

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE  
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE

TESI DI LAUREA IN  
GEOGRAFIA POLITICA

**L'IMMIGRAZIONE, DOPO LA CADUTA DELLE  
FRONTIERE  
NELL'UNIONE EUROPEA ALLARGATA**

LAUREANDA:  
Marcella Dalla Cia

RELATORE:  
Chiar.ma Prof.ssa Maria Paola Pagnini

CORRELATORE:  
Prof. Aldo Colleoni

ANNO ACCADEMICO 2002-2003

*A Fortunata  
e Gabriele*

# SOMMARIO

**INTRODUZIONE ..... p. 5**

**CAPITOLO I - L'Europa di ieri, oggi e domani. Sintesi di ciò che è stato e appuntamenti per il futuro ..... p. 8**

- 1.1 A quando le origini? Tappe storiche del processo di integrazione. Passaggio dall'economico al politico ..... p. 8
- 1.2 Un po' di chiarezza: chi controlla cosa ..... p. 14
- 1.3 Come si profila il futuro: l'allargamento ..... p. 20
- 1.4 Che cosa ci dobbiamo aspettare: i dati di fatto e gli auspici ..... p. 27

**CAPITOLO II - A proposito di frontiere e immigrazione: i pionieri di un'epoca nuova ..... p. 32**

- 2.1 Quando è nato il problema delle frontiere (o della loro abolizione). I meriti ..... p. 32
- 2.2 L'evoluzione nel tempo: da Schengen alla Costituzione europea, come ridisegnare gli spazi ..... p. 38
- 2.3 Dati a proposito della "popolazione europea". Come ci si pone davanti al fattore "crescita" ..... p. 47
- 2.4 Frontiere interne ed esterne. Cosa cambia con l'allargamento ..... p. 55

**CAPITOLO III - L'immigrazione nell'insieme "Europa" ..... p. 63**

- 3.1 Istantanea della popolazione europea. Che cosa significa immigrazione in Europa oggi ..... p. 63
- 3.2 Immigrazione interna ed internazionale, legale e clandestina. L'Est Europa ..... p. 69
- 3.3 All'origine del problema: tempi e modi per la convergenza. p. 76
- 3.4 Costi e benefici dell'immigrazione derivata ..... p. 83

<b>CAPITOLO IV - Il fattore "Italia".....</b>	<b>p. 88</b>
4.1 Da bacino di emigrazione a Paese di destinazione. In che momento è avvenuta l'inversione di tendenza .....	p. 88
4.2 A proposito della popolazione italiana; l'immigrazione oggi .....	p. 93
4.3 Come la normativa italiana affronta la questione. Evoluzione o regresso?.....	p. 99
4.4 Sulla via dell'allargamento: la frontiera italo-slovena come alternativa agli sbarchi sulle coste .....	p. 106
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>p. 111</b>
<b>ALLEGATI .....</b>	<b>p. 115</b>
<b>INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE .....</b>	<b>p. 177</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>p. 180</b>

## Introduzione

Ha scritto Peter Schneider: "Quassù a Berlino non mi definiscono berlinese, bensì *Wessi*, uno dell'Ovest e non dell'Est. A Monaco, laggiù in Baviera verso il confine Sud della Germania, mi sento berlinese e come tale sono percepito. In Italia sono un tedesco. Ma in America latina sono prima di tutto un europeo, vale a dire qualcosa di diverso da un nordamericano. Mi sembra quindi un po' ridicolo l'euroscetticismo di moda tra tanti intellettuali, visto che buona parte del mondo ci vede come europei\*\*".

Poco più di mezzo secolo fa, la fine del secondo conflitto mondiale aveva sigillato a Yalta la divisione dell'Europa in due zone di influenza, sovietica ed occidentale, ed aveva visto abbattersi la cortina di ferro. Abbiamo dovuto aspettare un quarantennio perché il simbolo di Yalta, il muro di Berlino, cadesse. Ma il processo di avvicinamento politico, non ha da allora cessato di compiersi.

Dalle sue origini ad oggi, molti aspetti hanno rivoluzionato la vita dell'Europa.

Quando nasce quest'agglomerato di popoli, culture, abitudini e normative così disomogenee fra loro? Come dal punto di vista etnico-culturale si cerca di affrontare questo "gigante in espansione"? In che modo si inserisce il fenomeno dell'immigrazione nella realtà "europea"? (e in quella italiana?). Sono alcune delle domande cui si cercherà di dare risposta.

Si affronterà dapprima il passato dell'Europa: quali sono le tappe che hanno marcato la storia di un continente e come sta cambiando la situazione nell'attualità: dai primi trattati alla bozza di Costituzione europea passando per Schengen, che cosa è cambiato nella coscienza dei popoli.

Si cercherà di riassumere lo *status* delle frontiere dell'Unione: che cosa gli Accordi di Schengen hanno significato per l'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (grazie in particolar

---

\* Schneider P., *Europa. I confini di un continente*, in "Repubblica" di sabato 4 ottobre 2003, pp. 35-37.

modo alla Convenzione di applicazione), come si sono inseriti nell'impianto comunitario di allora (poiché nel 1985 non si poteva ancora parlare di Unione), come si presenta la situazione attuale e che cosa cambierà in seguito all'allargamento.

Si cercherà di cogliere il significato dei concetti di cittadino comunitario ed extracomunitario, sui quali si sono aperti diversi dibattiti a livello istituzionale, che sono in verità due aspetti complementari legati alla realizzazione delle cosiddette "quattro libertà", fondamento dello spazio europeo (libera circolazione di capitali, merci, servizi, e persone); ma soprattutto si avvanzerà un'analisi delle implicazioni dei due diversi trattamenti alla luce dell'allargamento in atto.

La questione dell'ingresso di dieci nuovi Paesi nell'Unione riguarda problematiche reali di ogni Stato membro, poiché i flussi migratori connessi all'Ue allargata ad Est, vanno ad influire su variabili economiche di primaria importanza: occupazione, lavoro, PIL e nel complesso l'andamento economico di uno Stato. Ecco allora che la liberalizzazione delle frontiere iniziata con gli Accordi di "Schengen" ha ripercussioni inaspettate: da accordo che mirava a semplificare i traffici di merci, esso diventa vitale nella regolamentazione dei flussi di persone.

Si cercherà di capire come, nei fatti, avvenga la collaborazione fra Paesi diversi, nel rispetto della normativa internazionale in materia, ma soprattutto nel rispetto della legislazione interna di ogni Stato. Lo scopo è mostrare come il fenomeno immigrazione sia chiaramente sottovalutato per importanza e non sufficientemente valorizzato.

La questione dell'immigrazione sta assumendo in Europa dimensioni di una portata sempre più rilevante, in particolare nel nostro Paese che solo nei decenni più recenti si è trasformato da terra di emigrazione in "Terra Promessa". L'Italia sta conoscendo oggi quello che altri Paesi europei hanno vissuto molti anni prima.

Il tentativo è quindi di mostrare forme alternative e sbocchi di un mercato in crescita come quello relativo alla manodopera, che sarebbe a disposizione dei governi, ma che di fatto non lo è a causa delle legislazioni restrittive degli Stati.

L'Italia, al contrario di altri, non ha ancora recepito la necessaria apertura in questo campo, in modo da promuovere una maggiore crescita interna e da contribuire così allo sviluppo dell'Unione stessa.

Il tentativo è di analizzare le problematiche che affliggono la penisola in fatto di immigrazione, iniziando con un breve riepilogo del percorso storico per arrivare all'analisi degli ultimi rapporti (ufficiali e stimati) in fatto di immigrazione, lavoro ed occupazione. Ci accorgeremo di quanto il fenomeno incida sull'intera economia e di quanto lo stesso sia "frenato" da norme restrittive, ed assolutamente impreparate ad affrontarlo.

La questione fondamentale è come Europa ed Italia debbano confrontarsi con l'avanzare di un processo che non solo non è arginabile, ma che deve essere incoraggiato perché i conti pubblici e la comunità ne traggano beneficio.

## **CAPITOLO I**

## **L'Europa di ieri, oggi e domani. Sintesi di ciò che è stato e appuntamenti per il futuro.**

1.1 A quando le origini? Tappe storiche del processo di integrazione. Passaggio dall'economico al politico. 1.2 Un po' di chiarezza: chi controlla cosa. 1.3. Come si profila il futuro: l'allargamento. 1.4. Che cosa ci dobbiamo aspettare: i dati di fatto e gli auspici.

### **1.1 A quando le origini? Tappe storiche del processo di integrazione. Passaggio dall'economico al politico.**

Nel 1931 Paul Valéry osservava che "tutta la terra abitabile è stata ormai riconosciuta, rilevata, divisa fra le nazioni"<sup>1</sup>; notava che questo comportava uno sviluppo delle relazioni, una concatenazione delle varie parti, una nuova solidarietà ed una dipendenza reciproca sempre più stretta, e concludeva dicendo che "il tempo del mondo finito comincia"<sup>2</sup>.

Le ascendenze storiche in materia di integrazione europea sono materia controversa, poiché i disegni dei secoli e dei decenni che ci hanno preceduto erano tutti disegni espansionistici che avevano per protagonisti Stati-nazione e le loro mire di potere. Tuttavia, guardando con più attenzione vediamo che il motore non è sempre stato, o non è sempre stato solamente lo Stato-nazione. Ciò che conta, inoltre, è che un tessuto comune si formò, poco importa come<sup>3</sup>. Nei fatti potremmo certo citare l'opera dell'impero romano da una parte e di Carlomagno dall'altra, ma ciò non toglie che la vera spinta sia arrivata in un'epoca a noi più vicina.

L'inizio lo dobbiamo nel 1950 a Robert Schuman, ministro francese degli Affari esteri, il quale propone di mettere in comune le risorse di

---

<sup>1</sup> "Toute la terre habitable a été des nos jours reconnue, relevée, partagée entre des nations", Valéry P., Regards sur le monde actuel et autres essais, in Oeuvres, II, Gallimard, Paris, 1960, pp. 923-924.

<sup>2</sup> "Le temps du monde fini commence", Valéry P., op. cit. pp. 923-924.

<sup>3</sup> Baròn Crespo E., *L'Europa all'alba del millennio*, Marsilio, Venezia, 1997, pp. 56-70.



due prodotti di base di Francia e Germania, il carbone e l'acciaio, utilizzati fino ad allora per scopi bellici<sup>4</sup>. Ne nasce la CECA, comprendente sei Paesi (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica federale di Germania).

Attraverso tappe successive, non sempre coronate da successo<sup>5</sup>, arriviamo nel 1957 alla firma dei trattati di Roma (25 marzo), che creano la CEE (Comunità economica europea) e l'Euratom (Comunità europea dell'energia atomica).

Durante gli anni '60 alcuni accordi di associazione vengono firmati con numerosi Stati, e nel 1962 abbiamo la creazione della PAC (Politica Agricola Comune), mentre il primo allargamento risale al 1972, entrato in vigore nel 1973, e vede l'entrata di Regno Unito, Danimarca ed Irlanda nelle Comunità Europee.

E' il 1974 l'anno che vede la creazione del Consiglio Europeo, attraverso il quale i capi di Stato e di governo si riuniscono tre volte l'anno per meglio seguire il processo di integrazione. In parallelo continuano i progressi in campo economico: nel 1979, oltre a svolgersi la prima elezione del Parlamento Europeo a suffragio universale, nasce il Sistema Monetario Europeo, tramite il quale le monete dei Paesi aderenti alle Comunità vengono fatte fluttuare rispetto al dollaro, entro un margine fissato al 2,25%.

Il secondo allargamento, firmato nel '79, vede l'entrata della Grecia quale Stato membro a partire dal 1981, mentre il terzo riguarda Portogallo e Spagna (1986) e porta la CEE a quota 12 membri.

Fino al 1985 l'Europa si trova a dover fronteggiare una dura crisi, che la costringe a mantenere stretto quell'alleato americano che già in

---

<sup>4</sup> Dal testo originale: *"Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays de l'Europe"* (Il governo francese propone di porre l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto un'Alta Autorità comune, in un'organizzazione aperta alla partecipazione degli altri Paesi d'Europa).

<sup>5</sup> In particolare possiamo ricordare la proposta francese del piano Plevén, scopo dichiarato del quale era che la Germania partecipasse con unità di piccole dimensioni, alla costituzione di un "esercito europeo"; si proponeva la creazione di una Comunità europea di Difesa, il cui scopo non dichiarato era evitare un possibile riarmo tedesco.

passato l'aveva sostenuta<sup>6</sup>; tuttavia, non si cerca di superare l'impasse rafforzando l'integrazione europea; piuttosto, ciascun Paese tende a puntare su soluzioni nazionali al problema<sup>7</sup>.

Il 1986 è un anno ricco di eventi, poiché vede la firma dell'Atto Unico Europeo<sup>8</sup>, grazie al quale si ha la creazione di un grande mercato interno, rendendo la Comunità uno spazio economico più integrato.

Nel frattempo la Turchia presenta domanda di adesione (1987), seguita da Malta e Cipro (1990), mentre accordi sono firmati con Ungheria e Polonia (1991), Bulgaria, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia (1993), Estonia, Lettonia, Lituania (1995), e Slovenia (1996).

Risale al 1992 la firma del Trattato di Maastricht, che modifica ed integra il Trattato di Roma, tramite l'istituzione dell'UEM (Unione Economica Monetaria), auspicata per il 1999 e la creazione della PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) che permette di muovere i primi passi verso uno spazio comune di sicurezza e giustizia. L'insieme delle politiche si iscrive ormai nell'Unione europea e viene introdotto l'importante strumento della codecisione fra Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri.

Già nel 1993 viene presa nel Consiglio europeo di Copenaghen la decisione di consentire l'adesione all'Unione dei Paesi associati all'Europa centrale ed orientale quando avessero rispettato le condizioni economiche e politiche richieste, cioè allorché avessero

---

<sup>6</sup> Gli Stati Uniti hanno dato un contributo fondamentale alla ricostruzione in Europa dopo il secondo conflitto mondiale, basti ricordare il Piano Marshall di aiuti economici. Inoltre, dopo un primo momento di reticenza, essi hanno sostenuto una maggiore unità fra i Paesi del continente appoggiando la creazione delle Comunità europee.

<sup>7</sup> Duroselle J.-B., *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano, 1998, pp. 429-507; Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea (1948-2000)*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 163-252.

<sup>8</sup> Entrato in vigore il 1° luglio 1987, l'Atto Unico Europeo modifica il Trattato di Roma, ampliandone gli obiettivi. Esso contempla le norme miranti a realizzare un vero mercato interno in cui circolino liberamente persone, merci, servizi e capitali, migliora le procedure decisionali comunitarie, aumentando i casi in cui il Consiglio europeo delibera a maggioranza qualificata, infine dà più spazio al Parlamento Europeo.

soddisfatto i criteri di adesione<sup>9</sup>. Arriviamo così all'ulteriore allargamento del 1995 ad Austria, Finlandia e Svezia, grazie al quale l'UE arriva a contare 15 Stati membri<sup>10</sup>.

E' grazie all'Agenda 2000 del 1997 che la Commissione europea esamina le ripercussioni dell'ampliamento, la strategia preparatoria ed il quadro finanziario per il periodo 2000-2006. Essa raccomanda l'allargamento a Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia, Estonia e Cipro<sup>11</sup>, processo che viene avviato in dicembre al Consiglio europeo del Lussemburgo. A questi Paesi si aggiunge nel 1998 Malta e a febbraio 2000 Bulgaria, Lettonia, Lituania, Romania e Slovacchia.

Arriviamo all'anno cruciale, il 1999, che vede la creazione dell'Euro, il quale a partire da gennaio 2002 sostituisce in 12 Stati membri<sup>12</sup> la moneta nazionale in circolazione. Nel frattempo il Consiglio europeo di Nizza (dicembre 2000) modifica il trattato di Unione per preparare l'ampliamento: ripartizione dei seggi in Parlamento, ponderazione dei voti in seno al Consiglio nel momento

---

<sup>9</sup> Denominati "criteri di Copenaghen", sono quelli che impongono a ciascun Paese candidato di essere Stato di diritto pienamente democratico, di avere un'economia di mercato vitale e concorrenziale in seno all'Unione e di potersi allineare alla legislazione comunitaria. Sono i criteri che tanta polemica hanno creato riguardo alla domanda di adesione avanzata dalla Turchia.

<sup>10</sup> *Tappe storiche dell'allargamento*, rif. doc. n. 2 in Allegato a p. 116.

<sup>11</sup> Non è ancora chiaro come Cipro si presenterà al suo ingresso nell'Unione europea. Dominio turco dal 1571 al 1878, quando, a ricompensa dell'appoggio inglese alla Turchia fu data in affitto all'Inghilterra per 99 anni. Subito dopo la prima guerra mondiale fu annessa al Regno Unito (con riconoscimento ufficiale dei Trattati di Sèvres e Losanna-1920 e 1923). Dopo la seconda guerra mondiale si intensificò il movimento per l'annessione alla Grecia (ènosis), contrastato da un lato dalla Gran Bretagna e dall'altro dalla minoranza turco-cipriota dell'isola e dalla Turchia stessa. L'amministrazione britannica represses severamente l'agitazione guidata dall'arcivescovo Makarios, mentre i rapporti sull'isola fra la comunità greca e quella turca divenivano sempre più tesi. Nel 1959 fu raggiunto un compromesso che prevedeva l'indipendenza di Cipro, con entrata in vigore della Costituzione nel 1960. Ma nel 1963 la ripresa degli scontri portò il ritiro della minoranza turca dal governo e la creazione di una propria amministrazione autonoma proclamata nel 1983 Repubblica turca di Cipro del Nord, riconosciuta solo dalla Turchia; per quanto l'atto sia stato condannato duramente dall'ONU, gli scontri sull'isola continuano tuttora, nonostante vari tentativi di rappacificazione, tutti falliti, anche in previsione dell'entrata nell'Ue.

<sup>12</sup> Danimarca, Regno Unito e Svezia mantengono in circolazione la loro moneta nazionale.

in cui si voti a maggioranza, composizione della Commissione, proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Seguono tappe importanti: il Consiglio europeo di Laeken<sup>13</sup> conduce alla omonima Dichiarazione sul futuro dell'Europa, e convoca una Convenzione Europea<sup>14</sup> per discutere e adottare le opportune riforme e per completare l'allargamento e l'integrazione europea.

La Convenzione<sup>15</sup>, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, incaricata di formulare proposte su tre temi (avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle sue istituzioni, strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo e fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale), ha iniziato i suoi lavori nel 2002, per concluderli a giugno 2003 con la presentazione di una bozza di trattato per la futura Costituzione europea.

Il trattato è stato discusso a Roma nella Conferenza inter-governativa che ha iniziato i suoi lavori il 4 ottobre 2003, durante il semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea<sup>16</sup>. Tuttavia si è deciso di riprendere la discussione sul documento durante il

---

<sup>13</sup> Tenutosi il 14 e 15 dicembre 2001.

<sup>14</sup> La Convenzione è chiamata a discutere delle grandi questioni che riguardano il futuro dell'Europa: una migliore ripartizione delle competenze dell'Unione europea, la semplificazione degli strumenti legislativi, maggiore legittimità democratica e trasparenza delle istituzioni, semplificazione dei trattati. Essa avvia la riflessione sul futuro istituzionale ma soprattutto auspica un avanzamento dell'integrazione politica.

<sup>15</sup> La Convenzione (105 membri in totale), chiamata a disegnare la nuova architettura istituzionale dell'Unione, si compone di un presidente (Valéry Giscard d'Estaing), due vice-presidenti (Giuliano Amato e il belga Jean-Luc Dehaene), nonché 15 delegati dei governi, 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali (due per Stato), 16 del Parlamento Europeo, e 2 della Commissione (ai quali si aggiungono 39 rappresentanti dei 13 Paesi candidati, privi però di diritto di voto).

<sup>16</sup> La Conferenza Intergovernativa raccoglie capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'Unione europea con il preciso scopo di modificare o completare i trattati, ed è espressamente prevista fra le modalità di revisione disciplinate dall'art. 48 del Trattato sull'Unione europea. Essa risulta quindi fondamentale per il processo di integrazione, infatti tutti i cambiamenti nella struttura istituzionale e giuridica sono stati sempre il risultato di Conferenze Intergovernative (5 in passato).

semestre di presidenza irlandese, al fine di arrivare all'approvazione di una Carta costituzionale entro giugno 2004<sup>17</sup>.

Una domanda si pone a questo punto: in che momento l'ambito politico inizia a prevalere su quello economico? Se guardiamo agli inizi, non vi è dubbio che sia il fattore economico a spingere verso una maggiore collaborazione fra Paesi. Eppure nel corso degli anni vediamo che la volontà comune si è spinta verso una direzione diversa. Si è cercato di cementare i popoli e di spronarli alla condivisione e all'integrazione culturale. La costruzione europea appare allora come una lunga vicenda destinata ad attraversare le generazioni e a fondere le diverse aspettative in un insieme che risulterà per ciò stesso variegato ma al fondo unitario<sup>18</sup>.

Partendo da questo spirito "europeo", si è cercato di unire i popoli attraverso i fatti, percorrendo poco alla volta quella strada che ha portato allo stato attuale delle negoziazioni. E questo perché mettere in comune gli obiettivi di Paesi così disomogenei fra loro come quelli che compongono l'attuale Unione Europea non poteva che passare per l'ambito politico. L'economia avvicina gli interessi, ovvero gli interessi si avvicinano fra loro nel momento in cui ci si trova davanti alla necessità di accordarsi con l'altro per scambi, prezzi, mercati. Ecco allora che nel momento in cui ci si rende conto di non poter fare a meno dell'altro, si ha bisogno della sua collaborazione.

Fin dagli inizi, la comune volontà di integrazione è andata oltre, dichiarando apertamente il comune intento nella volontà di preservare la pace in Europa, dimostrando di essere già all'avanguardia<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Esiste un sostanziale accordo sul testo presentato dalla Convenzione. L'unico punto di disaccordo riguarda il metodo di ponderazione dei voti in Consiglio europeo; riguardo a questo si veda il § 1.2 Un po' di chiarezza: chi controlla cosa; inoltre, si veda il documento n. 5 B (*La ponderazione dei voti in Consiglio europeo dal 1° novembre 2004*), in allegato a p. 119.

<sup>18</sup> Baròn Crespo E., *L'Europa all'alba del millennio*, 1997, op. cit., pp. 56-70.

<sup>19</sup> Già nel Piano Schuman si legge: " *Par la mise en commun de production de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les Pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix*" (attraverso la messa in comune della produzione di base e dell'istituzione di un'Alta Autorità nuova, le cui

Gli anni successivi non hanno fatto che accrescere la voglia di condivisione, fino a che l'ambito politico non ha oltrepassato i meri interessi economici che ormai tutti i Paesi dell'Unione condividevano. Decisivo in questo senso è stato l'Atto Unico Europeo, che ha espressamente dichiarato l'obiettivo di superare i nazionalismi per creare un'Europa più unita.

Oggi, ad essere al centro dell'attenzione, è il piano politico. Le discussioni intorno all'operato della Convenzione europea e al progetto di Costituzione si moltiplicano a diversi livelli, coinvolgendo i governi dei Paesi membri, dei candidati, ma soprattutto l'opinione pubblica. Eppure già il fatto di essere arrivati alla convocazione di una convenzione in merito al futuro dell'Europa, e che questa abbia sortito un progetto di Costituzione europea, dovrebbe essere significativo e indicativo della direzione che l'Unione ha deciso di prendere<sup>20</sup>.

## **1.2 Un po' di chiarezza: chi controlla cosa.**

Orientarsi nel labirinto comunitario non è sempre facile, in primo luogo perché gli organismi previsti sono molti e possono creare confusione e secondariamente perché si tratta di una rete in continua evoluzione, per cui può risultare complicato districarsi fra le sue maglie.

Tuttavia, l'Unione europea è un organismo politico di straordinaria efficacia, le cui norme-base non sono meno forti di quelle statali, con poteri divisi, atti a garantire un sistema di pesi e contrappesi. L'integrazione europea si realizza, se così si può dire, scomponendo nelle loro parti costitutive gli Stati, e ricomponendo

---

decisioni legheranno la Francia, la Germania e i Paesi che vi aderiranno, questa proposta realizzerà le prime assise concrete di una Federazione europea indispensabile a preservare la pace).

<sup>20</sup> Fraioli L., Giordano A., *Si fa presto a dire Europa*, in *Il Venerdì di Repubblica*, 3 ottobre 2003, pp. 30-38; Zielonka J., *L'allargamento ad Est dell'UE. Paradigmi, politiche e prassi*, in Lucarelli S., *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, Asterios, Trieste, 2003, pp. 304-365.

tali parti in una sede diversa (i popoli nel Parlamento europeo, i governi nei Consigli dei ministri), risultando in questo modo che essa non corrisponde a nessuno dei modelli propri dei poteri pubblici nazionali o locali degli ultimi due secoli<sup>21</sup>.

Proveremo a riassumere il modo in cui è retta l'Unione Europea (attraverso l'analisi della composizione e delle funzioni dei suoi organismi principali: Consiglio europeo, Commissione, Parlamento e Corte di giustizia)<sup>22</sup>, per individuare i punti chiave del cambiamento, così come previsti dalla bozza di Costituzione europea, frutto del lavoro di un anno di Convenzione.

Il Consiglio europeo<sup>23</sup> è stato concepito inizialmente come un'istanza di riflessione dei capi di Stato e di governo che si riuniva due volte l'anno.

L'inclusione dei capi di Stato è dovuta essenzialmente al carattere presidenzialista della Costituzione francese. Per il resto si tratta di capi di governo di sistemi parlamentari<sup>24</sup>. Anche se *de jure* rimane un unico Consiglio, *de facto* esso opera attraverso la separazione in 20 ministeri. Il Consiglio dei ministri (o Consiglio dell'Unione) prevede la rotazione della presidenza ogni sei mesi, decisa alfabeticamente secondo il nome dello Stato nella lingua originale.

In seno al Consiglio viene realizzato un doppio lavoro: esecutivo e legislativo, oltre a riunioni informali di riflessione (*brain storming*).

Sui temi comunitari, su cui viene deciso a maggioranza dal Consiglio e che sono suscettibili di emendamenti da parte del

---

<sup>21</sup> Cassese S., *Lo spazio giuridico globale*, op. cit., pp. 27-54; Gozi S., *Il Governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 137-164.

<sup>22</sup> Rif. doc. 3 (*Le istituzioni dell'Unione europea. Come viene presa una decisione*), in allegato a p. 117.

<sup>23</sup> Il Consiglio europeo non è da confondere con il Consiglio d'Europa, né con il Consiglio dell'Unione (o Consiglio dei ministri). Il *Consiglio d'Europa* è stato creato il 5 maggio 1949, ed ha sede a Strasburgo; il suo obiettivo è di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri (attualmente 45), mirante a salvaguardare e far progredire gli ideali e i principi che ne costituiscono il patrimonio comune e a favorirne il progresso economico e sociale. La sua azione si esercita in tutti gli ambiti, salvo quello della difesa. Il *Consiglio dei ministri* indica invece il funzionamento dei diversi Consigli, cioè le riunioni di ministri competenti per materia (es. agricoltura, trasporti, ecc.).

<sup>24</sup> Baròn Crespo E., *L'Europa all'alba del millennio*, op. cit., pp. 70-92.

Parlamento e di ricorsi davanti alla Corte di Giustizia, è possibile votare (con una ponderazione in funzione dell'importanza dello Stato), ma per alcuni temi è necessaria un'approvazione a maggioranza qualificata dei due terzi dei voti.

La Commissione, motore del sistema Europa, è composta da un presidente<sup>25</sup>, nominato dal Consiglio europeo previa consultazione del Parlamento, e da venti commissari indipendenti nominati per un periodo di cinque anni. Guardiana dei trattati, essa elabora dei progetti comuni e vigila, dopo l'adozione da parte del Consiglio europeo e del Parlamento, sulla loro buona esecuzione da parte degli Stati membri.

Fin dagli inizi, la personalità del presidente della Commissione ha svolto un ruolo importante nell'ambito del funzionamento, poiché egli partecipa ai Consigli europei e ai Vertici internazionali (es. G8). Con il tempo, si è andata consolidando la relazione con il Parlamento e si è venuto a creare l'embrione di un sistema di responsabilità parlamentare. La Commissione propone progetti "legislativi" al Consiglio dei ministri, gestisce le politiche comuni e i bilanci corrispondenti, rappresenta l'Unione in organismi internazionali, si preoccupa, su mandato del Consiglio dei ministri, della stipulazione di accordi con Paesi terzi e veglia infine affinché le norme dell'Unione vengano applicate correttamente<sup>26</sup>.

Il Parlamento europeo è il terzo pilastro fondamentale; composto di 626 membri, esso era alle sue origini una mera Assemblea consultiva, ma è dal 1979 eletto a suffragio universale, anche se sta ancora lottando per ritagliarsi un vero spazio di azione. Ha potere di bilancio, legislativo per temi inerenti al mercato interno, deve dare il suo parere conforme per l'entrata di nuovi membri e per alcuni trattati commerciali ed esercita un controllo politico su Consiglio e Commissione. Questo significa che, essendo rappresentante diretto

---

<sup>25</sup> Attualmente Romano Prodi; i presidenti della Commissione europea sono sinteticamente indicati nel documento n. 4 in allegato a p. 118.

<sup>26</sup> Padoa-Schioppa T., *Le ragioni dell'Unione*, in Il Mulino. Rivista bimestrale di cultura e politica, n. 3/2003, pp. 425-433; Olivi B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea (1948-2000)*, op. cit., pp. 533-556.



dei cittadini dell'Unione europea, esamina le proposte di direttive e di regolamenti europei, e vota il budget dell'Unione<sup>27</sup>.

Possiamo quindi dire che attualmente la vita politica ed amministrativa dell'Unione è scandita dall'azione di tre centri di coordinamento. Le decisioni politiche sono affidate ai governi dei Paesi aderenti, adottate grazie al Consiglio dei ministri, che rappresenta il motore politico, mentre la Commissione svolge un ruolo di natura amministrativa e tecnica (garantendo l'esame delle varie problematiche), e infine il Parlamento che ha natura dichiaratamente politica di carattere generale e svolge una funzione di supervisione sull'attività delle due istituzioni precedenti<sup>28</sup>. Tuttavia, nel complesso possiamo affermare che il potere pubblico si è sviluppato componendo insieme una pluralità di poteri, dando luogo ad un potere legislativo e ad un potere giudiziario, senza tuttavia dotarsi di un potere esecutivo vero e proprio<sup>29</sup>.

Riprendendo le parole di Alexis de Tocqueville, per quanto dedicate alla Costituzione federale statunitense, potremmo affermare che "si è trovata una forma di governo che non è precisamente né nazionale né federale, ma ci si è fermati lì, e la parola nuova, che deve esprimere ciò che è nato, non esiste ancora"<sup>30</sup>. Sono parole che si adattano perfettamente all'attuale stadio di sviluppo dell'Unione europea.

Vista l'organizzazione dell'Unione, molti lamentano un deficit democratico; mancherebbero un dibattito politico, un linguaggio comune e un popolo quale organismo naturale ed elemento fondante, a darne legittimità<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Per la composizione del Parlamento europeo rimandiamo al documento n. 5 in allegato a p. 119.

<sup>28</sup> Lo Cicero M., *Non più solo un "club commerciale"*, in *L'Europa made in Italy*, Ideazione, n. 4/2003, pp. 49-55.

<sup>29</sup> In relazione alla frammentazione del potere esecutivo comunitario, Gozi S., *Il Governo dell'Europa*, op. cit., pp. 137-164.

<sup>30</sup> De Tocqueville A., *De la démocratie en Amérique* (1835), Laffont, Paris, 1986, pp. 163-165.

<sup>31</sup> In relazione al deficit di democrazia si veda Mancini G. F., *Argomenti per uno Stato europeo*, in Ferrari V., Ronfani P., Stabile S. (a cura di), *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Franco Angeli, Milano, 2001, pp.46-50; Dahl R. A., *Is Post-national*

E' tuttavia erroneo sopravvalutare così la democrazia, in quanto nessun governo è gestito dal popolo perché non c'è democrazia diretta e la democrazia indiretta è notoriamente strumento molto imperfetto di rappresentanza; e poi le decisioni popolari giudicano più i risultati che i progetti, confermando i governi in carica o scegliendo alternative<sup>32</sup>.

C'è chi, usando una metafora, si è chiesto come mai, se l'edificio Europa è pieno di tanta saggezza, esso dia l'impressione di un vestito tagliato male. Usando lo stesso linguaggio simbolico, potremmo dire che, viste le crescenti responsabilità dell'Unione, il vestito non sia tagliato male, ma sia semplicemente divenuto troppo stretto<sup>33</sup>.

Esiste una quarta importante istituzione che è la Corte di Giustizia, la quale a partire dal 1964 ha sancito il principio del primato del diritto comunitario su quello nazionale. La Corte di Giustizia si compone di un giudice per Stato membro (attualmente 15), con un mandato di sei anni rinnovabile, delegati dagli Stati e assistiti da sei avvocati generali. Ha sede a Lussemburgo e si preoccupa di garantire il rispetto del diritto in fase di applicazione e di interpretazione dei trattati nonché delle disposizioni del diritto privato. Grazie al Trattato sull'Unione europea viene introdotta la possibilità di infliggere sanzioni economiche agli Stati membri che non si adeguino ad una seconda sentenza di condanna per la stessa infrazione.

Il testo redatto dalla Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing introduce alcune importanti modifiche rispetto al quadro istituzionale presentato<sup>34</sup>.

---

*Democracy Possible?* In Fabbrini S. (a cura di), *Nation, Federalism and Democracy. The EU, Italy and the American Federal Experience*, Editrice Compositori, Bologna, 2001, pp. 35-50; Shmitters P., *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 15-68.

<sup>32</sup> Cassese S., *Lo spazio giuridico globale*, op. cit., pp. 3-27, Quermonne J.-L., *L'Europe en quête de légitimité*, Presses de Sciences Po, Paris, 2001, spec. pp. 13-86.

<sup>33</sup> Padoa-Schioppa T. (intervista a), in Repubblica del 17 maggio 2002.

<sup>34</sup> Titolo IV della Costituzione europea, riguardante le Istituzioni dell'Unione, artt. da I-18 a I-31 dalla bozza presentata dalla Convenzione.

Per quanto concerne il Consiglio europeo, nel sistema di voto viene esteso il voto a maggioranza qualificata su diritto d'asilo e immigrazione, ma rimane l'unanimità su politica estera, fisco, accordi commerciali e welfare. Si discute inoltre della possibilità di introdurre lo scoglio di una doppia maggioranza (degli Stati membri, che rappresenti i tre quinti della popolazione), mentre Spagna, Polonia e i piccoli Paesi spingono per il mantenimento dei voti ponderati, stabiliti secondo i criteri di Nizza<sup>35</sup>.

Si propone di instaurare un Presidente del Consiglio europeo, eletto dal Consiglio e scelto fra gli ex leaders dei Paesi membri, che rimanga in carica per due anni e mezzo, rinnovabili una volta, in sostituzione della rotazione semestrale attualmente in vigore. Si propone inoltre la nascita di una nuova figura, quella del ministro degli Esteri, nominato dal Consiglio europeo, per condurre una politica estera e di sicurezza comune, che sarà anche vicepresidente della Commissione.

Per quanto riguarda quest'ultima, a partire dal 2009 essa si comporrà di 15 membri con diritto di voto, scelti a rotazione. I Paesi esclusi potranno presenziare con commissari aggiunti, ma senza diritto di voto. Viene introdotto il diritto di iniziativa popolare: se un milione di cittadini lo richiede, la Commissione dovrà sottoporre una proposta di legge su un determinato soggetto.

Il Parlamento Europeo vede ampliati i propri poteri, potendo dire l'ultima parola a proposito delle spese europee, e acquisendo capacità di codecisione in molti settori tra cui giustizia e affari interni.

Giuliano Amato, che alla Convenzione ha lavorato in prima linea in qualità di vicepresidente, si dice fiducioso, in primo luogo perché il testo redatto rappresenta un buon risultato e propone un equilibrio non facile nell'assetto europeo, in secondo luogo perché un fallimento significherebbe ricominciare tutto il lavoro da zero, e

---

<sup>35</sup> Alla Conferenza di Nizza le parti invitarono ad un dibattito più ampio ed approfondito sul futuro sviluppo dell'Unione europea. In riferimento alle polemiche degli Stati definiti "piccoli", si veda: Bonanni A., *Europa., Un supergruppo della Difesa*, in Repubblica del 2 ottobre 2003.

questo sarebbe un grosso arretramento per tutto l'impianto europeo. Certo la via del compromesso politico non è facile, ma si sa anche che per ottenere qualcosa, bisogna essere pronti a rinunciare a qualcos'altro, nel caso di specie ai rapporti privilegiati fra alcuni partners europei<sup>36</sup>.

### **1.3 Come si profila il futuro: l'allargamento.**

La sfida dell'Unione Europea degli anni '80 era il completamento del mercato unico. La sfida degli anni '90 era il raggiungimento di una moneta unica. La sfida dei primi anni di questo millennio è l'ampliamento dell'Unione in modo da aumentare la pace, la stabilità e la prosperità del continente. Proprio per questo l'allargamento deve ora essere la priorità assoluta<sup>37</sup>.

Il 1° maggio 2004 l'Unione Europea conterà dieci nuovi membri: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia, Malta e Cipro<sup>38</sup>; le lingue ufficiali dei Paesi entranti si aggiungeranno alle attuali undici dell'Unione<sup>39</sup>. Il processo di allargamento<sup>40</sup>, iniziato a Copenaghen nel 1993, non ha da allora cessato di compiersi.

L'Europa comunitaria ha manifestato fin dalla sua costituzione l'intenzione di ingrandirsi, poiché la sua ragion d'essere è la

---

<sup>36</sup> Bonanni A., *A un passo dall'accordo sull'Europa di domani. Intervista a Giuliano Amato*, in Repubblica del 3 ottobre 2003.

<sup>37</sup> Estratto della relazione sull'ampliamento dell'Unione Europea della commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa del 3-4 ottobre 2000.

<sup>38</sup> Rif. doc. 6 (*I futuri Stati membri*), in allegato, p. 121.

<sup>39</sup> Danese, francese, greco, inglese, italiano, olandese, portoghese, spagnolo, tedesco, svedese e finlandese. Due Stati, Irlanda e Lussemburgo, hanno rinunciato all'utilizzo dei loro idiomi ufficiali (gaelico e lussemburghese).

<sup>40</sup> Processo di allargamento: una volta redatto, ciascun trattato viene presentato per l'approvazione al Consiglio dei ministri e per parere conforme al Parlamento europeo. Spetta agli Stati membri e ai Paesi candidati ratificarlo seguendo le procedure nazionali. Il trattato entra in vigore con la ratifica e a quel punto il candidato in questione diventa Stato membro.

creazione di uno spazio di pace, libertà e benessere, in cui, accanto alla logica di mercato, siano basilari il rispetto dei diritti fondamentali e di politiche sociali accorte, in cui vi siano libertà di circolazione e di lavoro, una politica di solidarietà verso le regioni meno favorite, uno spazio di giustizia comune, una politica estera di sicurezza e di difesa e il rispetto delle diversità culturali e politiche.

Con il crollo del muro di Berlino, il 9 novembre 1989, l'Europa si è trovata di fronte ad una sfida, quella di superare una divisione storica. L'UE ha sostenuto le nuove democrazie dell'Europa centrale ed orientale, offrendo loro una prospettiva di adesione<sup>41</sup>.

Un sostegno finanziario specifico è stato previsto per i Paesi dell'Europa centrale ed orientale fin dal crollo del muro. In un primo tempo, per aiutarli a riformare e ricostruire le loro economie e garantire una transizione economica e politica; oggi, per prepararli all'adesione. L'aiuto finanziario di "preadesione" dell'Unione europea ai Paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale (PECO) ammonta a circa tre miliardi di Euro all'anno, ed è pensato per continuare fino al 2006, ripartito fra i tre programmi: Phare, ISPA e Sapard, e realizzato per buona parte tramite la BERS<sup>42</sup>.

Creato nel 1989, il Phare è stato il primo programma di aiuti, ed ha attualmente lo scopo di fornire assistenza ai Paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale, agevolando l'adozione delle norme comunitarie, utilizzando una dotazione annuale che oggi è di un miliardo e 500 milioni di Euro<sup>43</sup>. Il Phare finanzia lo sviluppo istituzionale dei candidati, cioè il miglioramento delle capacità di applicazione delle norme dell'Unione. Tramite questo programma, l'UE mette a disposizione esperti per consulenze a breve termine e,

---

<sup>41</sup> Padoa-Schioppa T., *Le ragioni dell'Unione*, in Il Mulino op. cit., pp. 425-433.

<sup>42</sup> Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo; creata il 15 aprile 1991, ha lo scopo di contribuire alla ricostruzione economica dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale che si impegnano a rispettare ed applicare i principi della democrazia, del pluralismo e dell'economia di mercato. La BERS opera sia sul versante finanziario che su quello politico, dovendo stimolare nel contempo l'economia di mercato e la democrazia dell'ex blocco socialista. Ha sede a Londra e le sue operazioni sono riservate per il 60% al settore privato e per il 40% a quello pubblico.

<sup>43</sup> Dati ufficiali della Commissione europea; in *Prosegue l'allargamento dell'Unione europea*, op. cit., pp. 5-31.

attraverso la formula del gemellaggio, distacca funzionari da ministeri, organi regionali, enti pubblici e organizzazioni professionali degli Stati membri per periodi medio-lunghi. Attualmente sono in corso oltre 300 progetti di gemellaggio grazie ai quali l'Unione fornisce consulenza in loco per risolvere problemi specifici di natura legislativa o amministrativa. Le aree di intervento comprendono agricoltura, finanza, ambiente, giustizia e affari interni; inoltre gli stanziamenti Phare per la coesione economica e sociale, contribuiscono a potenziare i meccanismi e le istituzioni che occorrono a ciascun candidato per l'ingresso nell'UE, soprattutto per l'utilizzo dei fondi regionali<sup>44</sup>.

Il Sapard è il Programma di adeguamento strutturale a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, attraverso il quale l'Unione eroga ogni anno oltre 500 milioni di Euro cofinanziando progetti selezionati dai candidati stessi in base ai piani di sviluppo rurale approvati dall'UE. In tutti i Paesi esiste una struttura di attuazione totalmente decentrata, comprendente un'agenzia Sapard accreditata e approvata dalla Commissione che provvede alla gestione e ai pagamenti.

ISPA è invece lo Strumento strutturale di preadesione, un programma di aiuti che stanziava oltre un miliardo di Euro l'anno per gli investimenti a favore dell'ambiente e delle infrastrutture dei trasporti. Ogni Paese candidato ha elaborato una strategia nazionale per i trasporti e l'ambiente al fine di beneficiare di questi finanziamenti. Progetti infrastrutturali sono promossi anche attraverso cofinanziamenti con la Banca europea per gli investimenti e con le istituzioni finanziarie internazionali<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Rif. doc. 12 in allegato a p. *(Incremento del commercio con i Paesi candidati all'adesione)*, e doc. 14 *(Quota complessiva del commercio -export + import- con l'area Euro rispetto al PIL)*, in allegato a p. 129 e 131.

<sup>45</sup> Rif. doc. 15 in allegato a p. 132 *(Assistenza finanziaria dell'Unione europea a favore dei Paesi candidati)*, e al doc. 16 *(Adesione all'Unione europea e crescita)*, in allegato a p. 134.

Nel 2000 l'Unione europea ha deciso inoltre di concedere a Cipro e Malta assistenza di preadesione pari a 95 milioni di Euro per il periodo 2000-2004<sup>46</sup>.

L'ampliamento al quale si sta guardando, è il 5° nella storia della costruzione europea, e si tratta del più ampio cantiere mai avviato<sup>47</sup>. Il Parlamento Europeo ha assunto una posizione assai chiara a riguardo: l'unificazione, in uno spazio di pace, sicurezza, prosperità e stabilità, di un'Europa in passato divisa è e resta la missione storica dell'Unione e delle sue politiche. Pur senza minimizzare il compito e senza sottovalutare l'opinione pubblica, è tuttavia facile rendersi conto che il costo di un "non ampliamento" sarebbe nettamente più elevato di quello che si dovrà attualmente sostenere.

Considerando che l'Europa dei 15 ha una popolazione di 379.6 milioni di abitanti, e che i Paesi candidati contano 80 milioni di persone, l'allargamento permetterà di raggiungere quota 460 milioni di abitanti circa, aspettando che Romania e Bulgaria<sup>48</sup> entrino nel 2007<sup>49</sup>.

Il trattato di adesione è stato firmato il 13 dicembre 2002 ad un nuovo vertice europeo di Copenaghen ed ha ricevuto ratifica ufficiale, da parte dei Paesi entranti, il 16 aprile 2003 ad Atene.

---

<sup>46</sup> Parlamento europeo, *Verso l'unità dell'Europa. Il 5° ampliamento*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle comunità europee, op. cit., pp. 15-25.

<sup>47</sup> Parlamento Europeo, *Verso l'unità dell'Europa. Il 5° ampliamento*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle comunità europee, op. ci., pp. 5-31.

<sup>48</sup> Il Consiglio di Helsinki ha subordinato l'apertura dei negoziati con la Bulgaria a due condizioni: che le autorità bulgare fissassero, entro la fine del 1999, la chiusura delle unità 1-4 della centrale nucleare di Kozloduy entro tempi accettabili e che venissero confermati progressi significativi nel processo di riforma economica. La Romania, invece, ha dovuto confermare che le autorità avessero attuato una riforma strutturale degli istituti di assistenza all'infanzia e che li avessero dotati di adeguate risorse finanziarie, nonché che avessero preso le necessarie misure per migliorare la situazione macroeconomica.

<sup>49</sup> Dati ufficiali tratti da Eurostat, *The Eurostat Yearbook 2003. The statistical guide to Europe*, Eurostat, 2003, pp. 5-44.

Questo nuovo passo viene accolto dai capi di Stato e di governo come una tappa storica ulteriore verso una maggiore integrazione e una maggiore collaborazione interstatuale<sup>50</sup>.

Per i Paesi che si apprestano ad entrare, uscenti dall'ex blocco socialista, l'adattamento all'economia di mercato e a tutte le leggi europee che reggono commercio, agricoltura, nonché norme sanitarie ed ambientali, è un'opera titanica che suscita tensioni ed apprensione nei regimi democratici ancora poco stabili<sup>51</sup>.

A proposito dell'opinione pubblica dei Paesi candidati, la Commissione europea ha predisposto un'apposita indagine relativa al loro futuro ingresso nell'Unione, dai risultati della quale si evince che gli abitanti dei dieci futuri membri sostengono in grande maggioranza l'adesione, e si augurano di poter beneficiare del suo appoggio nella vita quotidiana<sup>52</sup>. D'altra parte, l'allargamento ad Est ripropone numerose questioni alle quali è difficile rispondere.

In primo luogo ci si chiede dove affondino le radici dell'Europa, se questa stessa debba essere definita laica o cristiana (e se un riferimento esplicito debba comparire nel progetto di Costituzione)<sup>53</sup>, e inoltre, se sia davvero possibile, dopo secoli di guerre di espansione, costruire uno spazio comune senza dover combattere<sup>54</sup>.

Questione capitale poi è se e dove debbano essere tracciate le frontiere dell'Europa e, se è possibile tracciarle, quali siano i criteri adottati<sup>55</sup>. Le frontiere geografiche dell'Unione sono rappresentate dai monti Urali ad Est e dal Bosforo a Sud (ed è proprio in relazione

---

<sup>50</sup> "Ce succès témoigne de la volonté commune des peuples européens de se rassembler dans une Union qui est devenue le moteur de la paix, de la démocratie, de la stabilité et de la prospérité sur notre continent" (questo successo testimonia la volontà comune dei popoli europei di riunirsi in un'Unione che è divenuta il motore della pace, della democrazia, della stabilità e della prosperità sul nostro continente). Conclusioni ufficiali del vertice di Copenaghen, 13 dicembre 2002.

<sup>51</sup> De Bresson H., *L'Europe, de Lisbonne à Tallinn*, in *Le Monde Dossiers & Documents*, n. 316, Janvier 2003.

<sup>52</sup> Bourcier N., *Désir d'Europe*, in *Le Monde*, 20 mars 2002.

<sup>53</sup> Rebecchi C., *L'Europa si divide, Berlusconi media*, in *Liberio*, 5 ottobre 2003; Valli B., *Il vespaio dell'Unione europea alla ricerca di un'identità*, in *Repubblica*, 4 ottobre 2003.

<sup>54</sup> Le Gendre, *A la recherche d'un passé commun*, *Le Monde*, 23 novembre 2002.

<sup>55</sup> Joffrin L., Fredet J.-G., *Europa. I confini di un continente*, in *Repubblica*, 4 ottobre 2003.



a questi che la Turchia ha posto la sua candidatura)<sup>56</sup>; tuttavia, i criteri che permettono di includere o di escludere uno Stato dal campo di azione dell'Unione, sono quelli già indicati, stabiliti a Copenaghen (1993, rif. nota 9). È da precisare che nel momento in cui il Marocco presentò formale domanda di adesione nel 1987, la Comunità fece presente che il Trattato di Roma pone dei limiti geografici all'espansione della stessa. Il punto venne in seguito abrogato dal Trattato di Maastricht; non vi è attualmente nessuna clausola geografica limitativa che escluda qualsiasi Paese che chieda di far parte dell'Unione<sup>57</sup>.

L'idea di Europa può dunque essere considerata la matrice ideologica dell'Unione europea<sup>58</sup> che, attraverso l'operare delle istituzioni, ne diviene la sua concretizzazione. Il processo di integrazione europea è legato a logiche eurocentriche o almeno nucleocentriche, prevalentemente improntate alla difesa degli interessi nazionali dei partecipanti. L'uropeità dunque, con tutte le difficoltà derivanti dalla definizione di una tale appartenenza, costituisce una condizione necessaria per l'ammissione all'Unione europea, ma evidentemente non sufficiente. Le polemiche, riguardo l'entrata o meno dello Stato di Kemal Atatürk, infuriano<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Froment-Meurice H., *L'espansione dello "spazio Europa"*, in *L'Europa made in Italy*, Ideazione, n. 4/2003, op. cit., pp. 81-90.

<sup>57</sup> Rizzi F., *Unione europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997, pp. 35-45.

<sup>58</sup> L'unificazione dell'Europa nasce con una contraddizione di fondo derivante dalla confusione concettuale intorno al binomio Europa-Unione europea. La sovrapposizione dei due termini ha consentito all'Unione europea di incarnare visioni e immagini originariamente legate all'idea di Europa, che ha dunque finito per legittimare il ruolo di fulcro propulsivo di "uropeità". Ash T. G. distingue fra Europa ed "Europa" e afferma che *there is the place, the continent, the political and economic reality, and there is Europe as an idea and an ideal, as a dream, project, process, progress toward some visionary goal. These idealistic visions of Europe at once inform and legitimate and are themselves informed and legitimated by the political development of something now called the European Union* (tratto da *United we fall*, in *Hoover Digest*, n. 4/2000, University of Stanford).

<sup>59</sup> Guerrieri S., Manzella A., Sdogati F., *Verso la Costituzione europea. Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale. Ricerca della Fondazione Istituto Gramsci*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 95-105.

C'è chi si augura che un giorno l'UE possa contare fra i suoi membri, oltre ai Paesi dei Balcani e a quelli affacciati sul Mediterraneo, anche Russia ed Israele<sup>60</sup>. A questo punto viene spontaneo chiedersi se la Turchia rimarrebbe ancora in dubbio. La conclusione è che certamente la sua entrata sarebbe auspicabile, quale ponte vitale di collegamento fra l'attuale assetto e i candidati del futuro<sup>61</sup>.

Rimane da chiedersi se sia saggio spingersi fino agli estremi confini geografici di un continente, in primo luogo perché gli Stati limitrofi potrebbero minare la stabilità dell'Unione, ma soprattutto perché la stessa diverrebbe da sola poco gestibile. Essa disporrebbe di un territorio talmente esteso che, dato il numero crescente di competenze che sta assumendo, non sarebbe più in grado di occuparsene in tutta l'ampiezza dello spazio e, ancora, non sarebbe più attenta alle specificità di ogni singola regione.

Inoltre, problema di gran lunga più complesso, in un'Unione che avanza, visti gli innumerevoli interessi inglobati, c'è da chiedersi se essa sarà in grado di trovare unanimità di consensi sulla politica estera da adottare e sulle linee guida da seguire<sup>62</sup>.

#### **4.4 Che cosa ci dobbiamo aspettare: i dati di fatto e gli auspici.**

Per la sua ampiezza, l'allargamento presenta numerosi vantaggi economici per il continente europeo. L'Unione beneficerà di un

---

<sup>60</sup> Tajani A., *Un semestre decisivo*, in *L'Europa made in Italy*, Ideazione, n. 4/2003, op. cit., pp. 41-43.

<sup>61</sup> Vernet D., *L'Europe sans frontières*, in *Dossiers & Documents*, n. 316, Janvier 2003; Tréan C., *Europe-Turquie: mettre fin à l'hypocrisie*, in *Le Monde*, 26 novembre 2002; Ansaldo M., *La Turchia in Europa ci conviene*, in *Italia stile libero*, Limes, rivista italiana di geopolitica, n.5/2002, pp. 117-120; Sipahioglu G., *Turquie. En route vers l'Europe?*, in *Le Monde* 2. Le Journal de l'année, décembre 2002, pp. 26-40.

<sup>62</sup> Froment-Meurice H., *L'espansione dello "spazio Europa"*, in *Limes*, rivista italiana di geopolitica, op. cit., pp. 81-90.

mercato interno considerevolmente allargato, senza ostacoli agli scambi, più dinamico per l'attività economica e per l'impiego. Il suo peso economico e politico si troverà rafforzato anche nei confronti del resto del mondo, con il 7.5% della popolazione mondiale e un quarto della ricchezza complessiva. Ciò nonostante, come sta accadendo ora, le polemiche hanno accompagnato ogni singola fase della costruzione del tessuto europeo, basti guardare agli scontri seguiti alla ratifica del Trattato sull'Unione europea<sup>63</sup>.

In quel caso, come in parte sta accadendo ora, lo scossone fu causato non dalla sensazione che i capi di Stato non si fossero assunti pienamente la loro responsabilità, quanto piuttosto dall'idea che gli stessi si fossero spinti troppo in là<sup>64</sup>.

Andando oltre sensazioni e paure, cerchiamo di analizzare nei fatti quali saranno i più importanti cambiamenti introdotti dalla coincidenza di due fattori: la ratifica di un trattato di Costituzione europea e l'allargamento dell'Unione a dieci nuovi Paesi.

L'Unione allargata diverrà uno spazio continentale, allo stesso modo di Stati Uniti e Cina. Con un mercato più autonomo, essa peserà di più economicamente e politicamente nei confronti del resto del mondo. Tutti gli Stati membri avranno una crescita maggiore. Secondo le previsioni della Commissione europea i nuovi arrivati vedranno aumentare il loro PIL dal 5 al 9% nel corso dei dieci anni che seguiranno la loro integrazione. Quanto ai membri attuali, essi dovrebbero beneficiare di un sovrappiù di crescita pari all'1.5%, dovuto all'estensione del mercato interno<sup>65</sup>. L'Unione allargata offrirà nuove opportunità commerciali alle imprese europee, per le quali la prossimità dei mercati si ripercuote positivamente sia in termini di

---

<sup>63</sup> Tre Paesi (Danimarca, Irlanda e Francia), dopo alcune riforme costituzionali, hanno sottoposto il trattato a referendum. La Danimarca ha votato "no", malgrado il suo governo; l'Irlanda ha votato "si", la Francia; verso la quale tutti gli sguardi erano rivolti, ha votato "si" ma con una strettissima maggioranza (51.05% contro 48.95%), e il suo voto è apparso come una catastrofe agli occhi di Jacques Delors, uno dei più grandi fautori dell'integrazione europea.

<sup>64</sup> Baròn Crespo E., *L'Europa all'alba del millennio*, op. cit., pp.93-146.

<sup>65</sup> Dati ufficiali della Commissione europea, in *Prosegue l'allargamento dell'Unione europea*, op. cit., pp. 5-31.

bassi costi di trasporto, sia in fatto di regole di funzionamento, perché tutti i Paesi candidati adotteranno le regole comuni del Mercato unico. L'allargamento dovrebbe inoltre migliorare le prospettive di impiego e stimolare le entrate fiscali necessarie al finanziamento delle spese pubbliche.

Tuttavia, gli Stati candidati non si trovano sulla stessa linea di partenza<sup>66</sup>. Il Paese che desta le maggiori preoccupazioni è la Polonia, la cui sola popolazione è maggiore rispetto a quella degli altri nove Stati messi assieme, seguita da Malta e Lettonia. Al contrario, Cipro e Slovenia sarebbero quasi pronti.

Per entrare nell'Unione, i candidati devono rispettare i tre criteri fissati a Copenaghen nel 1993 (rif. nota 9): devono essere un Paese democratico e uno Stato di diritto, avere sviluppato un'economia di mercato capace di resistere alla concorrenza del Mercato unico, ed avere trasposto nel diritto interno tutte le norme di diritto comunitario<sup>67</sup>.

Ufficialmente, i dieci candidati devono concentrare i loro sforzi per migliorare le loro amministrazioni, rafforzare il loro sistema giudiziario, proteggere le minoranze e lottare contro la corruzione. E' quest'ultima secondo la Commissione motivo di preoccupazione in Lettonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia, alla quale si indirizza un particolare richiamo, poiché, secondo il suddetto rapporto, degli sforzi sostanziali sarebbero necessari per ottenere dei risultati concreti, che fino al momento presente sono stati alquanto limitati, in particolare per "sviluppare una cultura politica, amministrativa e di business, capace di resistere alla corruzione"<sup>68</sup>. Sempre secondo la stessa relazione, "a Praga il crimine economico è causa di grande preoccupazione, mentre in Lettonia lo sono le

---

<sup>66</sup> Come testimonia un rapporto redatto dalla Commissione europea, adottato il 9 ottobre 2002, presentato dal commissario incaricato dell'allargamento, il tedesco Gunter Verheugen.

<sup>67</sup> Si tratta del cosiddetto *acquis communautaire*, che viene per semplicità diviso in 31 capitoli, ognuno dei quali deve essere riportato fra le norme di diritto interno; ogni Paese deve vigilare all'applicazione reale delle norme trasposte.

<sup>68</sup> Dal rapporto redatto dalla Commissione europea e adottato il 9 ottobre 2002.

condizioni di detenzione preventiva e l'arretratezza nell'integrazione della forte minoranza russa".

Economicamente, i dieci Paesi sono poveri: il prodotto interno lordo per abitante non arriva al 40% della media dei Quindici<sup>69</sup>. Hanno nel complesso delle economie di mercato, ma solamente Cipro e Malta sono giudicati capaci di affrontare già da oggi la concorrenza del mercato unico<sup>70</sup>. Tuttavia, gli otto Paesi ex-comunisti, hanno fatto degli sforzi supplementari nella stabilizzazione macro-economica e il perseguimento dell'attuale via delle riforme dovrebbe permettere loro di affrontare la pressione derivante dalla concorrenza, il tutto entro i tempi previsti per la loro entrata effettiva, vale a dire il 1° maggio 2004. Ognuno di essi ha realizzato dei progressi considerevoli nell'instaurazione di economie di mercato. A partire dal 1990, hanno tutti cercato di riorientare i loro scambi verso l'Unione europea, con la quale realizzano ormai il 65.70% del loro commercio interno; inoltre le imprese europee, attratte dal nuovo mercato, sono divenute i loro più grandi investitori, contribuendo alla loro crescita economica<sup>71</sup>. Dobbiamo inoltre considerare che entro i tempi tecnici necessari, i nuovi Stati membri adotteranno l'Euro, che da solo dovrebbe garantire una maggiore stabilità monetaria sul continente.

Al fine di permettere ai Paesi candidati di recuperare il loro ritardo economico e di adattarsi completamente alle regole comunitarie, sono stati già accordati loro degli aiuti finanziari, grazie ad un piano redatto al Consiglio europeo di Bruxelles<sup>72</sup>. Esso prevede di accordare degli aiuti progressivi fino al 2013 in particolare nel settore agricolo. I principi della Politica Agricola Comune (PAC) saranno mantenuti fino al 2006 e gli aiuti diretti agli agricoltori continueranno fino al 2013. Secondo i calcoli della Commissione, il

---

<sup>69</sup> Rif. al doc. 8 (*Il peso economico dei Paesi candidati a confronto con l'Unione europea*) in allegato a p. 124, al doc. 9 (*Paesi candidati, indicatori di dimensione relativa*) in allegato a p. 126, e doc. 10 (*Struttura dell'economia*), in allegato a p. 127.

<sup>70</sup> Rif. al doc. 12 (*Incremento del commercio*), in allegato a p. 129, e doc. 14 (*Quota complessiva del commercio con l'area Euro rispetto al PIL*), in allegato a p. 131.

<sup>71</sup> Commissione europea, *Prosegue l'allargamento dell'Unione europea*, op. cit., pp. 15-25.

<sup>72</sup> Redatto il 24 e 25 ottobre 2002.

costo dell'allargamento dovrebbe aggirarsi intorno a 10-15 miliardi di Euro all'anno per il periodo 2004-2006 (cioè il 15% del budget dell'Unione). Tuttavia, considerando i contributi che questi stessi Paesi dovranno versare nel periodo considerato, il costo effettivo dell'allargamento può essere valutato in circa 25 Euro per persona ogni anno, per gli attuali cittadini dell'Unione europea<sup>73</sup>. Dal rapporto traspare inoltre che i candidati hanno fatto dei progressi considerevoli per trasporre *l'acquis communautaire* (rif. nota 60), in norme di diritto interno. Il problema rimane che nella maggior parte dei casi essi non vegliano sulla fattuale applicazione delle stesse.

Numerosi sono gli interrogativi posti dalle istituzioni europee, per esempio se sia possibile che nell'Unione allargata l'aiuto alle regioni più povere vada a detrimento delle regioni dei Quindici attualmente più sfavorite. Nel 1999, la ricchezza media dei Paesi candidati, in termini di potere d'acquisto per abitante, raggiungeva il 34.9% di quella dei Quindici. L'apertura di un mercato interno tra regioni strutturalmente così diverse rappresenta un rischio senza precedenti nella storia dell'economia, come ammette il Parlamento europeo. L'allargamento accrescerà il numero di regioni svantaggiate. Alcune zone che oggi vengono aiutate nel quadro della politica regionale dell'Unione, rischiano di non essere più considerate svantaggiate nell'UE allargata, se i criteri di attribuzione non saranno rivisti. Secondo il Parlamento europeo, occorre sostenere contemporaneamente le regioni svantaggiate dei Paesi candidati e continuare a sostenere le regioni svantaggiate dei Quindici, mantenendo gli attuali criteri di coesione degli Stati membri. Ciò sarà possibile se le spese connesse all'ampliamento non supereranno il massimale di spesa fissato fino al 2006<sup>74</sup>.

L'esperienza dimostra che tutti gli allargamenti non solo non hanno aumentato le disparità regionali, ma le hanno ridotte. Tra il

---

<sup>73</sup> Padoa-Schioppa T., *Le ragioni dell'Unione*, in Il Mulino, rivista bimestrale di cultura e politica, op. cit., pp. 425-435; Parlamento europeo, *Verso l'unità dell'Europa. Il 5° ampliamento*, op. cit., pp. 10-24.

<sup>74</sup> Si tratta del 15% del budget dell'Unione, dati ufficiali della Commissione europea tratti da *Prosegue l'allargamento dell'Unione europea*, op. cit., pp. 5-31.

1950 e il 1990, le disparità tra i Paesi dell'UE si sono ridotte di due terzi, mentre tra regioni si sono ridotte di oltre la metà anche con l'ingresso di Paesi molto poveri come l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia. Piuttosto che frenare l'Unione, l'ingresso ha accelerato lo sviluppo dei nuovi membri che, grazie allo sviluppo del commercio e degli investimenti, hanno registrato tassi di crescita nettamente superiori alla media europea<sup>75</sup>.

Un accenno merita la discussa dialettica allargamento o approfondimento. Essa ha suscitato spesso tensioni ma si è rivelata un fattore di vitalità, tratto distintivo della storia della costruzione europea. Riguarda, come è facilmente comprensibile, la diatriba fra l'esigenza di dotare l'Unione di fondamenta più solide per i popoli europei (attraverso una struttura istituzionale più resistente), e l'esigenza contrapposta che è quella dell'allargamento. Il tema risulta di forte attualità, viste le contraddittorie volontà di seguire l'allargamento ad Est da una parte e di dotare l'Unione di un assetto costituzionale dall'altra<sup>76</sup>.

Problema aperto rimane quello delle frontiere, e se si debba temere un flusso di lavoratori in entrata, una volta resa realtà l'adesione. Rimandiamo per tale questione al Capitolo 2, nel quale la questione delle frontiere, interne ed esterne, verrà affrontata più diffusamente.

## **CAPITOLO II**

### **A proposito di frontiere e immigrazione: dai pionieri alla collaborazione internazionale oggi.**

---

<sup>75</sup> Rif. doc. n. 16 in allegato a p. 134 (*Adesione all'Unione europea e crescita*).

<sup>76</sup> In approfondimento a quanto indicato si veda Guerrieri S., *La costruzione europea tra allargamento e approfondimento*, in Guerrieri S., Manzella A., Sdogati F., *Verso la Costituzione europea. Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale. Ricerca della Fondazione Istituto Gramsci*, op. cit., pp. 69-94.

2.1 Quando è nato il problema delle frontiere (o della loro abolizione). I meriti. 2.2 L'evoluzione nel tempo: da Schengen alla Costituzione europea, come ridisegnare gli spazi. 2.3. Frontiere interne ed esterne. Cosa cambia con l'allargamento. 2.4. La collaborazione internazionale.

## **2.1 Quando è nato il problema delle frontiere (o della loro abolizione). I meriti.**

E' il 1987 quando i 12 Stati membri della CE approvano l'Atto Unico Europeo, il quale prevede che entro il 1° gennaio 1993 sia realizzato un "mercato interno", il quale avrebbe comportato la "libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali"<sup>77</sup>. Pur essendo la libera circolazione delle persone una delle quattro libertà fondamentali del Trattato di Roma<sup>78</sup>, essa era fortemente limitata da controlli doganali e di polizia, e tuttavia ha iniziato ad essere oggetto di trattative internazionali fra governi europei ben prima della firma dell'Atto Unico<sup>79</sup>.

L'inizio lo possiamo indicare in un accordo stretto fra Germania e Francia il 13 luglio 1984<sup>80</sup>, avente lo scopo di abolire immediatamente i controlli su persone alla frontiera franco-tedesca per lasciare posto ad una semplice sorveglianza visiva dei veicoli<sup>81</sup>. Si prevedono forme

---

<sup>77</sup> Art. 8 A, ora 7 A, dell'Atto Unico Europeo.

<sup>78</sup> In relazione alle già citate libertà circolazione di merci, servizi e capitali; il Trattato di Roma prevedeva che esse fossero introdotte progressivamente nello spazio comunitario.

<sup>79</sup> Bontempi R., *Gli Accordi di Schengen*, in Nascimbene B., *Da Schengen a Maastricht. Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, pp. 35-49; Borissova L., *The adoption of the Schengen and the Justice and Home Affairs Acquis*, in *European and Foreign Affairs Review*, *European Legal Studies*, University of Liège, 2003, 8, n. 1 spring, pp. 105-124.

<sup>80</sup> Accordo di Saarbruck, dal nome della cittadina tedesca del bacino carbonifero della Saar, in cui l'accordo è stato firmato.

<sup>81</sup> Analogamente a quanto praticato già da anni dai Paesi del Benelux: Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo avevano firmato il 3 febbraio 1958 il Trattato dell'Aia, che creava ufficialmente l'unione economica fra i tre Paesi, ultima tappa del processo di integrazione, iniziato con la Convenzione monetaria del 1943.



di cooperazione fra le rispettive dogane e forze di polizia, il rafforzamento dei controlli alle frontiere con i Paesi terzi e l'armonizzazione delle legislazioni sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri<sup>82</sup>. L'Accordo franco-tedesco rappresenta un primo passo verso la creazione di un'area europea comune, espressione autentica di quegli obiettivi perseguiti dalla Comunità europea, spesso disattesi da alcuni Stati membri che, rifiutando una dimensione politica sopranazionale, non accettavano di rinunciare all'esercizio di prerogative sovrane quali i controlli alle frontiere.

Furono questi i motivi che originariamente spinsero Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo a cercare una via alternativa per sbloccare, almeno tra loro, la situazione, concludendo un accordo internazionale.

Si giunge così il 14 giugno 1985 all'approvazione dell'Accordo di Schengen, entrato in vigore il 2 marzo 1986, nel quale la soppressione delle frontiere rappresenta l'obiettivo primario (come si evince dal Preambolo).

Fin dalla sua firma, rappresentanti dei Paesi del "Gruppo Schengen" hanno iniziato ad incontrarsi regolarmente, e il loro lavoro ha condotto all'elaborazione della Convenzione di Applicazione dell'Accordo, firmata il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995.

I meriti della firma dell'Accordo possono essere fatti risalire a Francia e Germania, che hanno avviato l'opera di avvicinamento grazie all'accordo firmato nel 1984<sup>83</sup>.

Gli Accordi di Schengen e la relativa Convenzione di Applicazione hanno avuto bisogno di tempi lunghi per arrivare ad un'applicazione fattuale. In Italia per esempio, nonostante il Parlamento ne abbia autorizzato la ratifica e ordinato l'esecuzione con legge (30 settembre 1993 n. 388), tutto è stato rimandato al momento in cui si fosse

---

<sup>82</sup> La premessa per la stipulazione dell'accordo rimane una protesta degli autotrasportatori nella primavera del 1984, causata da ritardi nel controllo delle merci alla frontiera, che diede il via ad un'importante forma di cooperazione transfrontaliera nel cuore dell'Europa.

<sup>83</sup> Dimostrazione del rapporto di amicizia che unisce i due Paesi, legati anche dalla firma di altri trattati, fra cui il Trattato dell'Eliseo, rinnovato nel 2003 con la firma di un nuovo accordo di amicizia e collaborazione reciproca.

soddisfatta un'ulteriore condizione, cioè l'adozione di una disciplina sulla protezione dei dati personali, ritenuta essenziale dalla Convenzione di applicazione<sup>84</sup>.

Gli Accordi di Schengen si inseriscono in una più ampia trama di negoziati che si sono svolti con la massima riservatezza a livelli diversi nell'ambito dell'Unione europea, e che hanno portato all'adozione del Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993<sup>85</sup>. Grazie ad esso l'Unione viene dotata di competenze assai ampie, tali da poter ricomprendere anche le materie disciplinate dagli Accordi di Schengen<sup>86</sup>.

E' da precisare che l'Accordo del 1985 aveva solo carattere programmatico<sup>87</sup>, ed indicava i settori in cui era necessario "armonizzare" le rispettive politiche ed avviare forme di "cooperazione" tra le agenzie responsabili, senza tuttavia dettare disposizioni specifiche. E' questa la ragione per cui i cinque Stati firmatari hanno condotto dal 1985 trattative serrate per definire i termini di un nuovo accordo, cioè la "Convenzione di Applicazione", firmata anch'essa a Schengen, un vero e proprio trattato internazionale composto di 142 articoli, che definisce le misure di armonizzazione considerate necessarie per abolire definitivamente i controlli alle frontiere interne.

L'Accordo di attuazione si articola in 8 Titoli. Nel I sono solo indicate le definizioni dei termini più importanti in materia; nel II si cerca di regolare l'abolizione dei controlli sulle persone ai confini interni, nonché una serie di provvedimenti tesi ad armonizzare le

---

<sup>84</sup> Lo Iacono G., *La partecipazione dell'Italia all'attività del gruppo di Schengen*, in Nascimbene B., op. cit., pp. 51-58; Palumbo V., *Sistemi informatici e tutela dei dati personali alla luce dell'accordo di Schengen*, in Aspera ad Veritatem. Rivista di intelligence e di cultura professionale, da [www.sisde.it](http://www.sisde.it).

<sup>85</sup> Borissova L., *The adoption of the Schengen and the justice and home affairs acquis*, in *European Foreign Affairs Review*, op. cit., pp. 105-124.

<sup>86</sup> Horne J., *Une histoire à repenser*, in *Vingtième siècle*, 2001, n. 71, pp. 62-72.

<sup>87</sup> Bontempi R., *Gli accordi di Schengen*, in Nascimbene B., op. cit., pp. 35-49; *Dentro e fuori l'Europa: la condizione dei cittadini europei ed extracomunitari dopo i trattati di Maastricht e di Schengen. Incontro con i ragazzi del Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico* (dagli atti del convegno), del 14 febbraio 1998, tenuto dall'Assessorato alla Cultura del Comune di Trieste, intervento di Benoît Hamende, pp. 5-21.

politiche di asilo e le modalità di circolazione dei turisti. Le frontiere interne possono quindi essere attraversate in qualunque punto senza controlli (art. 1 Capo 1), salvo deroghe per ragioni di sicurezza, mentre quelle esterne possono essere attraversate solo ai posti di controllo e durante gli orari di apertura stabiliti (art. 3 Capo 2).

Il Titolo III regola la cooperazione fra forze di polizia, la quale comprende scambi di informazioni, monitoraggio transfrontaliero e diritto di inseguimento (art. 39-43 Capo I), reciproca assistenza giudiziaria, e inoltre la regolamentazione dell'extradizione<sup>88</sup> e l'instaurazione di gruppi di lavoro per materie quali sostanze stupefacenti, armi e munizioni.

Al Titolo IV gli Stati firmatari istituiscono un Sistema Informativo comune (SIS, Sistema Informativo Schengen) che mette a disposizione degli Stati stessi, segnalazioni di persone e cose, consultabili sia in sede di controlli di polizia e dogana, sia all'interno del Paese<sup>89</sup>.

Al Titolo V sono regolati il trasporto e il traffico di merci, mentre il Titolo VI si preoccupa della protezione dei dati personali, e specifica che gli Stati membri sono tenuti ad adottare le opportune disposizioni al fine di attuare la protezione dei dati personali.

Al Titolo VII si delibera l'istituzione di un Comitato esecutivo, in seno al quale le decisioni vengono adottate all'unanimità, e che oltre a vigilare sulla corretta applicazione dell'Accordo di attuazione, può mettere in esecuzione delle disposizioni più particolareggiate.

Al Titolo VIII nelle disposizioni finali si specifica che l'Accordo, in quanto aperto, può vedere l'adesione di tutti gli Stati che lo desiderino (la Francia è stata il primo Paese a ratificare l'Accordo, seguita da tutti gli Stati che originariamente avevano firmato nel 1985 l'Accordo di Schengen).

---

<sup>88</sup> Completando quanto già stabilito dal Trattato del Benelux, in materia di estradizione e assistenza giudiziaria penale, del 27 giugno 1972, modificato dal Protocollo dell'11 maggio 1974.

<sup>89</sup> Per un ulteriore approfondimento si rimanda al Paragrafo 4 e a Bellucci S., *Schengen: l'Europa senza frontiere e le nuove misure di cooperazione tra polizie*, 1999, Roma, pp. 49-105; *Libera circolazione delle persone* in [www-europa.eu.int/scadplus.it](http://www-europa.eu.int/scadplus.it); Parlamento italiano, *Comitato Schengen* in [www-articoli/schengen.it](http://www-articoli/schengen.it).

La caduta del muro di Berlino aveva intanto accresciuto la volontà di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione delle persone. L'Italia, non volendo rimanere esclusa dall'area Schengen, chiede nel 1986 di aderire agli Accordi.

La firma del Trattato, che implica l'adesione sia agli Accordi di Schengen sia alla Convenzione di attuazione, avviene a Parigi il 27 novembre 1990<sup>90</sup>.

L'adesione è accolta anche da Austria, Finlandia e Svezia, mentre per la Danimarca si profila il problema della sua appartenenza (con Norvegia e Islanda) all'Unione Nordica. La questione si risolve attraverso una deroga grazie alla quale anche questi due Paesi entrano nello spazio Schengen, senza tuttavia partecipare alle altre attività comunitarie<sup>91</sup>.

L'Accordo di Schengen rappresenta un'occasione di lotta contro la criminalità internazionale nonché un impulso all'avvicinamento operativo fra polizie.

Esso permette una semplificazione delle procedure in materia di diritto d'asilo e l'introduzione di medesime condizioni d'accesso, in modo tale che inizi a prendere forma una politica comune di monitoraggio alle frontiere e di espulsioni, una politica comune dei visti e una maggiore assistenza giudiziaria fra le autorità interessate<sup>92</sup>.

La realizzazione della libera circolazione delle persone in ambito comunitario crea uno spazio senza frontiere interne e con una sola frontiera esterna; ma più di questo, essa si identifica, insieme alla libera circolazione di capitali, merci e servizi, con la nascita del Mercato unico europeo<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> In relazione alla domanda italiana di adesione al trattato si veda Duroselle J.-B., *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, Milano, 1998, pp. 429-507.

<sup>91</sup> Rif. doc. n 21 A in allegato p. 140 (*Lo spazio Schengen*).

<sup>92</sup> Bellucci S., Schengen. *L'Europa senza frontiere e le nuove misure di cooperazione tra polizie*, op. cit., pp. 19 e segg.; Bisogno E., Gallo G., *L'acquisto di cittadinanza, strumento o risultato di un processo di integrazione: un confronto tra alcuni Paesi europei nei primi anni Novanta*, in Studi Emigrazione, 2000, n. 137, pp. 145-175.

<sup>93</sup> Favell A., Randall H., *Markets against Politics: Migration, EU enlargement and the Idea of Europe*, in Journal of Ethnic and Migration Studies, 2002, n. 4, pp. 581-601; Calligaris

Questo significa, in primo luogo, dare un contenuto all'immagine di cittadino comunitario<sup>94</sup>; se la sua condizione giuridica si va oramai definendo, quella di cittadino extracomunitario è ancora ben lontana dall'esserlo, poiché il migrante da Paesi terzi non è ancora titolare di diritti esplicitamente definiti, nel senso che l'Unione europea non ha ancora competenza formale sul problema dell'immigrazione e le norme che regolano l'ingresso, lo stabilimento e le questioni connesse, rimangono delegate alla competenza dei singoli Paesi membri<sup>95</sup>.

Data la liberalizzazione delle frontiere interne, occorrono tuttavia delle misure compensative, che consistono nel rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, una comune politica dei visti (in particolare per evitare che le norme internazionali e nazionali che disciplinano i rifugiati, siano utilizzate per aggirare le norme sull'immigrazione), e una messa in comune in un unico sistema informativo, delle liste nazionali delle persone non ammissibili nel territorio comunitario, il tutto con lo scopo di aumentare la sicurezza dei cittadini dell'Unione all'interno delle frontiere della stessa, senza creare una barriera con i Paesi terzi<sup>96</sup>.

---

L., *I tre pilastri dell'Unione europea. Successi, problemi e prospettive*, in Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per Forze di Polizia, n. 2/1998, p. 41.

<sup>94</sup> La cittadinanza dell'Unione viene espressamente regolata dal TUE, e si identifica con l'insieme dei diritti di natura politica, sociale, ed economica, garantiti ai cittadini dell'Unione in quanto tali (art. 8), che vengono a sommarsi a quelli di cui godono in virtù del loro status di cittadini di uno degli Stati membri. Il diritto comprende la possibilità di circolare e soggiornare liberamente nell'Unione, il diritto di eleggibilità alle elezioni comunali e al Parlamento europeo, nonché il diritto di petizione davanti al Parlamento stesso. Viene inoltre offerta la tutela da parte di qualsiasi Stato membro dell'Unione, ai cittadini comunitari che si trovino nel territorio di un Paese terzo.

<sup>95</sup> Dagli atti del convegno: *"Dentro e fuori l'Europa. La condizione dei cittadini europei ed extraeuropei dopo i Trattati di Maastricht e Schengen"*, del 14 febbraio 1998, op. cit., pp. 5-21; si veda inoltre Adinolfi A., *La libertà di circolazione delle persone*, in Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*. Parte speciale, Torino, 2000, pp. 68-94.

<sup>96</sup> Bisogno E., Gallo G., *L'acquisto di cittadinanza, strumento o risultato di un processo di integrazione: un confronto tra alcuni Paesi europei nei primi anni Novanta*, in Studi Emigrazione, op. cit., pp. 145-175; Giustizia e Affari interni, *Acquis di Schengen e sua integrazione nell'Unione*, in [www-esteri.it/polestera/italstra.it](http://www-esteri.it/polestera/italstra.it).

Rispetto alla normativa comunitaria precedente, l'Accordo di Schengen si presenta come un testo molto più completo ed assicura, oltre alla più volte menzionata libera circolazione dell'art. 8 A (ora 7 A), una collaborazione molto più completa in fatto di cooperazione giuridica, scambio di informazioni, collaborazione tra polizie e tra Ambasciate e Consolati di Paesi terzi.

L'Accordo non si contrappone alla normativa già emessa dalla CE, ma ne costituisce un laboratorio, prevedendo in una sua norma programmatica, che le sue disposizioni trovino corrispondenza in più complete norme comunitarie. Inoltre, la Convenzione di applicazione prevede espressamente agli art. 134 e 142, la prevalenza delle norme comunitarie sui testi dei suddetti Accordi.

## **2.2 L'evoluzione nel tempo: da Schengen alla Costituzione europea, come ridisegnare gli spazi.**

"La comunità è di nuovo in movimento ed attinge il suo dinamismo da un obiettivo economico, che è la realizzazione di un grande mercato interno. Ma il suo orizzonte è molto più ampio: disegnare un vero spazio europeo in cui la completa e libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali, si componga con altre forze motrici della costruzione europea: la riduzione delle disparità regionali, la presa in considerazione della dimensione sociale come centro dell'armonizzazione, la cooperazione attiva nel campo monetario per una maggiore stabilizzazione e una maggiore crescita, la messa in comune degli sforzi di ricerca e sviluppo"<sup>97</sup>.

Il "metodo Delors" consiste non nell'insistere sulla concessione giuridica di poteri sopranazionali, ma piuttosto nel conquistare poco a poco molte responsabilità secondarie<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Sono parole di Jacques Delors, tre volte presidente della Commissione europea. In riferimento ai periodi della presidenza, si rimanda al documento n. 4 in allegato a p. 118.

<sup>98</sup> Delors J., *Une vision ambitieuse pour la Grande Europe*, in *Notre Europe, Futuribles*, n. 282/2003, Janvier, pp. 5-11.

Nel 1985 una conferenza intergovernativa, che lavora a stretto contatto con la Commissione europea di Bruxelles, sfocia da un lato in un documento denominato "Atto unico europeo"<sup>99</sup>, e dall'altro nell'impegno preso da tutti i membri<sup>100</sup>, di portare a termine entro la fine del 1992 la creazione di un "grande mercato", di uno spazio economico unificato. In pratica, possiamo dire che dopo l'Atto unico i negoziati siano proseguiti grazie all'opera di Jacques Delors. Essi vertevano su due punti, l'Unione economica e monetaria, e la riforma politica; il risultato ne è stato il Trattato di Maastricht<sup>101</sup>, accettato l'11 dicembre 1991 dai capi di Stato e di governo dei Paesi membri.

Firmato ufficialmente il 7 febbraio 1992, esso prende il nome di Trattato sull'Unione Europea. È stata così possibile la realizzazione del Mercato interno prevista dall'Atto unico europeo per il 31 dicembre 1992, seguita dall'entrata in vigore del Trattato il 1° gennaio 1993. Fra gli aspetti più rilevanti dell'azione comunitaria, dobbiamo ricordare la libertà di circolazione delle persone, l'ingresso, il soggiorno, e il loro accesso al lavoro, poiché le condizioni economiche e sociali delle persone rappresentano un importante passo in avanti nella legislazione comunitaria.

Nonostante i progressi, il Trattato di Maastricht sembra ispirato a prudenza<sup>102</sup>. Esso segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i *popoli d'Europa*<sup>103</sup>, in cui le decisioni siano prese sempre il più vicino possibile ai cittadini (rif. all'Introduzione nel Titolo I del Trattato)<sup>104</sup>.

Fra gli obiettivi si menziona la volontà di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi degli Stati membri, mediante l'istituzione di

---

<sup>99</sup> Dicembre 1985, firmato nel febbraio 1986, entrato in vigore il 1° luglio 1987.

<sup>100</sup> Al Consiglio europeo di Milano, nell'estate 1985.

<sup>101</sup> Dal nome della cittadina in cui il Trattato è stato concluso, a Sud dei Paesi Bassi, a qualche chilometro dalla frontiera tedesca e dalla frontiera belga.

<sup>102</sup> Bàron Crespo E., *L'Europa all'alba del Millennio*, op. cit., pp. 92-146.

<sup>103</sup> Espressione ripresa dal Trattato di Roma.

<sup>104</sup> Si vedano Solbes Mira P., *La citoyenneté européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1991, p. 168 e segg.; Bosco G., *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1992, pp. 612-643; Pocar F., Secchi C., *Introduzione a Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Milano, 1992, pp. 2-58.

una cittadinanza dell'Unione<sup>105</sup>, quindi di uno statuto comune a tutti i cittadini dei Paesi membri; è l'elemento di maggiore novità introdotto nel Trattato<sup>106</sup>.

Lo status che si viene a creare può essere riassunto dicendo che "premessa l'esclusiva competenza dello Stato membro a definire quali soggetti abbiano la propria nazionalità, il cittadino comunitario ha il diritto di circolare e soggiornare liberamente (salve le limitazioni previste), di votare e di essere eletto sia alle elezioni comunali sia alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, a parità di condizioni con i cittadini di detto Stato; ha il diritto alla protezione o tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, qualora in uno Stato terzo il proprio Paese non sia rappresentato; di presentare petizioni al Parlamento europeo e denunce al Mediatore che il Parlamento istituirà"<sup>107</sup>.

L'indicazione di tali diritti non è esaustiva, dato che il Consiglio può completare la lista tramite atti (proposti dalla Commissione e oggetto di parere del Parlamento) la cui adozione, è tuttavia solo "raccomandata" agli Stati, e non obbligatoria. Inoltre, ai diritti esistenti, che vanno a comporre il cosiddetto *acquis communautaire* (che deve essere mantenuto, rispettato e, per quanto possibile, sviluppato), possono aggiungersene di nuovi, nella prospettiva di una sempre maggiore e migliore integrazione fra cittadini.

Nell'ambito sociale, che si estende espressamente all'istruzione e alla formazione professionale, le disposizioni che avrebbero dovuto rappresentare l'attuazione della Carta sociale sono contenute in un Accordo allegato tramite un Protocollo al Trattato, sottoscritto dagli

---

<sup>105</sup> Codificazione di un diritto già presente, in nuce, negli Accordi di Schengen. Si tratta in realtà di un principio già introdotto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nel 1962, quando venne stabilito l'effetto diretto delle norme comunitarie nel momento in cui si creassero situazioni giuridiche soggettive. Un contributo importante in materia può essere considerato la conquista nel 1979 del diritto di elettorato passivo e attivo alle elezioni del Parlamento europeo.

<sup>106</sup> Nascimbene B., *Libertà di circolazione delle persone, diritti dei cittadini dell'Unione e dei Paesi terzi*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 95-151.

<sup>107</sup> Come si evince dalla Dichiarazione n. 2, Parte III dell'Atto finale del Trattato.



Stati, salvo il Regno Unito che ritiene di non poter accettare gli obblighi previsti. L'Accordo prevede comunque un'azione congiunta fra Stati e Comunità, non avendo questa competenze esclusive, ed essendo alcune materie addirittura escluse dall'ambito di applicazione<sup>108</sup>.

Per quanto riguarda i cittadini dei Paesi terzi, dobbiamo ancora una volta distinguere fra competenze degli Stati membri e competenze della Comunità, tenendo conto che preliminari risultano le disposizioni relative alla tutela dei diritti dell'uomo, le quali offrono agli stranieri una protezione indiretta<sup>109</sup>. In linea generale, un amplissimo margine di discrezionalità è ancora lasciato agli Stati, trattandosi di *domestic jurisdiction*<sup>110</sup>, per cui gli stessi possono decidere autonomamente come regolare la materia.

Il Trattato afferma di rimanere fedele alla tutela dei diritti fondamentali della persona in quanto tale, non assumendo rilevanza alcuna, in tale contesto, la cittadinanza. Si ribadisce dunque quanto già affermato dal Preambolo dell'Atto Unico, cioè l'impegno solenne al rispetto dei suddetti diritti. Il Trattato prevede delle disposizioni specifiche demandando alla competenza comunitaria l'attribuzione di visti per cittadini di Paesi terzi, e alla competenza nazionale la politica in materia di asilo e immigrazione, cioè le cosiddette "questioni comuni" degli Stati stessi (Titolo VI, dedicato alla giustizia e agli affari interni). La politica dei visti assume allora come presupposto la soppressione delle frontiere interne, cioè la realizzazione del mercato interno auspicata dall'Atto Unico. Le frontiere degli Stati membri si limitano a quelle "esterne" nei confronti dei Paesi terzi e dei relativi cittadini, essendo la piena

---

<sup>108</sup> Bosco G., *Lezioni di diritto internazionale*, op. cit., pp. 612-643.

<sup>109</sup> Rif. alla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, doc. COM. (93) 668 del 21 dicembre 1993 e alla Terza relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sull'attuazione della stessa.

<sup>110</sup> Si tratta del dominio riservato, cioè di una materia in cui la sovranità statale è tradizionalmente poco intaccata dalle norme internazionali.

libertà di circolazione e soggiorno assicurata ai cittadini comunitari<sup>111</sup>.

La cooperazione nei settori della giustizia e degli Affari interni si specifica in vari settori, fra cui politica di asilo, norme sull'attraversamento delle frontiere esterne e relativi controlli, politica di immigrazione e politica verso i cittadini dei Paesi terzi, lotta contro la frode su scala internazionale, cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, cooperazione doganale e di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre gravi forme di criminalità internazionale<sup>112</sup>. La politica intergovernativa comunitaria sugli Affari interni e la cooperazione giudiziaria vengono condotte attraverso vari gruppi di lavoro: Trevi, Gruppo ad hoc immigrazione, Gruppo di mutua assistenza doganale, cooperazione giudiziaria civile e penale<sup>113</sup>.

Gli Stati membri, in un quadro generale ove la competenza comunitaria è residuale, sono vincolati al rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati. La cooperazione intergovernativa è attuata dal Consiglio, che delibera all'unanimità, salvo casi particolari<sup>114</sup>. La Commissione è pienamente associata ai lavori, in particolare alla fase preparatoria e di iniziativa<sup>115</sup>. Il ruolo del Parlamento europeo è limitato alla consultazione da parte della Presidenza del Consiglio, mentre ruolo attivo è riconosciuto solo come potere di interrogazione e raccomandazione al Consiglio.

---

<sup>111</sup> Nascimbene B, *Libertà di circolazione delle persone, diritti dei cittadini dell'unione e dei Paesi terzi*, op. cit., pp. 95-151.

<sup>112</sup> In connessione con l'istituzione e l'organizzazione di un Ufficio europeo di polizia, l'Europol. Si veda in proposito Bonifazi M., *Europol. Ufficio Europeo di Polizia. La normativa, il sistema informativo, la tutela dei dati*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2000, pp. 7-102.

<sup>113</sup> Si tratta di gruppi di lavoro di cui verrà analizzata più diffusamente l'attività nel Paragrafo 4, relativamente alla collaborazione internazionale. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Nascimbene B, *Libertà di circolazione delle persone, diritti dei cittadini dell'Unione e dei Paesi terzi*, Giuffrè Editore, op. cit., pp. 95-151.

<sup>114</sup> Per misure di applicazione di azioni comuni a maggioranza qualificata, per misure di applicazione di convenzioni internazionali a maggioranza di due terzi.

<sup>115</sup> Sotto quest'ultimo profilo viene fatta salva la cooperazione penale, doganale e di polizia.

L'attuazione consiste sia nell'adozione di posizioni comuni, sia nell'elaborazione di convenzioni, sia nell'esecuzione di azioni comuni, sempre nella misura in cui gli obiettivi dell'Unione possano essere perseguiti meglio con un'azione comunitaria piuttosto che con un'azione dei singoli Stati.

Il Trattato di Maastricht ribadisce l'impegno giuridico nel creare uno spazio senza frontiere, legato da un lato al rafforzamento delle frontiere esterne (intese come protezione di un grande insieme, culturale, commerciale e giuridico), dall'altro alla possibilità di trasferire in un contesto diverso i controlli sulla criminalità prima esercitati alle frontiere interne. È un approccio di "polizia", teso alla costruzione di una normativa più completa, attraverso la messa in atto di misure compensative per fronteggiare l'attività illegale della criminalità<sup>116</sup>.

Se lo scopo principale del Trattato rimane quello di creare una cittadinanza comune e l'estensione del raggio d'azione dell'Unione, esso permette un aumento di responsabilità anche nel campo della politica estera e della difesa. Fino al Trattato di Maastricht, nulla consentiva alla Comunità di intervenire in questi campi, mentre all'art. J.1 del Titolo V leggiamo che l'Unione ed i suoi membri stabiliscono ed attuano una politica estera e di sicurezza comune.

Si può allora affermare che delle quattro libertà indicate nel Trattato di Roma (di circolazione di beni, servizi, persone, capitali), tre vedono dei notevoli progressi grazie al Trattato sull'Unione europea, vista la mole di norme atte ad assicurare la caduta delle barriere.

La questione delle persone (cioè la quarta libertà), è ricca di contraddizioni, ed è quella che più concerne la vita pratica dei diretti beneficiari dell'Europa senza frontiere. Essa configura due diversi

---

<sup>116</sup> Celi L., D'Amico S., *Come difendere le nostre frontiere nell'Europa a 25*, in Italia stile libero, da Limes, rivista italiana di geopolitica, op. cit., pp. 95-102; *Dentro e fuori l'Europa. La condizione dei cittadini europei dopo i Trattati di Maastricht e Schengen* (dagli atti del convegno), op. cit., pp. 10-15; Favell A., Hansell R., *Markets against Politics: Migrations, EU Enlargement and the Idea of Europe*, in Journal of Ethnic and Migration Studies, op. cit., pp. 581-601; Bellucci S., *Schengen: l'Europa senza frontiere e le nuove misure di cooperazione tra polizie*, op. cit., pp. 49-105.

ambiti di azione: la circolazione o migrazione intracomunitaria da una parte, e quella extracomunitaria dall'altra, cioè si tratta di un'azione all'interno dell'Unione che si distingue da una verso l'esterno (verso Paesi terzi)<sup>117</sup>.

Ancora nel 1988, tre anni dopo Schengen e dopo il Libro bianco del 1985<sup>118</sup>, si era consacrata poca attenzione alla libertà di circolazione delle persone, tanto che la Commissione aveva sottoposto al Consiglio europeo un rapporto per chiedere di fare di più. Inoltre, anteriormente al Trattato di Maastricht, si trova ben poco nel diritto comunitario in relazione alle materie trattate, oggetto maggiormente di accordi intergovernativi ratificati dai Parlamenti nazionali, con il metodo *take it or leave it*, cioè accettati, o respinti in blocco<sup>119</sup>.

Il Trattato di Maastricht rappresenta un grosso passo in avanti per l'istituzione del terzo pilastro dell'Unione, cioè di una competenza comunitaria in materia di Giustizia e Affari interni; grazie ad esso le questioni dell'asilo, dell'immigrazione e dell'attraversamento delle frontiere sono divenute di "interesse comune".

Nel frattempo i lavori del Gruppo Schengen continuano, portando il 15 giugno 1990 alla firma della Convenzione di Dublino, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee. La *ratio* è dettata dalla necessità di avere norme uniformi; tuttavia, pur essendo concepita per dare attuazione all'Accordo del 1985, essa viene trasformata in uno strumento improprio di politica "migratoria"<sup>120</sup>. La Convenzione di Dublino introduce per tutti i Paesi

---

<sup>117</sup> Adinolfi A., *La libertà di circolazione delle persone*, in Strozzi G., (a cura di), *Diritto dell'Unione europea*, Parte speciale, pp. 68-85.

<sup>118</sup> Commissione europea, *Completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione al Consiglio europeo*, 16 giugno 1985. Si tratta di un documento di lavoro sulla crescita, la competitività e l'occupazione il cui scopo è fornire spunti di riflessione e contribuire allo sviluppo sostenibile delle economie europee, in modo da far fronte alla concorrenza internazionale e creare i posti di lavoro necessari.

<sup>119</sup> Bosco G., *Lezioni di diritto internazionale*, op. cit., pp. 612-643.

<sup>120</sup> Nel senso che pur non essendo pensata per regolamentare l'immigrazione nello specifico, essa viene tuttavia utilizzata in questo senso da parte dei Paesi europei. In proposito si veda Rossi L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*,

dell'area comune la regola della possibilità unica, secondo la quale le domande di asilo presentate nel territorio della Comunità vengono sempre esaminate da uno soltanto degli Stati membri, cioè dallo Stato competente, secondo le regole stabilite dal trattato; essa solleva preoccupazioni per i contenuti restrittivi, e per la politica di chiusura delle frontiere esterne.

I lavori del Gruppo Schengen vengono finalmente valorizzati diventando diritto comunitario, attraverso il Trattato di Amsterdam, siglato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, nel quale un apposito Protocollo integra gli Accordi di Schengen nel quadro dell'Unione europea.

Tappa importante in materia, sono le Conclusioni della Presidenza spagnola 2002<sup>121</sup> in cui il Consiglio fa presente la necessità di sviluppare una politica comune sulle questioni legate all'asilo e all'immigrazione, nel rispetto del diritto, in cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi. Si sottolinea in particolare l'importanza di una lotta comune all'immigrazione clandestina, ma soprattutto la necessità di una maggiore cooperazione in ambito di transito alle frontiere interne ed esterne.

Consacrazione finale del tema della cittadinanza dell'Unione e della questione delle frontiere ad essa collegata arriva con il testo di Costituzione redatto dalla Convenzione guidata da Valéry Giscard d'Estaing il quale indica nella Parte I Titolo I (dedicato alla definizione e agli obiettivi dell'Unione), all'art. 3, fra gli obiettivi, quello di offrire "ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta". Il testo ribadisce all'art. 4 che "la

---

Milano, 2000, pp. 83-96; Bellucci S., *Schengen. L'Europa senza frontiere e le nuove misure di cooperazione tra polizie*, op. cit., pp. 19-34.

<sup>121</sup> "E' di capitale importanza per l'Unione europea e i suoi Stati membri che la gestione dei flussi migratori avvenga nel rispetto del diritto, in collaborazione con i paesi di origine e di transito di detti flussi. (...) Le misure adottate a breve e medio termine per la gestione comune dei flussi migratori devono rispettare un giusto equilibrio tra, da un lato, una politica di integrazione degli immigranti che soggiornano legalmente e una politica di asilo che rispetti le convenzioni internazionali, in particolare la convenzione di Ginevra del 1951, e dall'altro, una lotta risoluta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani", dalle Conclusioni della Presidenza, Siviglia, 21 e 22 giugno 2002.

libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali e la libertà di stabilimento sono garantite all'interno e da parte dell'Unione in conformità delle disposizioni della Costituzione". Per quanto riguarda lo specifico tema della cittadinanza, l'art. 8 si preoccupa di stabilire che "è cittadino dell'Unione chiunque ha cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge ma non sostituisce la cittadinanza di uno Stato membro"; si specifica ancora una volta, fra i diritti derivanti dallo *status* di cittadino, quello di "circolare liberamente e soggiornare nel territorio degli Stati membri"<sup>122</sup>.

Fra i quattro pilastri più volte citati (libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone), potremmo considerare la libera circolazione delle persone quello più arduo, nel senso che è quello che ha avuto bisogno di più tempo per essere attuato perché riguardante la sfera eminentemente politica; tuttavia, l'arrivare al riconoscimento nel testo della Costituzione di quanto emerso in quasi vent'anni di lavoro, non può che essere considerato un grande traguardo<sup>123</sup>.

### **2.3. Frontiere interne ed esterne. Cosa cambia con l'allargamento.**

---

<sup>122</sup> Art. 8 del Titolo I Parte I della Costituzione europea, dedicato alla definizione e agli obiettivi dell'Unione.

<sup>123</sup> Lucarelli S., *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, Asterios, Trieste, 2003, pp. 352-376; Guerrieri S., Manzella A., Sdogati F., *Verso la Costituzione europea. Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale. Ricerca della fondazione Istituto Gramsci*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 19-94; Olivi B., *L'Europa difficile. Storia dell'integrazione europea (1948-2000)*, Il Mulino, Bologna, 2000, pp. 533-556.

In seguito all'entrata in vigore degli Accordi di Schengen e del Trattato di Maastricht, il cittadino comunitario acquisisce un particolare *status*, privilegiato rispetto agli stranieri provenienti da Paesi terzi. Non è prevista alcuna norma che attribuisca espressamente alle istituzioni comunitarie poteri in materia di circolazione e accesso al lavoro di cittadini di Stati terzi e, da parte sua, la Commissione ha manifestato un atteggiamento alquanto mutevole.

La libertà di circolazione delle persone si traduce essenzialmente nel diritto di ingresso, soggiorno e accesso al lavoro, nelle medesime condizioni dei lavoratori nazionali.

Con l'allargamento, lo spazio senza frontiere interne si espande a dieci nuovi Paesi. Questo significa che molte delle odierne frontiere si trasformano in frontiere interne, cioè vengono private di controlli, i quali vengono spostati verso Est in modo tale che alcuni Paesi perderanno la loro "frontiera esterna"; a livello globale possiamo dire che alcuni Paesi non avranno frontiere da controllare, mentre altri dovranno continuare a pattugliare lunghe linee di frontiera, non solo terrestri, ma anche marittima, come l'Italia<sup>124</sup>.

Sono queste le ragioni per cui ai nuovi Stati membri viene chiesto di dimostrare di possedere un elevato grado di controllo delle proprie frontiere con i Paesi terzi<sup>125</sup>. Essi devono essere in grado di comprovare che tutti i soggetti in ingresso o in uscita verso Paesi terzi saranno sottoposti ad un controllo sistematico e che un'effettiva sorveglianza verrà mantenuta nelle zone di frontiera. Allo scopo di consentire il conseguimento di tali standard europei, per questi Paesi sono state predisposte sostanziali risorse finanziarie, nonché

---

<sup>124</sup> Dagli atti del convegno: *L'allargamento dell'Europa comunitaria con Trieste crocevia d'Europa. Tradizione mediterranea e tradizione nordica: una sfida per l'Europa*, Convegno internazionale di studi, Università di Trieste, Facoltà di Scienze Politiche, 20 novembre 2003; inoltre D'Acunto G., *Nuovi Mercati dell'Est*, in *Oltre Frontiera*, op. cit., pp. 14-16; in merito alla centralità di Trieste si vedano anche i documenti n. 22, 23, 24 (*Il corridoio V, I crocevia balcanici, I Balcani come ponte tra Turchia ed Europa*), in allegato a p. 144, 145, 147.

<sup>125</sup> In relazione al problema delle frontiere e della maggiore o minore porosità (cioè della possibilità di essere superate anche illegalmente, si vedano i documenti 21 C e 21 D (*I tre mari in movimento e La pressione sulle nuove frontiere comunitarie*), in allegato a p. 140.

un'adeguata assistenza tecnica<sup>126</sup>, volte innanzitutto ad assicurare un'appropriata formazione del personale di frontiera e la dotazione di strumentazioni innovative.

Come sostiene l'Onorevole Rocco Buttiglione<sup>127</sup>, l'Europa allargata ai Paesi dell'Est costituisce il mercato potenzialmente più grande e ricco del mondo in cui le opportunità di creare combinazioni imprenditoriali di successo si allargano in modo smisurato e in cui i Paesi giovani hanno bisogno di crescere e per farlo devono comprare merci, servizi, infrastrutture e conoscenze dai Quindici che già fanno parte dell'Unione. Aprire le frontiere significa far venir meno uno degli strumenti tradizionali di controllo dello Stato nazionale, ecco perché bisognerà sostituirlo con altri meccanismi, sia per le frontiere che rimangono, sia per quelle che vengono solo spostate<sup>128</sup>.

Nel 1993 un funzionario del Ministero dell'Interno, dirigente della Polizia di frontiera di Torino, sosteneva che "è opinione diffusa che con l'abolizione dei controlli alla frontiera (interna) il campo d'azione della delinquenza si amplierà, e perciò le polizie dei singoli Stati saranno chiamate ad un duro lavoro per la prevenzione e la repressione dei molteplici fenomeni delittuosi, che negli ultimi decenni sono andati sempre più internazionalizzandosi"<sup>129</sup>.

È risaputo che alla frontiera Guardia di Finanza e Polizia procedono spesso a sequestri di sostanze stupefacenti e che molti extracomunitari vengono intercettati con autorizzazioni al soggiorno e visti non autentici. Lo stesso funzionario sosteneva che venendo meno tutta quest'attività con l'abolizione dei controlli di Polizia e dogana alla frontiera, essa sarebbe andata a gravare sugli organi di Polizia interna, mentre per quanto concerne la circolazione delle

---

<sup>126</sup> Di cui abbiamo già avuto modo di parlare nel § 1.3: *Come si profila il futuro: l'allargamento*. In riferimento all'assistenza finanziaria si veda anche il documento n. 15 (*L'assistenza finanziaria dell'Unione europea a favore dei Paesi candidati: valori complessivi e sostegno Phare*), in allegato a p. 132.

<sup>127</sup> Ministro in carica per le Politiche Comunitarie.

<sup>128</sup> Valleriani G., *L'Europa cresce intorno a noi*. Intervista a Rocco Buttiglione, in *Oltre Frontiera*. Bimestrale d'informazione dell'Agenzia delle Dogane, n. 5, maggio 2003.

<sup>129</sup> Sica M., *L'abolizione dei controlli alle frontiere interne: problemi applicativi*, in Nascimbene B., *Da Schengen a Maastricht*, op. cit., pp. 153-157.



persone, si è da più parti manifestata la preoccupazione di un'ondata migratoria proveniente dai Paesi dell'Est e da altri Paesi africani ed asiatici, cioè stranieri che cercheranno in ogni modo di superare, nei punti deboli, la rete che la Comunità apporrà alle frontiere esterne, e di ricorrere ai più vari stratagemmi per entrare nei Paesi comunitari (attraversamenti clandestini terrestri e marittimi al di fuori dei valichi e dei porti autorizzati)<sup>130</sup>. In questi casi, fermo restando il potere dello Stato di adottare i provvedimenti utili o garantire l'osservanza di norme che incidono sull'ordine pubblico<sup>131</sup> e la sicurezza interna, le sanzioni penali e amministrative applicabili nei confronti del cittadino comunitario in posizione irregolare dovranno rispettare i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, in base ai quali l'espulsione risulta essere "in contrasto" con la disciplina comunitaria, in quanto costituisce la negazione del diritto stesso conferito e garantito.

Tutto ciò premesso, possiamo affermare che, contrariamente a quanto temuto, nell'immediato "dopo Maastricht", non si è verificato un aggravamento della situazione alla frontiera, né i mancati controlli in seguito all'adozione dei criteri di Schengen e Maastricht hanno comportato un aumento dei traffici illeciti.

Per quanto concerne l'attualità, uno degli obiettivi primari della politica europea è garantire ai suoi cittadini la massima mobilità e libertà personali, e al tempo stesso un elevato livello di sicurezza, sia personale sia giuridico, entro il territorio dell'Unione. Si è quindi elaborato un complesso di regolamenti e di norme su questioni quali

---

<sup>130</sup> *Free Movement of Persons within the European Union. Europol*, in [www-europa.eu.int/en.agenda/europol](http://www-europa.eu.int/en.agenda/europol); Sica M., *L'abolizione dei controlli alle frontiere interne: problemi applicativi*, in Nascimbene B., *Da Schengen a Maastricht*, op. cit., pp. 153-157. Le problematiche relative ad eventuali flussi migratori in entrata da Paesi dell'Est, verranno analizzate più approfonditamente nel § 3.2 *Immigrazione interna ed internazionale, legale e clandestina. L'Est Europa*.

<sup>131</sup> L'ordine pubblico è un dovere a cui lo Stato è chiamato, per la salvaguardia del quale è consentito apporre limitazioni alla libertà di circolazione dei cittadini degli Stati membri UE; occorre individuare presupposti e condizioni che possano giustificare un provvedimento limitativo di tale libertà, allo scopo di precisare l'ambito di operatività della clausola di eccezione, e tutelare i cittadini comunitari contro qualsiasi atto "che vada oltre quanto necessario a giustificare un'eccezione al principio della libera circolazione".

il controllo delle frontiere, l'immigrazione illegale, il diritto d'asilo, la criminalità organizzata, e la cooperazione giudiziaria e di polizia. Una volta garantite la sicurezza e la gestione efficiente necessarie, il potenziamento di controlli alle frontiere esterne verrà di seguito. A tutti i Paesi entranti è chiesto di attivarsi per rendere tali controlli effettivi, il che si tradurrà in un vantaggio in termini di libertà, sicurezza e giustizia per tutti i cittadini dell'Unione. Anche l'Italia, per essere ammessa allo spazio Schengen, dovette adeguare le procedure di controllo ed infittire le maglie del filtro di ingresso.

Sin da ora i cittadini dei futuri Stati membri sono liberi di viaggiare e risiedere negli attuali Paesi membri per un periodo di tre mesi, purché in possesso di documenti di viaggio in corso di validità, a condizione che non siano considerati una minaccia per la sicurezza nazionale e di poter dimostrare di disporre di sufficienti mezzi economici che consentano loro di mantenersi durante il periodo di soggiorno nel Paese e di affrontare le spese di ritorno. Il permesso di prolungare o meno il soggiorno dipende dalla legislazione nazionale di ogni Stato membro. Dopo l'ingresso dei Paesi candidati nell'Unione europea per un certo periodo di tempo continueranno ad essere effettuati dei controlli sulle persone alle frontiere tra gli Stati membri attuali e i nuovi. Questo vuol dire che l'abolizione delle frontiere di fatto non sarà attuata immediatamente dopo l'ingresso nell'Unione. Tuttavia, ai nuovi cittadini dell'Unione europea sarà chiesto esclusivamente di mostrare la propria conformità ai criteri indicati, per avere accesso ad un altro Stato membro. Una volta entrati, essi potranno soggiornare liberamente o risiedere nel Paese (se in possesso delle condizioni necessarie per ottenere il diritto di residenza), e godranno del diritto di voto in occasione delle elezioni locali e del Parlamento europeo nel Paese in cui vivono<sup>132</sup>.

Il processo di allargamento attualmente in corso accende frequenti dibattiti anche sulla effettiva possibilità di governare un così vasto e variegato insieme di Paesi, come è avvenuto nel momento dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, e come è avvenuto

---

<sup>132</sup> Commissione europea, *L'allargamento dello Spazio Europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in [www-europa.eu.int/enlargement](http://www-europa.eu.int/enlargement).

per gli Accordi di Schengen. Tuttavia, l'appartenenza all'Unione europea in qualità di cittadini implica il medesimo accesso e la medesima tutela dei diritti da parte di tutti gli Stati, il che si traduce in un miglior accesso alla giustizia, una soluzione più rapida delle controversie internazionali ed il reciproco riconoscimento di decisioni giudiziarie. Uno dei temi più frequentemente affrontati è quello dell'impatto dell'ampliamento sulla sicurezza e sulla legalità, fattori oggetto di periodico monitoraggio per ciascuno dei nuovi Paesi membri<sup>133</sup>.

Significa altresì che alla visibile e piena libertà di circolazione attraverso frontiere interne deve corrispondere un complesso quadro di misure compensative, basato sulla condivisione di dati informatici di polizia relativi a persone e cose da ricercare o controllare, affiancato da procedure rapide per la cooperazione giudiziaria transnazionale<sup>134</sup>. Successivamente all'allargamento, gli enti che rappresentano i nuovi membri manterranno le medesime responsabilità nell'ambito della cooperazione rafforzata. In particolare essi lavoreranno alla formazione di un collegio europeo di Polizia e di postazioni congiunte di polizia e dogana<sup>135</sup>.

L'allargamento, come abbiamo già detto, non modificherà la situazione in atto, almeno non per ora; nessuno dei dieci Paesi entrerà rapidamente nello spazio Schengen<sup>136</sup>. Per quanto riguarda l'Italia in particolare, finché la Slovenia non sarà integrata nell'area Schengen, non avremo alcuna modifica di performance o di scenario, sia sotto l'aspetto della permeabilità dell'attuale apparato di controllo, sia sotto quello della dislocazione e dimensione dei sistemi operativi nazionali. Solo quando la frontiera Schengen tra Italia e

---

<sup>133</sup> Come indicato dalla Commissione europea in *Prosegue l'allargamento dell'Unione europea*, op. cit., pp. 5-31; Parlamento europeo, *Verso l'unità dell'Europa*, op. cit., pp. 5-10.

<sup>134</sup> Si tratta di sistemi informatici di cooperazione e controllo, fra cui SIS, Europol, ecc., di cui parleremo più diffusamente nel Paragrafo 4. Per ulteriori approfondimenti si veda Bonifazi M., *Europol. Ufficio Europeo di Polizia. La normativa, il sistema informativo, la tutela dei dati*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2000, pp. 7-102.

<sup>135</sup> In merito alla collaborazione internazionale la creazione del collegio europeo di Polizia verrà discussa più diffusamente al Paragrafo 4.

<sup>136</sup> Anche se partecipano già ai lavori del gruppo Schengen come uditori. Per approfondimenti si veda il § 3.2 *Immigrazione interna ed esterna. L'Est Europa*.

Slovenia, o fra vecchi e nuovi Stati membri, cadrà, verrà ceduto l'onere di controllare il confine esterno (dell'Unione sui Balcani per quanto riguarda Italia e Slovenia, dell'Unione verso l'Est per quanto riguarda le repubbliche dell'ex blocco socialista).

Tuttavia, alcuni aspetti rimangono problematici. L'acquisto della cittadinanza europea permetterà il libero spostamento e la possibilità di residenza in un Paese dell'Unione, a quanti volessero stabilirvisi. Ove si consideri che erano circa 400 mila (pari al 28.9% del totale dei residenti)<sup>137</sup> gli stranieri provenienti dall'Europa centro-orientale regolarmente soggiornati in Italia prima della recente regolarizzazione<sup>138</sup>, è verosimile ipotizzare un flusso consistente di ricongiungimenti o di persone in cerca di opportunità, nei cui confronti, in caso di devianza o marginalità sociale, non potranno trovare applicazione le norme anti-immigrazione, ma che dovranno essere gestiti nelle medesime forme dei cittadini comunitari<sup>139</sup>. C'è da sperare tuttavia che il maggior coinvolgimento dei nuovi Stati e una collaborazione più stretta avranno come risultato una maggiore efficienza nella lotta all'immigrazione clandestina.

Sul versante dei costi, il risparmio conseguente all'allontanamento della frontiera esterna non è così scontato. Si può pensare che, allorché la sicurezza e la tranquillità dell'Unione dipenderanno dall'efficienza di controlli alle frontiere affidati a Paesi dotati di risorse finanziarie e tecnologie limitate, sarà più difficile resistere alla richiesta di una più equa ripartizione dei costi del controllo tra tutti i beneficiari. Complessa appare infatti la valutazione della capacità dei nuovi Stati membri di affrontare realtà criminali complesse e globalizzate, specie ove si consideri che dovranno avvalersi di strumenti in qualche modo depotenziati dai diritti di libertà imposti dall'Unione (privacy, libertà di movimento, associazione, ecc.).

---

<sup>137</sup> Fonte Caritas, dossier statistico immigrazione 2002.

<sup>138</sup> Legge 189/2002 che prese il nome di Bossi-Fini dai suoi ideatori. Essa va a modificare la legge 40/1998 aggiungendo elementi di precarizzazione in merito ai meccanismi di collocamento, alla fissazione delle quote di regolarizzazione annue di immigrati nel nostro Paese, e in relazione alle misure di integrazione sociale.

<sup>139</sup> Si pensi ad esempio al contrasto del fenomeno della prostituzione, che appare molto più difficile nei confronti di cittadini comunitari.

In molti dei Paesi interessati dall'allargamento, la funzione principale della polizia negli scorsi decenni è stata il controllo pervasivo (sociale e politico) del consenso al potere, piuttosto che la tutela della sicurezza delle collettività ed il contrasto del crimine. Questo dato storico pone seri interrogativi circa la capacità di intelligence, prevenzione e contrasto alla criminalità e al terrorismo, nonché sulla concreta capacità di interazione fra vecchi e nuovi membri dell'Unione<sup>140</sup>.

Proprio la minore affinità culturale potrebbe rivelarsi elemento di freno rispetto al processo di omogeneizzazione operativa, avviato da Maastricht, che sta conducendo ad uno spazio europeo di sicurezza e giustizia capace di porsi come modello nella cooperazione di settore in importanti organismi internazionali quali Onu e Ocse<sup>141</sup>.

Considerando l'allargamento dal punto di vista della presenza criminale, possiamo immediatamente dire che i nuovi Stati membri non hanno un elevato tasso di criminalità suscettibile di esportazione; le realtà criminali locali sono prevalentemente legate al controllo dei traffici che passano nei rispettivi Paesi e all'accaparramento della nuova ricchezza disponibile dopo il passaggio alla cosiddetta "economia di mercato", seguita allo smantellamento della presenza statale nell'economia. L'allargamento sembrerebbe dunque non porre particolari problemi in termini di nuove presenze malavitose, fatte salve alcune peculiarità come quelle connesse al traffico di prodotti petroliferi o all'infiltrazione della grande criminalità russa nelle regioni baltiche. Le organizzazioni criminali dell'Europa centroorientale concorrono già oggi a generare insicurezza per i nostri territori. Il loro peso non aumenterà per il solo effetto dell'allargamento, ma appare reale il pericolo che alcuni soggetti delle grandi reti internazionali del crimine o del terrorismo internazionale possano infiltrarsi all'interno dell'Unione partendo dalle loro basi installate nei Paesi che stanno per entrare in Europa.

---

<sup>140</sup> Favell A., Randall H., *Markets against Politics: migration, EU enlargement and the idea of Europe*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 4, October 2002, pp. 581-601.

<sup>141</sup> Delors J., *Une vision ambitieuse pour la Grande Europe*, in *Futuribles*, n. 282, Janvier 2003, pp. 5-11.

Allo stesso modo, non andrebbe sottovalutata la minaccia proveniente da centrali criminali che operano nei circuiti finanziari del riciclaggio e reinvestimento del denaro sporco, con basi operative in aree già considerate veri e propri centri *off-shore* e che solo oggi si vanno adeguando legislativamente agli standard europei di settore<sup>142</sup>.

Il tema dei traffici illeciti è il più rilevante per i Paesi dell'allargamento, in quanto questi stessi si presentano come intermedi fra punti di partenza e di arrivo diversi ed interconnessi. Se da un lato l'adeguamento agli standard europei di sicurezza spingerà i depositi e le strutture logistiche dei grandi traffici fuori dei confini dell'Unione europea, dall'altro non va escluso uno sviluppo meno controllabile dei traffici che già oggi si originano in quei territori (immigrazione clandestina, tratta degli esseri umani o contrabbando), che non si manifestano nella loro illegalità finché non si passa la frontiera comunitaria. Lo smantellamento delle rispettive reti non comporta la chiusura del mercato, ma al massimo la diversificazione delle rotte e l'aumento dei prezzi finali del "bene illecito". Quando invece si operi nella totale clandestinità, il potere territoriale aumenta e si amplia l'ambito di intervento delle polizie competenti sui diversi territori. Interessante sarebbe anche analizzare l'impatto inverso che la criminalità dell'Unione potrà avere sui nascenti mercati criminali dei Paesi in allargamento, in termini di esportazione in quelle aree di beni e servizi illeciti e di ampliamento della rete criminale già presente nell'Unione.

Un accenno merita inoltre la questione della enclave russa di Kaliningrad, abitata da solo un milione di abitanti, ma con la caratteristica di essere russi separati dalla madrepatria da 400 chilometri di terra straniera<sup>143</sup>. Dopo l'allargamento essi saranno

---

<sup>142</sup> In relazione alla presenza criminale e ai traffici illeciti si veda Celi L., D'Amico S., *Come difendere le nostre frontiere nell'Europa a 25*, in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, n. 5/2002, op. cit., pp. 95-102.

<sup>143</sup> La regione (ex Königsberg prussiana) è affacciata sul Baltico e confina con Polonia, Lituania e Bielorussia. È dal 1991, quando cioè le tre Repubbliche baltiche, Estonia, Lettonia, Lituania, riottengono l'indipendenza con lo sgretolamento dell'Unione Sovietica, che la piccola enclave, sovietica dalla fine della seconda guerra mondiale, rimane separata

completamente circondati dall'Unione europea e per poter entrare nel loro Paese dovranno avere un visto speciale. Il caso è stato portato all'ordine del giorno proprio in ragione dell'allargamento ad Est dell'Unione europea, essendoci il timore, lasciando libero accesso a Kaliningrad, che si apra una falla nel sistema di Schengen ed inizi un flusso di immigrazione, criminalità e merci di contrabbando nel mercato europeo. Dopo una lunga serie di proposte e trattative, Ue, Lituania e Russia sono arrivate ad un compromesso con la decisione transitoria di dotare i cittadini russi diretti nell'enclave di un documento di transito semplificato, cioè una sorta di visto rilasciato dalle autorità lituane<sup>144</sup>.

## **2.4. La collaborazione internazionale.**

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, gli Accordi di Schengen e il Trattato di Maastricht hanno introdotto delle modifiche notevoli nella regolamentazione dei flussi di persone e cose. Se questo ha da un lato contribuito a dare contenuto all'immagine di cittadino comunitario, dall'altro ha posto il problema del controllo da esercitare sulle frontiere esterne e soprattutto ha introdotto la questione della collaborazione internazionale in ambito di forze di polizia e scambio di dati informatici a livello giudiziario, civile e penale. La cooperazione fra Stati membri si rivolge sia ad un'attività di prevenzione di fenomeni criminosi, attraverso lo scambio di dati

---

dalla madrepatria, raggiungibile soltanto in treno o attraverso un'autostrada sul territorio della Lituania e della Bielorussia. Storicamente il porto di Kaliningrad è stato teatro dell'alternarsi delle fortune militari dello scontro tra Germania-Prussia e la Russia-Unione Sovietica. Nel 1914 è teatro della prima grande sconfitta dell'armata russa, mentre nel 1941 vede il passaggio delle armate di Hitler. Ha avuto durante tutto il dopoguerra un grande significato strategico-militare, vedendo la presenza in porto di parte della flotta di Mosca. Oggi l'area sta affrontando una crisi profonda, dipendendo per l'80% dei suoi bisogni energetici dalla Lituania, ed avendo un Pil pro capite pari ad un terzo della media russa. Ma proprio per il suo passato è verosimile che essa rimanga ancora legata alla Russia, pur distando 690 km dalla prima grande città russa, Pskov.

<sup>144</sup> Letta E., *L'allargamento dell'Unione europea. Dal Circolo polare artico al Mar Nero, i nuovi confini dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 77-89.

sulla rete malavitosa internazionale, sia al controllo alla frontiera allo scopo di evitare l'entrata illegale di persone o cose nello "spazio Schengen". A livello pratico la collaborazione si esplica in controlli concernenti merci o persone ai valichi di frontiera, mentre all'interno riguarda controlli su segnalazioni delle forze di polizia dello Stato interessato o di altri Stati aderenti agli Accordi di Schengen.

I primi approcci in fatto di collaborazione internazionale risalgono al 1974 e riguardano il Programma di azione a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, cui ha fatto seguito una risoluzione del Consiglio europeo del 9 febbraio 1976; in questi documenti troviamo indicata come obiettivo basilare, la progressiva eliminazione di tutte le discriminazioni nei confronti dei migranti e il rispetto delle condizioni di vita e di lavoro una volta che questi (nel caso di arrivi da Paesi terzi), siano stati legalmente ammessi al mercato del lavoro all'interno della Comunità. La Commissione specifica l'urgenza, per gli Stati membri, di adottare un approccio comune sulle misure deterrenti contro l'immigrazione illegale, inclusive di severe sanzioni contro lo sfruttamento del lavoro degli immigrati clandestini. A partire dal 1985 inoltre la Commissione cerca di spingere per l'adozione di politiche comunitarie delle migrazioni, sottolineando la necessità di promuovere la cooperazione e la concertazione tra Stati membri. Nel 1988, al Consiglio europeo di Rodi (2 e 3 dicembre), abbiamo l'istituzione del Gruppo dei Coordinatori, con lo scopo di dare impulso ai lavori intergovernativi nel settore della libera circolazione delle persone. Il Gruppo si compone di un coordinatore per ogni Paese partecipante e di un rappresentante della Comunità europea. Il Gruppo di Rodi esegue le sue attività nel quadro comunitario e ne risponde al Consiglio europeo. Il primo atto è un documento redatto a Palma de Maiorca<sup>145</sup>, in cui venivano definite le misure da adottare in vista della realizzazione di uno "spazio senza frontiere interne". L'attività di questo gruppo riveste particolare importanza perché è stata la base di partenza per la conclusione della

---

<sup>145</sup> Che proprio per questa ragione assunse poi il nome di Documento di Palma, del giugno 1989.



Convenzione di Dublino<sup>146</sup> e di una bozza di Convenzione sulle frontiere esterne, cui però non ha seguito ratifica a causa della controversia fra Spagna e Regno Unito per il controllo su Gibilterra<sup>147</sup>.

Un Gruppo ad hoc immigrazione viene istituito a Londra nell'ottobre 1986 come forum intergovernativo, e si compone dei ministri degli interni e/o della giustizia dei Paesi membri in aggiunta ad un rappresentante della Commissione.

Per quanto riguarda i gruppi non programmatici di cooperazione internazionale, il Gruppo Trevi<sup>148</sup> è l'organismo intergovernativo più antico, al quale partecipano i ministri degli Interni e della Giustizia, nato nel 1975 a Roma. Si tratta di un'iniziativa informale autonoma degli Stati membri, nata allo scopo di migliorare la cooperazione tra Paesi nella lotta contro il terrorismo; dalla sua creazione gli incontri si svolgono semestralmente attraverso diversi gruppi: Trevi I si occupa del terrorismo, Trevi II della cooperazione di polizia e Trevi III della criminalità organizzata e del traffico illecito di stupefacenti. Dal 1988 ad Atene abbiamo l'istituzione di Trevi 1992, che si preoccupa delle implicazioni per la polizia e la sicurezza del Mercato unico europeo.

In concreto possiamo affermare che tutti questi gruppi e comitati intergovernativi sono caratterizzati da un'attività di marcata segretezza e di scarso coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale.

---

<sup>146</sup> 15 giugno 1990; si tratta di un'importante Convenzione in merito al riconoscimento dello statuto di rifugiato politico, ancora largamente inapplicata a livello europeo.

<sup>147</sup> Abitata in prevalenza da spagnoli, la Rocca fu conquistata dagli inglesi nel 1704 e i legami con il Regno Unito furono ribaditi con un referendum popolare indetto dagli abitanti nel 1967. Dal 1969 Gibilterra non è più "colonia" britannica ma "parte dei domini di Sua Maestà", e gode di ampia autonomia interna. Nel 2000 la Gran Bretagna e la Spagna hanno firmato un accordo che estende all'intera popolazione il trattamento riservato ai cittadini dell'Unione europea. Nel 2002 un referendum consultivo ha bocciato la prospettiva di una sovranità congiunta ispano-britannica, caldeggiata dai governi di Madrid e Londra.

<sup>148</sup> Acronimo che sta a significare *Terrorismo, Radicalismo, Estremismo e Violenza Internazionale*. Per quanto riguarda la scelta del nome, alcuni sostengono che sia dovuto all'omonima fontana romana, ma c'è chi ritiene che derivi dal cognome di un ministro che partecipò all'incontro iniziale.

A livello europeo, la prima iniziativa di cooperazione di polizia è stata la creazione, ancora prima della Seconda Guerra mondiale, della Commissione Internazionale di Polizia Criminale, con il compito di fornire assistenza a tutte le Autorità di polizia nel rispetto dei limiti imposti dalle leggi nazionali. Essa viene trasformata nel 1956 in Organizzazione Internazionale di Polizia Criminale (OIPC), meglio conosciuta come Interpol (ormai a dimensione mondiale)<sup>149</sup>.

La rapida evoluzione conosciuta in Europa grazie ai Gruppi di lavoro rappresenta una tappa verso la collaborazione in uno spazio senza frontiere interne. Gli Accordi di Schengen danno concretezza agli auspici della Commissione europea per un approccio comune sulle misure deterrenti contro l'immigrazione illegale. Nell'ambito di questi accordi, è naturale che la Commissione si sia interessata all'origine e alla messa in pratica di progetti informatici, i quali rientrano nel quadro della cooperazione di polizia concernente la messa in pratica di un sistema di trattamento automatizzato di informazioni nominative, che prende il nome di Sistema Informativo di Schengen (SIS)<sup>150</sup>. La prima necessità è quella di permettere rapidi scambi di informazioni tra servizi di Polizia dei diversi Paesi membri. Questa necessità viene soddisfatta con la creazione di una Banca dati internazionale, il SIS appunto, considerato spesso come

---

<sup>149</sup> L'Interpol collabora con varie organizzazioni internazionali impegnate nell'attività di contrasto alla criminalità ed è presente sul continente europeo con l'adesione di 45 Paesi all'Interpol Regionale Europeo. Il contesto geografico nel quale l'organizzazione è inserita la caratterizza come mondiale. Sono circa 177 infatti gli Stati che ad oggi si riconoscono in essa. Diversamente dalle cooperazioni Europol e Schengen, fondate giuridicamente sulla base di trattati ratificati dai Parlamenti nazionali, la natura dell'OIPC-Interpol sembrerebbe essere quella di organizzazione non governativa, cioè nata da un accordo tra autorità di polizia. Essa è stata tuttavia riconosciuta come organo consultivo dell'ONU ed ha ottenuto lo status di osservatore presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. È dotata di un proprio statuto e regolamento, ed ha concluso accordi di sede con i Paesi in cui ha sede il Segretariato Generale (Francia) e gli Uffici subregionali (Thailandia, Argentina e Costa d'Avorio); mancando di poteri sovranazionali, essa deve rispettare i sistemi giuridici degli Stati Membri.

<sup>150</sup> Il SIS si compone di un Sistema di informazione centrale chiamato C-SIS, collegato a sistemi di informazione nazionali chiamati N-SIS; la cooperazione si avvale di strumenti giuridici diversi che rappresentano un'assoluta novità nell'ambito delle tradizionali forme di cooperazione di polizia.

contrappeso necessario alla soppressione dei controlli alle frontiere. La costruzione di un tale meccanismo non poteva tuttavia trovare applicazione senza adeguate contromisure, rappresentate dalla protezione dei dati personali, con lo scopo di garantire il rispetto della riservatezza e della privacy.

Il SIS si compone di dati nazionali di ogni Paese partecipante e di un sistema centralizzato con base a Strasburgo. Le informazioni raccolte sono di due tipi: concernenti persone oppure oggetti. Per quanto riguarda gli oggetti, l'art. 100 della Convenzione nomina sia veicoli a motore rubati o perduti, sia armi da fuoco e documenti di identità. Per quanto riguarda le persone, si tratta di nome, cognome, segni particolari, data e luogo di nascita, e per facilitare le decisioni riguardanti la condotta da tenere è stato istituito un sistema chiamato SIRENE<sup>151</sup>, che si compone di tutti i dati raccolti a livello nazionale. Nel momento in cui uno Stato membro ponesse un problema, il programma dovrà intervenire indicando la condotta da tenere.

Il SIS rappresenta una delle strutture portanti degli Accordi di Schengen, poiché costituisce la principale alternativa ai controlli prima svolti dalle autorità nazionali alle frontiere interne. Si tratta quindi in sintesi di una rete di Banche dati nazionali collegate ad una Banca dati centrale, in cui ogni Stato partecipante fa confluire i dati che ritiene necessari per il perseguimento delle varie forme di collaborazione indicate dalla Convenzione. L'accesso ai dati è limitato alle sole autorità competenti ad effettuare controlli di polizia, dogana, frontiera, o per la concessione di visti o permessi di soggiorno. Ecco perché in Italia si è dovuta attendere l'approvazione

---

<sup>151</sup> SIRENE: *Informazioni Supplementari Richieste all'Ingresso Nazionale*. Per attuare alcune disposizioni della Convenzione gli Stati contraenti devono spesso scambiarsi notizie ulteriori o complementari a quelle contenute nel SIS. Tale scambio avviene in via bilaterale o multilaterale mediante un apposito ufficio (il SIRENE appunto), che trova il fondamento giuridico della sua esistenza nell'art. 108 della Convenzione Schengen. Tale ufficio svolge spesso una mera funzione intermediaria tra gli uffici nazionali utilizzatori del Sistema, ma è l'unico punto d'appoggio tra i partners.

della legge di tutela della privacy<sup>152</sup> prima di poter entrare a pieno titolo nel Gruppo Schengen<sup>153</sup>.

L'istituzionalizzazione nell'ambito dell'Unione europea della cooperazione tra le forze di polizia è fenomeno relativamente recente. Solo con il Trattato di Maastricht (Titolo VI relativo alla cooperazione nei settori della giustizia e degli Affari interni), è stata prevista per la prima volta in Europa la creazione di un sistema di scambi di informazioni (SIE), in seno ad un ufficio europeo di polizia (Europol)<sup>154</sup>, che si caratterizza principalmente per l'attività di intelligence ed ha preso avvio nel luglio 1999, dopo la ratifica, da parte degli Stati membri, della Convenzione istitutiva. Il Trattato di Amsterdam ne ha poi ridisegnato il ruolo affidandogli una posizione di assoluta centralità nella prevenzione e nella lotta al crimine.

Europol nasce quindi con il compito principale di raccogliere e scambiare informazioni, nell'ambito di una "unità europea antidroga", mentre incaricati di prendere decisioni per la sua organizzazione sono i ministri del Gruppo Trevi, insieme alla Commissione, ragione per cui possiamo affermare che esso presenta una vocazione a carattere regionale, coinvolgendo ed impegnando gli Stati membri sulla base della Convenzione stessa, a differenza di Interpol che, pur operando a livello mondiale, basa la sua cooperazione su specifici casi che riguardano le polizie dei Paesi aderenti; inoltre, mentre l'OIPC indirizza la sua attività a fattispecie delittuose comuni, Europol estende la sua azione anche al settore del terrorismo.

Europol ha personalità giuridica, che gli permette di disporre di propri agenti (agenti di Europol e agenti locali, il cui regime è

---

<sup>152</sup> Si tratta della legge sulla protezione dei dati di natura personale, n. 675 del 31 dicembre 1996 (G.U. dell'8 gennaio 1997, n. 5, supplemento ordinario n. 3).

<sup>153</sup> Palumbo V., *Sistemi informatici e tutela dei dati personali alla luce dell'accordo di Schengen*, in *Aspera ad Veritatem*. Rivista di intelligence e di cultura professionale. N. 3, settembre-dicembre 1995, Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica, da [www-sisde.it](http://www-sisde.it).

<sup>154</sup> Si veda in proposito Bonifazi M., *Europol. Ufficio Europeo di Polizia. La normativa, il sistema informativo, la tutela dei dati*, op. cit., pp. 7-102; *Free Movement of Persons within the European Union. Europol*, in [www-europa.eu.int/en/agenda/europol](http://www-europa.eu.int/en/agenda/europol).

disciplinato dallo Statuto del personale) e di agire tramite propri organi<sup>155</sup>.

Le funzioni di intelligence sono svolte attraverso un Sistema Informatizzato articolato su tre elementi principali: un Sistema di informazioni, Archivi di analisi, ed un Sistema di Indice; a questi tre è correlato un Sistema di collegamento che consente lo scambio di informazioni tra Ufficiali di collegamento e tra questi e l'Unità nazionale. I dati memorizzati possono provenire dagli Stati membri oppure da Stati terzi e/o Organizzazioni internazionali.

La collaborazione internazionale è articolata attraverso l'azione di diversi organi ognuno con funzioni specifiche ed un quadro d'azione particolare, il tutto nell'ambito di una strategia diretta a superare le divisioni dell'Europa, rafforzare il processo di integrazione europea e recare benefici ai popoli dell'intero continente.

Tuttavia, secondo alcuni studiosi, si tratta di scelte risultanti dall'assenza di politiche precise, che creano nuove divisioni anziché consolidare l'Unione. Secondo questi autori, l'allargamento e il sistema Schengen con i controlli che esso comporta, acuiscono anziché attutire, la distinzione fra i Paesi che fanno parte dell'Unione e gli altri; entrambi i progetti, ma Schengen in particolare, aumenta invece che diminuire, le difficoltà che hanno gli *outsider* ad entrare nello spazio europeo integrato; i confini esterni ne risultano irrigiditi e Schengen diviene simbolo dell'imposizione di discriminazioni, usato per giustificare il rafforzamento e l'irrigidimento dei controlli sull'immigrazione, arginare il flusso dei profughi in cerca di asilo, aumentare le restrizioni sui visti di ingresso e le possibilità di raccogliere informazioni sulle persone indesiderate oltre che per mescolare criminalità e immigrazione in una varietà di forme e

---

<sup>155</sup> Gli organi sono il Consiglio di Amministrazione, nel quale sono rappresentati gli Stati membri e che svolge funzioni di indirizzo e controllo politico, il Direttore, tenuto alla esecuzione delle decisioni del Consiglio di amministrazione e responsabile dei compiti propri dell'Istituzione, il Controllore Finanziario con funzioni di controllo dell'impegno e pagamento delle spese nonché della constatazione e riscossione delle entrate e il Comitato Finanziario, organo nel quale sono presenti tutti gli Stati membri, con il compito di preparare discussioni su questioni finanziarie inerenti al bilancio, previo esame del progetto di bilancio redatto dal Direttore di Europol.

provvedimenti; usato insomma come giustificazione della tradizione di nazionalismo e della paura degli "altri"<sup>156</sup>.

Si tratta di uno dei tanti rischi insiti nel futuro dell'Unione; perché questa visione del sistema integrato non trovi riscontro nella realtà, occorre l'impegno comune e costante di tutti, non solo tramite una regolamentazione chiara, uniforme e completa, ma soprattutto attraverso una concreta e corretta applicazione della normativa in vigore, da parte delle forze di polizia di ogni Stato membro<sup>157</sup>.

## **CAPITOLO III**

### **L'immigrazione nell'insieme "Europa".**

3.1 Istantanea della popolazione europea. Che cosa significa immigrazione in Europa oggi. 3.2 Immigrazione interna ed internazionale, legale e clandestina. L'Est Europa. 3.3 All'origine del problema: tempi e modi per la convergenza. 3.4 Costi e benefici dell'immigrazione derivata.

---

<sup>156</sup> Zielonka J., *L'allargamento ad Est dell'Unione europea. Paradigmi, politiche e prassi*, in Lucarelli S., *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, Asterios, Trieste, 2003, pp. 241-379.

<sup>157</sup> Boeri T., Coricelli F., *Europa: più grande o più unita?*, op. cit., pp. 43-87.

### **3.1 Istantanea della popolazione europea. Che cosa significa immigrazione in Europa oggi.**

Andando a studiare la composizione della popolazione europea oggi, ci accorgiamo che si tratta di una popolazione tendenzialmente "matura"<sup>158</sup>; questo significa che la piramide delle età presenta una forma bombata nella zona centrale, cioè la base (il numero di giovani) è più stretta rispetto al centro (la popolazione adulta)<sup>159</sup>. Significa altresì che l'invecchiamento della popolazione europea è fonte di numerose preoccupazioni per il futuro economico e sociale.

Appare evidente che le teorie di Thomas Malthus<sup>160</sup> non trovano riscontro, nel senso che pur essendo oggi il progresso tecnologico alquanto avanzato, (almeno per alcuni Paesi), la crescita demografica non sembra seguirlo<sup>161</sup>.

In Europa abbiamo una fecondità in forte ribasso, con la parziale eccezione di alcune aree corrispondenti all'ex Unione Sovietica caratterizzate da una maggiore propensione a fare figli (corrispondenti a parte dei Paesi dell'Europa orientale che stanno per entrare nell'Unione)<sup>162</sup>. Nel futuro, anche se la fecondità si rialzasse

---

<sup>158</sup> Rif. al documento 25 in allegato a p. 149 (*Piramidi delle età nelle diverse zone del mondo*).

<sup>159</sup> Vallin J., *La popolazione mondiale*, op. cit., pp. 11-45.

<sup>160</sup> Economista inglese (1766-1834), divenuto famoso per la teoria demografica in base alla quale crescendo le risorse in progressione aritmetica mentre la popolazione in progressione geometrica, entro breve tempo non si sarebbe più riusciti a sfamare l'intera popolazione mondiale; è la ragione per cui nel suo saggio sugli incrementi della popolazione egli sostiene la necessità del ricorso al controllo delle nascite per impedire l'impoverimento dell'umanità.

<sup>161</sup> Gaspari A., *Malthus colpisce ancora*, Eberstadt N., *L'implosione demografica*, Iannello N., *Il falso mito della sovrappopolazione*, Rocella E., *Apocalittici o liberali*, in *L'Europa made in Italy*, Ideazione, n. 4/2003, op. cit., pp. 110-144; Torcheva D., *Peurs européennes, peurs malthusiennes*, in *REMI (Revue Européenne des Migrations Internationales)*, Vol. 19, n. 2/2003, Editée par l'Association pour l'Etude des Migrations Internationales (AEMI), pp. 141-156..

<sup>162</sup> Rif. al documento n. 26 in allegato a p. 151 (*Numero medio di figli per donna*).

leggermente in tutti i Paesi membri, in modo da assicurare la sostituzione delle generazioni (come prevede un'ipotesi avanzata dalle Nazioni Unite), l'aumento del peso degli anziani supererà la riduzione di quello dei giovani<sup>163</sup>, e questo grazie soprattutto alla diminuzione della mortalità e all'aumento della speranza di vita alla nascita<sup>164</sup>.

Ove consideriamo che la soglia che garantisce la sostituzione generazionale si attesta intorno a 2,1 figli per donna (attualmente in Italia si calcola che la media è di 1,26<sup>165</sup>), si capisce come il ricambio non sia possibile e ci siano grossi rischi per lo Stato di sostenere costi elevati per le politiche sociali.

La popolazione europea (Unione a Quindici), si attesta intorno ai 380 milioni di abitanti, occupando un ipotetico terzo posto mondiale, dopo Cina (un miliardo e 279 milioni) e India (un miliardo e 38 milioni), ma davanti a Stati Uniti (279.3 milioni), Brasile (175 milioni) e Giappone (126.9 milioni di persone)<sup>166</sup>.

L'entrata di dieci nuovi Stati a maggio 2004 non modificherà sostanzialmente questa situazione, ma rappresenterà comunque una grossa sfida interna dell'Unione europea.

La crescita media annua della popolazione si attesta intorno al milione e 500 mila unità, con un tasso stabile dell'ordine di 4.1‰, invariato dal 2000, dopo un periodo 1995-1999 in cui lo stesso si attestava su valori del 2.7‰<sup>167</sup>.

---

<sup>163</sup> Vallin J., *La popolazione mondiale*, op. cit., pp. 11-45.

<sup>164</sup> Rif. al documento n. 28 in allegato a p. 154 (*Principali indicatori demografici nei Paesi europei*), documento n. 30 in allegato a p. 157 (*Speranza di vita alla nascita in Italia*), documento n. 31 in allegato a p. 158 (*Indicatori demografici in Italia: indice di vecchiaia e indice di dipendenza*).

<sup>165</sup> Il tasso di fecondità aumenta rispetto a quello registrato nel 1995, che si attestava intorno ad 1,19 figli per donna. Si veda Conte M. S., *Tante auto, pochi soldi per vivere, ecco l'Italia dei piccoli record. Il 75% non risparmia nulla e la vita si allunga ancora*, in *Repubblica* del 17 dicembre 2003 (dati Istat, *Annuario Statistico Italiano 2003*).

<sup>166</sup> Dati tratti da *The EU population*, in Eurostat, *The Eurostat Yearbook 2003*, op. cit., pp. 91-105.

<sup>167</sup> Si stima gli Stati Uniti, con una crescita del 9‰ abbiano un tasso più che doppio rispetto all'Unione europea. Tuttavia, nella maggior parte delle altre regioni sviluppate del mondo, la crescita della popolazione è più bassa che nella zona Ue (Giappone 1.7‰, Russia -5.1‰).



Dovuto alla generale caduta nel numero di morti del 2001-2002, il saldo naturale di crescita è virtualmente cresciuto in tutti i Paesi membri dell'Unione europea, con un numero di nascite rimasto stabile appena sopra i quattro milioni. La crescita naturale è tuttavia ancora negativa in tre Paesi: Germania, Svezia, Grecia<sup>168</sup>.

Il cambiamento è dovuto solo in parte ad una maggiore crescita naturale, mentre è soprattutto imputabile all'aumento della migrazione netta rispetto al periodo precedente<sup>169</sup>. Negli ultimi anni come mai prima, l'immigrazione rappresenta una componente vitale della crescita della popolazione, responsabile dei tre quarti della crescita demografica dal 1999 ad oggi, superando i livelli record registrati nel 1993 e 1995<sup>170</sup>.

Il rapporto sui processi migratori nel mondo, presentato da OIM<sup>171</sup> il 1° luglio 2003 a Roma, approfondisce le complesse dinamiche di un fenomeno socio-economico, culturale e politico in costante crescita, presentando i più recenti trend della migrazione internazionale e le prospettive geografiche e politiche dei diversi aspetti del fenomeno. Ne risulta che nel mondo i migranti siano 175 milioni, il 2.9% della popolazione, una persona ogni 35. Si tratta di donne e uomini che lasciano terra e famiglia alla ricerca di un presente ed un futuro migliori, un flusso che per lo più si muove dal Sud del mondo e si dirige verso i Paesi più ricchi contribuendo da un lato all'economia

---

nel 2000). Fra i Paesi con maggiore incremento demografico, Cina e India, che dei + 78 milioni di abitanti mondiali del 2001 si spartiscono rispettivamente il 14 e il 20%.

<sup>168</sup> Se gli odierni trend di fertilità, mortalità e immigrazione continuano, si presume che la popolazione europea raggiungerà il picco di massima nel 2023, per ritornare nel 2050 a livelli vicini a quelli attuali.

<sup>169</sup> 1168 mila unità nel 2000, 1160 mila unità nel 2001, rispetto ad una media di 710 mila unità dal 1995 al 1999.

<sup>170</sup> L'aumento consistente degli ultimi tre anni è dovuto principalmente alla revisione dei dati ricevuti da Eurostat da alcuni Stati, che vedono al loro interno quote importanti di immigrati, in particolare Spagna, ma anche Germania, Portogallo, Regno Unito.

<sup>171</sup> Organizzazione mondiale delle migrazioni, agenzia intergovernativa legata alle Nazioni Unite con sede a Ginevra, cui aderiscono 101 Paesi. Il rapporto, che in realtà si basa su dati del 2000, è di estremo interesse perché, oltre i numeri, invita a considerare i processi migratori come dato strutturale della società globale.

dei Paesi di approdo e, dall'altro, offrendo risorse mediante rimesse<sup>172</sup> ai Paesi di provenienza<sup>173</sup>.

Dei 175 milioni di migranti nel mondo, la maggior parte vive fra Stati Uniti (35 milioni), Russia (13.3) ed Unione europea (17, di cui 6 comunitari<sup>174</sup>). Analizzando la presenza per regione in numeri assoluti, l'Europa è la mèta più agognata (56.1 milioni), seguita da Asia (49.7) e Nord America (40.8). Immigrati anche in Africa (16.2 milioni), America Latina e Caraibi (5.9). Ma la classifica delle destinazioni in base alla percentuale sul totale della popolazione residente vede in testa l'Oceania (19.1%), seguita da America del Nord (13%) ed Europa (7.7%)<sup>175</sup>.

L'immigrazione è influenzata dalla combinazione di fattori economici, politici e sociali, i quali agiscono nel Paese d'origine spingendo ad emigrare e nel Paese di destinazione attraendo flussi consistenti di migranti.

La relativa stabilità politica e la prosperità economica dell'Unione europea sono una considerevole attrattiva per chi decide di lasciare il proprio Paese.

---

<sup>172</sup> Si tratta dei risparmi che i migranti inviano al Paese di provenienza. Per i Paesi in via di sviluppo, afferma l'OIM, le rimesse continuano ad essere una delle principali fonti di reddito. I Paesi che hanno ricevuto l'ammontare più elevato sono l'India (11.5 miliardi di \$), Messico (6.5), Egitto (3.7). In proporzione al totale delle entrate finanziarie, le rimesse ammontano al 66% in Marocco, 51% in Egitto e Tunisia, 35% a Capo Verde, 30% in Nigeria, 27% nel Benin e Burkina Faso.

<sup>173</sup> "Per ragioni demografiche, economiche e sociali, le migrazioni non possono essere fermate", ha dichiarato il direttore generale dell'OIM, Brunson McKinley, secondo il quale la vera sfida per i governi è affrontare il fenomeno in modo umano, razionale e consapevole perché possa portare benefici sia ai Paesi d'origine sia a quelli di destinazione.

<sup>174</sup> La distinzione fra immigrati intra-comunitari ed extra-comunitari si rivela molto importante, alla luce degli imminenti cambiamenti soprattutto per il trattamento cui essi saranno sottoposti. Si veda in merito § 2.3 *Frontiere interne ed esterne. Cosa cambia con l'allargamento* e l'approfondimento al § 3.2 *Immigrazione interna ed esterna, legale e clandestina. L'Est Europa*.

<sup>175</sup> I numeri del rapporto sono sottostimati anche a motivo di alcune precise scelte metodologiche dell'OIM. Ad esempio non sono conteggiati gli immigrati clandestini ed irregolari, ed inoltre si assume la definizione di immigrato fornita da ogni singolo Paese, così che per esempio negli Usa, i figli degli immigrati non sono considerati e pertanto non rientrano nel conto complessivo del rapporto. Per ulteriori approfondimenti si veda l'intervento di Golino V. nel sito [www-migranews.net](http://www-migranews.net).

Come abbiamo già affermato, l'immigrazione è la maggiore responsabile dei cambiamenti demografici in Unione europea dal 1989 ad oggi, aggiungendo circa 1.16 milioni di persone alla popolazione europea nel 2001, cioè contribuendo per i tre quarti alla crescita demografica<sup>176</sup>.

Le statistiche su immigrazione, asilo, popolazione straniera residente, acquisto della cittadinanza, sono fornite ad Eurostat da istituti nazionali di statistica e Ministeri della Giustizia e dell'Interno<sup>177</sup>.

Si stima che nell'Unione europea vivano circa 11 milioni di extracomunitari, divisi fra Germania (oltre 5 milioni), Francia (2.25 milioni), Regno Unito (più di un milione), Paesi Bassi (più di 500 mila), Italia (più di 500 mila) e Belgio (circa 400 mila)<sup>178</sup>.

La maggioranza proviene da Paesi dell'Est e Turchia per Germania, da Marocco ed ex Jugoslavia per l'Italia (con una forte crescita della componente Est Europa) e inoltre da Paesi mediterranei e Asia. Sono in crescita in tutti i Paesi considerati, i ricongiungimenti familiari, mentre permangono forti (soprattutto per Francia e Regno Unito) i legami con il recente passato coloniale. Le relazioni sono state spesso caratterizzate da rapporti economici di sfruttamento, ma anche tempo dopo la decolonizzazione, la partecipazione europea alla vita economica non è cessata, trasformandosi poco alla volta in accordi paritetici di cooperazione<sup>179</sup>, che oggi sono divenuti,

---

<sup>176</sup> L'immigrazione netta è calcolata come la differenza fra la popolazione a inizio anno e la popolazione a fine anno, cui viene sottratta la differenza fra nascite e morti nello stesso periodo.

<sup>177</sup> Come abbiamo già avuto modo di accennare, ogni Paese differisce da un altro nel modo in cui le statistiche sulle migrazioni sono prodotte, e su chi ognuno considera migrante. Queste statistiche possono basarsi su dati amministrativi, presi per esempio da registri dell'anagrafe oppure possono derivare da permessi di soggiorno e visti rilasciati; le differenze nella metodologia di raccolta generano poi dei problemi nella comparazione dei dati stessi.

<sup>178</sup> Dati Eurostat, *The Eurostat Yearbook 2003*. Si veda inoltre [www.cnn.it/2003/MONDO/europa/IOM](http://www.cnn.it/2003/MONDO/europa/IOM).

<sup>179</sup> 1976, conclusione di accordi di cooperazione con i Paesi del Maghreb: Algeria, Marocco, Tunisia; 1977 conclusione di accordi con i Paesi del Mashraq: Egitto, Siria, Giordania, Libano. L'inserimento della Giordania è dovuto principalmente al ruolo giocato nel conflitto medio-orientale e alla sua vicinanza fisica ad Israele. Per ulteriori

seguendo la politica lanciata da Romano Prodi, rapporti di buon vicinato, con lo scopo di creare una zona sicura intorno agli Stati membri dell'Unione<sup>180</sup>.

Per alcuni Paesi membri dell'Ue, i cittadini extra-comunitari costituiscono la maggioranza dei flussi di immigrazione, mentre al secondo posto si trovano solitamente migranti nazionali che si spostano da una parte all'altra del Paese. In particolare, è l'area mediterranea quella che negli ultimi anni ha rappresentato un grosso bacino di emigrazione con destinazione Ue, essendo divenuta zona di conflitti e contraddizioni, lo sviluppo delle quali ha prodotto una forte spinta migratoria da Sud verso Nord.

Con l'eccezione di Belgio, Irlanda e Lussemburgo, le migrazioni nell'area Ue sono per la maggior parte costituite da cittadini comunitari<sup>181</sup>. Circa una persona su 20 nell'Unione europea non è cittadino del proprio Paese di residenza; 1.6% sono i cittadini di un altro Stato membro e 3.4% sono cittadini extra-Ue. Come abbiamo sottolineato, ci sono grosse differenze fra i vari Stati membri; fra tutti, il Lussemburgo ha la più alta percentuale di non-nazionali: 36.9% nel 2001<sup>182</sup>.

---

approfondimenti si veda Rizzi F., *Unione europea e Mediterraneo. Dal Trattato di Roma al dopo Barcellona (1957-1997)*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997, pp. 11-35.

<sup>180</sup> Politica mirante a realizzare una vasta zona di libero scambio euro-mediterranea con accesso preferenziale e reciproco ai prodotti agricoli tra le due parti e libero scambio fra tutti i Paesi del bacino. Si veda Algieri F., Emmanoulidis J. A., Maruhn R., *Cinque scenari per l'Europa di domani*, in *Il nostro Oriente*, Limes n. 6/2003, pp. 93-99.

<sup>181</sup> Per statistiche più complete sull'immigrazione in Europa si vedano i documenti n. 27 (*Superficie, densità e movimenti della popolazione nei Paesi europei*), 28 (*Principali indicatori demografici nei Paesi europei*), 29 (*Migrazioni internazionali: Immigrazione ed Emigrazione*), in allegato a p. 152, 154, 155.

<sup>182</sup> L'acquisto della cittadinanza è spesso visto come un indicatore dell'integrazione formale dei migranti nel loro Paese di destinazione, spesso richiedendo un periodo di residenza legale insieme ad altri fattori, per esempio una certa conoscenza della lingua. Negli ultimi dieci anni il numero di persone che hanno acquisito la cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione europea è più che raddoppiato.

### **3.2 Immigrazione interna ed internazionale, legale e clandestina. L'Est Europa.**

L'immigrazione può essere genericamente identificata come l'afflusso di una popolazione in un dato territorio, fenomeno opposto all'emigrazione e conseguente ad essa, con le stesse caratteristiche (internazionale o interna, volontaria o coatta, organizzata, temporanea o permanente, stagionale, ecc.), e determinata da cause analoghe (politiche, religiose, etniche, ma soprattutto economiche). La sua entità si misura mediante il tasso o quoziente di immigrazione o tasso immigratorio, ottenuto rapportando il numero degli immigrati in un dato territorio, in un dato periodo di tempo, alla popolazione media di quel territorio in quel periodo<sup>183</sup>.

Si tratta in primo luogo di contestualizzare l'argomento. Quello che interessa qui è esaminare il fenomeno nell'ambito dell'Unione europea e in particolare confrontare l'immigrazione interna (intra-comunitaria) con quella internazionale (extra-comunitaria), e in parallelo studiare i flussi legali in relazione con quelli clandestini<sup>184</sup>.

Come abbiamo già riportato, l'Unione europea è interessata da un flusso di 17 milioni di migranti, di cui 6 comunitari; la distinzione assume notevole rilevanza nel contesto attuale, visto l'imminente allargamento ad Est che andrà a modificare il trattamento dell'immigrato e le implicazioni stesse del fenomeno.

A livello europeo non c'è mai stata una precisa regolamentazione di immigrazione e asilo, essendo la politica dei diritti mirata essenzialmente alla tutela dei cittadini dell'Unione<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> Jaffe H., Romagnoli A. (a cura di), *Enciclopedia tematica aperta*, Jaca Book Spa, Milano, 1998, pp. 246-252.

<sup>184</sup> Si veda il documento n. 27 (*Superficie, densità e movimenti della popolazione nei Paesi europei*), in allegato a p. 152.

<sup>185</sup> Hamende B., *Dentro e fuori l'Europa. La condizione dei cittadini europei ed extraeuropei dopo i Trattati di Maastricht e Schengen* (dagli atti del convegno), Trieste, Assessorato alla Cultura, 1998; Pittau E, *Le migrazioni in Europa: considerazioni a proposito del rapporto Sopemi 1998*, in *Studi Emigrazione*, n. 36/1999, pp. 334-337; Montlibert C., Pinault A., *La peur des grandes migrations Est/Ouest: la mise en place d'une politique migratoire internationale*, in *Transitions*, n. 38/2000, pp. 311-323; Maas

La regolamentazione dei rapporti con i cittadini extra-comunitari è rimasta alla competenza dei singoli Stati membri. Solo in anni più recenti si è assistito ad una proliferazione di proposte e dibattiti (ad esempio per i profughi dell'ex Jugoslavia, albanesi, curdi, immigrati provenienti da Paesi del Nord Africa).

Di grande interesse, e sempre più diffusi, sono i fenomeni legati all'introduzione clandestina e alla tratta di esseri umani, attività illecite estremamente remunerative che riguardano almeno due milioni di persone nel mondo e che generano un volume d'affari di circa 10 miliardi di dollari l'anno che entrano nelle casse della malavita organizzata globale<sup>186</sup>. Le tariffe pagate variano secondo la tratta: per arrivare in Europa servono circa 1000\$ dalla Bulgaria, 3 mila dal Kurdistan o dal Nord Africa, 4 mila dal Pakistan, tra i 5 e i 10 mila dall'Afghanistan o dal Libano e fino a 15 mila dalla Cina<sup>187</sup>.

Il fenomeno dell'immigrazione illegale è in crescita nell'Europa occidentale, alimentato da fattori quali la povertà, la disoccupazione e la domanda di manodopera a buon mercato<sup>188</sup>.

Proprio l'adozione, da parte dell'Unione europea, di misure di controllo dell'immigrazione rende, secondo l'OIM, sempre più difficile per gli immigrati entrare in questi Paesi senza ricorrere all'assistenza di "traffickanti di uomini". Spesso i clandestini entrati attraverso organizzazioni criminali si trovano costretti ad entrare nel mondo della prostituzione o ad essere ridotti in stato di schiavitù per far fronte ai debiti contratti per pagare il viaggio.

Fin dal crollo del muro di Berlino, in parallelo con lo sviluppo dei traffici verso i Paesi dell'Est, si acuisce la pressione migratoria dei

---

W., *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the European Union*, in *Political Studies*, n. 5/2002, Dec., pp. 1019-1020.

<sup>186</sup> Bolzoni A., Viviano F., *Sbarchi, 800 clandestini in 24 ore*, in *Repubblica*, 30 ottobre 2003; Giustiniani C., *Fratellastri d'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 3-24; Zichittella R., *La fuga dei disperati. Lampedusa, le testimonianze di somali sopravvissuti*, in *Famiglia Cristiana*, n. 44/2003; Lonni A., *Immigrati*, op. cit., pp. 11-30.

<sup>187</sup> Per entrare negli Stati Uniti occorrono 300 dollari partendo dal Messico e oltre 35 mila se si parte dalla Cina. È quanto emerge dal rapporto presentato il 1° luglio 2003 dall'OIM.

<sup>188</sup> I clandestini nell'Unione europea sono passati da meno di due milioni nel 1991 a tre milioni nel 1998. In Francia, stima il rapporto OIM, sono 500 mila, in Italia 235 mila e in Spagna 150 mila (dati sottostimati in ragione della difficoltà di reperire informazioni).

Paesi dell'ex blocco socialista sull'Europa occidentale, determinando tensioni e situazioni di conflittualità. Gli Stati si trovano tuttora in difficoltà nel gestire la complessità dei diritti civili e politici di minoranze costrette all'integrazione.

I movimenti migratori messi in moto dalla frantumazione dell'URSS hanno sollevato paure e preoccupazioni. Vista l'imminente entrata nell'Ue di alcuni Paesi nati dal blocco sovietico, i timori si moltiplicano, pur non essendo spesso commisurati alla realtà del fenomeno. Tra i cittadini europei si sta diffondendo una sensazione di panico, con l'immaginario collettivo che vede decine di milioni di polacchi, ungheresi, bulgari e rumeni pronti a sbarcare in Europa, con conseguenze sociali imprevedibili. Ci si chiede se sia meglio aspettare a liberalizzare i movimenti di lavoratori da questi Paesi e cosa fare nel periodo transitorio<sup>189</sup>. Su questo si concentrerà l'analisi dei dati, delle statistiche e delle stime effettuate a livello europeo dalla Commissione e da economisti e studiosi internazionali.

Nei tredici anni successivi al crollo del muro di Berlino, l'immigrazione dai Peco all'Unione europea è stata relativamente contenuta. Allo stato attuale gli immigrati dai Peco residenti nell'Unione europea sono circa un milione, dei quali 4 su 5 risiedono in Austria o Germania<sup>190</sup>. È possibile stimare i potenziali flussi migratori associati all'allargamento, in base ai dati sull'immigrazione verso i Paesi dell'Ovest europeo nel dopoguerra. L'analisi dell'esperienza passata suggerisce che i fattori maggiormente incidenti sui flussi sono le differenze nei redditi pro capite e nei tassi d'occupazione fra Paesi di destinazione e Paesi d'origine. Anche le restrizioni istituzionali all'immigrazione, la presenza nel Paese di

---

<sup>189</sup> Monti L., *Da Bruxelles a Bisanzio*, in *Il nostro Oriente*, da Limes, n. 6/2003, op. cit., pp. 65-75; Pastore F., *La transizione migratoria in corso nei Peco e nei Balcani*, in Dassù M., Bianchini S., *Guida ai Paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2001*, op. cit., pp. 1-10.

<sup>190</sup> Di questi, circa 350 mila hanno un lavoro alle dipendenze, compresi lavoratori temporanei e stagionali. Si tratta di appena lo 0.2% della popolazione europea e di meno di mezzo punto percentuale della manodopera della Ue. Queste statistiche non comprendono l'immigrazione illegale né i lavoratori di imprese di quei Paesi che forniscono servizi ad imprese dell'Unione.

destinazione di minoranze etniche provenienti dal Paese di emigrazione, le differenze linguistiche fra Paesi d'origine e di destinazione, nonché i divari negli standard di vita, sembrano influire in modo significativo<sup>191</sup>.

Inoltre, la propensione ad emigrare diminuisce all'aumentare di coloro che sono già emigrati dai vari Paesi dell'Europa centrale ed orientale. Dunque, l'effetto di reti di appoggio associate alla presenza nell'Unione di un gruppo importante di immigrati che provengono dallo stesso Paese, sembrerebbero influenzare la distribuzione degli immigrati tra i diversi Paesi dell'Ue, ma non incoraggiare l'espansione di flussi migratori.

L'autorevole International Centre for Migration Policy Development di Vienna stima che il potenziale migratorio associato all'allargamento sia pari a circa il 3% della popolazione dei nuovi Stati membri, determinando quindi un fenomeno graduale. Questo corrisponde alle stime effettuate dalla Commissione, di un impatto entro il 2009 pari all'1% del totale della forza lavoro dei Quindici attuali membri. I flussi migratori non dovrebbero superare le 800 mila unità annue<sup>192</sup>.

Tuttavia, poiché è molto difficile prevedere esattamente l'andamento dei flussi migratori, e poiché l'immigrazione è un fenomeno sensibile, su cui è facile dividersi, si è deciso di affrontare il futuro allargamento con cautela nel liberalizzare l'immigrazione dai nuovi Stati membri.

Adottare un periodo transitorio (che può andare dal minimo di due anni al massimo di 7, proposto dalla Germania), in cui i flussi vengano regolamentati, servirebbe ad impedire che la prospettiva dell'allargamento venga vissuta con angoscia, soprattutto da Paesi come Germania ed Austria, stimolando le richieste di restrizioni durature la transizione.

---

<sup>191</sup> Letta E., *L'allargamento dell'Unione europea. Dal Circolo polare artico al Mar Nero, i nuovi confini dell'Europa*, op. cit., pp. 45-54. Per ulteriori approfondimenti si veda il § 3.3 *All'origine del problema: tempi e modi per la convergenza*.

<sup>192</sup> Alcuni studiosi sostengono che il fenomeno sarà limitato a 350 mila unità l'anno. Si veda in proposito Monti L., *Da Bruxelles a Bisanzio*, in *Il nostro Oriente*, da *Limes*, n. 6/2003, op. cit., pp. 65-75.



L'adozione di un periodo temporaneo di controllo può anche impedire che la domanda di protezione da parte dei lavoratori della Ue contro la concorrenza salariale degli immigrati dell'Est si traduca in opposizione a quelle riforme del mercato del lavoro e del welfare che si stanno faticosamente conducendo in tutta Europa. Infine, quote nell'accesso di immigrati, soprattutto se definite su scala europea, potrebbero essere utilizzate per meglio monitorare le pressioni migratorie associate all'allargamento. Sarebbero un modo per raccogliere informazioni, attribuendo un valore d'opzione al periodo transitorio, per esempio con un tetto nella concessione di permessi di soggiorno<sup>193</sup>.

Per quanto durante i negoziati si sia stabilito di lasciare che ognuno degli attuali membri della Ue vada per la sua strada<sup>194</sup>, in seguito si è optato per l'introduzione di un periodo transitorio di due anni, rinnovabile due volte per un massimo totale di sette anni<sup>195</sup>. Solo in seguito si potrà procedere alla liberalizzazione dei flussi<sup>196</sup>.

Questo dispositivo ha due effetti: innanzi tutto tende a distorcere la distribuzione geografica degli immigrati spostandoli verso i Paesi in cui non ci sono restrizioni all'immigrazione<sup>197</sup> e in secondo luogo, proprio queste distorsioni nei flussi potrebbero mettere in moto una pericolosa corsa al ribasso fra i Paesi dell'attuale Unione europea, nel tentativo di modificare l'orientamento dei flussi. Le politiche restrittive dell'immigrazione sono spesso uno strumento di raccolta

---

<sup>193</sup> Boeri T., Coricelli F., *Europa: più grande o più unita?*, op. cit., pp. 43-87; Letta E., *L'allargamento dell'Unione europea. Dal Circolo polare artico al Mar Nero, i nuovi confini dell'Europa*, op. cit., pp. 55-64.

<sup>194</sup> Si è seguita la linea d'azione già adottata per l'allargamento a Spagna Portogallo, Irlanda, Grecia, considerati fra i Paesi più poveri dell'Unione. In merito si veda il documento n. 16 (*Adesione all'Unione europea e crescita, Irlanda a confronto con Spagna e Portogallo*), in allegato a p. 134.

<sup>195</sup> Come hanno già fatto Germania ed Austria, che si sentono maggiormente minacciate dai flussi migratori originati da Paesi dell'Est. Già prima dell'allargamento questi due Stati accolgono buone fette di lavoratori che valicano la frontiera per accedere a salari più elevati.

<sup>196</sup> Boeri T., Coricelli F., *Europa: più grande o più unita?*, op. cit., pp. 43-87.

<sup>197</sup> Questo può ridurre significativamente il contributo alla crescita economica, trovando gli immigrati sbarrate le porte dei Paesi in cui potrebbero trasferirsi con costi minori ed essere maggiormente produttivi.

di consenso nel breve periodo e molti governi potrebbero pensare di utilizzare in tal senso i margini di manovra loro consentiti.

Sarebbe dunque preferibile definire il tetto dei flussi a livello europeo. Nel caso in cui i flussi si rivelassero inferiori al tetto le restrizioni potrebbero essere rimosse anche prima della fine del periodo transitorio.

Una gestione del periodo transitorio coordinata a livello europeo rappresenta anche un primo passo verso la definizione di una politica comune dell'immigrazione per gestire i nuovi confini dell'Unione europea<sup>198</sup>.

L'Ue trarrebbe numerosi vantaggi da una conduzione centralizzata delle politiche migratorie. In primo luogo, la repressione dell'immigrazione clandestina essendo molto costosa, essa sarebbe gestita secondo un unico schema, e non demandata ai Paesi ai confini dell'Unione con il risultato di una minore efficacia e un controllo meno rigido. In secondo luogo è necessario porre rimedio alle troppe falle lasciate dalle diverse legislazioni nei singoli Paesi membri, e dare applicazione agli accordi raggiunti finora su scala europea. Inoltre, l'intervento centrale dell'Unione è fondamentale per imporre a Paesi terzi cooperazione nella lotta all'immigrazione clandestina<sup>199</sup>.

Una coordinazione globale del fenomeno dell'immigrazione rappresenterebbe un utile strumento anche per problematiche nuove che stanno emergendo agli estremi confini orientali dell'Unione.

L'intera metà orientale del continente europeo sta attraversando una fase di radicale trasformazione dal punto di vista delle dinamiche migratorie; in tutta l'area è infatti avviata una transizione migratoria, nel senso che per effetto del maggiore sviluppo

---

<sup>198</sup> Zielonka J., *L'allargamento ad Est dell'Unione europea. Paradigmi, politiche e prassi*, in Lucarelli S., *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, op. cit., pp. 241-379.

<sup>199</sup> Le politiche migratorie non possono che essere gestite congiuntamente a politiche sui flussi commerciali che sono già condotte a livello europeo. Vi è infatti una forte sostituibilità fra immigrazione e commercio. Aprirsi maggiormente allo scambio con alcuni dei Paesi da cui provengono gli immigrati potrebbe contribuire a contenere le pressioni migratorie, nel caso queste risultassero troppo forti per essere gestite senza danni alla coesione sociale.

economico indotto dalla vicinanza e dalla futura entrata nell'Unione, tutta l'area si sta trasformando in Paese di immigrazione. Si registra ovunque un forte incremento dei movimenti in entrata, che attualmente hanno solo finalità di transito verso gli attuali Quindici, ma che in alcune regioni mostrano una propensione alla stabilizzazione. Significa allora che rispetto ai primi anni Novanta, la geografia delle migrazioni in Europa si è notevolmente complicata, e non si identifica più soltanto con un flusso unidirezionale verso l'Unione europea<sup>200</sup>.

La distinzione fondamentale che è necessario operare è fra Paesi che sono esclusivamente bacini migratori con movimenti in partenza verso l'Unione, e Paesi che invece sono divenuti meta di flussi originati nella regione stessa o di provenienza più remota<sup>201</sup>. Mentre diversi Paesi balcanici hanno ancora un potenziale migratorio significativo, alcuni Paesi dell'Europa centrale ed orientale possono essere considerati Paesi di immigrazione a tutti gli effetti<sup>202</sup>.

Bisogna anche considerare che determinati Paesi di quest'area rivestono un'importanza cruciale per le migrazioni illegali dall'Asia e in parte dall'Africa sub-sahariana. Anche in questo caso si tratta di una geografia estremamente dinamica e capace di adeguare le proprie rotte e tecniche a seconda degli sviluppi delle attività di contrasto. Attualmente, accanto a "piattaforme consolidate" (Albania, Polonia, Ungheria), la cui rilevanza strategica appare in alcuni casi in

---

<sup>200</sup> Come emergeva già in un rapporto redatto dall'Ocse nel 2001, in Sopemi, *Trends in International Migration*, Ocse, Parigi, 2001, pp. 61-65.

<sup>201</sup> Di provenienza da Paesi terzi, e con destinazione quello stesso Paese (entrante nell'Unione europea), oppure uno economicamente più stabile, appartenente all'Unione stessa. Spesso grossa parte degli immigrati è una componente irregolare, rappresentata da persone che ambiscono proseguire clandestinamente il tragitto verso Occidente e che si fermano nel Paese considerato solo per il tempo necessario ad accumulare, mediante attività economiche sommerse, il capitale necessario a finanziare il successivo tratto del percorso migratorio. In alcuni casi, questa presenza irregolare assume dimensioni notevoli: secondo stime dell'Ufficio nazionale per il lavoro polacco, per esempio, sarebbero circa 200 mila ogni anno gli stranieri irregolari che accedono al mercato del lavoro "nero" in Polonia.

<sup>202</sup> Fra i Paesi ad emigrazione ancora elevata l'Albania, la Macedonia, la Romania e, per alcune fasce di popolazione, la Bosnia e la ex Jugoslavia.

diminuzione, si assiste alla nascita di altri "corridoi" di transito illegale, quali Bosnia e Slovenia.

Alla base di questi transiti troviamo in ogni caso principalmente motivazioni economiche, dovute ai dislivelli di reddito fra Paesi di partenza e di arrivo<sup>203</sup>.

### **3.3 All'origine del problema: tempi e modi per la convergenza.**

Uno sguardo critico alla situazione post-allargamento mostra come i flussi migratori da questo derivanti non saranno né così forti come temuto dai cittadini dell'Unione europea, né trascurabili, ma soprattutto che non saranno ugualmente ripartiti fra gli Stati membri, andando a pesare maggiormente sui Paesi più vicini ai candidati e che offrono loro maggiori opportunità.

Possiamo indicare essenzialmente due criteri all'origine di una maggiore o minore spinta migratoria: il divario nei livelli di reddito e l'andamento del tasso di occupazione nei diversi Paesi<sup>204</sup>.

Per quanto riguarda i futuri Stati membri, è possibile fare delle stime e delle previsioni fondate; dal momento in cui essi hanno presentato candidatura formale, l'Unione europea attraverso la Commissione si è preoccupata di monitorare la situazione economica e politica e di redigere annualmente un rapporto allo scopo di registrare i passi in avanti verso una reale convergenza con gli standard europei, al fine di individuare i punti critici in cui l'intervento dell'Unione avesse potuto semplificare l'assimilazione dell'acquis comunitario. Per quanto concerne invece i Paesi non

---

<sup>203</sup> Pastore F., *La transizione in corso nei Peco e nei Balcani*, in *L'Italia e le migrazioni dall'Est*, da Dassù M., Bianchini S., *Guida ai Paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico 2001*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 1-10.

<sup>204</sup> Per un confronto fra livelli di reddito e di occupazione di Paesi membri e Paesi candidati si vedano i documenti 8 (*Il peso economico dei Paesi candidati a confronto con l'Unione europea*), 13 (*Stime dei tassi di crescita e dei tempi necessari per la convergenza*) e 11 (*Tassi di disoccupazione a confronto: Ue, zona euro, 10 nuovi membri*), in allegato a p. 124, 130, 128.

aderenti all'Ue e che non sono candidati, non è possibile disporre di dati circa le implicazioni per l'Unione a livello di flussi migratori in funzione della situazione economica<sup>205</sup>.

L'analisi si concentrerà quindi sui Paesi dell'Europa centrale ed orientale che stanno per entrare nell'Unione, andando ad esaminare i valori di occupazione e reddito.

Ci accorgiamo che a fronte di un tasso medio di disoccupazione del 7% nell'area Ue, i Paesi candidati hanno ancora oggi valori doppi, attorno al 14% annuo, che non accennano a scendere<sup>206</sup>. Per quanto riguarda i livelli di reddito, il confronto fra il Paese più ricco dell'Unione futura e quello più povero mostra i 2067 miliardi di euro della Germania a fronte dei 6.2 dell'Estonia<sup>207</sup>. Il Paese con il Pil più elevato, fra i futuri Stati membri, è la Polonia con 197 miliardi di euro. La somma del Pil dei Paesi candidati è di circa 600 miliardi di euro, a fronte di dati Ue di circa 8500 miliardi di euro.

A parità di potere di acquisto, ponendo l'euro uguale a 100, la capacità di acquisto del prodotto interno lordo dei nuovi Stati membri è del 45%, cioè inferiore alla metà. Questo fornisce un'immagine chiara dei dislivelli economici che contraddistinguono i Paesi che si affacciano all'Unione<sup>208</sup>.

Una volta isolate le determinanti ed analizzati i dati in valori assoluti e relativi, è possibile tratteggiare scenari circa l'impatto dell'allargamento sui flussi migratori in provenienza dai futuri Stati

---

<sup>205</sup> Commissione europea, *L'Europa in movimento. Prosegue l'allargamento dell'Unione europea*, op. cit., pp. 5-31. Bisogno E., Gallo G., *L'acquisto di cittadinanza, strumento o risultato di un processo di integrazione: un confronto tra alcuni Paesi europei nei primi anni Novanta*, in Studi Emigrazione, op. cit., pp. 145-175.

<sup>206</sup> Dati *Le monde Dossiers & Documents*, n. 316, Janvier 2003; si veda il documento n. 11 (*Tassi di disoccupazione a confronto: Unione europea, zona Euro, dieci nuovi membri*), in allegato a p. 128.

<sup>207</sup> Escludendo, per dimensioni, Malta che si troverebbe all'ultimo posto con 4 miliardi di euro. Dati *Le monde Dossiers & Documents*, n. 316, Janvier 2003. Si vedano in merito i documenti n. 8 (*Il peso economico dei Paesi candidati a confronto con l'Unione europea*) e 9 (*Paesi candidati, indicatori di dimensione relativa*), in allegato a p. 124, 126.

<sup>208</sup> Boeri T., Coricelli F., *Europa: più grande o più unita?*, op. cit., pp. 43-127.

membri, prendendo come riferimento ipotesi di tempi di convergenza fra livelli di reddito e disoccupazione delle due aree<sup>209</sup>.

Nel 2001 si calcolava che il Pil dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale sarebbe cresciuto intorno a valori compresi fra il 4 e il 5% annuo circa (a fronte di una crescita media dell'Ue stimata al di sotto della metà); è un dato importante, perché significa che le economie dei Peco sono fortemente stimolate dall'ingresso nell'Unione; si tratta di dati oggi rivisti tendenzialmente verso il basso, e nei quali va tenuto conto che man mano che le differenze si assottigliano, lo stimolo a colmarle viene meno, per cui i tempi si allungano; visti i forti dislivelli tuttavia, la convergenza si verificherà in tempi piuttosto lunghi, variabili fra i 15 anni della Repubblica Ceca e i 34 della Romania<sup>210</sup>. La stima della velocità di crescita viene fatta studiando la convergenza del reddito registrata in Europa Occidentale nel dopoguerra.

Supponendo che i tassi di disoccupazione rimangano sostanzialmente stabili ai livelli attuali e che il reddito pro capite dei Peco cresca ad un tasso del 2% annuo (valore sottostimato rispetto ai risultati sperati), si può prevedere che l'incremento degli immigrati provenienti dai Paesi dell'Europa centrale ed orientale possa arrivare fino a 4 milioni di persone, cioè circa il 5% della popolazione dei nuovi Stati membri e, come abbiamo già detto, nel lungo periodo, circa 1% della popolazione attiva dei Quindici<sup>211</sup>. Il 5% della popolazione dei nuovi Stati membri rappresenta il loro potenziale

---

<sup>209</sup> Queste simulazioni forniscono indicazioni di massima sulle probabili dimensioni dei flussi futuri e sono dipendenti da ipotesi di velocità dello sviluppo dei mercati Est/Ovest. Un'indicazione di tempi di convergenza si può trovare nel documento n. 13 (*Stime dei tassi di crescita e dei tempi necessari alla convergenza*) in allegato a p. 130. Si veda inoltre l'approfondimento nel § 3.3 *All'origine del problema: tempi e modi per la convergenza*.

<sup>210</sup> Guerrieri S., Manzella A., Sdogati F., *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa, la sfida istituzionale*, op. cit., pp. 396-495. Si veda il documento n. 13 (*Stime dei tassi di crescita e dei tempi necessari per la convergenza*), in allegato a p. 130.

<sup>211</sup> Se la crescita dovesse invece confermarsi a valori del 4 o 5% annui, i tempi di convergenza sarebbero ridotti e i flussi migratori in entrata risulterebbero più contenuti.

migratorio<sup>212</sup>. Attualmente, meno del 40% della popolazione immigrata con la stessa provenienza, partecipa al mercato del lavoro<sup>213</sup>.

Nel complesso si tratterà di un fenomeno graduale. I flussi migratori aumenteranno subito dopo l'allargamento, raggiungendo un massimo variabile fra i 400 mila e gli 800 mila arrivi l'anno, per poi calare fra i 400 mila e i 200 mila arrivi l'anno<sup>214</sup>.

Scenari alternativi circa il tasso di convergenza economica incidono fortemente sull'entità dei flussi: ad esempio, un tasso di convergenza dal due al 2.5% potrebbe ridurre lo stock atteso di circa un milione di persone rispetto allo scenario base, mentre un rallentamento della convergenza (dal due all'1.5%) farebbe lievitare la popolazione migrante di circa mezzo milione di individui.

Il traguardo dei 4 milioni di immigrati potrà essere raggiunto in un tempo variabile fra i 10 e i trent'anni, a seconda dell'evoluzione dei rapporti fra i vari Paesi coinvolti. I flussi non saranno ugualmente ripartiti fra Paesi membri dell'Unione. Germania e Austria attualmente assorbono circa l'80% degli immigrati provenienti dai Peco. Se questa distribuzione geografica dovesse rimanere costante, questi Paesi dovrebbero ricevere rispettivamente 220 mila e 40 mila persone all'anno circa, poiché, come nel caso dei flussi commerciali, anche i flussi migratori si concentrerebbero nelle regioni tedesche ed austriache di confine<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Montlibert C., Pinault A., *La peur des grandes migrations Est/Ouest: la mise en place d'une politique internationale*, op. cit., pp. 311-323; Boeri T., Coricelli F., *Europa: più grande o più unita?*, op. cit., pp. 43-87.

<sup>213</sup> Per quanto riguarda l'Italia, nel 1999 vi erano circa 56 mila immigrati provenienti dai futuri Stati membri, una cifra che corrisponde a circa il 6.4% del totale degli immigrati dai Peco nell'Unione europea. Se questa quota dovesse rimanere costante, nel lungo periodo l'Italia si troverebbe ad ospitare fra i 190 mila ed i 225 mila cittadini dell'Europa centrale ed orientale.

<sup>214</sup> Monti L., *Da Bruxelles a Bisanzio. Le conseguenze prevedibili dell'allargamento dell'Unione europea in campo economico, sociale e geopolitico. La questione dei flussi migratori. Il pericolo sta soprattutto nei dislivelli istituzionali e nella mentalità delle burocrazie attuali ed entranti*, in *Il nostro Oriente*, Limes, n. 6/2003, op. cit., pp. 65-75.

<sup>215</sup> Con l'eccezione dell'ex Germania Est al suo confine con Polonia e Repubblica Ceca; qui le quote di immigrazione sono un terzo della media tedesca, fattore che può essere attribuito

Una ricerca condotta per conto della Germania ha concluso inoltre che l'impatto dei flussi migratori sui mercati del lavoro locali non provocherebbe effetti di spiazzamento sfavorevoli ai lavoratori autoctoni, poiché questi non sono disponibili ad offrire gli stessi servizi offerti dai lavoratori migranti<sup>216</sup>.

Tuttavia, abbiamo già avuto modo di dire che Germania ed Austria introdurranno delle restrizioni all'immigrazione attraverso periodi transitori controllati<sup>217</sup>.

I risultati di indagini sugli effetti dell'allargamento nel medio periodo hanno indotto la Commissione a proporre diversi scenari possibili, fra cui quello di scaglionare o congelare gli arrivi, ma i Paesi candidati hanno interpretato tale posizione come indicatore della volontà di un trattamento differenziale nei loro confronti.

Per quanto concerne i flussi di commercio e gli investimenti diretti, è del tutto improbabile che questi possano influire in modo significativo su salari e occupazione negli attuali membri dell'Unione europea. Tuttavia, l'immigrazione nel complesso non sarà trascurabile e potrebbe avere effetti significativi sul mercato del lavoro dell'Unione a 15, in virtù del fatto che i divari di reddito tra Unione europea e nuovi Stati membri sono destinati a persistere per decenni e che il costo della manodopera dei Peco è pari a circa un terzo rispetto a quello dell'Ue<sup>218</sup>. La storia ci insegna che ci vorrà molto tempo prima che gli stock di immigrati in provenienza da

---

proprio ai più bassi livelli di reddito e ai tassi di disoccupazione più alti registrati nei *Länder* dell'Est. In questo Paese, la riunificazione delle due Germanie non ha risolto, attraverso migrazioni interne, il problema del dislivello di redditi, che permane a tutt'oggi molto elevato.

<sup>216</sup> Manzella A., Guerrieri S., Sdogati F. (a cura di), *Dall'Europa a 15 alla Grande Europa. La sfida istituzionale (ricerca della Fondazione Istituto Gramsci)*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 259-336.

<sup>217</sup> § 3.2 *Immigrazione interna ed internazionale, legale e clandestina. L'Est Europa*.

<sup>218</sup> La competitività dei Paesi dell'Est è determinata dalla parallela presenza di un basso costo del lavoro e di elevate abilità personali. Gli occupati nell'industria ricevono una retribuzione che è pari a solo il 34% della media dei Quindici: si attraggono così investimenti di imprese occidentali volte a delocalizzare fasi produttive dal minore valore aggiunto. Per esempio, dalla caduta di Ceausescu ad oggi, superati i primi anni di impasse, le joint-venture costituite in Romania con capitali italiani sono ora oltre 11400.



questi Paesi si adeguino ai differenziali di reddito, che sono comunque destinati a diminuire nel tempo<sup>219</sup>. Gli analisti concordano sul fatto che i principali investimenti continueranno a concentrarsi attorno alle grandi agglomerazioni urbane dei Paesi dell'Est (Budapest, Praga, Poznan, Gdansk e altre) e nelle regioni più prossime alle frontiere degli attuali Paesi membri, per esempio la Boemia occidentale<sup>220</sup>.

Quello che sembra definito è che a completare per primi il processo di recepimento dell'acquis comunitario saranno i Paesi a reddito pro capite più elevato e già notevolmente integrati nella struttura produttiva e commerciale dell'Unione europea (come abbiamo già indicato, si stima che il primo Paese a raggiungere gli standard dell'Unione sarà la Repubblica Ceca, che in proporzione è uno dei Paesi economicamente meno problematici).

Quanto più sarà esteso e profondo lo stimolo all'integrazione dei Paesi candidati nella struttura produttiva e commerciale dell'Unione europea, tanto più benefici saranno gli effetti dell'allargamento sull'economia della stessa, e tanto più si potranno trarre vantaggi dalla delocalizzazione e dai flussi migratori in entrata<sup>221</sup>.

Nel processo di integrazione, un fattore di accelerazione per la convergenza può essere rappresentato dall'adozione dell'euro. Poiché i nuovi Stati membri appartengono alla categoria dei Paesi emergenti, tendono ad essere vulnerabili a crisi valutarie e finanziarie. Alcuni di questi Paesi hanno adottato un sistema di

---

<sup>219</sup> Monti L., *Da Bruxelles a Bisanzio. Le conseguenze prevedibili dell'allargamento dell'Unione europea in campo economico, sociale e geopolitico. La questione dei flussi migratori. Il pericolo sta soprattutto nei dislivelli istituzionali e nella mentalità delle burocrazie attuali ed entranti*, in *Il nostro Oriente*, Limes, op. cit., pp. 65-75.

<sup>220</sup> La preoccupazione di molti italiani è invece che i nuovi Paesi aderenti possano produrre una contrazione degli investimenti nel Mezzogiorno. La risposta meridionale non potrebbe certo consistere in una mera competizione al ribasso dei costi di produzione mediante incentivi, ma sarebbe fortemente legata alla possibilità e alla effettiva capacità di attrarre produzioni caratterizzate da contenuti tecnologici maggiori e ad investimenti in istruzione e formazione.

<sup>221</sup> Nuti D. M., *Costi e benefici dell'euro-izzazione in Europa centro-orientale*, in Guerrieri S., Manzella A., Sdogati F. (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, op. cit., pp. 336-495.

currency board in cui la loro moneta è saldamente ancorata all'euro, e convertibile in questo ad un tasso predeterminato<sup>222</sup>; altri candidati hanno manifestato la volontà di entrare nell'euro il più rapidamente possibile. Sebbene il problema della scelta di un regime di tasso di cambio ottimale sia complesso e dipenda dalle caratteristiche dei Paesi coinvolti, un atteggiamento più aperto da parte della Bce e della Commissione europea è auspicabile, dal momento che l'instabilità valutaria nei nuovi Stati membri potrebbe avere effetti estremamente negativi sulle economie di tali Paesi, e si rifletterebbe sugli attuali membri dell'Unione europea<sup>223</sup>.

Non è ancora chiaro se il periodo di preadesione di due anni che, teoricamente, potrebbe scattare già all'indomani dell'ingresso nell'Unione europea, possa allungarsi per prevedere una più ampia fase di aggiustamento e di convergenza strutturale e istituzionale tra le due aree, oppure se sarà considerato come un tempo minimo necessario rispetto ad una situazione potenzialmente già matura. Molti dati macroeconomici tenderebbero a spingere in questa seconda direzione e anche la volontà finora espressa dai Paesi candidati sembra muoversi verso una strada favorevole a un ingresso ravvicinato<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> È il caso dei Paesi baltici e della Bulgaria. Il lato negativo è che non avendo adottato l'euro a tutti gli effetti, alcune politiche adottate dalla Bce in funzione delle necessità dell'Unione, potrebbero nuocere alle economie nazionali di questi Paesi che non sono salvaguardati dalla copertura europea globale.

<sup>223</sup> Nell'adozione dell'euro i nuovi Stati membri dovranno seguire la via tradizionale dell'Erm 2 (il meccanismo del tasso di cambio) prima dell'ingresso nell'euro. Questo prevede che essi facciano domanda di ingresso mostrando di soddisfare i criteri di Maastricht su inflazione, deficit pubblico, debito pubblico e tassi di interesse. La Bce fisserebbe successivamente una parità centrale attorno alla quale la valuta del Paese può oscillare con fluttuazioni positive o negative al massimo del 15% per due anni (la banda dell'Erm 2). Alla fine del processo, se il Paese sarà riuscito a mantenere una relativa stabilità del cambio e soddisferà i criteri di Maastricht, potrà entrare nell'euro. La parità di ingresso potrà essere quella stabilita all'inizio oppure venire rivalutata. Non è prevista la possibilità di svalutare la parità.

<sup>224</sup> Letta E, *L'allargamento dell'Unione europea. Dal Circolo polare artico al Mar Nero, i nuovi confini dell'Europa*, op. cit., pp. 65-75.

### 3.4 Costi e benefici dell'immigrazione derivata

Nel 1986 Timothy Garton Ash sosteneva nel suo saggio "Esiste l'Europa centrale?" che viaggiando avanti e indietro tra le due metà del continente diviso si aveva l'impressione che il vero spartiacque fosse fra quelli (all'Ovest) che avevano l'Europa, e quelli (all'Est) che credevano nell'Europa.

A partire dalla caduta del muro di Berlino si sono succedute fasi di accelerazione e di rallentamento nell'avvicinamento dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale all'Unione europea. L'integrazione offre benefici e comporta dei costi, sia politici che economici ai Paesi che la perseguono. I costi sono inizialmente elevati in quanto si può ritenere che la struttura economica e produttiva di un'economia chiusa e isolata sia piuttosto distante da quella ottimale per un'integrazione completa. A parità di altre condizioni, i costi sono tanto più elevati quanto più alto è il grado di protezione e più ampia è la quota di produzione interna che non è sottoposta alla concorrenza internazionale. Tuttavia, grossi passi in avanti sono stati fatti in questo senso a partire dai primi anni Novanta, i quali hanno portato ad un elevato grado di interdipendenza economica fra area Ue e futuri Stati membri<sup>225</sup>.

Si è messa in pratica la teoria in base alla quale l'eliminazione di barriere al commercio internazionale produce necessariamente una crescita del benessere per tutti i Paesi coinvolti.

Per quanto riguarda nello specifico i costi e i benefici dell'immigrazione, questi non saranno uniformemente distribuiti all'interno dei Quindici.

I differenziali fra costo del lavoro nei Paesi membri e costo del lavoro nei candidati potrebbero danneggiare l'industria dei Quindici. Sarà soprattutto il lavoro non qualificato, nell'industria e nei servizi, a poter subire un deterioramento della propria posizione relativa, e

---

<sup>225</sup> Si vedano i documenti n. 12 (*Incremento del commercio, cioè degli scambi fra Stati membri dell'Unione europea e Paesi candidati*), n. 14 (*Quota complessiva del commercio -esportazioni ed importazioni- con l'area euro rispetto al Pil*) e 15 (*L'assistenza finanziaria dell'Unione a favore dei Paesi candidati*), in allegato a p. 129, 131, 132.

questo potrebbe comportare una caduta dell'attività produttiva nell'Unione dei Quindici e una crescita dei livelli di disoccupazione nell'area Ue-15<sup>226</sup>.

La riallocazione nei Peco dei processi a più alto contenuto di lavoro non specializzato, avviato immediatamente dopo la svolta del 1989 in gran parte dei Paesi dell'Unione europea e dalla Germania ben prima di quella data, produce forti recuperi di competitività nel prezzo delle merci prodotte nell'Unione monetaria rispetto a quelle realizzate nel resto del mondo. Tuttavia, la rimozione delle barriere protettive dell'Unione dei Quindici potrebbe innescare una perdita di competitività di prezzo delle imprese Ue-15 rispetto a quelle localizzate nei Peco, il che potrebbe portare una caduta dell'occupazione nell'Unione odierna.

Stime della Commissione europea sostengono che si dovrebbe trattare di effetti limitati alle regioni più vicine al confine con i Paesi candidati e in cui si riverserà la maggior parte dell'immigrazione proveniente dai nuovi Stati membri<sup>227</sup>.

In linea generale è molto difficile isolare su salari e occupazione gli effetti che possono essere originati dall'immigrazione. Studi micro-economici indicano che un aumento della quota degli immigrati in un dato settore di circa un punto percentuale potrebbe far diminuire i salari medi della manodopera locale dello 0.25% al massimo, con effetti modesti sul rischio di perdere il posto di lavoro.

La ragione di queste variazioni sta nel fatto che gli immigrati tendono a collocarsi nei settori e nelle regioni più prospere, dove c'è maggiore carenza di manodopera e dove la loro azione non fa che impedire che i salari possano aumentare per il surriscaldamento del mercato del lavoro. In altre parole essi ovviano alla mancanza di mobilità dei lavoratori europei, che non si spostano nemmeno quando vivono in regioni con tassi di disoccupazione del 20%, con

---

<sup>226</sup> Boeri T., Coricelli F., *Europa, più grande o più unita?*, op. cit., pp. 43-87; Letta E., *L'allargamento dell'Unione europea. Dal Circolo polare artico al Mar Nero, i nuovi confini dell'Europa*, op. cit., pp. 46-75.

<sup>227</sup> Guerrieri S., Manzella A., Sdogati F. (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale (ricerca della Fondazione Istituto Gramsci)*, op. cit., pp. 259-336.

regioni limitrofe nello stesso Paese che sono prossime al raggiungimento del pieno impiego<sup>228</sup>.

Almeno nei settori aperti al commercio internazionale, la produzione tenderà ad adeguarsi ad un'offerta crescente di lavoro, facendo aumentare il numero complessivo di posti di lavoro, poiché, contrariamente ad una percezione diffusa, non esiste un numero fisso di posti di lavoro, ma piuttosto questi tenderanno a crescere stimolati dall'immigrazione.

In questa prospettiva, i flussi migratori in provenienza dall'Europa centro-orientale possono rivelarsi indispensabili per mantenere la crescita economica dell'Unione europea alla luce delle tendenze demografiche attuali<sup>229</sup>, che vedono saldi naturali di crescita negativi, e una crescita assoluta mantenuta positiva solo grazie al fenomeno migratorio<sup>230</sup>. In questo contesto, il calo demografico che inizia ad essere rilevante anche nei Paesi dell'Europa centro-orientale, sarebbe a sua volta colmato dall'immigrazione in entrata da Paesi terzi<sup>231</sup>.

Dobbiamo anche precisare che non è corretto misurare gli affetti dell'allargamento sulla competitività e sull'occupazione nell'Unione a Quindici rispetto ai loro valori attuali pre-adesione. Essi andrebbero piuttosto confrontati ai valori che competitività e occupazione assumerebbero in assenza di allargamento, nel qual caso le imprese dell'attuale Ue (e tra queste quelle *labour-intensive* in particolare) non sarebbero in grado di reggere la concorrenza dei produttori

---

<sup>228</sup> In Italia solo il 10% circa degli immigrati risiede nelle regioni ad alta disoccupazione del nostro Mezzogiorno. Si veda in merito il documento n. 11 (*Tassi di disoccupazione a confronto: Ue, zona euro, 10 nuovi membri*), 27 (*Superficie, densità e movimenti della popolazione nei Paesi europei*) e 38 (*Cittadini stranieri per area geografica di cittadinanza e regione*), in allegato a p. 128, 152, 170.

<sup>229</sup> Per approfondimenti, § 3.1 *Istantanea della popolazione europea. Che cosa significa immigrazione in Europa oggi*. Rif. ai documenti n. 26 (*Numero medio di figli per donna*) e 28 (*Principali indicatori demografici nei Paesi europei*) in allegato a p. 151, 154.

<sup>230</sup> Zielonka J., *L'allargamento ad Est dell'Unione europea. Paradigmi, politiche e prassi*, in Lucarelli S., *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, op. cit., pp. 346-379.

<sup>231</sup> Si stima che nei prossimi cinquant'anni la popolazione bulgara sarà ridotta del 35%, quella ungherese del 20% e soltanto la Repubblica Ceca registrerà un decremento demografico inferiore al 10%. Dati forniti dall'International Centre for Migration Policy Development di Vienna.

localizzati nei Paesi di recente industrializzazione, e perderebbero quote di mercato mondiale in favore di questi<sup>232</sup>.

Una grossa sfida è rappresentata dalla capacità dei Paesi membri dell'Unione di assicurare una migrazione scaglionata. Cioè l'opportunità, generata dal problema dell'invecchiamento della popolazione, è di trasformare i flussi migratori in mobilità dei lavoratori verso i bacini di impiego che si verranno di volta in volta a creare.

In questa chiave sono senz'altro da apprezzare le iniziative volte ad accelerare l'integrazione dei lavoratori immigrati nel Paese di destinazione, grazie da un lato a processi formativi nel Paese di origine e in quello di destinazione, e dall'altro a politiche favorevoli al ricongiungimento familiare<sup>233</sup>. In questo senso non esiste una posizione centralizzata a livello di Unione, e la legislazione nazionale presente nei singoli Stati membri è insufficiente a regolamentare l'integrazione degli immigrati regolari<sup>234</sup>.

Dobbiamo tuttavia considerare che i problemi non sono solamente legati al numero degli immigrati, ma anche alle loro caratteristiche. L'impatto dell'immigrazione sui redditi da lavoro e sull'occupazione potrebbe estendersi al lavoro più qualificato, che richiede competenze linguistiche elevate ed una specializzazione di settore. Le indagini effettuate mostrano che i Paesi dell'Est presentano un elevato livello di scolarità e di competenze professionali e che sempre

---

<sup>232</sup> Guerrieri S., Manzella A., Sdogati F. (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale (ricerca della Fondazione Istituto Gramsci)*, op. cit., pp. 259-336.

<sup>233</sup> In occasione del Consiglio europeo del 27 febbraio 2003, si è riconosciuto il diritto di ricongiungimento familiare per i cittadini dei Paesi terzi che risiedano legalmente in uno Stato membro e siano titolari di un permesso di soggiorno rilasciato per un periodo pari o maggiore ad un anno. A Salonicco, nel giugno 2003, il Consiglio ha riconosciuto che andrebbe ulteriormente esaminata ed approfondita la questione dei migranti dall'Unione europea.

<sup>234</sup> Le legislazioni nazionali tendono piuttosto a concentrarsi su una politica restrittiva nei confronti dei flussi migratori in entrata. Ne è un esempio la legge n. 189/2002 (cosiddetta legge Bossi-Fini), che verrà analizzata più diffusamente nel Capitolo 4.

più spesso gli imprenditori richiedono lavoratori immigrati ben istruiti e dotati di buone qualifiche professionali<sup>235</sup>.

La competitività potrebbe dunque spostarsi a settori a reddito più elevato, e questo, anziché spiazzare il mercato del lavoro dal momento che si tratta di un fenomeno limitato, può costituire una risorsa per il Paese di accoglienza. Non dobbiamo dimenticare che l'allargamento spinge a cercare opportunità in uno spazio più vasto, con la possibilità, per i Paesi destinatari dei flussi migratori, di trarre grosso vantaggio dall'apertura delle frontiere, vantaggio che si potrebbe indicare con il termine inglese *brain gain*, cioè un guadagno consistente nello stimolo originato da lavoratori specializzati, studiosi e ricercatori che decidono essi stessi di cercare all'estero le occasioni che non trovano in patria<sup>236</sup>.

## **CAPITOLO IV**

### **IL FATTORE "ITALIA"**

4.1 Da bacino di emigrazione a Paese di destinazione. In che momento è avvenuta l'inversione di tendenza. 4.2 A proposito della popolazione italiana: l'immigrazione oggi. 4.3 Come la normativa italiana affronta la questione. Evoluzione o regresso? 4.4 Sulla via dell'allargamento: la frontiera italo-slovena come alternativa agli sbarchi sulle coste.

---

<sup>235</sup> Si tratta di una situazione opposta a quella che si verifica attualmente nel nostro Paese, in cui il 70% del totale degli immigrati proviene da Paesi in ritardo di sviluppo ed è in media dotato di professionalità molto basse, mentre solo l'1.3% viene dal bacino dei Paesi dell'Est europeo, ed è dotato di specializzazioni professionali.

<sup>236</sup> Per un Paese come l'Italia, particolarmente interessato al problema della "fuga di cervelli", l'apertura delle frontiere potrebbe rappresentare la creazione di un grosso bacino da cui attingere manodopera specializzata da inserire in progetti di ricerca e sviluppo, al fine di rendere il nostro sistema economico più competitivo.

#### **4.1 Da bacino di emigrazione a Paese di destinazione. In che momento è avvenuta l'inversione di tendenza.**

Il fenomeno migratorio ha subito profondi cambiamenti negli ultimi vent'anni, in corrispondenza delle trasformazioni della società mondiale e nel quadro della crescente globalizzazione dell'economia, che ha comportato una riduzione delle distanze e un aumento dei legami tra le diverse aree del pianeta.

Nello specifico, l'Italia è stata per circa un secolo uno dei maggiori Paesi di emigrazione.

Il grande esodo italiano si è compiuto, per motivi essenzialmente economici<sup>237</sup>, a cavallo tra Ottocento e Novecento, con destinazioni europee o extra-europee, e ha riguardato prevalentemente il Nord della penisola. Le sue dimensioni hanno raggiunto livelli tali da renderlo tra i più grandi flussi migratori nella storia moderna dell'Occidente: tra il 1876 e il 1987 circa 26.6 milioni di italiani hanno lasciato la penisola, di cui 12.5 verso Paesi extra-europei<sup>238</sup>.

Le prime statistiche ufficiali sui movimenti migratori di fine Ottocento registrano circa 150.000 emigranti l'anno, diretti principalmente verso altri Paesi europei (Austria, Ungheria, Francia, Germania); ma si tratta ancora di un movimento debole, cui partecipano esclusivamente alcune regioni dell'Italia Settentrionale (Veneto, Piemonte, Lombardia). Solo in seguito si ha un incremento del numero di migranti, ma soprattutto inizia ad assumere consistenza l'emigrazione transoceanica, mentre l'area di

---

<sup>237</sup> In un primissimo periodo, il fenomeno migratorio in Italia è stato spinto soprattutto dalla profonda instabilità sociale determinata dall'avvio dell'industrializzazione e dal conseguente inurbamento, dalla crescita della popolazione e dal ristagno della produzione agricola.

<sup>238</sup> Le comunità che si sono insediate in ogni parte del mondo, mantengono come tratto caratteristico la fedeltà a tradizioni culturali e linguistiche di stampo regionale, sviluppando però anche un senso di appartenenza nazionale, a volte incerto in patria all'atto di partire. Anche al momento dell'arrivo nel Paese di destinazione si sviluppano caratteri di appartenenza e di solidarietà fra italiani, nonostante la scarsa considerazione goduta nel Paese di approdo. Per approfondimenti si veda inoltre Stella G. A., *L'orda. Quando gli albanesi eravamo noi*, BUR, Milano, 2002, pp. 7-16.



provenienza si estende ad alcune regioni meridionali<sup>239</sup>. Ad essere interessati, oltre gli Stati Uniti, sono il Canada, l'Argentina, il Brasile.

Periodi di contrazione si sono riscontrati in corrispondenza delle due guerre mondiali, poi l'emigrazione è ripresa negli anni Venti e soprattutto nel secondo dopoguerra<sup>240</sup>.

Dalla fine del secondo conflitto mondiale e fino a oltre la metà degli anni '50 si determina una notevole ripresa del movimento migratorio transoceanico. Se nella destinazione questi flussi appaiono la continuazione delle precedenti correnti migratorie, diretti verso mete tradizionali (cui si aggiunge il Venezuela), in realtà si sviluppano in un contesto giuridico e organizzativo ben diverso, caratterizzato dall'affermarsi di uno Stato sociale e di organismi per la tutela del lavoro degli emigrati<sup>241</sup>.

A partire dagli anni Sessanta, si diffonde una mobilità di breve periodo, in corrispondenza di una maggiore crescita economica di alcune zone del Paese, che consente l'assorbimento di una quota considerevole di migrazione interna<sup>242</sup>. In questo modo, le destinazioni transoceaniche vanno perdendo importanza, soppiantate da un flusso sempre più consistente diretto verso l'Europa, e inoltre, alle migrazioni verso l'estero si affianca una corrente crescente di migrazioni interne, dirette dal Mezzogiorno e dalle zone povere del Centro verso il triangolo industriale. Se l'emigrazione verso altri Paesi dell'Europa conferma aspetti già

---

<sup>239</sup> L'emigrazione negli Stati Uniti, riversatasi soprattutto sugli Stati della costa atlantica (ne è un esempio la nascita del quartiere di Little Italy a New York), passa dalle 56.000 unità del 1898 alle 194.000 del 1902 per raddoppiare nel 1906.

<sup>240</sup> I movimenti migratori erano in gran parte assistiti dallo Stato attraverso accordi bilaterali con i Paesi di immigrazione che, d'altro canto, non adottavano più una libera politica migratoria ma cercavano di regolare il fenomeno tendendo a privilegiare quelle specifiche categorie di lavoratori che potevano maggiormente contribuire allo sviluppo economico dei Paesi di accoglienza.

<sup>241</sup> In passato, soprattutto nel periodo a cavallo fra le due guerre mondiali, sempre più spesso si assisteva al varo di leggi restrizionistiche che obbligavano ad abbandonare destinazioni transoceaniche in favore di quelle europee.

<sup>242</sup> Se nel secondo dopoguerra le scelte economiche della ricostruzione avevano portato i governi italiani a farsi di nuovo fautori dell'emigrazione verso l'estero, vista come unico rimedio alla miseria per molte regioni, negli anni del cosiddetto "miracolo economico", le correnti migratorie mutarono aspetto.

sottolineati, l'apparire di massicci flussi migratori interni, da ricondurre allo sviluppo industriale determinato da un profondo divario economico tra le regioni italiane e una diffusa disoccupazione agricola, segna profonde trasformazioni sociali nel Paese<sup>243</sup>.

A partire dalla seconda metà degli anni Sessanta la progressiva sostituzione dei lavoratori italiani con altri provenienti da Stati del Mediterraneo e le politiche restrittive attuate nei tradizionali Paesi di immigrazione producono dapprima una flessione nei flussi migratori verso l'estero, poi addirittura per la prima volta un saldo migratorio positivo riferito ai cittadini italiani<sup>244</sup>; l'Italia diviene meta di un sempre maggiore numero di persone provenienti soprattutto da Paesi in via di sviluppo e dall'Europa orientale.

Mentre i fenomeni di immigrazione interna continuano a caratterizzare la penisola, il Paese inizia a registrare un processo nuovo in corso: l'Italia rientra tra i Paesi di nuova immigrazione, quelli cioè che hanno conosciuto l'esperienza dell'emigrazione, con numerose comunità residenti all'estero, e che cominciano ad essere meta di flussi di lavoratori provenienti da Paesi in via di sviluppo<sup>245</sup>.

È a partire dal 1973-1974 che l'immigrazione straniera inizia ad imporsi nel nostro Paese come realtà significativa, cioè durante un periodo di grave crisi economica, e questo porta a pensare che sia stata motivata più da *push factors* nelle aree di origine che da *pull*

---

<sup>243</sup> Fin verso la metà degli anni '50, fra le correnti migratorie che affluiscono nel triangolo industriale Milano-Torino-Genova, sebbene si registrino i primi massicci arrivi di lavoratori meridionali, prevalgono spostamenti infraregionali di provenienza agricolo-rurale. Questo movimento migratorio è caratterizzato da un flusso di forza lavoro che dal settore agricolo si dirige verso l'edilizia e il settore periferico dell'industria manifatturiera.

<sup>244</sup> Acquistano un certo rilievo i processi di sostituzione dei lavoratori agricoli migrati con altri lavoratori in condizioni peggiori. Si tratta di situazioni tipiche per esempio dell'Appennino romagnolo, della campagna bolognese, della Maremma e di altre zone toscane, in cui i pionieri furono i contadini sardi che fra il 1946 e il 1949 lasciarono le loro terre attratti dal divario tra i prezzi del mercato fondiario sardo e quello del resto d'Italia. Man mano, questi a loro volta furono sostituiti da lavoratori stranieri disposti a lavorare in condizioni di illegalità e a salari più bassi.

<sup>245</sup> Nel frattempo l'interesse per il nuovo fenomeno inizia ad oscurare il tema delle migrazioni interne, tanto da farlo scomparire in breve tempo dall'agenda politica delle priorità.

*factors* nel Paese di approdo<sup>246</sup>, poiché l'unica domanda di lavoro presente in quegli anni nel nostro Paese riguarda le attività meno qualificate del terziario, nello specifico il settore domestico<sup>247</sup>.

Trovando assolutamente impreparati non solo i cittadini ma anche la classe politica dirigente, l'inizio del fenomeno si verifica in un contesto caratterizzato da una totale carenza di provvedimenti organici a livello nazionale, sia in fatto di contenimento dei flussi che di misure di accoglienza e integrazione; il nostro Paese è da più parti considerato un passaggio obbligato per giungere alle mete europee dell'immigrazione, ma per la prima volta si trova ad essere esso stesso terra di approdo definitivo dei lavoratori stranieri<sup>248</sup>.

A partire da quei primi flussi migratori che hanno iniziato ad interessare la penisola negli anni Settanta, l'immigrazione non ha mai cessato di aumentare nel nostro Paese, divenendo una componente sempre più strutturale della popolazione.

Storicamente in Europa sono altri i Paesi che da decenni hanno conosciuto il fenomeno dell'immigrazione. In primo luogo quelli caratterizzati da un recente passato coloniale come Francia e Regno Unito, che hanno concesso un trattamento "preferenziale" agli immigrati dalle ex colonie<sup>249</sup>, ma anche la Germania, che da molto tempo conosce l'immigrazione soprattutto turca e negli ultimi anni si

---

<sup>246</sup> La spinta ad emigrare è causata soprattutto da guerre e repressioni interne, dall'estrema povertà, ed incentivata dalla prospettiva di trovare una situazione economica favorevole nel Paese di approdo (il fattore culturale rimane debole).

<sup>247</sup> Riguardo alle motivazioni che inducono ad emigrare, si rimanda al §3.1 *Istantanea della popolazione europea. Che cosa significa immigrazione in Europa oggi*.

<sup>248</sup> Prova ne è che la principale normativa di riferimento, contenuta nel Testo unico, si limitava a considerare il soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, e la loro eventuale espulsione, trascurando del tutto gli altri aspetti del fenomeno, prima di tutto il lavoro, che era lo scopo stesso dell'arrivo in Italia. Fino alla metà degli anni Ottanta, le risposte legislative all'emergere di nuovi problemi si limitarono a circolari ministeriali su singole problematiche.

<sup>249</sup> Basti pensare alla naturalizzazione degli ex coloni maghrebini per la Francia, dei *pieds noirs*, e di numerose comunità ebraiche provenienti dalle coste dell'Africa Settentrionale.

è trovata a dover far fronte a sempre maggiori flussi originatisi nell'Europa centrale ed orientale<sup>250</sup>.

È sotto gli occhi di tutti come l'Europa, un tempo terra di partenza verso nuovi lidi, sia divenuta ora meta di numerosi immigrati provenienti da Paesi in via di sviluppo.

Per le caratteristiche geografiche del continente, è l'Africa a premere maggiormente da Sud verso tutti i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, alcuni solo luogo di transito altri di destinazione di lunghi "viaggi della speranza".

Il fatto che vi sia un netto divario fra il tasso di fecondità in Europa e quello dei PVS, associato in questi ultimi ad una struttura della popolazione ancora giovane, sta portando un incremento della forza lavoro nelle zone costiere del Mediterraneo, forza lavoro che cerca di trovare sbocchi nella più industrializzata e più ricca Europa<sup>251</sup>.

Affermare quindi che in Italia il fenomeno è di recente comparsa non può più valere come scusante per l'attuale impreparazione normativa nell'affrontare la questione.

## **4.2 A proposito della popolazione italiana: l'immigrazione oggi.**

I dati più aggiornati a disposizione si riferiscono al XIV Censimento Generale della Popolazione svoltosi nel 2001, il quale ha contato un popolazione di 57.321.070 persone, con un incremento pari a +111.648 unità, dovuto alla somma del saldo negativo del

---

<sup>250</sup> Fenomeno che interessa sempre più anche l'Austria, accomunata alla Germania dalla caratteristica di essere Paese di confine per quegli Stati che ora si apprestano ad entrare nell'Unione europea.

<sup>251</sup> La media è di uno, massimo due figli in Europa a fronte di cinque figli sulla costa meridionale del Mediterraneo. Si vedano i documenti n. 26 (*Numero medio di figli per donna*) e n. 25 (*Piramidi delle età nelle diverse zone del mondo*), in allegato a p. 151 e 149.

movimento nazionale (-12.963 unità) e del saldo positivo del movimento migratorio (+124.611 unità)<sup>252</sup>.

Riguardo alla componente naturale il numero dei nati vivi è pari a 535.264 unità, in diminuzione rispetto ai 543.039 del 2000; il numero dei decessi, pari a 548.227, è anch'esso in calo rispetto all'anno precedente (560.241), confermando la tendenza degli ultimi anni per cui il tasso di incremento naturale permane negativo (-0.2‰)<sup>253</sup>.

A livello territoriale si rileva una netta distinzione tra le regioni centrosettentrionali e quelle meridionali. Le prime sono caratterizzate da una bassa natalità, pari all'8.8‰ al Nord e 8.5‰ al Centro, e da una più elevata mortalità, con quozienti rispettivamente del 10.1 e 10.0‰. per entrambe le ripartizioni si registra ancora una volta una crescita naturale negativa con valori pari a -1.3‰ per il Nord e -1.5‰ al Centro. Nelle regioni del Mezzogiorno si rileva un andamento opposto con una natalità pari a 10.1 nati per mille abitanti e una mortalità dell'8.4 per mille, cioè con una crescita naturale positiva dell'1.7‰<sup>254</sup>.

Negli ultimi anni si è registrato un persistente incremento del grado di invecchiamento della popolazione. Al 1° gennaio 2001 l'indice di vecchiaia, cioè il rapporto tra la popolazione ultra 65-enne e quella con meno di 15 anni, è stato pari a 127.1%<sup>255</sup>. Considerando i dati a livello internazionale, al 1° gennaio 2000, l'Italia è la nazione che maggiormente è investita dal processo di invecchiamento della popolazione, con un indice pari a 124.5%. I soli altri Paesi dell'Unione che superano la soglia del 100% sono Grecia (113.5%), Spagna (110.6%) e Germania (100.7%).

---

<sup>252</sup> Lo spoglio dei dati raccolti nel 2001 si è concluso solo a fine 2003. Si veda Conte M. S., *L'Italia ai raggi X*, in Repubblica del 17 dicembre 2003.

<sup>253</sup> Pur mostrando un lieve recupero rispetto al -0.6‰ del 1999 e al -0.3‰ del 2000.

<sup>254</sup> Dati Istat, *Annuario statistico italiano 2002*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2002, pp. 31-58. Per approfondimenti si vedano i documenti n. 34 (*Saldo naturale per ripartizione geografica in Italia*), e 35 (*Saldo migratorio per ripartizione geografica in Italia*), in allegato a p. 162 e 163.

<sup>255</sup> Si veda il documento n. 31 (*Indicatori demografici in Italia: indice di vecchiaia e indice di dipendenza*), in allegato a p. 158.

Naturalmente il processo di invecchiamento investe tutte le regioni italiane, ma mentre in quelle settentrionali e centrali l'indice è ben oltre la soglia di parità del 100%, nelle regioni del Mezzogiorno si è ancora davanti ad un 91.5%; la diversità tra le due aree è in realtà risultato di andamenti storici differenti in relazione al processo di transizione demografica, ed è accentuata dalla maggiore longevità che caratterizza le regioni centrosettentrionali.

Il progressivo invecchiamento della popolazione italiana è anche visibile attraverso l'analisi dell'indice di dipendenza degli anziani e dell'età media, che sono in costante aumento negli anni. Il primo, che misura il peso della popolazione anziana (65+) su quella attiva (15-64), negli ultimi anni ha superato una crescita di mezzo punto passando dal 26.6% al 27.1%, mentre l'età media ha avuto un incremento di due punti decimali, essendo aumentata da 41.4 a 41.6 anni tra il 2001 e il 2002.

Riguardo alla componente migratoria, è sempre difficile fornire dei dati veritieri in ragione del lato illegale del fenomeno. La certezza si ha a proposito dell'immigrazione interna al Paese, andando a controllare le iscrizioni e le cancellazioni di residenza da regione a regione, ma per quanto riguarda l'internazionale è possibile solo fare delle stime<sup>256</sup>.

Il dossier stilato da Caritas e Migrantes nel 2003 evidenzia che secondo il Ministero dell'Interno i permessi di soggiorno in vigore alla fine del 2002 erano 1.512.324; nel corso del 2003 l'aumento delle presenze regolari è stato del 10.8% (cioè +149.164 persone, ivi inclusi i nuovi ingressi, i permessi in precedenza non registrati e i minori che hanno ottenuto il soggiorno a titolo personale)<sup>257</sup>.

Si registrano assestamenti sia per quanto riguarda le prime nazioni in graduatoria che i continenti di provenienza. La nazionalità più numerosa è ancora quella marocchina (11.4% del totale), e

---

<sup>256</sup> A proposito di iscrizioni e cancellazioni di per trasferimento di residenza da e per l'estero, per regione e area geografica di destinazione, si veda il documento n. 36, in allegato a p. 164.

<sup>257</sup> Caritas, Migrantes, *Italia, Paese di immigrazione. Dossier Statistico Immigrazione 2003*, Nuova Anterem, Roma, 2003, pp. 292-496.

precede quella albanese ormai per uno scarto bassissimo (11.2%)<sup>258</sup>. Al terzo posto si segnala il gruppo romeno, seguito da filippini e cinesi. A livello di provenienze continentali sono invece gli europei extra-comunitari (32.3%) a prevalere di gran lunga sugli africani (26.5%), mentre gli asiatici (18.5%), terzi, superano a loro volta gli americani (11.8%) ed europei comunitari (10.2%)<sup>259</sup>.

Gli anni '90 sono stati caratterizzati dal protagonismo dell'immigrazione dall'Est, che sembra trovare una fine automatica con l'allargamento, non nel senso che il processo terminerà ma piuttosto nel senso che si dovrà ridefinire il flusso come intra-comunitario, anche rispetto al trattamento normativo.

La quota maggiore dei cittadini stranieri (58.7%) si concentra nel Nord Italia, e in particolare nel Nord Ovest (32.8%); seguono, in ordine scalare, il Centro (28.3%), il Sud (8.9%), e le isole (4.1%). La ripartizione degli immigrati conferma quanto già esposto, cioè l'adeguamento alle diverse potenzialità occupazionali dell'area considerata<sup>260</sup>.

A livello regionale è la Lombardia ad ospitare il numero più elevato di immigrati, seguita nell'ordine dal Lazio, dal Veneto e dall'Emilia Romagna; queste quattro regioni hanno quote superiori a un decimo dell'intera popolazione straniera.

In cima alla graduatoria delle province più popolate di cittadini stranieri troviamo Roma, con circa il 90% delle presenze laziali, seguita da Milano.

Se andiamo invece a guardare il tasso di aumento annuo, il Nord Est si piazza al primo posto con un +19.4%, mostrando come quest'area (una delle più ricche d'Europa e caratterizzata da una

---

<sup>258</sup> Si presume che dall'Albania (tre milioni di abitanti), l'esodo più consistente si sia già verificato, mentre sia in forte aumento l'immigrazione da altri Paesi balcanici e da Paesi dell'Europa centrale ed orientale. Per approfondimenti si veda Melchionda U. (a cura di), *Gli albanesi in Italia. Inserimento lavorativo e sociale*, Angeli, Milano, 2003, pp. 21-52.

<sup>259</sup> Rif. ai documenti n. 32 (*Le più importanti comunità straniere in Italia 1999*) e 33 (*Prime 30 comunità straniere in Italia 2002*), in allegato a p. 159 e 161.

<sup>260</sup> Per ulteriori statistiche si vedano i documenti n. 38 (*Cittadini stranieri per area geografica di cittadinanza e regione*) e 39 (*Settori di impiego dei lavoratori dipendenti extra-comunitari in Italia per ripartizione geografica*), in allegato a p. 170 e 172.

straordinaria vivacità economico-occupazionale), si proponga come un nuovo polo d'attrazione per gli immigrati giunti in Italia<sup>261</sup>. All'estremo opposto si collocano le isole (+3.6%), e soprattutto il Sud (+1.1%), dove l'esiguità degli aumenti mostra la debole capacità di attrazione per un inserimento stabile, restando prevalentemente una zona di primo approdo e di passaggio.

La tipologia prevalente dei permessi di soggiorno rilasciati agli immigrati continua ad essere quella di lavoro (55.2%), di cui il 45.1% in attività per lavoro subordinato, il 7.2% autorizzati all'esercizio di un lavoro autonomo o professionale, mentre il tasso di disoccupazione degli immigrati risulta essere del 5.2%. La seconda grande tipologia risulta essere costituita da soggiornanti per motivi familiari (il 31.7%), e riguarda nella quasi totalità dei casi immigrati entrati in Italia per ricongiungimento familiare (per lo più donne e minori). Fra le altre cause di rilascio di permessi di soggiorno, il 10% circa del totale riguarda motivi religiosi e di studio. Minoritarie rimangono le quote di soggiornanti per asilo politico o per richiesta di asilo (1.1%)<sup>262</sup>.

Prendendo in considerazione l'inserimento degli immigrati nella società italiana, è significativo che le associazioni straniere in Italia si stiano espandendo su tutto il territorio nazionale. Ne sono state censite 893 nel 2000, per l'assistenza e i servizi informativi nell'83% dei casi. Risulta scarsa invece la fiducia degli immigrati nei confronti delle istituzioni pubbliche e del loro operato, come notevoli sono le difficoltà linguistiche e quelle riguardanti il reperimento di un alloggio e di un lavoro regolare.

Nello specifico, il rapporto con gli italiani è buono per il 35% degli intervistati e sufficiente per il 28%, ma nei confronti dei pubblici impiegati la quota degli scontenti sale al 40%<sup>263</sup>.

---

<sup>261</sup> Per approfondimenti Lonni A., *Immigrati*, op. cit., pp. 35-126; Giustiniani C., *Il Nord-Est che non ti aspetti*, in *Fratellastri d'Italia*, op. cit., pp. 60-77.

<sup>262</sup> Dati tratti da Caritas e Migrantes, Italia, *Paese di immigrazione. Dossier statistico immigrazione 2003*, Roma, 2003, pp. 245-496.

<sup>263</sup> È quanto emerge da un'indagine condotta dall'Osservatorio Immigrati della UIL Roma e Lazio, nell'aprile 2003. Si veda il documento n. 40 (*Atteggiamento verso gli immigrati in cinque Paesi dell'Unione europea*) in allegato a p. 175.



Una ricerca condotta dall'OIM evidenzia che le priorità degli immigrati sono, nell'ordine, di vivere in una società che dia maggiori opportunità (44.2%), e di raggiungere parenti e amici già emigrati<sup>264</sup>.

Purtroppo, continua ad essere elevata, anche se in diminuzione, la quota degli italiani che considera gli immigrati un pericolo per la propria cultura e identità, una minaccia per l'occupazione o per l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone<sup>265</sup>.

Per quanto concerne l'incidenza della scolarità, gli studenti stranieri rappresentano il 2.3% della popolazione scolastica nazionale, un'incidenza inferiore, in proporzione, a quella che i soggiornanti stranieri hanno sulla popolazione italiana nel suo complesso, e tuttavia con un incremento annuo sempre più consistente, nel 2002 del +23.3% rispetto all'anno scolastico 2000-2001, e considerando che durante gli ultimi cinque anni gli alunni stranieri sono più che triplicati, mentre negli ultimi vent'anni la loro consistenza è aumentata di trenta volte. La concentrazione più elevata si riscontra nel Nord Italia con il 66.6% del totale, seguito da Centro (23.3%), il Sud (7%) e le Isole (3.1%). Il 42.2% degli studenti stranieri frequenta la scuola elementare, il 24.3% la scuola media inferiore.

Anche a scuola si riflette l'elevato grado di policentrismo etnico che caratterizza l'immigrazione italiana, con ben 186 nazionalità rappresentate, e la necessità di promuovere iniziative per la conoscenza e l'incontro delle culture "altre"; il continente più rappresentato è quello europeo, con una netta prevalenza dell'area balcanica (Albania, Serbia-Montenegro e Romania), seguito dall'Africa (per oltre la metà rappresentata dai marocchini e in

---

<sup>264</sup> Dai phone center internazionali partono ogni mese più di 7000 telefonate e nello stesso periodo, in media, ogni immigrato in Italia fa 17 telefonate verso il proprio Paese. Tuttavia, ben il 51.7% degli intervistati ha dichiarato di voler restare in Italia indefinitamente, a riprova che il progetto migratorio di gran parte degli stranieri nel nostro Paese è finalizzato allo stanziamento definitivo. A dimostrazione di questo, aumentano gli immigrati proprietari di immobili: 10000 a Roma e 50000 in tutta Italia, secondo Ares 2000.

<sup>265</sup> Indagine della Fondazione Nord Est 2002. Per una comparazione con altri Paesi europei si rimanda al documento n. 40 (*Atteggiamento verso gli immigrati in cinque Paesi dell'Unione europea*), in allegato a p. 175.

misura minoritaria dai tunisini), e al terzo posto dall'Asia (un terzo cinesi, seguiti da filippini)<sup>266</sup>.

Altro aspetto importante per valutare l'integrazione è il rapporto con la religione. Dal 1990 la Fondazione Migrantes e la Caritas monitorizzano l'appartenenza religiosa degli immigrati per mostrare che la diversità può essere vissuta come elemento di forza della propria identità senza bisogno di contrapporla a quella degli altri. Tra i 1.512.324 stranieri regolarmente presenti in Italia alla fine del 2002, si calcolava che vi fossero 690.523 cristiani (45.7%)<sup>267</sup>, 553.007 musulmani (36.6%), 4.203 ebrei, 39.416 induisti, 37.489 buddisti.

In Italia, come nel resto d'Europa, la comunità musulmana è la seconda per numero di fedeli pur essendo composta per la maggior parte da cittadini stranieri, dei quali il principale Paese d'origine è il Marocco, seguito dall'Albania.

La ripartizione regionale tra i vari gruppi religiosi è molto differenziata. I cristiani rappresentano la maggioranza assoluta degli stranieri presenti in Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria e Trentino Alto Adige. La presenza musulmana è invece maggioritaria in Basilicata, Calabria e Puglia e in Valle d'Aosta, mentre a livello macroregionale si ripartisce con il 36% nel Nord Ovest, il 28.4% nel Nord Est, il 21.5% nel Centro e il restante 14% al Sud.

### **4.3 Come la normativa italiana affronta la questione. Evoluzione o regresso?**

Nel corso degli ultimi anni in Italia la dimensione propriamente internazionale della politica migratoria e di asilo ha conosciuto uno straordinario sviluppo. La "politica migratoria estera", che rappresentava un ambito di elaborazione quasi inesistente fino a pochi anni fa, è riconosciuta oggi come un *policy field* di grande

---

<sup>266</sup> Degli alunni non italiani, l'Europa copre il 44.3%, l'Africa il 28.4%, l'Asia il 15.1% e l'America il 12%. Di questi ultimi, il 42% giunge da due soli Paesi: Perù ed Ecuador; quest'ultimo, in particolare, ha aumentato la propria presenza nelle aule scolastiche di circa 14 volte negli ultimi cinque anni.

<sup>267</sup> Si calcola che dei cristiani circa la metà siano cattolici, un terzo ortodossi e un ottavo protestanti.

importanza e delicatezza da parte dell'Unione europea<sup>268</sup>. Negli ultimi anni l'Europa centro-orientale e balcanica hanno rappresentato, più dell'Africa, l'orizzonte principale della politica migratoria estera dell'Italia, che si è concentrata in particolare su due assi portanti: la crescente internazionalizzazione delle politiche di controllo e la gestione programmata dei flussi regolari<sup>269</sup>.

I tumultuosi sviluppi delle migrazioni da Oriente (dai Balcani in particolare), nel corso dell'ultimo decennio, hanno reso evidente che un approccio esclusivamente nazionale alla gestione di tali flussi sarebbe destinato al fallimento. L'Italia è coinvolta ormai da diversi anni in molteplici iniziative di cooperazione internazionale in materia migratoria, che hanno nel controllo dei flussi irregolari provenienti dall'Europa centro-sud-orientale un obiettivo prioritario. Fino a pochi anni fa tali eterogenee attività erano riconducibili essenzialmente a due categorie: la cooperazione multilaterale tra Paesi di immigrazione in un quadro intergovernativo (Schengen e terzo pilastro), poi con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'inserimento della questione immigrazione fra le materie di competenza dell'Unione, e in secondo luogo la cooperazione bilaterale fra Paesi di destinazione e di emigrazione-transito, per la stipulazione di accordi di riammissione<sup>270</sup>.

Negli anni più recenti si sono sviluppate nuove forme di cooperazione: l'Italia si è attivata per promuovere un dialogo

---

<sup>268</sup> Si veda Pastore F., *La politica migratoria*, in Aliboni R., Bruni F., Colombo, Greco E., *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 35-56.

<sup>269</sup> Bertola G., Boeri T., Nicoletti G., *Protezione sociale, occupazione e integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 235-247.

<sup>270</sup> La maggior parte di accordi di riammissione stipulati dall'Italia e attualmente in vigore ha come controparte Stati dell'Europa centrale ed orientale (Polonia, Slovenia, Macedonia, Lettonia, Romania, Austria, Croazia, Albania, ex-Jugoslavia, Tunisia, Ungheria, Lituania, Bulgaria, Francia, Estonia, Georgia, Marocco, Grecia, Spagna, Algeria, Nigeria). Non tutti gli accordi hanno lo stesso grado di effettività. Per Albania e altri Paesi dell'Europa sud-orientale i numeri mostrano un funzionamento soddisfacente degli accordi, mentre i meccanismi di riammissione verso i Paesi del Maghreb e del Medio Oriente risultano ancora poco efficienti. Si veda Bouteillet-Paquet D., *Quelle politique de réadmission pour l'Unione européenne et ses Etats membres?*, in *Migrations Société*, n. 87-88, mai-août 2003, vol. 15, pp. 143-152.

privilegiato con alcuni Stati membri dell'Unione nel campo della lotta contro l'immigrazione clandestina e alle organizzazioni criminali dedite al suo sfruttamento. Ne sono scaturite intese di cooperazione fra forze di polizia che prevedono l'avvio di forme concrete di collaborazione rafforzata, che si spingono oltre il quadro già delineato da Schengen. Questa rete di *partnership* bilaterali determina fin d'ora un profondo mutamento qualitativo dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione, italiane in particolare<sup>271</sup>.

Fra le iniziative bilaterali concluse dall'Italia, merita di essere menzionata la collaborazione transfrontaliera con la Slovenia, attraverso servizi di pattugliamento di alcuni tratti di frontiera maggiormente permeabili ai tentativi di ingresso clandestino, grazie al lavoro di personale di polizia italiano e sloveno<sup>272</sup>. Come sostiene Savino Pezzotta<sup>273</sup>, si avverte l'esigenza di una politica comune dell'Unione europea; bisogna creare una programmazione trasparente dei flussi migratori, compatibile con politiche di accoglienza preparate, in particolare in materia di lavoro e alloggio, e in parallelo una efficace lotta all'immigrazione irregolare, facile preda della criminalità organizzata<sup>274</sup>. Tuttavia, nonostante il tentativo di regolamentare il fenomeno a livello europeo, la competenza della questione rimane ancora ambito nazionale.

In Italia, il primo passo nell'ambito del controllo dei flussi migratori, è stato fatto nel 1986, con la legge n. 943 (*Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*) che, pur sancendo l'uguaglianza e la

---

<sup>271</sup> Anche questa linea si inserisce nella "politica di buon vicinato" adottata dall'Unione europea, diretta in particolar modo ai Paesi del Mediterraneo.

<sup>272</sup> L'iniziativa risale al 2000, presentata al Consiglio europeo di Nizza nel *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato*, pp. 30-35.

<sup>273</sup> Segretario della Cisl (Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori).

<sup>274</sup> Pezzotta S., *Le point de vue de la Cisl sur l'Italie*, in *Quelques regards sur les syndicats et la question migratoire, Travail et migrations*, Migrations Société. Revue bimestrelle, Editée par CIEMI (Centre d'Information et d'études sur les Migrations Internationales), n. 85, janvier-février 2003, vol. 15, pp. 129-137.

parità di trattamento con i lavoratori italiani, era assolutamente inadeguata rispetto alla portata del fenomeno<sup>275</sup>.

Un nuovo provvedimento, nello specifico un decreto legge (n. 416), poi convertito nella legge n. 39 del 1990, si fa strada nel 1989 (*Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extra-comunitari e di regolarizzazione dei cittadini extra-comunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo*, meglio nota come "legge Martelli"), allo scopo di dare maggiore organicità all'impianto normativo in materia di immigrazione, soprattutto laddove emergevano le lacune maggiori<sup>276</sup>. Essendo anche questa una legge di chiusura, prevedeva un "doppio trattamento", cioè massima apertura verso i regolarizzati e chiusura nei confronti di coloro che arrivavano successivamente, ma nella sostanza si rivelò nulla più che una sanatoria generale.

È tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta che la questione dell'immigrazione emerge come nucleo di discussione fra l'opinione pubblica, e inizia a farsi strada la necessità di una gestione organica del fenomeno, che andasse oltre i trattamenti "emergenziali" adottati fino a quel momento<sup>277</sup>.

La crescita del fenomeno conosce un picco nel 1996 per effetto delle molte regolarizzazioni concesse in seguito al Decreto Dini del 1995, il cui intento era di sanare le situazioni irregolari di quei cittadini stranieri, entrati in Italia prima del novembre 1995, che dimostravano di poter ottenere subito un contratto di lavoro.

Un primo concreto passo però viene fatto solo nel 1998 con la legge n. 40, più nota come "legge Turco-Napolitano", tentativo organico di intervenire in materia, sia per quanto riguarda la parte repressiva e

---

<sup>275</sup> Di fatto tale legge può essere considerata un provvedimento di sanatoria per una parte delle molte situazioni irregolari presenti, che nel complesso non riuscì a scoraggiare ulteriori immigrazioni irregolari e non diede vita ad un progetto chiaro in materia. Nel complesso il provvedimento regolarizzò la presenza di circa 120.000 persone. Per approfondimenti si veda Lonni A., *Immigrati*, Mondadori, Milano, 2003, pp. 95-126.

<sup>276</sup> Rispetto alla legge del 1986, non si richiedeva più allo straniero di dimostrare di avere un lavoro dipendente, e si stabilivano condizioni meno limitative per trarre profitto dalla sanatoria.

<sup>277</sup> Pastore F., *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 51-90.

di controllo sia per la programmazione dei flussi e l'integrazione degli immigrati nella società. Per rientrare nei termini, bisognava dimostrare di essere in territorio italiano già da marzo. È proprio dal 1998 in poi che si forma il nuovo stock di irregolari e clandestini che obbligherà il governo Berlusconi ad approvare la regolarizzazione del settembre 2002<sup>278</sup>.

La legge n. 189/2002, più conosciuta con il nome di "legge Bossi-Fini", è in un certo senso il risultato di una erronea considerazione dell'immigrazione in Italia. Si è da più parti convinti che una volta sanata definitivamente la situazione attuale tramite regolarizzazione, le misure di repressione saranno sufficienti per gestire il fenomeno migratorio; ne risulta che l'orientamento attuale non sia di grande aiuto per la costruzione di una società interculturale<sup>279</sup>.

Il provvedimento del 2002 comporta delle restrizioni nella durata della validità del permesso di soggiorno e del suo rinnovo; il periodo di residenza richiesto per poter chiedere l'ottenimento della carta di soggiorno passa da 5 a 6 anni; si hanno delle restrizioni in materia di ricongiungimento familiare, in particolare per le persone a carico<sup>280</sup>; per i casi di immigrati clandestini viene eseguita immediatamente l'espulsione amministrativa, grazie anche agli accordi di riammissione siglati con numerosi Stati, attraverso l'accompagnamento alla frontiera da parte delle forze di polizia; viene allungato da 30 a 60 giorni il tempo massimo autorizzato per la detenzione degli stranieri sprovvisti di un titolo di soggiorno.

Fra gli elementi di precarizzazione contenuti nella "Bossi-Fini" ricordiamo che l'entrata e il soggiorno del cittadino straniero sono legati alla possibilità di svolgere un'attività professionale solo

---

<sup>278</sup> Si tratta della quinta regolarizzazione in ordine di tempo, da quando l'Italia ha scoperto di essere un Paese importatore di manodopera, dopo le sanatorie del 1986, del 1990, del 1995 e del 1998, precedentemente menzionate.

<sup>279</sup> Di Marco M., Pittau F., *Caractéristiques structurelles de l'immigration en Italie et réponse législative du gouvernement de Centre-droite*, in Europe et Migrations. L'immigration en Italie, *Migrations Société*, n. 87-88, mai-août/2003, pp. 9-20.

<sup>280</sup> In Germania, una legge approvata nel 2002 ed ora nuovamente all'esame del Parlamento dopo essere stata bocciata dalla Corte Costituzionale, è arrivata ad escludere il diritto al ricongiungimento familiare per i figli superiori ai dodici anni (il diritto al ricongiungimento è in Italia riconosciuto a livello costituzionale).

attraverso un "contratto di soggiorno". Tuttavia, il sistema di sponsorizzazione dello straniero da parte di persone fisiche e associazioni essendo stato abolito, ci si trova nell'impossibilità di arrivare ad un equilibrio fra domanda e offerta di lavoro, essendo quest'ultima superiore alla disponibilità attuale di manodopera<sup>281</sup>. Il rischio è quindi di crescere il campo dell'irregolarità: dall'inizio del 2001 all'inizio del 2002, circa 130.000 stranieri sono arrivati in Italia con lo scopo di installarsi e paradossalmente nel corso dello stesso periodo il numero di titolari di un permesso di soggiorno è diminuito di 28.000 unità. Dobbiamo aggiungere che attraverso la stessa legge l'accesso al diritto di asilo rimane problematico, perché la procedura di ricorso contro le decisioni di rigetto della domanda non trova esito soddisfacente<sup>282</sup>, mentre permane una totale assenza di disposizioni per l'introduzione e lo sviluppo di misure facilitanti l'inserimento e l'integrazione dei nuovi arrivati; la precarietà che segue tutti gli aspetti della vita degli immigrati impedisce che il processo di integrazione si realizzi, sia dal punto di vista sociale che culturale, vedendo negata una stabilità del progetto migratorio personale e familiare, e impedendo di fatto la coabitazione organizzata con la società di accoglienza<sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> Il sistema di sponsorizzazione era stato messo in piedi nel 2000, pensato per dare un quadro legale nel quale potesse concretizzarsi la possibilità degli immigrati di far entrare nel Paese di residenza amici e parenti. Era soprattutto valido perché nel momento in cui si facevano delle assunzioni, si aveva qualcuno che garantiva per il lavoratore straniero neo-assunto. Non potendo entrare in Italia che avendo già un contratto di lavoro alla mano, era praticamente impossibile che il datore di lavoro assumesse qualcuno alla cieca. L'unica alternativa era di assumere qualcuno già presente clandestinamente nel Paese, alimentando così di fatto il fenomeno dell'illegalità.

<sup>282</sup> Secondo l'attuale regolamentazione del diritto di asilo la domanda deve pervenire al primo Paese sicuro incontrato. Per questa via diventa facile spostare all'esterno l'onere dell'accoglienza, strategia che ha portato, fra il 1997 e il 2001, a far esplodere le richieste di asilo presentate dalla Repubblica Ceca: da circa 2.000 a oltre 18.000 (e in Slovacchia dalle 506 presentate nel 1998 alle 9.739 nel 2002).

Si veda Pastore F., *Dobbiamo temere le migrazioni?*, op. cit., pp. 91-116.

<sup>283</sup> Forti O., Di Marco M., Pittau F., *Immigrazione e modifiche legislative: dai dati alla antropologia*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*. Rivista trimestrale promossa dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e da Magistratura democratica, Angeli, giugno 2003, pp. 11-25.

Con oltre 700.000 domande, quella seguita alla legge 189 del 2002 si attesta come una delle più imponenti operazioni di regolarizzazione della storia mondiale, seconda solo a quella operata negli Stati Uniti con l'Immigration Reform and Control Act del 1986, con 2.7 milioni di beneficiari<sup>284</sup>.

Il problema che prevale in Italia non consiste nel ridurre l'immigrazione, ma nell'aumentare la quota di migranti "regolari" e combattere gli sbarchi e gli attraversamenti clandestini. La rigidità delle procedure per ottenere il permesso di soggiorno e l'inadeguatezza delle attuali quote annuali legalmente previste, impediscono che l'incontro fra domanda e offerta di lavoro si realizzi e non rispondono né alle esigenze attuali del mercato del lavoro né alla semplificazione sperata dalle imprese<sup>285</sup>.

L'accoglienza degli immigrati rappresenta un'esigenza strutturale del mercato del lavoro. Nel nostro sistema produttivo esistono tuttora dei lavori che gli italiani non sono più disposti a svolgere, lavori cosiddetti "poveri", sia nell'industria che nel basso terziario metropolitano, sia nell'agricoltura, sia nell'assistenza, sono tutti in espansione. Al contrario, è diminuita la disponibilità italiana ad accollarsi l'onere della loro esecuzione, per ragioni di declino demografico, aumento della scolarizzazione, protezione familiare e basso status del lavoro manuale nel nostro sistema socio-culturale. Il ricorso al lavoro immigrato rappresenta quindi uno sbocco naturale vista la difficoltà a reperire manodopera in tutti questi settori; ma questo ricorso non si ripercuote negativamente sull'offerta di lavoro italiana. Poiché i lavoratori italiani non sono spesso disposti a svolgere alcune categorie di lavori, il lavoro immigrato serve a sopperire a queste mancanze del sistema produttivo, che altrimenti sarebbe costretto a rivedere gli standard di crescita e produttività. In

---

<sup>284</sup> In vent'anni, tra il 1982 e il 2001, i procedimenti di regolarizzazione succedutisi hanno consentito l'emersione di oltre 800.000 persone. A livello di Unione europea si suppone che ogni anno ci siano circa 500.000 immigrati irregolari in più. Si tratta di valori stimati, come per l'Italia, indipendentemente dalle regolarizzazioni, non si ha conoscenza completa del numero di immigrati presenti nel Paese.

<sup>285</sup> Pezzotta S., *Le point de vue de la Cisl sur l'Italie*, da *Quelques regards sur les syndicats et la question migratoire*, *Travail et migrations*, Migrations Société, op. cit., pp. 129-137.



questo senso l'immigrazione rappresenta un'alternativa alla delocalizzazione produttiva, cioè al trasferimento della produzione in un contesto più conveniente. In relazione a questo si aprono alcuni dibattiti: in primo luogo ci si chiede fino a che punto sia giusto pensare ai lavoratori stranieri in termini di funzionalità, cioè se sia giusto confinarli in lavori meno remunerativi (come è avvenuto fino ad ora in Italia)<sup>286</sup>. Si tratta di un sistema che ha facilitato l'inserimento lavorativo, ma si dimenticano in questo modo le competenze educative e professionali che potrebbero essere meglio impiegate. Si dimentica altresì che i migranti sono persone intraprendenti, che se all'inizio si accontentano di qualunque mansione pur di rimanere nel Paese di destinazione, non saranno disposti a farlo per sempre<sup>287</sup>.

È facile inoltre pensare che ci sia del lavoro clandestino perché ci sono dei datori di lavoro che approfittano della presenza di stranieri in posizione irregolare. Tuttavia, per quanto gli immigrati rappresentino dei soggetti socialmente e politicamente deboli perché contrattualmente fragili, se le quote annuali sono assolutamente insufficienti a far fronte ad un fenomeno in continua crescita, le imprese stesse si vengono a trovare nell'impossibilità di far emergere i lavoratori stranieri in "nero" e questo pone gli imprenditori davanti ad una serie di domande: ridurre la produzione per non incorrere nell'illegalità o assumere irregolari e clandestini per mantenere costanti o far crescere gli standard produttivi e di conseguenza l'economia nazionale. Fino a quando la legislazione non sarà sufficientemente preparata ad affrontare la questione immigrazione in modo organico ed esaustivo gli imprenditori italiani continueranno a trovarsi di fronte a questo bivio<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> I lavoratori immigrati si trovano spesso a svolgere le mansioni classificate con le tre D: dirty, dangerous, demanding, cioè sporchi, pericolosi, e che sono maggiormente richiesti sul mercato del lavoro nazionale.

<sup>287</sup> Si tratta di uno scarto tra capitale umano posseduto e competenze professionali utilizzate. Si veda Ambrosini M., *Un apporto controverso: il dibattito sul lavoro immigrato in Italia*, in Vita e Pensiero, n. 5/2000, Milano, pp. 487-500.

<sup>288</sup> Pastore F., *Dobbiamo temere le migrazioni?*, op. cit., pp. 51-90.

#### **4.4 Sulla via dell'allargamento: la frontiera italo-slovena come alternativa agli sbarchi sulle coste.**

A partire dal 1° maggio 2004 la Slovenia entrerà a tutti gli effetti nell'Unione europea. Con circa due milioni di abitanti, la posizione geografica la porta ad essere da sempre legata all'Italia, all'Austria, e agli altri Paesi della penisola balcanica. Dopo la caduta della cortina di ferro, è il primo Stato a proclamarsi indipendente dalla Repubblica di Jugoslavia per cercare nuova collocazione accanto ai Paesi dell'allora Comunità europea<sup>289</sup>.

Dai primi anni '90 ad oggi numerosi progetti hanno coinvolto strategicamente l'area balcanica, fra i quali, di particolare rilevanza risulta la costruzione a Gorizia di un nodo intermodale direttamente collegato alla realizzazione del "Corridoio n. 5"<sup>290</sup>.

Questo asse, che permetterà il collegamento Trieste-Lubiana-Budapest-Kiev<sup>291</sup>, consentirà di avere un contatto diretto fra la Nuova Europa e il sistema economico asiatico, elevando il porto di Trieste ad importante centro marittimo e terrestre di smistamento, punto di snodo tra scambi comunitari ed extra-comunitari fra Paesi del Mediterraneo, del Nord Africa e del Medio-Oriente.

A rendere Trieste economicamente vantaggiosa è la distanza dalle principali capitali dell'Europa centro-orientale, di gran lunga inferiore rispetto alla distanza fra queste e i sistemi portuali del Nord Europa. Tuttavia, considerando che Trieste potrebbe essere sostituita da un'altra città costiera (per esempio Capodistria -Rijeka), gli accordi internazionali per la costruzione delle infrastrutture necessarie si stanno rivelando di difficile attuazione.<sup>292</sup>

---

<sup>289</sup> Commissione europea, *Prosegue l'allargamento dell'Unione europea*, op. cit., pp. 5-8.

<sup>290</sup> Giorgio D., D'Acunto G., Di Roma P. (intervista a), *Nuovi mercati dell'Est*, in *Oltre Frontiera*, op. cit., pp. 14-17.

<sup>291</sup> La parte occidentale del corridoio dovrebbe collegare in un unico progetto Lisbona, Madrid, Barcellona, Lione e Torino. Rif. al documento n. 22 (*Il corridoio V*), a p. 144.

<sup>292</sup> Sema A., *Nafraga a Trieste il sogno del baricentro*, in *Il nostro Oriente*, Limes, op. cit., pp. 103-111; Martial E., *A Lione si dorme, a Lubiana si corre*, in *Il nostro Oriente*, op. cit., pp. 161-167.

Per quanto concerne le specificità della frontiera italo-slovena, dobbiamo considerare che la regione balcanica rappresenta un bacino migratorio di importanza decisiva per l'Italia, non solo per i flussi in transito (dall'Est-Europa in genere, e da Paesi del Nord Africa e dell'Asia), ma anche per quelli generati *in loco*. Si tratta di una valutazione confermata da diversi indicatori, riferiti sia all'immigrazione regolare che a quella clandestina. Un parametro utile è fornito dall'andamento dei visti rilasciati annualmente dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane a cittadini est-europei<sup>293</sup>.

In base ai dati raccolti dal ministero degli Affari esteri, la maggior parte dei Paesi cui vengono rilasciati visti di ingresso, fa parte dell'Europa orientale, con un forte incremento del numero complessivo di visti concessi. Tramite l'analisi quantitativa dei permessi di soggiorno rilasciati dalle autorità italiane nel 2002 emerge che tra il 2001 e il 2002 la presenza regolare in Italia è aumentata di oltre il 10%, valore che per le comunità provenienti dall'Europa orientale diventa ancora più elevato: 15.5%. La maggiore propensione alla crescita della presenza est-europea dipende principalmente dagli aumenti molto forti registrati per alcune provenienze balcaniche: all'inizio del 2003 i romeni regolarmente presenti in Italia erano aumentati annualmente del 33.5%, e i cittadini macedoni del 18.5%<sup>294</sup>.

È andando ad analizzare i dati forniti dal ministero degli Esteri sulle domande di regolarizzazione che abbiamo una prima indiretta immagine della propensione all'irregolarità per ciascuna comunità internazionale, propensione particolarmente elevata, come abbiamo riportato, per i cittadini di alcuni Paesi balcanici<sup>295</sup>.

---

<sup>293</sup> Rif. ai documenti n. 32 A e B (*Le più importanti comunità straniere in Italia, confronti fra il 1999 e il 2002*) e il documento n. 33 (*Visti di ingresso in Italia secondo il Paese di cittadinanza*), in allegato a p. 159 e 161.

<sup>294</sup> Per alcune nazionalità (in particolare Albania e Romania), una quota rilevante dell'incremento annuo registrato fra il 2000 e il 2003 è costituita da strascichi della procedura di regolarizzazione avviata nel 1998.

<sup>295</sup> Rif. al documento n. 33 B in (*Domande di regolarizzazione presentate nel 1998, per cittadinanza*), in allegato a p. 161.

Il potenziamento dei controlli alle frontiere, verso il quale si sta concentrando una quota rilevante degli aiuti concessi dall'Unione, rende sempre più difficile e rischioso l'ingresso clandestino "autogestito"<sup>296</sup>. Per quanto concerne l'intensificazione dei controlli, non solo a proposito della penisola italiana, ma per tutti i Paesi dell'Unione che si trovano a dover fare i conti con un confine esterno, una quota crescente di migranti "forzati" (profughi richiedenti asilo), si trova oggi costretta a percorrere vie clandestine, avvalendosi dei servizi di trafficanti e favoreggiatori, per trovare un Paese disposto ad offrire protezione<sup>297</sup>. Il ruolo delle organizzazioni criminali specializzate ne risulta oggettivamente rafforzato, come suggerisce la crescita costante del numero delle denunce e degli arresti, effettuati in Italia negli ultimi anni, per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, dei quali una quota rilevante riguarda cittadini dei Paesi dell'Europa orientale<sup>298</sup>.

La mobilità legale fra Europa dell'Est ed Italia appare quindi elevata e in ulteriore aumento, in arrivo nel nostro Paese attraverso la frontiera italo-slovena. Poiché la particolarità della Slovenia è quella di presentare una frontiera meridionale alquanto porosa, cioè di facile attraversamento sia per i migranti clandestini sia per traffici illeciti di altro tipo, solo quando essa avrà adempiuto all'onere di rafforzare i controlli, in modo tale da rendere sicuro il confine esterno dell'Unione, l'Italia potrà aprire il valico italo-sloveno (comunque sotto la supervisione dell'Unione, che deciderà attraverso il Consiglio europeo quando questo potrà verificarsi). Nel frattempo

---

<sup>296</sup> Per un tentativo di classificazione delle modalità di ingresso clandestino e delle organizzazioni operanti in questo settore criminale, con riferimento alla realtà italiana, si rinvia a Pastore F., Romani P., Sciortino G., *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta*, in Working paper n. 5, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli affari sociali, Roma, 2000.

<sup>297</sup> Morrison J., *The trafficking and the smuggling of refugees. The end game in European asylum policy?*, rapporto per l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Ginevra, 2000.

<sup>298</sup> Rif. al documento n. 40 (*Arrestati e denunciati per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina*), in allegato a p. 175.

essa rappresenta, proprio per la sua collocazione geografica, una comoda alternativa agli sbarchi di massa sulle coste italiane<sup>299</sup>.

L'intensificazione dei controlli nell'Adriatico meridionale e il potenziamento della cooperazione nell'ambito del controllo dei flussi provenienti dall'Albania, sta cominciando a produrre effetti tangibili: il numero degli immigrati clandestini intercettati al momento dello sbarco sulle coste pugliesi, che era cresciuto da 28.458 nel 1998 a 46.481 nel 1999, è sceso a 18.990 nel 2000, 19.320 nel 2002, 11.670 nel 2003<sup>300</sup>. Tuttavia, a dimostrazione del carattere ormai fortemente integrato del mercato degli interessi illegali e della notevole flessibilità operativa delle organizzazioni criminali operanti in questo campo, la pressione migratoria si è intensificata su un nuovo versante: la frontiera italo-slovena, come dimostrano i dati relativi ai "rintracci" di clandestini nell'area di confine<sup>301</sup>. I flussi provenienti dall'area balcanica spingono tutti sull'entrata tramite questa frontiera, in particolare nella zona di Gorizia, dove i controlli effettuati dalle forze di polizia risultano più severi.

Essendo la Slovenia ancora Paese di transito per giungere nell'Ue-15, anche qui le richieste di asilo (per effetto della legge per cui la richiesta deve essere inoltrata nel primo Paese sicuro attraversato), sono in crescita esponenziale: nel 2000 hanno raggiunto un ammontare di 94.000 richieste, con il tasso pro capite più elevato fra tutti i Paesi industrializzati<sup>302</sup>. Si tratta di un esempio di come le dinamiche relative all'immigrazione possano andare a pesare

---

<sup>299</sup> Celi L., D'Amico S., *Come difendere le nostre frontiere nell'Europa a 25*, in Italia stile libero, op. cit., pp. 95-102.

<sup>300</sup> Rif. al documento n. 40 A (*Due anni di sbarchi*), in allegato a p. 175. Per quanto riguarda le province di Crotone e Reggio Calabria, gli sbarchi sono cresciuti dagli 848 del 1998, a 1.545 del 1999, a 5.045 del 2000; per quanto riguarda la Sicilia, dopo essere calati da 8.828 nel 1998 a 1.973 nel 1999 sono aumentati a 2.782 nel 2000.

<sup>301</sup> Sono stati rintracciati 2.564 clandestini nel 1998, 6.068 nel 1999 e 18.044 nel 2000. Secondo stime effettuate dalla Direzione distrettuale del Tribunale di Trieste sulla base di un'intensa attività investigativa, gli ingressi clandestini in Italia attraverso il confine italo-sloveno sarebbero circa 35.000 l'anno.

<sup>302</sup> In Italia lo stesso rapporto è stato dello 0.3% , ridottosi nel 2002 allo 0.1%.

significativamente su Stati, come la Slovenia, scarsamente popolati, e in questo modo andare ad incidere sulle dinamiche demografiche<sup>303</sup>.

La soppressione del confine con questa repubblica balcanica comporterà una contrazione di tutti quei servizi di controllo previsti per il transito delle merci, ragione per cui l'attività di alcuni uffici doganali, da maggio 2004, subirà una sensibile riduzione; sarà in particolare la realtà socio-economica del territorio adiacente Gorizia, a sperimentare i cambiamenti più rilevanti. Per ciò che riguarda le sue attività doganali e la riconversione dell'apparato trasfrontaliero, la Direzione Regionale ha già avviato un coordinamento con gli enti territoriali e le categorie professionali, per la realizzazione e la valorizzazione di tutti i progetti che concernono le città di Gorizia e Nova Gorica. Tuttavia, per quanto l'entrata della Slovenia nell'Unione europea rappresenti un passo importante ed un'ulteriore tappa nella costruzione di uno spazio comunitario, l'acquisizione dello status di membro non cambierà, almeno per il momento, i controlli che alla frontiera vengono svolti nei confronti delle persone<sup>304</sup>. La causa è la già citata necessità di maggiore sicurezza dei confini esterni all'Unione; ma per quanto solamente quest'ultima possa decidere quando le barriere potranno davvero cadere, per realizzare il proposito di uno spazio in cui libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone possano incontrarsi, i dieci futuri membri temono di essere classificati come membri di serie B, con capacità decisionali ridotte rispetto al nucleo dei fondatori<sup>305</sup>.

## **CONCLUSIONI**

Affrontare il fenomeno immigrazione significa in primo luogo prendere coscienza delle sue svariate sfaccettature. Significa

---

<sup>303</sup> Come abbiamo già sottolineato, anche in Italia l'incremento della popolazione registrato dall'ultimo censimento è dovuto essenzialmente alla componente migratoria. Conte M. S., *L'Italia ai raggi X*, in Repubblica del 17 dicembre 2003.

<sup>304</sup> Soltanto il Consiglio europeo potrà pronunciarsi sul momento in cui i confini interni all'Unione ed interessanti i nuovi Stati membri, potranno cadere. I periodi di studio andranno di due anni in due anni, si rimanda al § 3.3 *All'origine del problema, tempi e modi per la convergenza*.

<sup>305</sup> Bonanni A., *Le due visioni dell'Unione*, in Repubblica del 17 dicembre 2003.

analizzarne la portata a livello mondiale per poi localizzarlo nel contesto di interesse, che per questo lavoro è stato l'Europa dell'Unione con un particolare attenzione al caso italiano. Significa familiarizzare con i numeri: comprendere quanto è ampio e quanto incide sulle dinamiche globali, per capire se l'idea che orde di migranti possano invadere lo spazio Europa abbia o meno fondamento. Significa sondare la costruzione dello spazio "Schengen", vedere come è stata costruita quell'area che oggi permette ad ognuno di noi di viaggiare, lavorare, studiare all'estero.

Ed è facendo tutto questo che si scopre quanto le migrazioni caratterizzino ogni giorno in misura maggiore l'intero pianeta, quanto interessino l'Europa e quanto siano cresciute in misura esponenziale per l'Italia in tre soli decenni. È facendo questo che si riesce a capire quanto si tratti di un fenomeno effimero e di difficile valutazione, perché non tutte le varianti possono essere misurate e perché i numeri spesso sfuggono alle vie della legalità dato che per realizzare il sogno di una vita migliore spesso non c'è legge che tenga. È facendo questo che ci si accorge di quanto questo processo possa risultare distorto da un'opinione pubblica scarsamente o erroneamente informata, e di quanto la costruzione di un'identità comune, nazionale o europea, agognata per decenni ma mai davvero sentita, sia improvvisamente divenuta un'ancora a cui attaccarsi per non andare alla deriva in mezzo alla tempesta dell'invasione di "altri".

Nel mondo i migranti hanno superato la quota di 175 milioni. È un dato che non può più essere ignorato nelle politiche migratorie di ogni Paese.

In Europa, dalla loro creazione la Comunità europea prima, l'Unione ora, hanno rappresentato il sogno del benessere, perché guidate da Stati economicamente forti. Dopo la caduta del muro di Berlino, la prospettiva dell'entrata in questo organismo sovranazionale è stata per le Repubbliche ex-comuniste un progetto cui legarsi per un futuro migliore, per ottenere fondi con cui aiutare l'economia prostrata del Paese, per avere una guida forte che trainasse la ricostruzione di uno Stato di diritto e di uno Stato sociale.

Ora che si avvicina il momento del passo decisivo, cioè della concretizzazione di quanto costruito nel corso dell'ultimo decennio, le paure si moltiplicano: da parte dei dieci futuri membri il timore di non vedere riconosciuto loro un reale peso decisionale, da parte del nucleo originario dei fondatori l'idea che possa verificarsi un rallentamento della crescita, che le nuove economie in crescita possano dimostrarsi competitive al punto di causare delocalizzazioni produttive importanti, e soprattutto che in molti possano oltrepassare il confine (interno) minacciando l'occupazione nazionale.

Premesso che le barriere intra-comunitarie con i dieci nuovi membri sono ancora lontane dal cadere, l'analisi dei differenziali di reddito permette di dedurre che ci sarà un certo flusso migratorio verso i Paesi dell'Ue-15, sia originatosi in loco negli Stati aderenti, sia generatosi in Paesi terzi e in transito attraverso questi. Non è facile quantificarne la portata, in ragione delle numerose variabili in gioco e della variabilità delle condizioni che vanno ad influenzare il fenomeno (velocità dello sviluppo economico e della convergenza, variabilità del potere di acquisto, ecc.), ma è chiaro che una mobilità quantitativamente non trascurabile si verificherà.

Ricadute si avranno internamente alle piccole Repubbliche dell'Europa orientale, con una certa riduzione della popolazione nazionale, ed un corrispondente aumento demografico nei Paesi di immigrazione. Per quanto riguarda la popolazione emigrata dai nuovi Stati membri, questa dovrebbe a sua volta essere sostituita dagli immigrati di Paesi terzi, che in virtù della legge sulla domanda di asilo, dovrebbero potersi stabilire in questi ultimi. Per quanto riguarda invece gli attuali membri dell'Ue-15, presentando essi delle problematiche a livello di *welfare state*, l'immigrazione dovrebbe consentire un miglioramento dello stato sociale. Demograficamente si troverebbe linfa vitale per sopperire al mancato rinnovo generazionale interno e si migliorerebbe il problema dell'invecchiamento della popolazione e dell'indice di dipendenza, dato che l'arrivo di persone in età lavorativa consente il mantenimento degli attuali standard produttivi, e permette il



finanziamento della previdenza sociale e pensionistica evitando l'allungamento della contribuzione individuale, materia che sta divenendo scottante nel dibattito politico pubblico di alcuni Paesi, fra cui la stessa Italia.

Il problema più aperto rimane per ora il modo di affrontare la questione da parte della normativa in vigore. Si tratta ancora di una legislazione meramente nazionale, poiché a livello centrale europeo, per quanto le iniziative multilaterali siano promettenti per un futuro prossimo, l'attualità rimane regolata da direttive e convenzioni che rimandano alla regolamentazione nazionale di ogni singolo Stato. Fra i Paesi che più di altri si trovano impreparati di fronte al fenomeno migratorio, l'Italia è un esempio eccezionale di come le politiche pubbliche si siano rifiutate di vedere nell'immigrazione un carattere di stabilità, e la abbiano sempre considerata un fenomeno temporaneo e non rilevante.

Per la nostra penisola, ma anche per i futuri Stati membri (in cui è in corso una transizione migratoria da Paesi di emigrazione a Paesi di transito e di immigrazione), preme la necessità di trovare nuova regolamentazione alla questione, senza ignorare le varie sfaccettature e le ricadute sociali. Lo scarto qualitativo consiste nel prendere atto dell'importanza dell'immigrazione per le economie nazionali, a cominciare dal fatto che permettono di evitare delocalizzazioni produttive in Paesi a maggiore convenienza economica, oltre che aiutare assestamenti generazionali ed evitare il declino demografico oltre a quello economico; ma la lacuna maggiore rimane il mancato riguardo all'integrazione dei lavoratori stranieri, che sempre più spesso tornano ad essere definiti *wanted but not welcome*, come nel passato, quando erano necessari, quindi voluti per sopperire alle carenze interne di manodopera, ma non benvenuti, e come allora, anche l'attuale fase di migrazione internazionale può essere sintetizzata nell'apofteuismo di Max Frisch: "volevamo braccia, sono arrivate delle persone". La realtà mostra che il recente passato di nazioni come l'Italia, nazioni che hanno conosciuto un secolo intero di emigrazioni con un esodo complessivo che si aggira intorno ai 30 milioni di persone, hanno già dimenticato come altri Paesi

accoglievano i nostri emigranti, come gli italiani erano da tutti considerati gente "brutta".

Dalla fine degli anni Settanta l'approccio più comune in materia di immigrazione è stato di chiudere le frontiere, perché dopo che l'immigrazione era stata incoraggiata per popolamento o semplicemente per necessità produttive, si è decisa un'inversione di rotta. Eppure, l'idea di immigrazione zero non è una politica, è una mancanza di politica che ha lasciato al mercato della manodopera delle forze inorganizzate. Contrariamente a quanto ci si voleva aspettare, tutto questo non ha causato una crescita zero dei flussi migratori, ma al contrario un aumento dell'immigrazione, e per di più un aumento dell'immigrazione illegale dato che le vie della legalità non erano più percorribili.

La riflessione che viene spontanea, dopo aver analizzato statistiche, grafici, tabelle, dopo aver confrontato le situazioni interne attuali di ogni Stato appartenente all'Unione europea, è che la paura dell'altro continua a generare mostri, e tuttavia che quella paura non è frutto di conoscenze oggettive, è piuttosto figlia di visioni filtrate e parziali della realtà.

Decenni di fughe all'estero in cerca di un'occupazione dovrebbero aver insegnato all'Italia più che ad altri come l'immigrazione possa essere una grande risorsa, in fondo sono molti i nostri connazionali ad aver fatto fortuna all'estero e a costituire tuttora dei chiari esempi. La speranza è quindi che preso atto dell'importanza strutturale del fenomeno, l'Unione europea riesca, attraverso le maglie dei governi nazionali, a dare chiara valorizzazione ad una dimensione ormai non più nuova e soprattutto destinata ad affermarsi con sempre maggiore vigore.