, una riforma in senso restrittivo della precedente legge, operata dal nuovo governo Aznar succeduto a se stesso [Caruso, 2000]. La riforma della *Ley 4/2000* è stata al centro del dibattito elettorale, per il rinnovo del parlamento di marzo 2000, e il primo ministro uscente Aznar ne ha fatto uno dei capisaldi della propria campagna elettorale, da cui è poi uscito vittorioso con largo consenso. Un altro avvenimento però ha dato un forte impulso a questa modifica. Si tratta dei conflitti xenofobi avvenuti a El Ejido, nella regione dell'Almeria³⁸. Alla caratteristica d'innovazione propria della *Ley 4/2000* si contrappongono elementi molto più restrittivi rappresentati dalla *Ley 8/2000*³⁹. Le principali caratteristiche di questa nuova legge sono rintracciabili nella programmazione dei flussi, nell'attuazione di specifiche misure d'intervento sul mercato del lavoro, nella previsione di sanzioni tanto per chi favorisce l'immigrazione clandestina che per i datori di lavoro che assumono in nero. Inoltre, è prevista l'immediata espulsione degli stranieri residenti illegalmente in Spagna, mentre la legge precedente aveva disposto solo un sistema di multe. Lo strumento della "residenza permanente", che dovrebbe essere l'equivalente della "carta di soggiorno" italiana, in realtà equipara a livello sociale, ma non politico, lo straniero al cittadino, mentre

³⁸ La tradizionalmente povera regione dell'Almeria, e in particolare El Ejido, a partire dagli anni '80, fa fortuna puntando sulla coltivazione intensiva nelle serre, e evidenzia la necessità di ricorrere a manodopera straniera, di cui circa il 70% è però costretta a collocarsi in una posizione di lavoro irregolare. La mancanza di un'effettiva politica di integrazione appare coniugata con il sentimento xenofobo manifestato dagli autoctoni, che esplode circa un mese dopo l'approvazione della legge 4/2000 in seguito all'omicidio di una donna spagnola da parte di un immigrato marocchino psicologicamente instabile. Si profila così una vera e propria caccia all'uomo, accompagnata da numerosi atti di "rappresaglia" da parte degli autoctoni verso gli immigrati. L'esacerbarsi della situazione è attribuito alla larga presenza di immigrati illegali che, a sua volta, appare una conseguenza della legge appena entrata in vigore, accusata di favorire questo tipo di immigrazione [De Bonis, 2002].

³⁹ La legge 8/2000 si pone in controtendenza con il ruolo attribuito alla tutela dei diritti sociali e di *welfare* prevista per i lavoratori immigrati dalla legge 4/2000 che aveva minuziosamente disciplinato i diritti allo sciopero, alla libertà di organizzazione sindacale, all'istruzione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria, alla previdenza e all'accesso paritario ai servizi pubblici (quest'ultimo rifacendosi al principio della parità di accesso nella pubblica amministrazione) così come il principio di non discriminazione nell'accesso e nel rapporto di lavoro per motivi di razza, nazionalità e religione, rinviandone l'applicazione alla disciplina costituzionale sui procedimenti sommari, più che altro sperimentata in passato contro le discriminazioni di genere. I risultati pratici non sempre però si erano rivelati pari all'enfasi con cui tali norme venivano caldeggiate [Caruso, 2000].

l'analogo istituto, previsto dall'attuale ordinamento italiano, viene concesso solo in base a rigorosi requisiti⁴⁰. In generale, i requisiti, per l'ingresso sul territorio spagnolo sono tre: il possesso di documenti validi di identità, la prova di avere sufficienti mezzi di sostentamento per la durata del soggiorno e la prova dello scopo e delle condizioni del soggiorno. Un altro elemento cardine della legislazione spagnola in materia d'immigrazione è rappresentato dal sistema delle quote per lavoratori non UE, previsto firmando anche una serie di accordi bilaterali per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro [Versari, 2003]. Inoltre, tra il 2000 e il 2001, si sono susseguite ben due procedure di regolarizzazione che hanno rispettivamente sanato la posizione irregolare di 188,2 (da marzo a luglio 2000) e di 217 immigrati (dato al 15 aprile 2002) [OECD, 2003].

Con la Legge Organica 14/2003, entrata in vigore nel dicembre 2003, è intervenuta soprattutto per favorire e promuovere l'integrazione sociale dei cittadini stranieri. Ha, inoltre, stabilito che le offerte di lavoro stagionale dovrebbero essere di preferenza dirette verso coloro che provengono da paesi con cui la Spagna ha concluso accordi sui regolamenti dei flussi⁴¹.

Infine, il 7 febbraio scorso è stata avviata una nuova procedura di regolarizzazione per accedere alla quale i datori di lavoro (per il lavoro domestico anche i lavoratori) hanno avuto tempo fino al 7 maggio per presentare le domande. I requisiti necessari sono tre: il lavoratore straniero non deve avere precedenti penali, deve dimostrare di essere in Spagna da prima dell'8 agosto 2004⁴² e naturalmente deve poter contare su un contratto di lavoro. Nonostante questo vincolo temporale abbastanza rigoroso, approssimativamente le domande presentate sono state 700mila. Per quanto concerne l'acquisizione della nazionalità, il 9 gennaio 2003 è entrato in vigore un nuovo codice sulla nazionalità, che ha riformato la disciplina definita dalla Legge 18 del 17 dicembre 1990. Una delle principali innovazioni è stata quella di permettere l'acquisizione della cittadinanza ai discendenti degli esiliati durante la guerra di Spagna tra il 1936 e il 1939 e ai figli nati prima del 1982 da madre spagnola e padre straniero, cui prima era stata negata la cittadinanza [Versari, 2003]. Anche in questo caso, come già riscontrato per l'Italia, il principio cardine è quello dello *jus sanguinis* che favorisce gli emigrati di origine spagnola. Questi ultimi, al compimento del 18° anno di età, devono scegliere se mantenere la cittadinanza spagnola ottenuta per nascita [Withol de Wenden, 1999]. La cittadinanza può essere richiesta dopo dieci anni di residenza e non prima del 18° anno di età. La naturalizzazione per decreto reale, invece, è discrezionale e può essere concessa: dopo cinque anni ai rifugiati politici,

⁴⁰ Essi sono: minimo 6 anni di soggiorno, titolarità di un permesso di soggiorno per un motivo che consenta un numero indeterminato di rinnovi e dimostrazione di un reddito sufficiente al proprio mantenimento ed a quello dei familiari; può venire revocato in seguito alla commissione di reati.

⁴¹ La Spagna ha concluso nel 2002 e 2003 accordi rientranti in questa tipologia con Polonia, Bulgaria e Romania mostrando, quindi, una vaga preferenza per le provenienze dell'Est Europa [Tèrron A., 2004].

⁴² Sarebbe, infatti, necessario essersi iscritti prima dell'8 agosto in uno speciale registro presso il municipio di appartenenza che attesta la presenza nel paese prima dell'8 agosto 2004 (*certificado de empadronamiento*).

dopo due ai cittadini dei paesi dell'America Latina, dell'Andorra, delle Filippine, della Guinea Equatoriale e del Portogallo, dopo un anno ai nati all'estero figli di almeno un genitore spagnolo. Infine, in Spagna, gli stranieri hanno diritto a votare, sin dal 1985, nelle elezioni municipali solo a condizione che ai cittadini spagnoli sia concesso il medesimo diritto nei paesi da cui gli immigrati provengono, secondo un criterio di reciprocità.

5. Politiche migratorie: qualche spunto di riflessione

Quando si intende valutare una politica migratoria è necessario far riferimento alla politica migratoria in senso stretto (nella sua duplice natura di politica per l'immigrazione e per gli immigrati) e non alla differente efficacia che determinate misure possono avere per via di interventi esogeni o in base alle composite inclinazioni migratorie individuali. Per questo motivo, è innanzitutto necessario fare riferimento all'evoluzione e alle principali caratteristiche dei sistemi legislativi dei paesi mediterranei dell'UE perseguendo un approccio di tipo "istituzionale" (tab.1).

Tuttavia, l'analisi a partire dalle legislazioni sull'immigrazione non ne coglie effettivamente l'impatto, anche perché nei paesi mediterranei (ma non solo in questi) le normative attualmente in vigore sono state introdotte in tempi troppo recenti per consentirne una valutazione adeguata. Una buona strada per condurre questo tipo di analisi può essere, quindi, rappresentata dall'esame dell'andamento nel tempo delle regolarizzazioni⁴³. Tra i paesi mediterranei di nuova immigrazione, la sola ad aver resistito più a lungo alla tentazione di far ricorso a una sanatoria (fino al 1998) è stata la Grecia. Questa scelta rispondeva a una logica ben precisa: conferire all'immigrazione un carattere di temporaneità. Invece, in Italia e Spagna l'ampia reiterazione di questo strumento ha portato di riflesso all'instaurarsi di un sentimento di attesa di ulteriori sanatorie, favorendo in tal modo nuova illegalità ("effetto richiamo"). Il quadro comparativo sulle regolarizzazioni (tab.1) fornisce la misura dei movimenti degli stranieri clandestini o irregolari verso condizioni di legalità⁴⁴. Non si tratta di flussi migratori e i dati vanno letti come informazione di stock, visto che si riferiscono a stranieri presenti nel paese anteriormente a una certa data. Di riflesso, il numero di regolarizzati fornisce elementi per una stima della consistenza della componente irregolare nel periodo precedente a quello considerato [Natale e Strozza, 1997].

⁴³ Le politiche di regolarizzazione possono essere di due tipi: generalizzate (con lo scopo di sanare un ammontare giudicato troppo elevato di stranieri irregolari) o ad hoc (quindi, occasionali e individuali). Quelle del primo tipo sono una pratica molto diffusa proprio nei paesi mediterranei. Le principali caratteristiche di una regolarizzazione sono: requisiti, durata del periodo in cui si può fare domanda, struttura amministrativa e amnistia per i datori di lavoro [Venturini, 2001].

⁴⁴ Una delle problematiche principali legate al fenomeno delle regolarizzazioni è se queste siano effettivamente in grado di ridurre l'illegalità. L'esperienza fin qui registrata ha mostrato che spesso chi si regolarizza è facile che ricada nell'illegalità per poi beneficiare ad esempio di sanatorie successive [Venturini, 2001].

Tab.1. Quadro sinottico sulle principali legislazioni su ingresso e soggiorno degli immigrati e sulle regolarizzazioni.

Paese	Legislazioni su ingresso e soggiorno degli immigrati	Regolarizzazioni			
		Data	v.a. in migliaia	% su stran. ^(a)	Principali paesi di origine e incidenza percentuale su totale regolarizzazioni
Francia	1993 Legge 93-1027 e Legge 93-1417	1981-2	121,1	3,3	Tunisia (14,3), Marocco (13,8), paesi africani (12,4)
	1997 Legge 97-396	1997-8	77,8	2,4	Algeria (16,1), Marocco (11,8), Cina (9,8)
	1998 Legge 98-349				
	2003 Legge 2003-1119				
Grecia	1991 Legge 1975/1991	1997-8	371,0	48,7	Albania (64,7), Bulgaria (6,7), Romania (4,5)
	2001 Legge 2910/2001	2001	351,0	46,1	Albania
Italia	1986 Legge 943/1986	1987-8	105,0	24,8	Marocco (18,3), Sri Lanka (9,9) Filippine (9,0)
	1990 Legge 39/1990	1990	222,0	45,3	Marocco (22,9), Tunisia (11,7), Senegal (7,8)
	1995 Decreto 19/1995	1995	246,0	26,7	Marocco (13,7), Albania (12,7), Filippine (7,8)
	1998 Legge 40/1998	1998	215,0	17,3	Albania (18,0), Romania (11,1), Marocco (11,0)
	2002 Legge 189/2002	2002	644,1 ^(b)	47,3	Romania (20,4), Ucraina (15,2), Albania (7,9)
Portogallo		1992-3	39,2	34,4	Angola (20,3), G.-Bissau (17,6), Capo-Verde (17,3)
		1996	21,8	13,0	Angola (31,7), Capo-Verde (22,9), G.-Bissau (18,3)
	1998 D.L. 244/98				
	2001 D.L. 4/2001	2001	179,2	86,3	Ucraina (35,4), Brasile (20,4), Moldavia (6,9)
Spagna		1985-6	43,8	19,3	Marocco (18,0), Portogallo (8,7), Senegal (8,2)
		1991	110,1	39,5	Marocco (44,7), Argentina (6,8), Perù (5,2)
	1996 Decreto Reale 203/1995	1996	21,3	4,3	Marocco (32,9), Perù (8,9), Cina (6,6)
	2000 Legge Organica 4/2000	2000	163,9	20,5	Marocco (27,6), Ecuador (12,3), Colombia (7,6)
	2000 Legge Organica 8/2000	2001	234,6 ^(c)	26,2	Ecuador (22,3), Colombia (17,4), Marocco (13,5)
	2003 Legge Organica 14/2003	2005	700,0 ^(d)	25,3 ^(e)	Ecuador, Romania, Marocco

(a) Si tratta di percentuali calcolate sull'ammontare di popolazione straniera residente all'inizio dell'anno o del primo dei due anni considerati. Per la Francia, i valori si riferiscono ai dati dei censimenti 1982 e 1999, mentre per la Grecia sono entrambi da riferirsi al dato del censimento 2001. (b) Dato provvisorio. (c) I dati sono provvisori perché 24.600 domande ("Programma Arraigo") sono ancora da valutare. (d) Ammontare approssimativo di domande presentate. (e) Percentuale calcolata sull'ammontare di popolazione straniera residente ad inizio 2004.

Fonte: Carfagna, 2002; Council of Europe, 2005; OECD, vari anni; Zucchetti, 2004.

Come si può notare, l'incidenza percentuale dei regolarizzati sull'ammontare della popolazione straniera residente (precedente la regolarizzazione stessa) risulta molto più elevata proprio nel caso dei nuovi paesi d'immigrazione rispetto a quanto registrato nel caso francese. Ancora una volta, Italia e Spagna appaiono accomunate dalla larga presenza di marocchini tra coloro la cui posizione irregolare è stata sanata in occasione delle varie regolarizzazioni, caratteristica questa volta comune anche con le due esperienze francesi.

A questo punto appare interessante introdurre qualche altro elemento quantitativo e metterlo a confronto con le valutazioni politiche espresse dagli stessi governi. Tra i paesi mediterranei, in particolare Italia e Spagna sembrano accomunate da una situazione alquanto simile: sono rispettivamente il 5° e il 6° paese UE-15 per popolazione straniera, mentre vengono relegate al 14° e al 13° posto per incidenza percentuale sulla popolazione residente, precedute di una sola posizione dal Portogallo (tab.2). Inoltre, la componente non comunitaria risulta prevalente soprattutto in Italia e Portogallo. Nonostante i valori siano abbastanza contenuti, se si guarda appunto ai posti in graduatoria, le misure politiche proposte sembrerebbe apparentemente incongruenti con quanto emerge da un'analisi di tipo quantitativo. Si avverte una sorta di scollamento tra percezione (a livello politico ma non solo) dei livelli d'immigrazione e reale impatto che essa assume nelle realtà considerate. È da notare, inoltre, l'atteggiamento compatto dei "nuovi" paesi d'immigrazione (soprattutto se visto in contrapposizione alla politica francese).

Tab.2. Popolazione straniera residente al 1° gennaio 2003 (valori assoluti e percentuali) e atteggiamento verso l'immigrazione al 2004, paesi mediterranei dell'UE.

Paesi	Valori assoluti (in migliaia)		% su pop. residente		% pop non UE-15 su pop. stran. resid.	Atteggiamento verso l'immigrazione	
	Totale	Posizione nella UE-15	Totale	Posizione nella UE-15		Valutazione politica	Politica d'intervento
Francia	3.263,2	2	5,6	6	73,4	Troppo alta	Mantenimento
Italia	1.512,3	5	2,6	14	89,8	Troppo alta	Riduzione
Spagna	1.324,0	6	3,1	13	73,1	Troppo alta	Riduzione
Grecia	762,2	8	7,0	5	...	Soddisfazione	Riduzione
Portogallo	413,3	12	4,0	12	84,0	Troppo alta	Riduzione

Nota: I dati della Francia si riferiscono ai censimenti del 1982 (in luogo del 1981) e del 1999 (in luogo del 2001). Quelli della Grecia al censimento 2001.

Fonte: Eurostat (database Newcronos); OECD, 2005; UN, 2004.

Queste sono considerazioni che emergono al netto di quanto accade in ciascuna società di accoglimento che, proponendo differenti modalità di ingresso e di soggiorno degli immigrati, va a comporre un panorama alquanto frastagliato ed in continua evoluzione/involuzione. I casi italiano e spagnolo potrebbero rivelarsi per certi versi esemplificativi se si confrontano i dati dei decreti-flussi di lavoratori extracomunitari (tab.3) con gli esiti delle ultime regolarizzazioni. Si possono trarre, infatti, delle indicazioni di massima che mettono in evidenza un certo squilibrio tra

domanda e offerta di lavoro "immigrato". In Italia, le quote vengono solitamente colmate con sorprendente velocità e, visto che si sono susseguite ben cinque regolarizzazioni in quindici anni, sembrerebbe quasi che i flussi programmati non siano in grado, almeno per il momento, di regolarizzare tutta la pressione migratoria⁴⁵. Analoga appare l'esperienza spagnola dove l'obbligo di programmare annualmente i flussi in entrata di lavoratori immigrati è stato stabilito a partire dal 2001. Come si può notare, in questo caso, le quote sono ben al di sotto sia di quanto previsto in Italia sia dell'esito dell'ultima regolarizzazione. Per quanto concerne, infine, le quote privilegiate concesse nella programmazione italiana, queste sono state assegnate sulla base di una serie di accordi bilaterali di riammissione. La stessa tendenza sembra potersi riscontrare anche in Spagna dove questa pratica si sta diffondendo con sorprendente velocità.

Tab.3. Decreti-flussi di lavoratori extracomunitari in Italia, 1998-2004.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ^(a)
ITALIA								
Totale decreti flussi	58.000	58.000	83.000	89.400	79.500	79.500	79.500	159.000
% stagionali	-	-	-	44,0	70,4	86,1	62,8	31,5
% quote privilegiate	10,3	10,3	21,6	18,4	12,5	4,5	25,6	26,2
SPAGNA								
Totale decreti flussi					32.079	24.247	30.978	
% stagionali					66,1	56,4	64,8	

Nota: (a) 79.500 sono relativi ai lavoratori extracomunitari e 79.500 riguardano, invece, i lavoratori cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE. Le percentuali sono calcolate solo sui primi per i quali è possibile questa suddivisione.

Fonte: Coslovi e Piperno, 2005; Terròn, 2004; per il 2005 elaborazione su Decreto flussi annuale 2005.

Questi brevi cenni sull'impatto delle "politiche di immigrazione" non pretendono di esaurire il panorama su quest'argomento, che presenta molte sfaccettature e analoghe chiavi di lettura⁴⁶. L'esame degli stock di popolazione straniera, delle regolarizzazioni e dei flussi di ingresso⁴⁷ poco ci dice, però, sul versante delle "politiche per gli immigrati". Infatti, nella predisposizione di misure volte a favorire l'integrazione degli immigrati, si rivela particolarmente utile, in fase tanto progettuale che di verifica degli interventi, costruire una serie di indicatori di integrazione in grado di valutare l'eventuale o effettiva ricaduta delle varie misure considerate. Un aspetto problematico è sicuramente quello dell'insufficiente quantità di informazioni offerte dalle correnti rilevazioni dei dati sia italiani che a livello internazionale, della loro possibile inaffidabilità, della loro diffusa difformità e infine, molto spesso, del loro difficile accesso. Un ambito in cui risulta particolarmente evidente la discrasia tra politiche adottate e differenti

⁴⁵ Da notare è però l'inversione di tendenza del decreto flussi del 2005 con cui è stato previsto un sostanziale ridimensionamento della quota di stagionali in favore di ingressi per lavoro non stagionale.

⁴⁶ Un'altra strada percorribile è quella di fare ricorso a modelli di tipo econometrico.

⁴⁷ Una misura ottimale per esaminare le caratteristiche migratorie di un paese sarebbe quella di calcolarne il saldo migratorio (ingressi - uscite), ma si evidenziano una serie di difficoltà di misura dei flussi migratori tra cui le principali risiedono nella scarsa diffusione e attendibilità dei sistemi di rilevazione degli stranieri all'uscita del paese e nell'esistenza di differenti definizioni basate sulla durata minima di uno spostamento territoriale (variabile da 1 a 12 mesi) che identifichi in maniera univoca una migrazione [Natale e Strozza, 1997].

porzioni/definizioni di popolazione straniera/immigrata⁴⁸, per l'assoluta difformità tra le varie realtà nazionali, è quello del diritto di voto. Lo scorso 15 gennaio 2003 a Strasburgo nell'ambito della Relazione annuale sui diritti umani nell'Unione, il Parlamento europeo ha raccomandato agli Stati membri "di estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornino legalmente nell'UE da almeno tre anni"⁴⁹, ma la maggior parte dei paesi europei sono ancora molto lontani da quanto stabilito. E tra questi non ci sono solo quelli cosiddetti di nuova immigrazione, ma anche la Francia (tab.4). L'esempio cui si dovrebbe mirare è quello dei paesi nordici (Svezia, Danimarca, Paesi Bassi, Irlanda, Norvegia, Finlandia) dove il diritto di voto locale esiste già da tempo, cui recentemente si sono aggiunti anche Belgio e Lussemburgo. In certi casi, si configura, poi, una sorta di "anarchia emancipatoria" [Zincone, 2003] che ha coinvolto varie iniziative a livello locale anche sul territorio italiano (con l'istituzione, ad esempio, di consiglieri aggiunti senza diritto di voto o di comitati consultivi elettivi)⁵⁰ ma che trova il suo esempio più eclatante nel distretto di Vienna che ha autonomamente introdotto il diritto di voto a partire dal dicembre 2002.

Tab.4. Quadro sinottico sul diritto di voto attivo per gli immigrati.

Paesi	Elezioni Comunali	Elezioni Prov. / Regionali	Elezioni Politiche
FRANCIA	Cittadini UE se residenti da 6 mesi o se iscritti da 5 anni nel registro municipale delle imposte	-	-
GRECIA	Cittadini UE se residenti da 10 anni	-	-
ITALIA	Cittadini UE se residenti	-	-
PORTOGALLO	Cittadini UE, dei PALOP e di nazioni dove c'è reciprocità di voto, con 2 o 3 anni di residenza (a)	Cittadini di nazioni dove c'è reciprocità di voto se residenti	Cittadini di nazioni dove c'è reciprocità di voto se residenti
SPAGNA	Cittadini UE e cittadini di nazioni dove c'è reciprocità di voto se residenti (b)	-	-

(a) Dal 1971 per i cittadini del Brasile (2 anni di residenza), dal 1982 per quelli di Capo Verde (2 anni di residenza), dal 1997 per quelli di Perù, Uruguay, Argentina, Cile, Estonia, Israele, Norvegia e Venezuela (3 anni di residenza).

(b) La possibilità esiste dal 1985 e non è vincolata ad un periodo minimo di residenza, ma è stata attivata, a partire dal 1990, solo con la Norvegia. Dal 1999, almeno sulla carta, è stato abolito il principio di reciprocità.

Fonte: Waldrauch, 2003.

⁴⁸ Sono cinque le principali popolazioni "target" delle politiche di integrazione e discendono dalla combinazione di due differenti distinzioni (tra immigrati e non immigrati e tra cittadini del Paese e stranieri). Esse sono: immigrati nati da appartenenti alla popolazione maggioritaria che sono cittadini del Paese, immigrati nati da appartenenti alla minoranza che sono cittadini del Paese, immigrati stranieri nati da appartenenti alla minoranza, cittadini del Paese nati nel Paese da appartenenti alla minoranza e stranieri nati nel Paese da appartenenti alla minoranza [Natale e Strozza, 1997].

⁴⁹ L'elettorato attivo e passivo per gli stranieri cittadini UE è previsto dall'articolo 8b del Trattato di Maastricht e dall'articolo 19 del trattato di Amsterdam.

⁵⁰ Il 28 marzo 2004, a conclusione di una campagna iniziata nel '96, la comunità straniera residente a Roma ha votato per la prima volta per eleggere 4 consiglieri comunali "aggiunti" e 19 consiglieri municipali. Alle liste elettorali si sono iscritti in 33.000 ed al voto sono andati in 18.918. I nuovi quattro consiglieri aggiunti, uno per ogni continente, provengono da: Romania, Filippine, Perù e Marocco. Agli stranieri è data la possibilità di presentare mozioni e interrogazioni e di partecipare alle commissioni ma non quella di votare le delibere.

6. Conclusioni

Occorre, anzitutto, accettare il fatto che l'immigrazione, pur non presentando dappertutto i connotati dell'eccezionalità, "produce comunque e ovunque tensioni e difficoltà" [Zincone, 2001]. Esaminando la legislazione in vigore tanto a livello comunitario che nei vari paesi oggetto di studio, si coglie quanto si sia ancora lontani dal mettere in moto un "sistema integrato". Infatti, già lo scostamento tra le politiche nazionali e la dimensione comunitaria si rivela suscettibile di ulteriori armonizzazioni, ma, ancor di più, è il caleidoscopio di soluzioni politico-legislative cui le varie realtà nazionali hanno dato vita che richiede maggiori convergenze. Si è cercato, in questa sede, di mettere a confronto situazioni che partissero da una base supposta simile (appartenenza all'UE e all'area mediterranea), ma anche in questo caso la costruzione e la concettualizzazione di un modello mediterraneo dell'immigrazione non è di facile realizzazione e la situazione degli ultimi anni appare ancor più intricata per via di numerosi cambiamenti di governo cui hanno fatto spesso seguito altrettante trasformazioni in ambito politico-legislativo. La tendenza sembra essere quella di prevedere, da una parte, un rafforzamento delle politiche di frontiera, e quindi, di chiusura verso i nuovi ingressi, e di incentivare, dall'altra, le politiche volte a consolidare l'inserimento di coloro che sono già entrati regolarmente. Le frontiere "colabrodo" in qualche modo vogliono trasformarsi a tutti i costi nei rigidi confini della "Fortezza Europa", anche se le quote crescenti di immigrati irregolari che oggi si riversano nei paesi mediterranei dell'UE sono dovute solo in parte a una politica di accoglienza a volte inadeguata, ma sono, allo stesso tempo, frutto inevitabile di una serie di divari socio-economici che alimentano meccanismi, per dirla con Sauvy, per cui "se le ricchezze non vanno dalle persone, le persone si dirigeranno dove si trovano le ricchezze" [citato in Natale e Strozza, 1997].

Sembrerebbe quasi che l'atteggiamento tipico dei paesi di nuova immigrazione stigmatizzato come "apertura senza integrazione" [Pastore, 2003] si stia lentamente trasformando in quello prediletto dai paesi di vecchia immigrazione ("chiusura con integrazione") dove una tendenza restrittiva in materia di ingressi si accompagna a procedure d'integrazione. Tuttavia, questa tendenza *in fieri* appare fortemente ridimensionata dalla sorprendente "regolarità" con cui si verificano misure "straordinarie" come le regolarizzazioni la portata delle quali offre spunti di analisi dove la dimensione quantitativa ben si coniuga con quella più specificamente legislativa [Livi Bacci, 2002]. È in casi come questi che le politiche migratorie appaiono come "una cartina di tornasole delle sfide più generali che investono le organizzazioni politiche, nazionali e sovranazionali, in quest'epoca di globalizzazione accelerata" [Pastore, 2000]. Infatti, se, da una parte, è vero che bisognerebbe ridurre le misure eccezionali in favore di una disciplina più organica, non si può pretendere di intervenire repentinamente su situazioni "eccezionali" trattandole come se rientrassero nella "normalità".

Bibliografia

- Agenzia romana per la preparazione del Giubileo (2000). *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*. Convegno internazionale, Roma, 12-14 luglio, vol.I-II.
- Antonopoulos G.A. (2001). The legal framework of migration in Greece: the 2001 "Law on aliens and its section 54" (<http://www.december18.net/paper28Greece.htm>).
- Bonifazi, C. (1998). *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- Calvisi G. e Aly Baba Faye (a cura di) (2004). *Libro Bianco sulla Bossi-Fini. Rapporto sulla politica delle destre in materia di immigrazione*, l'Unità.
- Carfagna M. (2002). "I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia" in Colombo A., Sciortino G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, pp.53-91.
- Caritas/Migrantes (2004). *Immigrazione. Dossier Statistico 2004. XIV Rapporto*, IDOS.
- Caruso B. (2000). *Le politiche di immigrazione in Italia ed Europa: più Stato e meno mercato?* (<http://www.lex.unict.it/dml-online/corrente/online/dossier/cap10/caruso.pdf>).
- CESPI (2000). "Il governo dei processi migratori nel quadro europeo: obiettivi, strumenti, problemi" in Agenzia romana per la preparazione del Giubileo (2000), vol. I, pp.535-619.
- Coslovi L. e Piperno F. con il coordinamento di Pastore F. (2005). *Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria* (<http://www.cespi.it/PASTORE/Rapporto%20ALNIMA-IT.pdf>).
- Council of Europe (2005). *Recent demographic developments in Europe 2004*, Strasbourg.
- De Bonis A. (2002). « La svolta autoritaria nelle politiche di controllo dell'immigrazione in Spagna », in *Secondo Quaderno del Laboratorio del Master sull'Immigrazione dell'Università di Venezia* (<http://helios.unive.it/duss/master/debonis.htm>).
- de Filippo E. e Carchedi F. (1999). "I mercati del lavoro e la collocazione degli immigrati. Il modello mediterraneo" in Carchedi F. (a cura di), *La risorsa inaspettata*, Ediesse, Roma.
- Germani A. (2001). "Immigrazione: il modello mediterraneo". *Affari sociali internazionali*, n.4, 2001, pp.107-115.
- Golini A. (2000). "L'Europa come bacino di immigrazione. Problemi, prospettive, politiche". *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*. Convegno internazionale, Roma, 12-14 luglio.
- Golini A. (2003). *Politiche migratorie*, Convegno "L'incidenza economica dell'immigrazione", Firenze, 11-12 dicembre 2003.
- Haute Conseil à l'Intégration (2001). *Rapport pour l'année 1999*, France.
- Levinson A. (2005). *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford.
- Livi Bacci M. (2002). "Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?", *Il Mulino*, 51 (5).
- Migration News* (on line su <http://www.migration.ucdavis.edu/mn.html>).

- Natale, M. e Strozza, S. (1997). "Gli immigrati stranieri in Italia. Quanti sono, chi sono, come vivono". Cacucci, Bari.
- OECD (vari anni). SOPEMI. *Trends in International Migration. Annual Report*.
- Pastore F. (2000). "Le rivoluzioni incompiute della politica migratoria europea". *EuropaEurope*, n.6/2000, pp.117-132.
- Pastore F. (2002). *La comunità sbilanciata. Diritto della cittadinanza e politiche migratorie nella storia italiana post-unitaria*, giugno 2002. *Progetto Melting pot Europa per la promozione dei diritti di cittadinanza* (on line su <http://www.meltingpot.org/>)
- Pugliese, E. (2000a). "L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne", in Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, vol. II, pp. 751-814.
- Pugliese E. (2000b). "Il modello mediterraneo dell'immigrazione", *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*, Napoli, 9-10 novembre.
- Sabatino D. (2004). "Le politiche Migratorie", in Pugliese E. (a cura di), *Lo Stato sociale in Italia. Un decennio di riforme. Rapporto Irpps-Cnr 2003-2004*, Donzelli, Roma 2004;
- Sciortino G. (2004). "Aspettando la prossima sanatoria? I nodi irrisolti delle politiche migratorie italiane" in *La Rivista delle Politiche Sociali, Italian Journal of Social Policy*, Rivista trimestrale n. 3, lug-sett, pp. 121-138.
- Terrón A. (2004). *International migration and relations with third countries. SPAIN*, Migration Policy Group, May 2004.
- United Nations (2004). *World Population Policies 2003*, New York.
- Venturini A. (2001). *Le migrazioni e i paesi sudeuropei. Un'analisi economica*. Utet Libreria.
- Versari S. (2003). *Le politiche migratorie nei paesi occidentali*, Convegno "L'incidenza economica dell'immigrazione", Firenze, 11-12 dicembre 2003.
- Waldrauch H. (2003). *Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries*, National Europe Centre Paper No. 73.
- Withol de Wenden, C. (1999). *L'immigration en Europe*. La Documentation Française.
- Withol de Wenden, C. (2000). "Diritti politici degli immigrati in Europa". *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*. Convegno internazionale, Napoli, 9-10 novembre.
- Zincone G. (2001). "Introduzione e sintesi: utili, uguali e simili" in Zincone G. (a cura di), *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di Integrazione degli Immigrati della Presidenza del Consiglio, Bologna, Il Mulino.
- Zincone G. (2003). *Cittadinanza e migrazioni: un'applicazione al caso italiano*, Convegno "L'incidenza economica dell'immigrazione", Firenze, 11-12 dicembre 2003.
- Zucchetti E. (a cura di) (2004). "I caratteri salienti della regolarizzazione in Italia" in Zucchetti E. (a cura di), *La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano*, ISMU-FrancoAngeli.