



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Studi Linguistici e Letterari

Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali

Corso di Laurea Magistrale in
Lingue Moderne per la Comunicazione e la Cooperazione Internazionale
Classe LM-38

Tesi di Laurea

Le relazioni tra Italia e Repubblica Federale tedesca in materia di circolazione dei lavoratori (1945-1986).

Relatrice

Prof. ssa Elena Calandri

Laureanda

Sarah Lavelli

n° matr.1061711 / LMLCC

Anno Accademico 2014 / 2015

Alla mia Mamma, al mio Papà e a Daniela.

“ Wir sind die Summe all dessen, was vor uns geschah,
all dessen, was unter unseren Augen getan wurde,
all dessen, was uns angetan wurde.
Wir sind jeder Mensch und jedes Ding,
dessen Dasein unseres beeinflusste
oder von uns beeinflusst wurde.

Wir sind alles was geschieht, nachdem wir nicht mehr sind
Und was nicht geschähe, wenn wir nicht gekommen wären“

(*Almanya- Willkommen in Deutschland*, Y. Şamdereli, Germania, 2011)

INDICE

Introduzione	p.5
1. La fine della seconda guerra mondiale e l'inizio di un cammino europeo.	
1.1. La Germania alla fine della guerra.	
1.1.1. La divisione della Germania.	p.17
1.1.2. Il Piano Marshall.	p.20
1.2. La situazione economico politica italiana: l'esigenza di ricostruire la nazione dopo la guerra e la spinta politica verso l'emigrazione.	p.24
1.3. Il Piano Schuman e i primi passi verso l'unificazione europea.	p.29
1.4. La Conferenza di Messina.	p.32
2. Italia e Germania: dall'accordo bilaterale italo-tedesco del 1955 allo stop ai reclutamenti nel 1973.	
2.1. Le trattative italo-tedesche del 1954-1955 e la stipulazione dell' <i>Anwerbevertrag</i> per il trasferimento di lavoratori italiani in Germania.	p.37
2.2. Il Trattato di Roma e la nascita della CEE.	p.47
2.3. L'emigrazione italiana in Germania.	
2.3.1. Il problema irrisolto della questione meridionale e la spinta ad emigrare.	p.48
2.3.2. <i>Gastarbeiter</i> : la vita dei lavoratori italiani in Germania.	p.50
2.4. Le tre tappe per l'attuazione della libertà di circolazione e le conseguenze per la manodopera italiana nella Repubblica Federale Tedesca.	p.59
2.5. La migrazione interna e la fine del flusso migratorio italiano.	p.66
2.6. Lo stop ai reclutamenti nella Repubblica Federale Tedesca.	p.74

3. La chiusura dell'epoca migratoria e la sfida per l'integrazione.

- 3.1. La Germania: un trionfo di restrizione, incoraggiamento al ritorno e integrazione. p.81
- 3.2. Italia: da paese di emigrazione a paese di immigrazione. p.92

4. Gli Accordi di Schengen.

- 4.1. Il graduale abbattimento delle frontiere. p.105
- 4.2. Il ruolo tedesco e italiano negli accordi di Schengen. p.113

Conclusioni p.125

Bibliografia p.131

Riassunto p.135

INTRODUZIONE

Il punto di partenza dell'elaborato finale *Le relazioni tra Italia e Repubblica Federale tedesca in materia di circolazione dei lavoratori (1945-1986)* è stata l'osservazione di un fenomeno che, purtroppo, è tornato ad essere molto attuale negli ultimi anni, cioè la fuga dei lavoratori italiani all'estero. Negli ultimi anni infatti, in particolare tra il 2007 e il 2013, a causa della crisi economica si è registrato un aumento del flusso migratorio di italiani verso l'estero. Pare che i trasferimenti all'estero degli ultimi anni non riflettano solamente il fenomeno della "fuga dei cervelli", ma che in presenza di un tasso di disoccupazione generalmente alto, coloro che migrano all'estero siano disposti ad accettare anche occupazioni poche remunerative. Non solo, il fenomeno migratorio verso l'estero ha riguardato in maniera sempre più ampia tutte le fasce di età, anche quelle più avanzate.

Ma come mai oggi possiamo muoverci liberamente all'interno della Comunità europea, tanto da decidere di trasferirci e cercare lavoro in un altro stato? Da cosa è stato reso possibile? La circolazione dei lavoratori è da molti decenni un tratto caratteristico della storia italiana e europea, ma è soltanto negli ultimi decenni che, nel quadro del processo di integrazione europea, tale circolazione è stata regolata in maniera via via più liberale e uniforme. Tale processo ha visto protagoniste le istituzioni europee, ma anche gli stati nazionali che del processo di integrazione sono stati attori fondamentali.

Questa tesi si è proposta dunque di analizzare in particolare i ruoli di Italia e Repubblica Federale tedesca nell'evoluzione della questione migratoria nella seconda metà del ventesimo secolo. La Germania è da diversi decenni una meta molto ambita per i migranti economici e richiedenti asilo di tutto il mondo. Anche per i lavoratori italiani essa è stata una meta privilegiata, sia per l'attrattiva dal punto di vista economico, sia a causa della vicinanza geografica, che ha reso molti dei trasferimenti in Germania temporanei e non definitivi. Tuttavia la Germania in passato è stata nazione di emigranti, la sua storia post-1945 è stata segnata profondamente dai movimenti di popolazioni seguiti alla sconfitta del 1945. D'altra parte le migrazioni italiane hanno avuto un andamento discontinuo e l'Italia rappresenta un caso interessante di paese che nella seconda metà del ventesimo secolo si è trasformato da paese "di

invio” a paese “di destinazione”. I quarant’anni oggetto di questa ricerca permettono dunque di analizzare una relazione bilaterale attraverso fasi diverse: un rapporto di crescente interdipendenza e integrazione, che si è sviluppato sullo sfondo di mutamenti profondi del sistema internazionale dei movimenti migratori, a loro volta riflesso di trasformazioni economiche, sociali e culturali.

Partendo da tutti questi presupposti, il primo passo è stato analizzare singolarmente la situazione economica italiana e tedesca fra il 1945 e il 1955, anno della stipulazione dell’*Anwerbevertrag*, il primo trattato bilaterale postbellico che regolamentava l’invio di lavoratori italiani nella RFT. L’obiettivo era capire il punto di partenza economico e politico di entrambe le nazioni e ricordare alcuni fatti che si rivelarono molto importanti sia per la crescita economica delle nazioni in questione, sia per la costruzione della futura Comunità europea.

Come sappiamo, la Germania uscì dal secondo conflitto mondiale sconfitta. Per evitare che potesse minare nuovamente la stabilità europea, essa venne divisa in zone di occupazione militare in mano ai quattro maggiori vincitori alleati. A causa di divergenza tra gli alleati stessi, la Germania finì per trovarsi a pochi anni dalla fine della guerra divisa in due stati: il 23 maggio 1949 venne istituita la Repubblica federale tedesca con capitale Bonn, mentre il 7 ottobre 1949 nacque la Repubblica democratica tedesca con capitale Berlino Est.

L’Italia a sua volta uscì dal secondo conflitto mondiale distrutta. Il nuovo governo, eletto dopo le prime elezioni libere nel 1948, decise di incoraggiare i cittadini italiani a cercare temporaneamente un’occupazione all’estero e si impegnò fin da subito nel cercare di creare insieme agli altri stati europei un’area di libero scambio in cui anche i lavoratori potessero circolare. L’obiettivo del governo italiano di portare in pareggio il saldo della bilancia dei pagamenti assegnava un ruolo importante alle rimesse che venivano dai lavoratori italiani all’estero. Si riteneva anche che l’emigrazione potesse alleviare il peso della disoccupazione in patria.

Nell’immediato dopoguerra entrambe le nazioni godettero degli aiuti del Piano Marshall. La Repubblica federale, grazie agli aiuti del Piano Marshall triplicò la produzione, ridusse la disoccupazione, sestuplicò le esportazioni e il PIL crebbe ad un tasso medio del 7,9% annuo.

Nel frattempo, a livello europeo, si muovevano i primi passi verso la costruzione dell’odierna Comunità europea. Il 18 aprile 1951, a Parigi, sei paesi - Francia, Repubblica federale tedesca, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo- firmavano il trattato che li impegnava

a unire la produzione del settore carbo-siderurgico sotto il controllo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. I firmatari si impegnavano dunque ad eliminare tutte le tariffe sulla produzione carbo-siderurgica e creare un libero mercato del lavoro per le industrie coinvolte.

Con l'obiettivo di favorire la creazione di un mercato comune, nel giugno 1955 si tenne poi una conferenza a Messina tra i paesi della CECA. Le richieste dei diversi stati erano cambiate; nel nostro caso, nonostante l'Italia avesse sempre fra i propri obiettivi l'ottenimento della libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'area comunitaria, i delegati italiani alla conferenza di Messina richiesero innanzitutto la riduzione dello squilibrio economico tra Nord e Sud, dal momento che la preoccupazione italiana più grande era che la concorrenza internazionale avrebbe rischiato di bloccare la crescita delle aree più povere e meno sviluppate sul nascere (quindi anche le regioni del Sud Italia). Per questo motivo, quello che i delegati italiani chiedevano era che il Mercato comune dovesse fungere da sostegno per la crescita strutturale dell'economia italiana. In questo contesto, la libera circolazione dei lavoratori veniva posta comunque come un fattore di notevole importanza, ma non assolutamente prioritaria, dal momento in cui si supponeva che l'apertura del mercato avrebbe in ogni caso portato a una circolazione più libera sul suolo comunitario. Anche la politica della Repubblica federale tedesca era ora molto più in linea con quella italiana per quanto riguardava le richieste della libera circolazione di manodopera, poiché a causa della penuria di manodopera in patria era costretta a cercare forza lavoro all'estero per stare al passo con la veloce ripresa economica.

Chiarito nel Capitolo 1 il contesto economico e politico in cui si collocano gli eventi, il Capitolo 2 affronta il periodo che va dal 1955 al 1973. Sono due date importanti per l'emigrazione italiana: la prima rappresenta l'anno della firma dell'*Anwerbevertrag* che diede il via ufficiale al flusso di lavoratori italiani in Germania, mentre il 1973 rappresenta formalmente la fine della fase di maggior espansione del fenomeno migratorio in direzione della Repubblica federale tedesca, ma più in generale della fase di espansione e liberalizzazione del mercato dei lavoratori in Europa. L'obiettivo del capitolo è analizzare nel dettaglio le trattative tra il governo italiano e tedesco prima della firma degli accordi bilaterali e capire come avveniva il processo migratorio. Le trattative, infatti, cominciarono già verso la fine del 1953, quando il governo italiano chiese a quello tedesco di occupare lavoratori stagionali italiani per compensare la diminuzione costante delle esportazioni italiane in Germania e il conseguente aumento del saldo passivo nella bilancia dei pagamenti italiana. Ma ancora nel 1954 il governo tedesco non reputava necessario stringere un accordo con l'Italia, a causa degli alti tassi di

disoccupazione esistenti nel settore agricolo tedesco. L'amministrazione tedesca era perfettamente consapevole che un accordo di questo tipo avrebbe potuto alterare la stabilità sociale interna; la priorità doveva essere lasciata alla manodopera locale e la forza lavoro straniera doveva essere considerata solo come un'integrazione nel momento del bisogno. La svolta avvenne nel novembre del 1955, quando il ministero del Lavoro tedesco stimò che per l'anno successivo la manodopera locale non sarebbe stata sufficiente e che l'economia tedesca avrebbe avuto bisogno di circa 800.000 lavoratori. Questo fabbisogno di manodopera sarebbe stato colmato dai disoccupati, dai migranti rimpatriati nella Repubblica federale, dai tedeschi provenienti dalla Repubblica democratica: ma sarebbero rimasti ancora necessari secondo il ministero circa 20.000 lavoratori stranieri. Così, il 20 dicembre 1955, a Roma, venne firmato dal ministro del Lavoro tedesco Storch e dal ministro degli Esteri italiano Martino l'accordo che dava ufficialmente il via all'invio di forza lavoro dall'Italia in Germania. La stipulazione dell'accordo bilaterale venne considerato un grande trionfo dal governo italiano.

Dopo la prima parte di analisi delle trattative, nel capitolo viene proposta un'analisi delle condizioni di vita dei lavoratori ospiti, sulle loro difficoltà e sulla percezione reciproca tra popolazione locale e *Gastarbeiter*. Il termine *Gastarbeiter* è stato considerato dalla letteratura di per sé indicativo: esso significa letteralmente “ lavoratore ospite” e andava ad indicare tutte le persone che cercavano lavoro in Germania, pur non essendo di nazionalità tedesca. Erano quindi considerate ospiti, sia perché chiamati dalle autorità tedesche tramite la stipulazione di accordi bilaterali, sia perché, grazie al modello di rotazione, la loro permanenza era limitata nel tempo. Come sottolinea un'indagine statistica promossa dall'Associazione Nazionale Famiglie Emigranti (ANFE) del 1967 la scarsa qualifica professionale era percepita dal 65% degli italiani come una delle grandi difficoltà da superare al momento dell'arrivo nel paese ospite. A quest'ultima si aggiungevano in misura ancora maggiore le difficoltà linguistiche, percepite dal 92% degli italiani migranti (in particolare proprio da coloro che si recavano in paesi di lingua tedesca) come impedimento sul luogo di lavoro e nelle relazioni sociali, e le difficoltà (75% degli intervistati) a trovare un alloggio vivibile. Il problema dell'alloggio divenne esplicito fin da subito: gli alloggi dei lavoratori, infatti, erano più che altro baracche che venivano usate già durante la seconda guerra mondiale o in qualche caso ostelli per lavoratori, che la maggior parte delle volte non possedevano nemmeno le caratteristiche più elementari di abitabilità e igiene. Questi accampamenti collettivi si trovavano di solito vicino al luogo di lavoro e ospitavano lavoratori stranieri di diverse nazionalità, ammassati in poche stanze. Molte volte poi, negli

alloggi aziendali, vigeva un clima molto rigido, che vietava l'accesso di persone estranee o addirittura negava l'accesso a persone di sesso opposto.

Le condizioni in cui i lavoratori italiani e stranieri in generale erano costretti a vivere non fecero altro che alimentare la percezione negativa che il popolo tedesco aveva dei lavoratori ospiti. Lo studioso Elia Morandi nel suo articolo *L'immagine dell'"altro" nel rapporto tra immigrati italiani e società tedesca. Percezioni a confronto tra Otto e Novecento* riferisce che già nel 1953, quindi prima ancora che il flusso migratorio avesse inizio, gli italiani venivano percepiti dai tedeschi come persone "dal sangue caldo", musicali e spensierati, belli e simpatici, un popolo con tante belle donne. Dall'altro lato erano visti come arretrati e poco affidabili, sporchi, pigri e poco costanti. Questa immagine tenderà a non svanire durante gli anni e anzi, secondo un sondaggio del 1973, gli italiani risultarono essere gruppo di lavoratori ospiti meno apprezzato in assoluto. La tesi cerca di collocare il significato di questi stereotipi sia nel contesto storico del tempo, sia in quello di un rapporto bilaterale che si stava contemporaneamente intensificando su molti piani politici, economici e culturali.

Il capitolo prosegue con uno sguardo agli avvenimenti in atto a livello europeo, perché mentre Italia e Germania stipulavano l'accordo bilaterale dando inizio ufficialmente allo scambio di forza lavoro tra i due paesi, a livello internazionale i rappresentanti degli stati della CECA erano impegnati a Messina nelle trattative per la creazione del Mercato Comune, che nel 1957 sfociarono nella firma dei Trattati di Roma, firmati il 1 gennaio 1958. La transizione verso la completa apertura del Mercato Comune e la definizione per i modi e i tempi per l'allentamento della varie politiche nazionali di controllo sui mercati del lavoro avrebbe avuto luogo nei successivi 12 anni.

Il primo passo verso la liberalizzazione della circolazione della manodopera fu nell'agosto del 1961 il Regolamento n. 15, che sancì la libertà di movimento per i lavoratori permanenti. I lavoratori assunti con i contratti permanenti furono soprattutto quelli del settore industriale, dove era andata aumentando la quota dei lavoratori assunti con richieste nominative da parte dei datori di lavoro tedeschi.

Un altro decisivo passo nel processo di liberalizzazione della circolazione dei lavoratori fu il Regolamento n.38 del 1964: il diritto di libera circolazione venne allargato ai lavoratori stagionali e frontalieri, i permessi di lavoro e residenza e i termini per la concessione e il rinnovo erano stati resi molto più elastici e anche i movimenti di riunificazione familiare erano stati notevolmente agevolati.

L'ultima tappa del processo di liberalizzazione fu nel 1968 il Regolamento n. 1612, che aveva come obiettivo l'abolizione tra i lavoratori di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, per quanto riguardava l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, nonché il diritto di questi lavoratori di spostarsi liberamente all'interno della Comunità per esercitare un'attività subordinata, fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

Relativamente agli aspetti sociali legati all'attuazione della libertà di circolazione, nel 1958 coi Trattati di Roma era stato creato anche il Comitato economico e sociale, un organo consultivo che rappresentava la sede di confronto tra le diverse parti sociali degli stati europei. Secondo alcuni dati statistici, il miglioramento dell'aspetto sociale legato alla circolazione dei lavoratori contribuì anche al raggiungimento degli obiettivi economici: tra il 1958 e il 1968 il prodotto nazionale lordo pro capite era cresciuto del 104,4 % all'interno della Comunità. Anche i dati statistici riguardo all'occupazione erano incoraggianti (anche se non buoni come ci si aspettava inizialmente): nel 1958 il numero totale delle persone occupate era di 69 milioni e mezzo circa, mentre nel 1968 gli occupati raggiungevano una quota di 72 milioni e 620 mila circa. Allo stesso modo era calato anche il numero di disoccupati all'interno della Comunità, passando da 2 milioni e mezzo nel 1958 a 1 milione e 640 mila nel 1968.

Tuttavia, nonostante la politica di liberalizzazione abbia permesso al popolo italiano di muoversi in maniera più libera sul suolo comunitario, essa venne anche criticata per essersi ritorta contro gli interessi degli italiani stessi, poiché non li aveva privilegiati nel diritto di assunzione e li aveva esposti alla concorrenza della manodopera proveniente da paesi terzi, mettendo così la parola "fine" al quindicennio migratorio italiano.

In realtà, l'affievolirsi dei flussi migratori italiani fu dovuta meno alla concorrenza di lavoratori di altre nazionali che allo sviluppo economico interno. Nel periodo tra il 1955 e il 1973 si assistette per la prima volta ad un accorciamento delle distanze tra Nord e Sud Italia, sia grazie al boom economico che al flusso migratorio massiccio. La così detta questione meridionale, problema che affliggeva l'Italia sin dalla sua unità, si era parzialmente alleviata. Tuttavia, il divario non venne mai colmato e il periodo del flusso migratorio italiano verso l'estero vide la sua fine agli inizi degli anni Settanta per diverse motivazioni. La prima motivazione riguardava l'entrata in vigore dei tre Regolamenti per l'attuazione della libertà di circolazione del 1961, 1964 e 1968, che rendeva i lavoratori italiani meno apprezzati, perché più tutelati e dunque più costosi. La scelta di buona parte dei migranti italiani fu infatti quella

di privilegiare la massimizzazione dei guadagni nel breve periodo e usare il diritto alla mobilità del Mec per evitare i lavori peggiori, ma l'assenza di qualifiche, che derivavano dalla carenza di formazione in Italia, non permetteva un solido inserimento nei settori centrali del mercato del lavoro

Non solo, a partire dalla seconda metà del 1966, si assistette ad una flessione degli indici di produzione industriale, che si ripercosse in senso negativo anche sui livelli occupazionali. Anche il flusso migratorio italiano subì in questi anni una forte contrazione.

Dopo la crisi temporanea del 1966, fu la crisi petrolifera del 1973 a decretare lo stop formale all'immigrazione: il crescente tasso di disoccupazione a causa della crisi, in particolare tra i lavoratori stranieri, e la carenza di alloggi e infrastrutture sociali, già sature di lavoratori che si fermarono in Germania più a lungo di quanto originariamente previsto, furono tra le cause che portarono il governo tedesco ad imporre un'interdizione al reclutamento il 23 novembre del 1973.

Tuttavia nel primo quindicennio di flussi migratori il governo tedesco non aveva affrontato tutta la questione sociale legata alla figura del lavoratore immigrato, limitandosi a considerarlo come un ospite che avrebbe presto abbandonato il suolo tedesco per fare ritorno alla propria patria. Così, nei primissimi anni Settanta, cominciò ad emergere la preoccupazione per gli aspetti sociali dell'immigrazione e un riordino delle priorità a favore della integrazione degli stranieri, piuttosto che del loro reclutamento. In seguito al blocco all'immigrazione del novembre 1973, si manifestò un ulteriore problema: il ricongiungimento familiare. Infatti, se lo stop all'immigrazione si poteva estendere a tutti i lavoratori, la stessa cosa non si poteva affermare per le famiglie che desideravano ricongiungersi. A partire dagli anni Settanta la Repubblica federale tedesca perseguì dunque una doppia strategia sia di accoglienza, che di rifiuto. Si rispose alla necessità di una politica di integrazione dei migranti, e in seguito delle loro famiglie, presenti da molti anni sul suolo tedesco e che avevano dunque maturato determinati diritti di soggiorno, lavoro e ricongiungimento familiare e per i quali cominciarono ad emergere problematiche inizialmente relative agli alloggi, alla partecipazione sindacale, all'informazione e alla salute e successivamente, specie dopo i numerosi ricongiungimenti familiari, emersero anche problematiche legate alla presenza dei figli, alla scuola, alla lingua e alla religione. Contemporaneamente si elaborò anche una politica volta a favorire il ritorno in patria dei lavoratori stranieri già presenti e limitare l'ingresso di nuovi, pur continuando una

politica di reclutamento selezionato per certi settori dell'economia, come quello alberghiero, delle costruzioni e della sanità.

Dopo l'analisi del ventennio migratorio italiano, del contesto europeo e delle politiche nazionali di Italia e Germania, il Capitolo 3 analizza quanto accaduto nei due paesi in seguito allo stop all'immigrazione. Il governo tedesco decise di orientare la sua azione seguendo tre pilastri fondamentali: restrizioni dell'immigrazione, incoraggiamento al ritorno e tentativo di integrazione dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie. Una prima svolta nella politica di integrazione della Repubblica Federale tedesca avvenne negli anni 1978 - 1980, quando il governo cominciò a convincersi che fosse necessario giungere alla concreta integrazione delle minoranze etniche nella comunità tedesca. Nel settembre del 1979, il nuovo commissario dell'Ufficio per l'immigrazione Kühn presentò un memorandum riguardo "La situazione e l'evoluzione dell'integrazione dei lavoratori stranieri e delle loro famiglie nelle Repubblica Federale" (noto come Memorandum Kühn), che aveva la finalità di proporre delle soluzioni concrete per permettere la piena integrazione dei *Gastarbeiter*. Ma agli inizi degli anni Ottanta i tempi erano ancora prematuri perché il governo tenesse conto delle proposte e delle raccomandazioni avanzate da Kühn e il tono progressista del memorandum non trovò corrispondenza nelle politiche governative per i dieci anni successivi. A causa dell'insoddisfazione riguardo le proposte avanzate, la crisi economica e il numero crescente di rifugiati, il governo non era ancora pronto a mettere da parte le ansie e le preoccupazioni che derivavano dall'apertura al riconoscimento ampio dei diritti dei migranti. Tuttavia, accanto ai provvedimenti attuati dal governo che cercava soluzioni per alleggerire la presenza straniera in Germania, venne dedicata una particolare attenzione alla politica formativa per agevolare l'integrazione dei giovani stranieri. In conclusione, gli anni Ottanta videro un riconoscimento sempre maggiore dell'immigrazione come elemento permanente e strutturale della società tedesca, unita ad una crescente preoccupazione per l'integrazione delle minoranze immigrate, in particolare delle seconde e terze generazioni che erano nate o avevano trascorso la maggior parte delle loro vite in Germania.

Negli stessi anni l'Italia invece vide la nascita di un nuovo fenomeno: l'immigrazione straniera. A partire dagli anni Settanta, infatti, cominciarono a giungere in Italia lavoratori provenienti dai paesi del Terzo Mondo e l'Italia si trasformò da paese di emigrazione a paese di immigrazione. Negli anni Ottanta il quadro dell'immigrazione italiana vedeva tra i gruppi più numerosi gli eritrei, i capoverdiani, i somali, i salvadoregni (anche se più che altro in questi

casi si trattava della parte femminile della popolazione, che si spostava in Italia per lavorare come domestica), seguiti da marocchini, tunisini e algerini. Negli anni Novanta le comunità più numerose sul suolo italiano divennero invece: la comunità marocchina, che diventò in assoluto la più numerosa con le sue 156 mila unità. Seguirono gli immigrati provenienti dall'Albania (133 mila), dalla ex Jugoslavia (93.000), Filippine (67.000 unità), Romania (61.000) e i cinesi con circa 57.000 unità. Secondo un'indagine ISTAT del 2001, quattro erano i motivi che spingevano i migranti a stabilirsi in Italia: lavoro, famiglia, religione e l'asilo politico. Dal punto di vista legislativo, in Italia, proprio perché l'immigrazione era un fenomeno abbastanza recente, una risposta venne elaborata solo a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta. Al pari dei tradizionali stati di immigrazione europei, anche l'Italia ha adottato una duplice politica di limitazione dell'immigrazione e promozione dell'integrazione di quegli immigrati che si trovavano già sul suolo italiano.

Negli anni Ottanta, quindi, sia l'Italia che gli altri paesi del Mediterraneo che erano stati in precedenza paesi di emigrazione, si erano trasformati in paesi di immigrazione. I problemi legati all'immigrazione cominciarono a diventare comuni a tutti gli stati; era quindi necessario trovare accordi comuni. Nel Capitolo 4 viene dunque analizzato il periodo relativo alla stipulazione degli Accordi di Schengen, una disciplina comune che si prefiggeva la creazione di uno spazio senza frontiere per la libera circolazione delle persone e l'armonizzazione di un'ampia gamma di indirizzi politici, compresi i controlli sull'immigrazione dei cittadini provenienti dai paesi terzi. L'Accordo di Schengen ebbe origine da una serie di iniziative sul tema dell'abolizione delle frontiere tra alcuni stati della Comunità europea. Decisivo fu il Consiglio europeo di Fontainebleau del 15 e 16 giugno 1984, dove si decise l'avvio di misure finalizzate alla soppressione delle formalità di polizia e di dogana. Un altro passo importante fu la Convenzione sperimentale di Saarbrücken, siglata nel luglio 1984 tra Francia e Repubblica Federale tedesca, con la quale veniva sancita l'abolizione graduale alle frontiere dei due paesi. I tre paesi del Benelux (Belgio, Lussemburgo e Olanda), che già da tempo avevano abolito i controlli alle frontiere reciproche, si mostrarono interessati all'accordo di Saarbrücken, che venne così rinegoziato tra i cinque stati. L'Accordo di Schengen, dal nome della piccola cittadina lussemburghese (luogo di incrocio simbolico tra i confini di Francia, Germania e Benelux), venne firmato il 14 giugno 1985 e raggruppava inizialmente cinque paesi: Belgio, Francia, Germania Federale, Lussemburgo e Olanda.

L'Accordo di Schengen e la relativa Convenzione, inizialmente firmati dalla Francia, dalla Germania e dai tre paesi del Benelux, vennero successivamente sottoscritti da Italia (27 novembre 1990), Spagna (25 giugno 1991), Portogallo (25 giugno 1991), Grecia (5 novembre 1992), Austria (28 aprile 1995) e, nel dicembre 1996, da Danimarca, Finlandia e Svezia. Nello stesso dicembre 1996 la Norvegia e l'Islanda firmarono un accordo di cooperazione che conferiva a tali paesi lo status di membri associati, visto che non facevano parte dell'Unione Europea. Benché sottoscritta inizialmente nel 1990, la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen divenne operativa solo a partire dal 26 marzo 1995 ed esclusivamente in sette paesi membri (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Portogallo).

Gli accordi di Schengen, oltre a fornire un certo numero di indirizzi comuni e vincolanti in materia di controlli alle frontiere, contenevano anche una nutrita serie di disposizioni che riguardano, più in generale, la politica migratoria degli stati firmatari. Nel 1986 venne istituito un Gruppo ad hoc sull'immigrazione, che aveva il compito di esaminare questione relative all'immigrazione, approfondendo problemi quali l'opportunità di più rigorosi accertamenti alle frontiere esterne e di accertamenti interni, il coordinamento delle direttive in materia di concessione dei visti, la cooperazione per evitare l'uso illegale di passaporti e lo sviluppo di politiche comuni per eliminare l'uso improprio del diritto di asilo.

Nonostante l'Italia avesse accettato le condizioni poste, però, essa venne relegata al ruolo di osservatore dei lavori per l'applicazione dell'Accordo. La risposta alla richiesta formale di adesione agli accordi, infatti, veniva costantemente rinviata a causa della scarsa fiducia nelle capacità italiane di integrarsi nel sistema Schengen, poiché le presunte carenze della struttura amministrativa italiana e l'assenza di una legislazione sull'immigrazione provocavano la sfiducia dei partner europei. Per cercare di migliorare la propria posizione, soprattutto in relazione alla gestione dei flussi immigratori clandestini, il governo italiano emanò la cosiddetta Legge Martelli, con cui rispondeva a due condizioni poste per la propria adesione, quale l'introduzione di visti dalla Turchia e dagli Stati del Maghreb e la rinuncia alla riserva geografica a favore dell'Europa per quanto concerneva l'accoglimento dei profughi.

Tuttavia, l'adeguamento delle politica migratoria italiana al sistema Schengen non era l'unica questione da risolvere per far parte dell'accordo; l'operatività dell'Accordo è stata per lungo tempo impedita sia dall'assenza in Italia di una legislazione sulla protezione dei dati personali, che il nostro paese si era impegnato ad emanare all'atto di adesione all'Accordo di Schengen nel 1990; sia dalla mancata realizzazione degli adempimenti relativi al sistema di

informazione nazionale, al suo adeguamento al Sistema d'Informazione Centrale Schengen a Strasburgo ed al suo collegamento con ambasciate, consolati e valichi di frontiera esterni. Occorreva, inoltre, adeguare le infrastrutture aeroportuali alle esigenze di separazione fisica dei passeggeri provenienti dai voli intra-Schengen da quelli provenienti dai voli extra-Schengen.

Colmando ritardi di anni, l'Italia ha realizzato le condizioni necessarie per la sua integrazione nell'Accordo di Schengen. Lo sforzo compiuto dall'Italia per adeguarsi alle condizioni imposte da Schengen è stato riconosciuto a Lisbona nella riunione del Comitato esecutivo del 24 giugno 1997, durante la quale è stata confermata l'integrazione piena dell'Italia nell'area Schengen per il 26 ottobre 1997.

1.

La fine della seconda guerra mondiale e l'inizio di un cammino europeo.

1.1. La Germania alla fine della guerra.

1.1.1 Gli alleati e la divisione della Germania.

La resa senza condizioni, firmata dalla Germania l'8 maggio 1945, sancì la fine delle ostilità in Europa; le bombe atomiche su Hiroshima e Nagasaki, rispettivamente il 6 e 9 agosto 1945, decretarono la fine definitiva della Seconda Guerra Mondiale.

Uno dei grandi quesiti a cui rispondere alla fine della guerra era in che modo alla Germania sconfitta sarebbe stato chiesto di riparare ai danni provocati durante il conflitto e in che modo la Germania non avrebbe mai più minato la stabilità europea. Una prima soluzione fu proposta nel febbraio 1945 alla conferenza di Yalta, dove venne deciso di dividere la nazione in zone di occupazione militare: una statunitense, una sovietica, una britannica e, su richiesta del primo ministro inglese, una francese. Non solo, alla Germania vennero imposte pesanti riparazioni di guerra a favore dei paesi maggiormente danneggiati e, per evitare la rinascita economica tedesca, venne stabilito lo smantellamento dell'apparato industriale tedesco. Quest'ultimo punto venne tuttavia criticato dal governo britannico e statunitense, che invece pensavano che la Germania, purgata dal suo passato nazista, fosse essenziale per la ripresa economica europea.¹

Differenti erano invece i piani sovietici al termine della guerra; l'obiettivo di Stalin, infatti, era annesso la Germania al territorio sovietico, ma, poco propenso a mettere alla prova i suoi alleati, si accontentò di imporre rigidi controlli nella sua zona di occupazione nella Germania dell'Est e rivendicare le ricchezze del bacino della Ruhr, che si trovava sotto il controllo britannico.

Per evitare che la Germania diventasse un salasso per le risorse economiche degli alleati, che si sarebbero fatti carico del sostentamento della popolazione nelle zone di occupazione a

¹ KEYLOR, William R., *Un mondo di nazioni, l'ordine internazionale dopo il 1945*, Milano, Guerini Scientifica, 2007, p. 15-18.

questi assegnate, il governo inglese e quello statunitense decisero che a ogni nazione sarebbe stato permesso prelevare dalla propria zona di occupazione quanto necessario per pagare le riparazioni di guerra e, per soddisfare le richieste sovietiche, un ulteriore accordo prevedeva lo scambio di quote di equipaggiamento industriale occidentale per beni e materie prime della zona sovietica. A ciò si aggiunse una clausola che prevedeva l'istituzione di un'unità amministrativa a Berlino, per assicurarsi che la Germania fosse governata come un'unica entità politica.

Tuttavia, la Francia nell'autunno del 1945 si dichiarò insoddisfatta dell'accordo e chiese la separazione dalla Germania delle tre zone più produttive del paese; non solo, al pari dei russi, procedeva con un massiccio sfruttamento della propria zona²

Nel 1946, la situazione tra gli alleati sembrava essere giunta ad una fase di stallo; per cercare di superare la fase di impasse, gli Stati Uniti, già costretti a cedere alle rivendicazioni territoriali di Stalin per quanto riguardava i territori della linea Oder-Neisse³ e infastiditi dalle continue richieste francesi per i territori della Ruhr, proposero la creazione di un governo provvisorio, con lo scopo di spianare la strada ad un autogoverno tedesco. Ma nel 1946 risultava già abbastanza evidente che l'unità tedesca non era più un obiettivo raggiungibile nel breve periodo. Per questo motivo gli Stati Uniti proposero l'unificazione delle tre zone occidentali in un'unica entità economico politica.

Il consenso britannico arrivò già nel luglio del 1946 a cui si aggiunse, nell'estate del 1947, anche il consenso del governo francese, a cui era stata promessa l'istituzione di un'Autorità Internazionale per il controllo del bacino della Ruhr.

I territori della zona occidentale comprendevano la maggior parte della popolazione e tutte le zone più produttive della Germania: erano presenti tutti i presupposti perché la Germania occidentale diventasse di nuovo una grande potenza economica.

Intimorito da questo possibile scenario, Stalin cercò di ostacolare la creazione di una roccaforte occidentale vicino alla Germania orientale. Il pretesto che Stalin usò riguardava la moneta che sarebbe dovuta circolare a Berlino, a sua volta divisa in quattro zone di occupazione. Gli alleati avevano sì acconsentito alla circolazione della moneta sovietica per

² Ivi, pp. 44-45.

³ LINEA ODER-NEISSE: è la denominazione che viene anche data al confine tra la Germania e la Polonia. La linea Oder-Neiße venne adottata come nuova linea di confine tra la Germania e la Polonia post-belliche. L'idea venne presentata durante la Conferenza di Yalta del febbraio 1945 e ribadita nel corso della Conferenza di Potsdam del luglio 1945. A est della linea giacevano territori tedeschi, che furono oggetto di scambio con la Polonia per risarcirla della perdita dei territori ceduti all'Unione Sovietica.

tutta la capitale, ma allo stesso tempo volevano supervisionare il processo di stampa della nuova valuta, per evitare la diffusione incontrollata di una moneta che, secondo le previsioni occidentali, avrebbe perso rapidamente il proprio valore e quindi impoverito i cittadini delle zone occidentali. Ma Stalin introdusse la nuova moneta, ignorando le richieste degli alleati occidentali, che introdussero a loro volta una valuta propria. Questo a Stalin fornì il pretesto per interrompere qualsiasi collegamento tra Berlino e le zone occidentali.

In risposta alla provocazione russa, le forze statunitensi si organizzarono per rifornire per via aerea la città di Berlino ovest di aiuti e derrate alimentari, fino a quando Stalin non si vide costretto a sciogliere il blocco il 12 maggio 1949.

A causa dell'evidente impossibilità di giungere alla riunificazione tedesca, durante il periodo del blocco di Berlino, nelle zone della Germania occidentale era stata promulgata la Legge Fondamentale che istituì, il 23 maggio 1949, la Repubblica Federale tedesca con capitale Bonn.

Mentre nei territori occidentali si assisteva alla nascita del nuovo stato tedesco, destinato a diventare una grande potenza economica, nella zona est anche i russi avevano approvato la bozza per la costituzione di un nuovo stato; nasceva così, il 7 ottobre 1949, la Repubblica Democratica tedesca con capitale Berlino Est.⁴

⁴KEYLOR, William R., *Un mondo di nazioni, l'ordine internazionale dopo il 1945*, pp. 47-52.

1.1.2. Il piano Marshall.

L'amministrazione americana era consapevole che la ricostruzione dell'Europa avesse un valore economico e politico fondamentale; per questo motivo il segretario di stato statunitense George Marshall, in un discorso tenuto all'Università di Harvard nel giugno del 1947, spiegò che gli Stati Uniti avevano il compito di favorire il ritorno alle normali condizioni economiche nel mondo, in modo da garantire stabilità politica, sicurezza e pace. Fu con questo obiettivo che, sempre nel 1947, il segretario di stato presentò il così detto *European Recovery Program*, o Piano Marshall: un vasto programma di aiuti economici distribuiti su base multilaterale, concessi dagli Usa ai paesi dell'Europa occidentale.⁵

Per cercare di coordinare la distribuzione degli aiuti americani all'Europa, il ministro degli Esteri inglese e francese convocarono una conferenza a Parigi, a cui furono invitati i rappresentanti di diciassette paesi europei, tra cui anche l'Unione Sovietica, per discutere quali fossero le esigenze dei diversi paesi, prima che esse venissero inoltrate sotto forma di richieste di aiuti agli Stati Uniti.

Tuttavia, due erano le condizioni legate al Piano Marshall, che si sarebbero rivelate inaccettabili per l'Unione Sovietica. La prima era che tutta l'Europa, compresa la Germania, venisse trattata come un unico soggetto economico e la seconda che ogni paese ricevente aprisse le porte della propria economia al commercio statunitense e che sottoponesse il proprio bilancio ai controlli americani.

Date le condizioni legate al piano di aiuti, i sovietici decisero di autoescludersi dal programma per la ricostruzione europea, impedendo anche a tutti gli stati dell'Europa orientale di accettare gli aiuti occidentali.

Il 22 settembre 1947 la delegazione di rappresentanti dell'Europa occidentale sottopose le proprie richieste agli Stati Uniti, che approvarono ufficialmente il Piano per la Ricostruzione Economica Europea il 3 aprile 1948.

Nello stesso anno, insieme allo *European Recovery Program*, venne creata anche un'organizzazione internazionale chiamata Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE), che aveva la funzione di controllare la distribuzione degli aiuti economici del Piano Marshall, pianificare gli aiuti in un'ottica modernizzatrice dell'economia dei paesi

⁵ FOSSATI Marco, LUPPI Giorgio, ZANETTE Emilio, *Passato e Presente, il Novecento e il Mondo Contemporaneo*, Firenze, Edizioni Scolastiche Bruno Mondadori, 2006, p.275.

europei, coordinare le varie politiche nazionali e gettare le basi per un futuro processo di integrazione delle economie.⁶

Oltre a rendere possibile la ripresa economica dell'Europa dopo la devastazione causata dalla Seconda Guerra Mondiale, includendo anche la Germania occidentale nel programma, gli Stati Uniti contribuirono all'integrazione di quest'ultima nel nuovo sistema economico europeo; la Repubblica Federale tedesca, tra il 1948 e il 1952 ricevette aiuti per 1,4 miliardi di dollari, superando così, già nel 1949, il suo livello di produzione prebellico.⁷

Già nei primi anni Cinquanta, la Repubblica Federale Tedesca visse una notevole crescita economica, che l'avrebbe portata nell'arco di un decennio ad essere di nuovo una grande potenza economica mondiale.⁸

La domanda principale era che valore aveva la ricostruzione europea per l'amministrazione americana e perché era così importante che anche la Repubblica Federale, ex stato nemico e sconfitto, fino a qualche anno prima destinato a essere smantellato da tutti i suoi apparati industriali, facesse parte di tale processo.

Secondo l'articolo *Il Piano Marshall, la "ricostruzione" europea* di Lorenzo Tacconi, il Piano Marshall conteneva anche l'ambizione a lungo termine di integrare l'economia europea in un'unica area di libero scambio, arrivando a introdurre nel vecchio continente un sistema federale simile a quello americano. Per gli Stati Uniti era chiaro che la futura stabilità mondiale dipendeva sia dalla diffusione di regimi democratici, sia da obiettivi economici, quali la creazione di condizioni internazionali di benessere e prosperità diffuse, migliori condizioni di vita e alti tassi di occupazione a livello globale.

Nella Repubblica Federale, a partire dal 1948, ebbe inizio il così detto miracolo economico; grazie agli aiuti del Piano Marshall (che ammontarono a circa 613,5 milioni di dollari nel biennio 1948/1949, 284,7 milioni tra il 1949/1950, 399,1 milioni tra il 1950/1951 e 91,7 milioni tra il 1951 e 1952) la produzione triplicò, la disoccupazione scese dal 10% a meno di un quarto, le esportazioni sestuplicarono, mentre il PIL crebbe ad un tasso medio del 7,9% annuo.⁹

⁶ TOSI Luciano, *La politica di cooperazione internazionale dell'Italia: autonomia, interdipendenza e integrazione*, in TOSI Luciano (a cura di), *Politica ed Economia nelle Relazioni Internazionali dell'Italia del Secondo Dopoguerra*. Studi In Ricordo di Sergio Angelini, Roma, Edizioni Studium, 2002, p. 97.

⁷ KEYLOR, William R., *Un mondo di nazioni, l'ordine internazionale dopo il 1945*, pp. 35-38.

⁸ Ivi, p.52.

⁹ TACCONI Lorenzo, "Il Piano Marshall , la "ricostruzione" europea", *Instoria*, 2011.

Ma gli storici divergono sulle cause alla base di tale sviluppo: la teoria classica vede il Piano Marshall, unito alle sapienti riforme del ministro dell' Economia Erhard, come l'unico fautore del decollo dell'economia tedesca del dopoguerra. Al contrario, una seconda corrente di pensiero non attribuisce al Piano Marshall questo ruolo. Nel saggio *Die Rekonstruktion der Arbeitsteilung in Europa, eine neue Sicht des Marshallplans in Deutschland 1947-1951* di Helge Berger e Albrecht Ritschl viene avanzata l'ipotesi che la rinascita della Germania non sia spiegabile solo con gli aiuti del Piano Marshall, visti più che altro come un aiuto quasi irrilevante al rilancio dell'economia tedesca, dal momento in cui essi arrivarono non nel momento di effettivo bisogno, ma solamente quando la rinascita economica era già in atto, grazie alla riforma monetaria del 1948.

Secondo i due autori, gli aiuti del Piano Marshall avevano lo scopo di rafforzare economicamente la Repubblica Federale, che aveva le potenzialità per assumere il ruolo di fornitore europeo verso il mercato americano e colmare così il saldo negativo nella bilancia commerciale tra Europa e Stati Uniti. Questo avrebbe giovato anche alla rinascita economica dell'intera Comunità, accelerando il processo per giungere alla stabilità europea, limitando ad un breve periodo di tempo gli aiuti finanziari del Piano Marshall.

Inoltre, insieme al Piano Marshall, gli Stati Uniti crearono un intreccio di istituzioni, che funsero da meccanismo per avvicinare vinti e vincitori e stabilire un sistema di coordinazione commerciale tra i vari stati. Questo forniva alla Germania la possibilità di integrarsi nuovamente nel sistema europeo e dare un contributo alla ricostruzione dell'Europa.¹⁰

Come scrive Tacconi, infatti, da un punto di vista economico gli aiuti americani consentirono di garantire e puntellare la ripresa in Europa, ma non riuscirono ad assicurare la stabilità finanziaria, l'equilibrio nella bilancia dei pagamenti e la fine dell'inflazione. Questi erano però obiettivi al di fuori della portata del Piano Marshall e non risolvibili nell'arco di tre o quattro anni, senza imporre sacrifici insostenibili per la popolazione europea. Gli sforzi per ripristinare la stabilità finanziaria furono inoltre annullati dall'aumento delle spese militari dopo lo scoppio della guerra di Corea, che decretò la fine anticipata del Piano Marshall. Tuttavia ciò non rallentò il cammino di sviluppo intrapreso dai paesi europei perché le spese per la difesa stimolarono la produzione industriale.

¹⁰ BERGER Helge, RITSCHL Albrecht, "Die Rekonstruktion der Arbeitsteilung in Europa, eine neue Sicht des Marshallplans in Deutschland 1947-1951", Berlin-München, *Institut für Zeitgeschichte*, 1995.

Al di là quindi dell'impatto che il Piano Marshall ha avuto sull'economia europea nell'immediato, il suo significato storico è quello di aver rappresentato la prima tappa verso la costruzione di una consolidata comunità di idee, di legami economici e di sicurezza tra i paesi europei, e tra questi e gli Stati Uniti.¹¹

¹¹ TACCONI Lorenzo, "Il Piano Marshall , la "ricostruzione" europea ".

1.2. La situazione politica ed economica italiana: l'esigenza di ricostruire la nazione dopo la guerra e la spinta politica verso l'emigrazione.

La situazione economica dell'Italia alla fine del conflitto era disastrosa. Gli impianti industriali erano stati fortemente danneggiati, mancavano le materie prime e rifornimenti energetici, la produzione agricola in percentuale era calata di più della metà rispetto all'inizio della guerra, il tasso di disoccupazione era molto alto, il debito pubblico enorme, la Lira fortemente svalutata e l'inflazione vertiginosa.¹²

Sul piano politico, la situazione italiana non era migliore; considerata ex stato nemico, in seguito al trattato di pace, concordato a Parigi nel luglio del 1947 dalle quattro potenze vincitrici, l'Italia perdeva territori sul confine francese e jugoslavo e tutti i territori coloniali, la sorte di Trieste era affidata al controllo internazionale, venivano imposte pesanti riparazioni di guerra e limitazioni alle forze armate.¹³

In questo tumultuoso contesto politico, nel 1948, in Italia si svolsero le prime elezioni libere dopo il ventennio fascista. Si votò per l'elezione di un'Assemblea Costituente, a cui sarebbe stato affidato il compito di redigere la nuova carta costituzionale e contemporaneamente si tenne un referendum costituzionale per la scelta fra Monarchia e Repubblica- venne scelta la Repubblica col 54,3% dei voti. Le consultazioni videro la vittoria del partito centrista della Democrazia Cristiana che si affermò largamente come prima forza politica italiana. Il suo principale esponente, Alcide De Gasperi, infatti, si impegnò fortemente in campagna elettorale per rendere la Democrazia Cristiana un partito moderno e interclassista, attento non solo alle richieste del ceto medio e dei cattolici ma anche delle classi operaie e contadine¹⁴

Il nuovo governo compì una scelta in senso liberista, affidando il risanamento dell'economia italiana a una politica deflazionistica che portò a una ripresa delle esportazioni, in particolare verso il mercato inglese che all'epoca assorbiva circa il 30 % delle esportazioni italiane.

¹²FOSSATI Marco, LUPPI Giorgio, ZANETTE Emilio, *Passato e Presente, il Novecento e il Mondo Contemporaneo*, p.364.

¹³ FOCARDI Filippo, KLINGHAMMER Lutz, *La difficile transizione: l'Italia e il peso del passato* in ROMERO F., VARSORI A. (a cura di), *Nazione, Interdipendenza, Integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia, Volume primo*, Roma, Carocci, 2005, pp.124-125.

¹⁴ FOSSATI Marco, LUPPI Giorgio, ZANETTE Emilio, *Passato e Presente, il Novecento e il Mondo Contemporaneo*, pp.366-367.

Gli intensi scambi commerciali tra Gran Bretagna e Italia fecero sì che l'Italia fosse in possesso di una somma di sterline considerevole, quando quest'ultima entrò in crisi nel 1947 e subì una forte svalutazione; tale crisi colpì duramente anche l'Italia, che si ritrovò in possesso di ampie somme di una valuta, dichiarata ormai non convertibile.

A causa del difficile contesto economico politico e della debolezza strutturale dell'economia italiana, tra il 1947 e il 1948, l'Italia fu sull'orlo della bancarotta e fu solo grazie agli aiuti del piano Marshall che evitò di cadere in una fase di recessione e subire qualche forma di tutela della finanza pubblica a livello internazionale.¹⁵

Tuttavia ci si è chiesto, fino a che punto l'Italia usò i fondi del Piano Marshall per risolvere i problemi strutturali interni e che decisioni adottò in tema di organizzazione dei flussi migratori.

Per cercare di rispondere a queste domande, Roberto Ventresca nel saggio *Migrations, the Marshall plan and the OEEC: the limits of the Italian policies*, afferma la necessità di tenere conto di alcuni aspetti della politica interna italiana dell'immediato dopoguerra. Innanzitutto, per il nuovo governo De Gasperi, la questione della politica migratoria assunse un ruolo decisivo per risolvere il problema della disoccupazione italiana, risultato sia delle conseguenze economiche della guerra, che dei problemi strutturali storici dell'economia italiana. In questo particolare contesto politico era necessario, quindi, tentare di alleggerire il peso della disoccupazione, per ridurre la minaccia di tensioni e conflitti sociali e aumentare la qualità della vita delle famiglie italiane.

Purtroppo però, la politica deflazionistica portata avanti dal governo italiano, riuscì nel suo scopo di abbassare il tasso di inflazione, ma non creò occupazione per i cittadini italiani.

Fu proprio per questo motivo che la politica migratoria si andava delineando, agli occhi del governo italiano, come l'unica soluzione possibile per cercare di risollevarne le sorti del paese.

Questa scelta non deve stupire eccessivamente, se si pensa a quanto l'emigrazione all'estero avesse fatto parte e avesse profondamente inciso sulla storia economica, sociale e demografica dell'Italia.

¹⁵ RANIERI Ruggero, *L'Italia, la ricostruzione e il sistema economico internazionale* in ROMERO F., VARSORI A. (a cura di), *op.cit.*, pp.142-145.

È possibile infatti individuare quattro fasi dell'emigrazione italiana: la prima dal 1876 al 1900, la seconda dai primi del Novecento alla prima guerra mondiale, la terza nel periodo tra le due guerre e la quarta dal secondo dopoguerra alla fine degli anni Sessanta.¹⁶

Nella quarta fase, quindi, è possibile intuire che alle origini del flusso di cittadini italiani ci fosse da un lato l'apparente complementarità tra l'altissima disoccupazione italiana e la necessità di manodopera, anche se temporanea, in altre nazioni vicine,¹⁷ dall'altro la spinta governativa, che tramite i programmi di espatrio sperava di alleviare almeno parzialmente la disoccupazione e riequilibrare, grazie alle rimesse degli italiani all'estero, la bilancia dei pagamenti.¹⁸

Come scrive Ventresca, le migrazioni a cui si assistette durante il periodo degli aiuti del Piano Marshall avevano la caratteristica di essere strettamente legate all'azione governativa: in Italia il ministero degli Esteri aveva il compito di stipulare accordi bilaterali (tra il 1946 e 1947, l'Italia strinse accordi bilaterali con le nazioni vicine, in particolare Svizzera, Belgio, Gran Bretagna, Francia), negoziare con le organizzazioni internazionali e fornire aiuto e assistenza agli italiani all'estero. Il ministero del Lavoro, invece, aveva il compito di provvedere al reclutamento dei lavoratori. I due ministeri agivano però su due piani diversi, poiché il ministero degli Esteri aveva come obiettivo il raggiungimento dei più ampi flussi migratori possibili, mentre quello del lavoro era più interessato alle condizioni di lavoro degli italiani all'estero. Le due linee di pensiero, in contrasto l'una con l'altra, generarono parecchia confusione sulla politica comune da adottare, dal momento in cui il governo decise peraltro di non ripristinare la figura del Commissario generale dell'immigrazione, che avrebbe preso tutte le decisioni in tema di migrazioni, garantendo una linea politica coerente.

Oltre al fatto che l'Italia usò i fondi del Piano Marshall per una politica migratoria incoerente, secondo Ventresca un secondo problema dipese dal fatto che la strategia italiana fu quella di porre su un piano internazionale le questioni di politica interna. Basti pensare che il problema principale degli altri stati europei non era quello di assorbire il surplus di manodopera italiano, ma era quello di intensificare la produzioni industriale al fine di garantire la crescita

¹⁶ GOLINI Antonio, AMATO Flavia, *Uno sguardo a un secolo e mezzo di emigrazione italiana*, in BEVILACQUA P., DE CLEMENTI A., FRANZINA E. (a cura di), *Storia dell'Emigrazione Italiana*, Partenze, Roma, Donzelli Editore, 2001, p.48.

¹⁷ MILWARD A.S., LYNCH F.M.B., ROMERO F., RANIERI R., SORENSEN V., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992.*, London and New York, Routledge, 1993, p.38.

¹⁸ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, Edizioni Lavoro, Roma, 1991, pp.30-31.

economica del paese. In effetti, l'emigrazione a cui si assistette nell'immediato dopoguerra ebbe un carattere essenzialmente economico, sia nelle sue motivazioni che nei suoi modi di sviluppo; essa risultava totalmente plasmata e trainata dalla domanda di lavoro all'estero e dunque molto sensibile alle sue fluttuazioni, tanto da risultare ciclica e temporanea. Essa era inoltre costituita per la maggior parte da giovani lavoratori maschi, che si separavano momentaneamente dalla famiglia per risparmiare in vista di un futuro ritorno. Non si poteva parlare quindi di un vero e proprio trasferimento di popolazione, ma più che altro di un fenomeno di intensa mobilità di settori della manodopera tra mercati di lavoro vicini.¹⁹

Inizialmente i flussi dell'espatrio erano abbastanza distribuiti tra le diverse aree del paese, ma mano a mano che anche in Italia si assisteva alla ripresa economica il flusso aumentava dal Sud e dalle isole, restava stabile al centro e addirittura diminuiva a nord. Inoltre, per l'area centro-settentrionale aumentavano in maniera considerevole anche i rimpatri, mentre nel Mezzogiorno l'emigrazione assumeva un carattere più definitivo.

Anche il carattere prevalentemente maschile di questo tipo di emigrazione si accentuò nel tempo, mentre, a livello professionale, diminuì la figura del disoccupato senza qualifiche, la percentuale di coloro che provenivano dal settore agricolo rimaneva stabile e andava aumentando l'emigrazione verso altri settori, in particolare quello manifatturiero e dell'edilizia.²⁰

Un potenziale momento di svolta avvenne durante gli anni della guerra di Corea (1950-1953), quando nel 1952 un gruppo di lavoro interno all'OECE cominciò ad analizzare la questione della libera circolazione dei lavoratori. Qui l'Italia ebbe la possibilità di presentare ai suoi partner europei un programma per il raggiungimento di accordi multilaterali per la circolazione di manodopera, che dal punto di vista italiano assumevano la forma di contratti privati tra imprenditore e lavoratore e che escludevano il governo e i sindacati da qualsiasi tipo di decisione. La proposta italiana venne bocciata, poiché gli stati non erano intenzionati a perdere il controllo nazionale in tema di legislazione del lavoro. Venne così rimpiazzata, nell'ottobre del 1953, da un codice di liberalizzazione, che non metteva in discussione la sovranità nazionale e che prevedeva la graduale armonizzazione delle legislazioni dei paesi OECE in tema di politica migratoria. Questo risultato non soddisfò il governo italiano.

¹⁹ ROMERO Federico, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)* in BEVILACQUA P., DE CLEMENTI A., FRANZINA E. (a cura di), *op.cit.*, p.400.

²⁰ Ivi, pp. 404-407.

Nemmeno i flussi migratori del primo decennio furono di proporzioni soddisfacenti per il governo italiano (si stimava che i flussi migratori avessero coperto solo un terzo di quello che era il fabbisogno auspicato nei programmi di emigrazione governativi), la percentuale dei ritorni in patria era elevata, la domanda di lavoro non qualificato all'estero era ancora troppo esigua e la disoccupazione rimaneva un problema strettamente nazionale. ²¹

Come mai l'Italia non era riuscita a raggiungere il suo scopo? Secondo Ventresca ciò sarebbe dipeso in primo luogo dal fatto che nel resto dell'Europa gli aiuti del piano Marshall vennero utilizzati per rafforzare il sistema produttivo nazionale, che andava contro la logica del lavoratore non qualificato, che era la tipologia di lavoratore che emigrava dall'Italia. In secondo luogo, il governo italiano sbagliò nel non elaborare un piano preciso e coerente per la gestione del flusso migratorio, contribuendo così a creare confusione e scarsa tutela verso i lavoratori, che molte volte preferivano rientrare in patria. Infine, il problema più grande fu che non venne mai elaborato un programma per risolvere l'instabilità strutturale dell'economia italiana alla radice, ma vennero presi una serie di provvedimenti che andavano solo a tamponarne momentaneamente gli effetti. ²²

²¹ Ivi, p.406.

²² VENTRESCA Roberto, "Migration, the Marshall plan and the OCCE: the limits of the italian policies", *Università di Padova*.

1.3. Il Piano Schuman e i primi passi verso l'unificazione europea.

Nell'immediato dopoguerra, una delle questioni all'ordine del giorno riguardava ancora i territori e le ricchezze minerarie della Ruhr e della Saar, che erano state motivo di sanguinosi conflitti tra Germania e Francia negli anni precedenti, nonché motivo di rivendicazione francese in seno alla conferenza di Potsdam. Il quesito a cui rispondere era quindi in che modo sarebbero proseguiti i rapporti franco- tedeschi all'indomani della fine della guerra.

Un passo di grande importanza storica sulla via della riconciliazione franco tedesca venne compiuto il 9 maggio 1950 a Parigi da due esponenti della politica e dell'amministrazione francesi, dediti alla causa dell'unità europea, Jean Monnet e il ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, che annunciarono la loro proposta, nota come Piano Schuman.

La proposta francese era quella di creare insieme alla Repubblica Federale tedesca e agli altri stati europei una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), con l'obiettivo di unire la produzione di queste due risorse, sotto il controllo di un'amministrazione sovranazionale.²³

Nel disegno di Monnet, il progetto di una gestione internazionale delle industrie pesanti dell'Europa occidentale forniva alla Francia la possibilità di continuare a controllare la Germania e alla Germania la possibilità di ottenere pari diritti e autonomia. Il progetto della comunità europea del carbone e dell'acciaio doveva seguire principalmente quattro obiettivi: risolvere il problema di sicurezza per la Francia rispetto alla rinascita della Germania, assicurare il libero accesso alla Francia al carbone del bacino della Ruhr, creare una comunione di interessi franco tedeschi ed infine mettere la base per una futura federazione politica europea, che avrebbe dovuto fungere da terza forza all'interno del contesto della guerra fredda, per evitare lo scoppio di un altro conflitto mondiale.²⁴

Dopo l'annuncio di questo progetto, la Gran Bretagna declinò l'invito a prendere parte ai colloqui sul Piano Schuman, poiché non era interessata a partecipare ad iniziative comuni sul continente, per non mettere in discussione la sua relazione speciale, sia politica che economica,

²³BOSSUAT Gerard, *Il piano Schuman del 9 Maggio 1950: luogo simbolico della ritrovata fiducia degli europei*, in RANIERI R., TOSI L. (a cura di), *La comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002), Gli Esiti del Trattato in Europa e in Italia*, Padova, Cedam, 2004, pp.10-11.

²⁴ Ivi, pp.26-27.

con gli Stati Uniti (che comunque erano assolutamente favorevoli al progetto) e i legami economici con i suoi possedimenti coloniali.

Il cancelliere tedesco Adenauer, invece, aderì con entusiasmo alla proposta, dal momento che il Piano Schuman offriva alla Germania un trattamento paritario;²⁵tuttavia, questa scelta significava anche rinunciare alla riunificazione dei due stati tedeschi, poiché una così stretta collaborazione e integrazione con l'Europa occidentale non sarebbe mai stata accettata dall'Unione Sovietica, che quindi non avrebbe permesso alla Germania orientale di unificarsi con quella occidentale.²⁶

Nonostante l'Italia non primeggiasse nella produzione di carbone e acciaio e fosse geograficamente distante dalla zona interessata dall'accordo, anche il nostro paese partecipò alle riunioni per la creazione della Ceca, con l'obiettivo di allargare il campo di competenza di quest'ultima, includendo tematiche come il problema dell'emigrazione e la liberalizzazione integrale dell'accesso ai mercati del lavoro dei sei partecipanti (Italia, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Belgio, Olanda e Lussemburgo), sostenendo che fosse necessario considerare la manodopera come fattore produttivo al quale applicare gli stessi criteri di superamento delle divisioni nazionali previsti per la produzione.²⁷

Per De Gasperi l'ancoraggio dell'Italia all'Europa, oltre a fornire nuovi sbocchi e la speranza di maggiori tutele per i lavoratori migranti, rappresentava un approdo sicuro per realizzare obiettivi di sviluppo sociale ed economico e doveva permettere la modernizzazione dell'economia italiana, oltre a garantire un solido quadro di riferimento per la rinascita della democrazia.²⁸

Dopo nove mesi di trattative, dal giugno 1950 all'aprile 1951, il 18 aprile di quell'anno, a Parigi, i sei paesi partecipanti firmavano il trattato che li impegnava a unire il settore carbo-siderurgico sotto il controllo della Comunità Europea del Carbone e dell'acciaio. I

²⁵ KEYLOR, William R., *Un mondo di nazioni, l'ordine internazionale dopo il 1945*, p.65.

²⁶ Ivi, p.68.

Per cercare di impedire che la Repubblica Federale si unisse all'Europa occidentale, nel marzo 1952, l'Unione Sovietica propose alle altre potenze occupanti lo svolgersi di libere elezioni in Germania per eleggere il governo del nuovo stato unificato e neutrale. Le potenze europee reagirono con scetticismo alla proposta sovietica e lo stesso Adenauer decise che la sua priorità era quella di far sì che la Germania Federale si integrasse con l'Europa occidentale, piuttosto che la creazione di uno stato neutrale che sarebbe caduto sotto un regime ideologico, quello sovietico, che lui non condivideva

²⁷ TOSI Luciano, *La politica di cooperazione internazionale dell'Italia: autonomia, interdipendenza e integrazione*, in TOSI Luciano (a cura di), *op. cit.*, pp. 108-109.

²⁸ NERI GUALDESI Marinella, *L'ancoraggio dell'Italia all'Europa: identità, politiche, alleanze* in ROMERO F., VARSORI A. (a cura di), *op.cit.*, p.204.

firmatari si impegnavano dunque ad eliminare tutte le tariffe sulla produzione carbo-siderurgica e creare un libero mercato del lavoro per le industrie coinvolte.

Con la ratifica da parte dei sei parlamenti nazionali, la Ceca iniziò formalmente la sua attività il 25 luglio 1952, sotto la supervisione di un'Alta Autorità, composta da nove membri e guidata da Monnet.²⁹

In conclusione, il piano Schuman gettò sia le basi della riconciliazione e cooperazione franco-tedesca e quindi la fine dei timori francesi relativi alla propria sicurezza nazionale, che, dal punto di vista economico, apportò benefici a tutti i paesi membri a livello economico.

Pur essendo questo un progetto relativo ad un'area geografica abbastanza circoscritta, fu proprio con il piano Schuman che vennero create le basi per muovere i successivi passi verso la creazione dell'odierna l'Unione Europea.³⁰

²⁹ KEYLOR, William R., *Un mondo di nazioni, l'ordine internazionale dopo il 1945*, p.67.

³⁰ SCHWABE Klaus, *Il piano Schuman: una svolta nella politica mondiale*, in RANIERI R. TOSI L., *op cit.*, pp.29-31.

1.4. La conferenza di Messina.

All'interno di un contesto sempre più comunitario, i progetti per l'integrazione delle nazioni facenti parte della CECA si muovevano su vari piani. In seguito alla creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, gli avvenimenti a livello internazionale fecero muovere i primi passi in direzione di un'alleanza militare europea.

Il 1953, infatti, fu un anno di grandi cambiamenti a livello internazionale: Harry Truman, l'allora presidente degli Stati Uniti, venne sostituito dal nuovo presidente Dwight D. Eisenhower, mentre, il 5 marzo 1953, Stalin morì, lasciando l'Unione Sovietica in un clima di grande incertezza. Dopo la morte di Stalin, Nikita Chruščev, prese il suo posto in qualità di primo segretario del partito comunista, mentre Georgij Malenkov divenne Primo ministro russo.³¹

Ma invece di appianare le proprie divergenze, i due leader delle superpotenze continuarono con una politica aggressiva e la situazione rischiava di diventare molto pericolosa anche per gli stati europei, a causa delle continue minacce di rappresaglia nucleare da parte delle due potenze antagoniste.

In questo contesto politico, gli Stati Uniti vedevano il progetto di riarmo della Germania Ovest come indispensabile, dal punto di vista strategico, nella lotta contro l'URSS.

Questo progetto non era del tutto una novità, già il 24 ottobre 1950 il primo ministro francese Pleven, con l'aiuto di Monnet, aveva redatto il così detto Piano Pleven, che proponeva la creazione di una forza militare europea (a cui anche la Germania Ovest inviava contingenti militari), sotto il controllo della NATO. Il progetto venne accettato dai paesi facenti parte della CECA, fatta eccezione per la Gran Bretagna, e il 22 maggio 1952, venne istituita la Comunità Europea di Difesa (CED), ratificata nel 1954 da Benelux e dalla Germania Ovest.³²

La Francia, però, decise di non ratificare il trattato e così, il 30 agosto 1954, la CED vide ufficialmente la sua fine.³³

Il fallimento del progetto di integrazioni militare non portò alla fine del sogno europeista e l'attenzione dei sei paesi della CECA si spostò ben presto su un'altra questione, cioè

³¹ In seguito alla morte di Stalin, G. Malenkov assunse sia la carica di primo ministro che la carica di primo segretario del PCUS, tuttavia una settimana più tardi, a causa dell'opposizione del ministro degli esteri Vjaceslav Molotov e del capo della polizia Lavrentij Berija, fu costretto ad abbandonare la carica di primo segretario in favore di Nikita Chruščev,. Rimase in carica due anni, finché non si dimise nel Febbraio del 1955.

³² ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, pp. 65-66.

³³ Ivi, pp. 73-74.

l'integrazione economica europea, che fino a quel momento non aveva portato risultati sostanziosi.³⁴

A metà del 1955, i sei ministri degli stati della CECA si incontrarono a Messina, per riprendere il dibattito sulla questione del Mercato Comune europeo.

Rispetto a qualche anno prima, le richieste dei diversi stati erano cambiate; nel nostro caso, nonostante l'Italia avesse sempre posto come obiettivo principale l'ottenimento della libera circolazione all'interno dell'area comunitaria, i delegati italiani alla conferenza di Messina richiesero innanzitutto la riduzione dello squilibrio economico tra Nord e Sud, dal momento in cui la preoccupazione italiana più grande era che la concorrenza internazionale avrebbe rischiato di bloccare la crescita delle aree più povere e meno sviluppate sul nascere e che questo avrebbe danneggiato anche le regioni del Mezzogiorno italiano. Per questo motivo, quello che i delegati italiani chiedevano era che il Mercato comune dovesse fungere da sostegno per la crescita strutturale dell'economia italiana.

In questo contesto, la libera circolazione veniva posta comunque come un fattore di notevole importanza, ma non in funzione primaria, dal momento in cui si supposeva che l'apertura del Mercato avrebbe in ogni caso portato a una circolazione più libera sul suolo comunitario.³⁵

Anche la politica della Repubblica Federale tedesca era ora molto più in linea con quella italiana, per quanto riguardava le richieste della libera circolazione di manodopera. In seguito alla crescita economica tedesca, infatti, la disoccupazione nella Repubblica Federale era molto diminuita, passando dall'11% nel 1950 al 5 % nel 1955. Il tasso di disoccupazione maschile a causa delle morti provocate in guerra, inoltre, era ancora più basso, arrivando a toccare l'1,8% e i numeri di coloro che negli anni successivi sarebbero dovuti entrare sul mercato del lavoro erano molto esigui, a causa sempre della riduzione del tasso di natalità durante gli anni della guerra.

Un ulteriore problema che affliggeva la Repubblica Federale tedesca era il flusso degli *Aussiedler*, detti coloni di ritorno, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. I coloni di ritorno erano cittadini tedeschi la cui storia iniziò nella seconda metà del Settecento, quando la zarina Caterina emanò nel 1762 un editto con il quale invitava gli stranieri, in particolare proveniente dai paesi nordici, a stabilirsi nel Regno Russo. Dato che durante quegli anni la

³⁴ Ivi, p.77.

³⁵ Ivi, pp.75-76.

Germania stava subendo pesanti conseguenze dal punto di vista economico a causa della guerra dei sette anni, molti tedeschi decisero di trasferirsi in quella che sembrava la terra promessa. Man mano sempre più tedeschi si trasferirono in Russia e in altri paesi, come la Polonia. Dopo la seconda guerra mondiale, iniziò una forte migrazione di tedeschi dall'est e la Germania si impegnò, per cercare di accogliere tutti coloro che avevano origini tedesche. Essi si chiamano coloni di ritorno, poiché sono i diretti discendenti di quei cittadini tedeschi, che due secoli prima si trasferirono in Russia. La costituzione del 1949 prevedeva che i discendenti fossero cittadini tedeschi a tutti gli effetti e che avessero il permesso di entrare nella madrepatria, se venivano discriminati per le loro origini nel paese in cui si trovavano.

Dal 1950 i coloni di ritorno che si trasferirono in Germania furono circa 5 milioni, (circa 1,4 milioni tra il 1955 e il 1973, ma il flusso maggiore venne registrato tra il 1991 e il 1995 in seguito alla caduta del muro di Berlino e del crollo dell'Unione Sovietica). I coloni di ritorno provenivano per la maggior parte dall'Unione Sovietica (circa il 50%), altri provenivano dalla Polonia (33% circa) e un altro gruppo dalla Romania (10%). Flussi minori si registrarono dalla Cecoslovacchia (2,4%) e dalla Jugoslavia (2,1%). Ogni anno arrivavano in media nella Repubblica Federale circa 20.000 coloni. Erano gli avvenimenti politici nelle nazioni dell'est Europa a determinare di anno in anno la provenienza di costoro: tra il 1957 e 1958, per esempio, in seguito alle rivolte in Polonia e in Ungheria, i coloni che giunsero nella Repubblica Federale erano per la maggior parte polacchi e ungheresi. Tra il 1958 e 1960 e tra il 1972 e il 1982, probabilmente in seguito al tentativo di distensione del cancelliere Brandt, si registrarono alti tassi di cittadini provenienti dall'Unione Sovietica, mentre tra il 1967 e il 1969, a causa degli avvenimenti politici in Cecoslovacchia, le entrate maggiori vennero registrate tra i cittadini cecoslovacchi, per un totale di circa 10.000 unità annue.

Tuttavia i coloni di ritorno giungevano in Germania senza parlare il tedesco o parlando una lingua talmente antiquata da non essere compresa dai tedeschi stessi. Oltre al problema linguistico si aggiunse anche il problema del riconoscimento dei gradi di istruzione e dei diplomi, che non venivano riconosciuti nella Repubblica Federale, e che costringeva quindi numerose persone a rimanere disoccupate o accontentarsi di lavori umili e sottopagati. Queste problematiche rendevano l'integrazione dei nuovi cittadini tedeschi molto complicata.³⁶

³⁶ KOPPEL Esther, *Germania, multiculturale non fa rima con ospitale*, in PERETTI Isabella (a cura di), *Schengenland, Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Roma, Ediesse, 2010, pp.140-146.

Anche se il flusso era abbastanza cospicuo, essi soddisfecero il bisogno di manodopera nella Repubblica Federale solo in un primo momento, ma era evidente che per rispondere in maniera adeguata alla crescita della domanda di manodopera, la Germania avrebbe quindi dovuto ricorrere alla forza lavoro proveniente dall'immigrazione.³⁷

Durante la conferenza di Messina, che si svolse dal 1 giugno al 3 giugno 1955, vennero messi in luce, oltre ad essere motivo di controversie tra i vari stati, alcuni aspetti sociali che era necessario tenere in considerazione nelle fase di creazione del Mercato comune.

Un primo quesito riguardava la necessità di armonizzare i costi; la Francia, infatti, spingeva in seno alla conferenza per eliminare le disparità tra l'ordinamento lavorativo francese e quello degli altri stati. La Francia, infatti, chiedeva l'unificazione delle settimana lavorativa a 40 ore (dopo le quali scattavano gli straordinari), un adeguamento della durata delle ferie, in modo che fosse simile in tutti gli stati, ed infine l'uguaglianza tra il salario maschile e quello femminile.

Gli altri stati, tuttavia, erano abbastanza riluttanti ad accettare simili condizioni, che avrebbero portato ad un notevole aumento dei costi e quindi diminuito la concorrenzialità delle loro industrie.

Nonostante questi dibattiti, venne deciso che tutti i paesi membri si impegnavano a raggiungere l'uguaglianza salariale nel corso della fase transitoria, inoltre, in caso non fosse stata rispettata la decisione delle 40 ore settimanali da parte degli altri stati membri, la Commissione Europea avrebbe potuto concedere ampia salvaguardia all'industria francese.

Un'altra questione riguardava invece la libertà di circolazione e come essa dovesse essere interpretata. Alcuni stati, come il Belgio e la Francia, sostenevano un'interpretazione restrittiva, insistendo che la libera circolazione era possibile quando un cittadino comunitario avesse già trovato un impiego all'estero, mentre altri stati, come l'Olanda, proposero che la libera circolazione dovesse essere permessa anche ai cittadini che ancora non avevano un impiego all'estero, ma desiderassero cercarne uno. L'Italia non assunse una posizione ben definita sulla questione, tuttavia i delegati chiesero che un cittadino straniero privo di un'occupazione non venisse allontanato direttamente dal paese in cui si trovava, dichiarandosi quindi a favore dell'interpretazione più ampia.³⁸

³⁷ COMTE Emmanuel, "Reconsidérer la rupture dans la formation di régime européen de migrations", *European University Institute*.

³⁸ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, pp.76-77.

Un altro quesito a cui rispondere riguardava i tempi e i modi in cui si doveva attuare la libertà di circolazione. Belgio e Olanda sostenevano un programma in cui venivano fissati dei contingenti di immigrazione, con quote stabilite dalla Commissione, mentre Italia e Lussemburgo percepivano i contingenti come una limitazione alla libertà di circolazione.

La decisione finale presa dagli stati membri, proposta dalla Repubblica Federale, stabiliva una procedura basata sui contingenti di immigrazione, presenti in una fase iniziale del processo, ma destinati a diminuire man mano, fino ad arrivare alla completa abolizione delle restrizioni amministrative e dei tempi d'attesa per la libera circolazione.

Venivano sanciti inoltre l'abolizione delle discriminazioni fondate sulla nazionalità e venivano richieste misure per l'uso da parte dei cittadini immigrati dei vari istituti di sicurezza sociale.³⁹

Durante la conferenza venne infine creato un comitato intergovernativo, guidato dal ministro degli esteri Paul-Henri Spaak⁴⁰, che aveva il compito di esaminare e trasformare in direttive le proposte emerse durante la conferenza.

Il documento finale, presentato alla conferenza di Venezia nel maggio 1956, indicava dunque tre linee guida: come prima cosa era necessario favorire lo sviluppo delle regioni più povere; la libera circolazione veniva interpretata come il diritto di rispondere ad un'effettiva offerta di lavoro all'interno di una nazione comunitaria; la manodopera straniera non doveva in alcun modo fungere da pressione per un ribasso dei salari, ma doveva rispondere solo all'eventuale espansione della produzione economica.⁴¹

Approvato da tutti gli stati comunitari, nel giugno 1956, il negoziato tornò a Bruxelles per essere redatto sotto forma di trattati, che vennero approvati nel febbraio 1957 e inviati ai ministri degli esteri degli stati membri.

Le decisioni prese alla conferenza di Messina sarebbero poi diventate parte integrante del Trattato di Roma.⁴²

³⁹ Ivi, pp. 78-79.

⁴⁰ PAUL HENRY SPAAK: (*Schaerbeek 1899 - Bruxelles 1972*) fu ministro degli esteri belga, nonché uno dei principali artefici della creazione della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica. Fu anche Presidente del Consiglio d'Europa dal 1949 al 1951, della CECA dal 1952 al 1954 e Segretario generale della NATO dal 1957 al 1961.

⁴¹ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, pp.70-74.

⁴² Ivi, p.80.

2.

Italia e Germania: dall'accordo bilaterale italo- tedesco del 1955 allo stop dei reclutamenti nel 1973.

2.1. Le trattative italo tedesche del 1954-1955 e la stipulazione dell'Anwerbevertrag per il trasferimento di lavoratori italiani in Germania.

Negli anni del dopoguerra, il governo italiano aveva cercato di risolvere parzialmente il problema della disoccupazione spingendo la popolazione italiana ad emigrare all'estero.

Il fenomeno migratorio, rispetto al secolo precedente, era profondamente mutato: nei primi anni del dopoguerra, fino agli anni Cinquanta, il 43,4 % della popolazione migrante sceglieva di emigrare fuori dall'Europa, mentre il 56,6 % sceglieva mete europee. Durante gli anni Cinquanta, si assistette ad una diminuzione della prima quota, che raggiunse il 39,8 %, a favore dell'emigrazione europea con il 60,2%. Addirittura negli anni Sessanta la percentuale delle mete extraeuropee arriverà a toccare solo il 19,6 %.⁴³

Le spiegazioni per questa inversione di tendenza erano da cercare nello sviluppo industriale europeo nel periodo del dopoguerra, che portò all'assorbimento di manodopera non qualificata, sia nella grande industria che in altri settori, come l'edilizia e le infrastrutture.

Lo sviluppo economico, unito alla vicinanza geografica e alla possibilità di salari abbastanza alti fecero sì che le mete europee fossero le più tenute in considerazione.⁴⁴

La seconda sostanziale differenza fu che, se le mete intercontinentali di solito presupponevano un'emigrazione definitiva di interi nuclei familiari, l'emigrazione verso l'Europa invece era di durata più breve e di natura sostanzialmente temporanea (nonostante non mancassero i trasferimenti definitivi); essa era inoltre costituita per lo più da lavoratori maschi,

⁴³ROMERO Federico, *Da emigranti a Gastarbeiter: l'emergere dell'interdipendenza dei mercati del lavoro negli anni Settanta*, in *La riscoperta della Americhe, Lavori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870-1970*, BLENGINO V, FRANZINA E., PEPE A. (a cura di), Trezzo sul Naviglio, Teti Editore, 1994, p. 184.

⁴⁴ Ibidem.

che lavoravano all'estero il tempo necessario per mettere da parte qualche risparmio e tornare poi in patria.⁴⁵

Inizialmente, tra il 1946-1947, il governo italiano stipulò accordi bilaterali con Svizzera, Francia, Belgio e Gran Bretagna, dove c'erano diffuse carenze di manodopera.

Gli accordi bilaterali avevano la caratteristica di aprire alla possibilità di contratti temporanei di lavoro e di residenza per gli immigrati italiani, su specifica richiesta del paese ospitante. Veniva anche fissata una quota di immigrazione massima annuale. In alcuni paesi poi, come Francia e Belgio, dove il governo era abbastanza liberale nei confronti degli stranieri, gli immigrati avevano buone possibilità di rinnovare il contratto e quindi prolungare il loro soggiorno, in altri posti invece, come la Gran Bretagna, il limite della temporaneità veniva interpretato molto rigidamente dal governo, per stimolare sia l'ingresso, che l'uscita dal paese.⁴⁶

Tuttavia, gli accordi bilaterali negoziati dal governo fino a quel momento avevano aperto canali utili, ma sicuramente non sufficienti per cambiare la situazione economica italiana⁴⁷, dato che la richiesta di manodopera da parte delle nazioni ospitanti si basava solo ed esclusivamente sull'effettiva necessità.

Il momento di svolta per l'emigrazione italiana, però, fu l'emergere del mercato della Repubblica Federale tedesca; da paese d'emigrazione nei primi anni postbellici, la Germania si era trasformata in una economia ad alta occupazione, per cui non erano più sufficienti solo i flussi di popolazione proveniente dall'est, che avevano momentaneamente soddisfatto il bisogno di manodopera (e a cui venne messo fine nel 1961 con l'erezione del muro di Berlino).

I primi segni delle intenzioni italiane riguardo alla stipulazione di un accordo bilaterale con la Germania cominciavano a essere evidenti verso la fine del 1953, quando il governo italiano chiese al governo tedesco di occupare lavoratori stagionali italiani a causa della diminuzione costante delle importazioni italiane in Germania e il conseguente aumento del saldo passivo nella bilancia dei pagamenti.⁴⁸

La discussione sul saldo negativo dei pagamenti e sul reclutamento della manodopera caratterizzò i rapporti italo-tedeschi per tutto il 1954; nel marzo del 1954, l'Ambasciata tedesca

⁴⁵ Ivi, p. 185.

⁴⁶ ROMERO Federico, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, in BEVILACQUA P., DE CLEMENTI A., FRANZINA E. (a cura di), *Storia dell'Emigrazione Italiana, Partenze*, p. 404.

⁴⁷ Ivi, p. 406.

⁴⁸ PRONTERA Grazia, " L'emigrazione italiana verso la Repubblica Federale Tedesca. L'accordo bilaterale del 1955, la ricezione sulla stampa, il ruolo dei centri di emigrazione di Milano e Verona", *Storicamente*, 4 (2008), no.11.

a Roma riferì al ministero degli esteri tedesco, che da parte italiana era stato chiesto nuovamente di favorire il turismo e l'assunzione italiana in Germania, per alleggerire la situazione negativa sulla bilancia dei pagamenti.⁴⁹

Nel corso della trattative, il governo spinse molto sul concetto che in caso di effettivo riarmo delle Germania, l'economia tedesca avrebbe avuto effettivamente bisogno di maggior manodopera e per il governo italiano sottoscrivere un trattato era un buon modo per creare i presupposti per il corretto funzionamento dell'invio di manodopera italiana in Germania, qualora ce ne fosse stato bisogno in un futuro immediato, senza perdersi in inutili trattative nel momento di effettivo bisogno.⁵⁰

Tuttavia, dopo i colloqui di marzo del 1954, la Repubblica Federale tedesca non si espresse riguardo alla possibilità di stipulare o meno un accordo con l'Italia, così, dopo tre mesi di silenzio da parte della controparte tedesca, il governo italiano minacciò di tornare a una politica economica restrittiva, se gli altri stati non fossero disposti ad un'attuazione liberale dell'assunzione di manodopera.

La risposta tedesca però fu molto chiara: Bernhard Ehmke, dirigente del ministero federale del Lavoro, rispose che il bisogno di manodopera nella Repubblica Federale tedesca poteva ancora essere soddisfatto con quella locale e rifiutava i legami contrattuali con l'Italia, perché li riteneva prematuri.⁵¹

Il motivo di questa iniziale reticenza da parte della Germania a firmare un accordo era dovuto agli obiettivi di politica interna tedeschi. Il governo tedesco, guidato dal cancelliere Konrad Adenauer, presidente della CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*) si era prefissato l'obiettivo della piena occupazione, al fine di garantire la stabilità interna.

Per questo motivo, infatti, ancora all'inizio del 1954, il ministro del Lavoro e i sindacati tedeschi si opposero alle trattative con l'Italia per il collocamento di lavoratori italiani nella Repubblica Federale tedesca, richiamando l'attenzione sugli alti tassi di disoccupazione esistenti nel settore agricolo tedesco.⁵²

Le posizioni dei ministri competenti e delle organizzazioni imprenditoriali dei lavoratori erano le stesse: nessuno voleva eliminare il primato della manodopera locale, tutti erano

⁴⁹ J.D.STEINERT, *L'accordo di emigrazione italo-tedesco e il reclutamento di manodopera italiana negli anni Cinquanta*, in PETERSEN Jensen (a cura di), *L'emigrazione tra Italia e Germania*, Manduria, Piero Laica Editore, 1993, pp. 143-144.

⁵⁰ Ivi, p. 144.

⁵¹ Ivi, p. 146.

⁵² PRONTERA Grazia, "L'emigrazione italiana verso la Repubblica Federale Tedesca".

favorevoli ad appoggiare un sistema di collocamento del lavoro interregionale, per aiutare i disoccupati locali a trovare un posto di lavoro; l'assunzione straniera era considerata come l'ultima ipotesi da tenere in considerazione.⁵³

La situazione cominciò a sbloccarsi nel novembre del 1954, quando a Ludwig Erhard, l'allora ministro dell'Economia della Repubblica Federale, venne sottoposto un rapporto confidenziale, in cui si prevedeva un'insufficienza di lavoratori stagionali nell'agricoltura e nell'edilizia per gli anni successivi. Da quel momento in poi, il ministro Erhard cominciò una campagna per mettere sotto pressione il governo e spingerlo a prendere in considerazione l'idea di un colloquio preventivo con l'Italia, per arginare il problema della carenza di manodopera, nel caso in cui l'economia tedesca avesse continuato a crescere (la manodopera straniera, quindi, non avrebbe sostituito quella locale, semplicemente sopperito alle mancanze, nel caso ci fossero state).⁵⁴

Dopo un'iniziale titubanza, anche il ministero del Lavoro decise di sostenere la linea preventiva del ministro dell'Economia e così, il 13 e 14 dicembre 1954, il ministro dell'Economia tedesco Erhard, il ministro del Lavoro tedesco Storch e il ministro italiano della Finanze Vanoni condussero i colloqui per dare il via alle trattative sugli accordi italo tedeschi. In quella sede, il ministro Vanoni ottenne dai delegati tedeschi l'impegno di cominciare già nel gennaio 1955 le trattative bilaterali.⁵⁵

In seno a quelle trattative, la delegazione italiana ottenne dai delegati tedeschi l'impegno di fornire il numero e la tipologia di offerte di lavoro, anche se poi il ministero del Lavoro tedesco non mantenne la promessa.

Il 24 febbraio 1955, con circa quattro settimane di ritardo, si svolse il primo incontro per le trattative, dove i delegati tedeschi non fornirono un quantitativo numerico e aggiunsero che l'istituto federale non era in grado di adempiere a tale richiesta, né per quell'anno, né per quello successivo. Richiese però che il reclutamento avvenisse solo a livello statale e che il governo italiano dovesse impedire qualsiasi forma di reclutamento non statale sul territorio italiano.⁵⁶

⁵³ J.D.STEINERT, *L'accordo di emigrazione italo-tedesco e il reclutamento di manodopera italiana negli anni Cinquanta*, pp. 146-147.

⁵⁴ Ivi, pp. 148-149.

⁵⁵ Ivi, p. 150.

⁵⁶ Ivi, pp. 151-152.

Nella seconda fase del dibattito, vennero stabiliti i numeri e le professioni della manodopera da reclutare; venne inoltre deciso che il responsabile per il reclutamento e il collocamento fosse l'istituto federale di Norimberga, che aveva il compito di trasmettere le offerte di lavoro tedesche ai singoli uffici del lavoro in Italia, che erano responsabili per la scelta e la presentazione del candidato alla commissione tedesca, a cui potevano presenziare i futuri datori di lavoro tedeschi.

Peter Kammerer⁵⁷ nel suo saggio *Storie di vita, di sviluppo e di sbandamento tra Nord e Sud* riporta alcune testimonianze del modo di operare della commissione tedesca nei confronti dei lavoratori italiani al momento della visita medica, successiva alla prima scelta da parte della commissione italiana. La testimonianza citata da Kammerer proviene da un lavoratore reclutato a Verona nel 1963 che affermava:” La gente era venuta da tutta Italia già la sera prima. Si dormiva tutti per terra in una immensa sala. Eravamo circa 1000 persone che spesso avevano fatto 20 o 30 ore di viaggio. Che puzzo. Alle ore 7 della mattina cominciavano i controlli come alla visita di leva: l’urina, i polmoni, il cuore. “Giù i pantaloni” ordinavano i medici. Guardavano se avevamo malattie veneree o un’ernia. Dovevamo aprire la bocca come i cavalli. A chi mancava qualche dente si diceva: tornate con i denti.”⁵⁸

Una volta superata la visita medica e ottenuta l’idoneità a lavorare, quando un lavoratore veniva accettato dalla commissione otteneva un contratto di lavoro bilingue, un permesso di lavoro e assunzione e il visto.⁵⁹

Dopo i primi accordi del marzo 1955, in un successivo colloquio vennero chiariti anche altri punti rimasti in sospeso: il governo tedesco non voleva stanziare né il sussidio di disoccupazione, né gli assegni familiari per le famiglie dei lavoratori in Italia; inoltre rimaneva da decidere a chi spettava l’onere delle spese del viaggio e del trasferimento dall’Italia alla Germania.

Nel giugno 1955 l’Unione federale delle associazioni imprenditoriali tedesche chiese la partecipazione tedesca alla prima scelta del candidato, che era in mano agli uffici del lavoro italiani, e respinse la richiesta di pagare le spese di viaggio per i lavoratori italiani. La prima

⁵⁷ PETER KAMMERER: è un sociologo e traduttore tedesco, nato a Offenburg nel 1938.

⁵⁸ KAMMERER Peter, “Storie di vita, di sviluppo e di sbandamento tra Nord e Sud”, *La critica sociologica*, n.156, 2005.

⁵⁹ J.D.STEINERT, *L’accordo di emigrazione italo-tedesco e il reclutamento di manodopera italiana negli anni Cinquanta*, p.154.

richiesta venne respinta dalla controparte italiana, mentre per la seconda il punto rimaneva ancora aperto.⁶⁰

Nonostante tutte le decisioni prese in merito, l'accordo bilaterale italo-tedesco era visto ancora solo come una possibilità futura, realizzabile, ma senza un termine temporale stabilito.

Tuttavia, nell'estate del 1955, l'economia tedesca cresceva a ritmi molto elevati: la crescita riguardava non solo l'edilizia, l'industria delle materie prime e i beni d'investimento, ma anche l'industria dei beni di consumo; il tasso di crescita fu così sostenuto che il numero dei disoccupati scese fino a meno di mezzo milione, riuscendo a occupare disoccupati, profughi, reduci, e invalidi. In questo contesto, il Partito socialdemocratico criticava che, con un tasso di crescita tale, l'assenza di manodopera straniera avrebbe potuto mettere in crisi l'economia tedesca.⁶¹

La svolta avvenne nel novembre del 1955, quando il ministero del Lavoro tedesco stimò che per l'anno successivo la manodopera locale non sarebbe stata sufficiente ed erano necessari circa altre 800.000 lavoratori. Questo fabbisogno di manodopera sarebbe stato in parte colmato dai disoccupati, dai migranti rimpatriati nella Repubblica Federale, parte dai tedeschi provenienti dalla Repubblica Democratica e in parte, il ministero stimava circa 20.000 persone, da lavoratori stranieri.⁶²

L'improvviso bisogno di manodopera e la paura da parte tedesca che l'Italia stipulasse un accordo per lo scambio di forza lavoro con un altro paese fecero sì che il governo tedesco contattasse quello italiano, insistendo per firmare il trattato il prima possibile.

Una volta chiarite le questioni riguardanti il sussidio di disoccupazione e gli assegni familiari (venne deciso che il sussidio di disoccupazione non dovesse essere trasferito in Italia, mentre gli assegni familiari sarebbero stati pagati anche qualora la famiglia fosse residente in Italia), il 20 dicembre 1955, a Roma, venne firmato dal ministro del Lavoro tedesco Storch e dal ministro degli Esteri italiano Martino l'accordo che dava ufficialmente il via all'invio di forza lavoro tra Italia e Germania.⁶³

Nel 1956 il reclutamento cominciò in Italia con grandi aspettative, che vennero ben presto deluse. L'istituto federale di Norimberga aveva stimato, nel 1955, che sarebbero stati

⁶⁰ Ivi, pp.156-157.

⁶¹ PRONTERA Grazia, "L'emigrazione italiana verso la Repubblica Federale Tedesca".

⁶², J.D.STEINERT, *L'accordo di emigrazione italo-tedesco e il reclutamento di manodopera italiana negli anni Cinquanta*, p.159.

⁶³ Ivi, pp.159-160.

disponibili circa 31.000 posti di lavoro, tra il settore agricolo, l'edilizia, il settore alberghiero e della ristorazione e il settore industriale. Tuttavia, nel 1956, a causa dello scarso ammontare delle offerte di lavoro, vennero assunti solo poco più di 10.000 italiani.⁶⁴

Alla delusione per le poche offerte di lavoro si aggiunsero anche le lamentele degli agricoltori italiani, le rotture dei contratti e i ritorni anticipati, che provocarono una perdita di interesse da parte della manodopera nostrana verso le offerte di lavoro nella Repubblica Federale tedesca.⁶⁵

Il governo italiano decise allora di intervenire, ponendo un ultimatum, nel settembre del 1956: se il salario minimo nell'agricoltura non fosse aumentato, l'Italia avrebbe sospeso la prima scelta dei lavoratori agricoli e non avrebbe consigliato loro di accettare un posto di lavoro nella Repubblica Federale.

Da parte tedesca non era proponibile, per motivi di stabilità interna, proporre un trattamento salariale per i lavoratori immigrati pari a quello dei lavoratori tedeschi, ma Italia e Germania riuscirono comunque a raggiungere un accordo, che prevedeva l'incremento del salario minimo per ogni lavoratore.

Tuttavia, nonostante il miglior trattamento salariale, il tasso di reclutamenti non accennava ad aumentare nemmeno nell'anno successivo.⁶⁶

Anche la controparte tedesca non era pienamente soddisfatta dell'accordo, lamentandosi, infatti, della scarsa qualificazione delle manodopera italiana. Per questo motivo la commissione tedesca richiese di poter partecipare alla prima scelta dei candidati italiani, ma le venne negato il permesso.⁶⁷

Per questo motivo i datori di lavoro tedeschi decisero di procedere per altri canali, che indebolirono gradualmente il ruolo della commissione: i lavoratori agricoli italiani che erano stati assunti l'anno precedente nella Repubblica Federale tedesca potevano essere assunti nuovamente l'anno successivo, se erano in possesso della lettera di legittimazione dell'anno precedente, o di una lettera del datore di lavoro o del biglietto del treno dell'anno prima.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ivi, p.161.

⁶⁶ Ivi, pp. 162-163.

⁶⁷ Ivi, p. 164.

Inoltre, l'Istituto Federale tedesco permise agli uffici regionali del lavoro di concedere un permesso di lavoro a lavoratori stranieri entrati solo con un visto turistico, a patto che fossero adatti al lavoro e avessero superato la visita medica.⁶⁸

In realtà, la seconda via per il reclutamento non venne utilizzata subito nei primi anni, ma solo a partire dal 1959, quando il boom economico portò a una rapida crescita economica tedesca e alla conseguente impennata del tasso di migrazione, di cui la maggior parte venne assunta tramite le nuove forme di reclutamento.⁶⁹

La stipulazione dell'accordo bilaterale con la Germania fu un importante passo in avanti in materia di libera circolazione della manodopera, fortemente voluta e cercata dal governo italiano per tentare di risolvere il problema interno della disoccupazione. Tuttavia, accanto alla corrente di pensiero che vede l'Italia come nazione promotrice per l'applicazione di questo diritto, un'altra corrente di pensiero considera il punto di vista degli stati di immigrazione, in particolare della Repubblica Federale Tedesca.

Nel saggio *Reconsidérer la rupture dans la formation du régime européen de migrations* di Emmanuel Comte, infatti, viene messo in discussione il ruolo centrale dell'Italia, a partire dalla conferenza di Messina del giugno 1955.

Secondo Comte, la storiografia europea in tema di flussi migratori ha sempre formulato le proprie ipotesi a partire dalle misure di politica estera adottate dal governo italiano all'indomani della fine della seconda guerra mondiale. Il punto di partenza, quindi, è sempre stato la disparità salariale e di opportunità lavorative tra i paesi del nord-ovest europeo e l'Italia, in particolare il Mezzogiorno, e la necessità italiana di creare un mercato più libero, per favorire il risanamento dell'economia italiana e alleggerire la pressione causata dalle elevate percentuali del tasso di disoccupazione all'interno del nostro paese.

Nel suo saggio, però, Comte mette in discussione questo assunto, partendo da una serie di problemi, che dal suo punto di vista non sono compatibili con tale schema. In primo luogo gli altri stati europei, prima della conferenza di Messina, avevano stipulato accordi per garantire una più libera circolazione nei loro territori, ma in questi accordi l'Italia non era mai stata inclusa, in quanto considerata addirittura un ostacolo a un regime migratorio più aperto.

In secondo luogo, in seno alla conferenza di Messina, la richiesta dell'Italia non riguardava più l'applicazione della libera circolazione sul suolo comunitario, bensì l'impegno

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

da parte della comunità europea di creare dei fondi per lo sviluppo dei paesi economicamente più in difficoltà (come il Mezzogiorno italiano).

Secondo Comte, quindi, è necessario focalizzarsi sul punto di vista degli stati riceventi immigrazione, in particolare la Repubblica Federale, che è stato uno dei principali stati di immigrazione durante gli anni in questione.

In quanto stato di immigrazione, perciò forte per le risorse produttive in suo possesso, la Repubblica Federale aveva un ruolo privilegiato rispetto all'Italia, che quindi doveva sottomettersi alla decisioni di quest'ultima; il motivo per cui la Repubblica Federale decise di favorire e appoggiare l'attuazione della libera circolazione sul suolo comunitario dipese dal fatto che, grazie agli elevati ritmi di crescita economica e a tassi di disoccupazione sempre più bassi, essa avrebbe avuto bisogno di manodopera per continuare a far crescere la propria economia e tale manodopera cominciava a venire meno in patria.

Una seconda ipotesi vede la volontà tedesca di favorire un cambiamento in tema di migrazione, come una condizione necessaria per ottenere l'accordo con l'Italia e come la volontà di apportare un cambiamento nel regime commerciale dell'Europa occidentale (che era il fine ultimo anche del governo italiano, motivo per cui, secondo Comte, la minaccia italiana di tornare a un regime commerciale restrittivo non era credibile).

La volontà tedesca di favorire un regime migratorio più libero è da ricercare nella situazione politica ed economica tedesca all'indomani della guerra; durante quegli anni infatti, uno dei grandi problemi della Repubblica Federale era la gestione dei flussi di rifugiati provenienti dall'est Europa, che la Germania sperava di poter far emigrare temporaneamente nei paesi vicini, in attesa di condizioni economiche migliori; ma per tenere vivo il dialogo coi paesi dell'est, la Germania aveva bisogno dell'appoggio degli altri paesi occidentali per assorbire i flussi di popolazione (tenere vivo il dialogo era anche un modo per dare una possibilità a tutti coloro che volevano abbandonare la Repubblica Democratica tedesca).

Nel suo saggio Comte avanza l'ipotesi, secondo la quale sarebbero stati anche gli interessi geopolitici tedeschi all'interno di un regime migratorio più libero ad aver portato alla stipulazione dell'accordo bilaterale con l'Italia. Nel 1955 infatti, la Repubblica Federale aveva ancora la prospettiva di un dialogo di lunga durata con l'Unione Sovietica, in vista di una futura riunificazione della Germania. Per questo motivo era interesse della Germania cercare di favorire la creazione di un'Europa occidentale unita e forte, che non cadesse sotto l'influenza sovietica. Ma l'anello debole in questo progetto era proprio l'Italia, perché ritenuta un alleato

vulnerabile a causa dell'influenza del partito comunista all'interno del paese; proprio in quest'ottica l'accordo bilaterale aveva dunque sia la funzione di accordo per lo scambio di manodopera, ma anche e soprattutto la funzione di ancorare l'Italia agli interessi geopolitici dell'Europa occidentale.⁷⁰

Da questo punto di vista quindi, assistiamo a un rovesciamento di quelli che erano stati i ruoli all'interno del contesto europeo degli anni Cinquanta, in particolare dell'Italia e della Repubblica Federale tedesca. Il ruolo dell'Italia come promotrice della libera circolazione e della creazione del mercato unico, così come è stato presentato per molto tempo da diversi autori, quale lo storico italiano Federico Romero, viene ridimensionato relegando il nostro paese a una posizione secondaria, quasi di spettatore degli eventi. Emerge invece con forza il ruolo della Repubblica Federale tedesca come promotrice dell'integrazione europea nel settore della libera circolazione delle manodopera, contrariamente al ruolo riduttivo di paese bisognoso di manodopera che la storiografia le aveva assegnato fino a quel momento.

⁷⁰ COMTE Emmanuel, "Reconsidérer la rupture dans la formation du régime européen de migrations", *European University Institute*.

2.2. *Il trattato di Roma e la nascita della CEE.*

Mentre Italia e Germania stipulavano l'accordo bilaterale dando inizio ufficialmente allo scambio di forza lavoro tra i due paesi, a livello internazionale i rappresentanti degli stati della CECA erano impegnati a Messina nelle trattative per la creazione del Mercato Comune, che nel 1957 diventarono parte integrante dei trattati di Roma.

Nelle codificazioni finali dei trattati, che vennero firmate il 25 marzo 1957 e che sancivano la nascita della Comunità Economica Europea (CEE), la libertà di circolazione e il diritto di muoversi liberamente entro i confini della comunità erano garantiti solo per rispondere a una richiesta di lavoro effettiva; inoltre il trattato lasciava ai governi un sostanziale controllo delle politiche migratorie e occupazionali. In quella sede venne istituito anche il Fondo Sociale Europeo, cioè un fondo di cui si sarebbe servita la Comunità Europea per favorire la circolazione dei lavoratori sul suolo comunitario.⁷¹

Dal punto di vista della politica italiana, i Trattati di Roma, che entrarono in vigore il 1 gennaio 1958, pur rappresentando un successo formale di notevole portata per la diplomazia italiana, non risolvevano i dilemmi economici che affliggevano l'Italia. Da un lato, con l'articolo 48, che garantiva la libera circolazione delle manodopera per rispondere a un'effettiva domanda di lavoro, i trattati rappresentavano il coronamento del sogno italiano di un mercato di sbocco europeo per la manodopera italiana in eccedenza; dall'altro lato rimanevano molte riserve legate ai meccanismi e ai tempi di attuazione del mercato, che non offrivano nessuna garanzia ai bisogni italiani.⁷²

La transizione verso la completa apertura del Mercato Comune e la definizione per i modi e i tempi per l'allentamento delle varie politiche nazionali di controllo sui mercati del lavoro avrebbe avuto luogo nei successivi 12 anni.⁷³

E tuttavia, a partire dal 1958, la domanda europea di manodopera esplose e si assistette a una straordinaria crescita dell'economia italiana e europea, che cambiò i termini della questione migratoria italiana e che portò alla conclusione storica dell'emigrazione italiana.⁷⁴

⁷¹ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, pp. 80-81.

⁷² Ivi, pp. 82-84.

⁷³ ROMERO, Federico, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, in BEVILACQUA P., DE CLEMENTI A., FRANZINA E. (a cura di), *Storia dell'Emigrazione Italiana*, p. 407.

⁷⁴ Ibidem.

2.3. *L'emigrazione italiana in Germania.*

2.3.1. *Il problema irrisolto della questione meridionale e la spinta ad emigrare.*

In Italia, gli anni del boom postbellico portano alla trasformazione da società ancora prevalentemente rurale a paese industrializzato e urbanizzato; tale periodo fu caratterizzato dai più alti tassi di sviluppo del prodotto interno lordo mai registrati, da una notevole espansione del mercato interno e delle esportazioni e da una notevole diminuzione del tasso di disoccupazione.

Il miracolo economico, tuttavia, era ancora un fenomeno legato solo all'Italia settentrionale, mentre nell'Italia meridionale non aumentavano né gli investimenti, né l'occupazione.⁷⁵

Per cercare di risolvere la così detta questione meridionale⁷⁶, un problema che affliggeva l'Italia sin dalla sua unità, a partire dal secondo dopoguerra vennero presi una serie di provvedimenti, che tuttavia furono criticati per i bassi tassi di assorbimento della manodopera e per la scarsa influenza che ebbero effettivamente dal punto di vista del miglioramento della situazione economica meridionale.⁷⁷

Il primo passo in questa direzione fu riproporre una riforma agraria, che prevedeva la concessione di terreni a cooperative di contadini e tramite l'esenzione fiscale, la facilitazione per i mutui, e la creazione della Cassa per il Mezzogiorno, che gestiva le risorse erogate per lo sviluppo delle regioni meridionali, si cercò di stimolare la nascita di piccole proprietà di contadini.

Inoltre, la legge Sila (203/1950), la legge Stralcio (841/1950) e la legge regionale siciliana (104/1950) intervennero in quelle zone d'Italia dove esistevano ancora fenomeni di monopolio terriero di tipo latifondista (Maremma tosco-laziale, Puglia, Lucania, Sila, Sicilia, Sardegna e Campania) o dove erano presenti situazione di particolare disagio (delta Padano).⁷⁸

⁷⁵ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, pp.93-94.

⁷⁶ QUESTIONE MERIDIONALE: Essa viene anche chiamata questione del Mezzogiorno e indica una serie di problemi posti dall'esistenza di un'area, che comprende le regioni dell'Italia meridionale, che presenta un livello di sviluppo economico più basso rispetto a quelle delle regione del Centro-Nord della penisola. Già alla fine del XIX secolo, data l'entità di queste differenze, era possibile parlare di due Italie. Il divario tra Nord e Sud si era ampliato ulteriormente con lo scoppio delle guerre mondiali, dove le esigenze belliche stimolarono una rapida crescita dell'industria degli armamenti, che era localizzata prevalentemente a Nord.

⁷⁷La questione meridionale, cfr. [www.treccani.it/enciclopedia/questione-meridionale_\(Enciclopedia_del_Novecento\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/questione-meridionale_(Enciclopedia_del_Novecento)/)

⁷⁸ La riforma fondiaria, cfr. www.treccani.it/enciclopedia/riforma-fondiaria/, consultato il 05/03/2015.

Un ulteriore provvedimento fu, nel luglio 1957, la legge che regolava le aree e i nuclei industriali, che introduceva finanziamenti e sgravi fiscali per le piccole e medie industrie e che prevedeva che le imprese statali collocassero al Sud parte dei loro nuovi impianti.⁷⁹

Nonostante questi provvedimenti portassero alla creazione di grandi complessi siderurgici, chimici e meccanici, ciò non fu sufficiente. Come scriveva il sociologo Carlo Trigilia⁸⁰ nel 1992, la classe politica meridionale usava le risorse provenienti dall'intervento pubblico come strumento di acquisizione di consenso e perciò le destinava alla soddisfazione di richieste particolari, piuttosto che a quei beni collettivi che avrebbero riqualificato l'ambiente socio-economico; di conseguenza, gli aiuti finirono per avere degli effetti perversi e, invece di favorire la crescita, alimentarono assistenzialismo, corruzione e criminalità. Secondo Trigilia, una maggiore attenzione doveva essere posta nelle politiche di sviluppo per cambiare le istituzioni locali e creare un ambiente economico e sociale più favorevole alla crescita economica di solide attività di mercato.

Proprio per questa situazione di disagio nelle regioni meridionali, di fronte alla nuova domanda di lavoro nell'industria dell'Italia settentrionale e nel resto dell'Europa, l'emigrazione dal Mezzogiorno assunse, tra il 1955 e il 1971, dimensioni che lo stesso Federico Romero nel suo libro *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973* paragona a un esodo biblico (il flusso migratorio di quei quindici anni coinvolse circa 9 milioni di italiani).

Durante quegli anni, furono la Germania e la Svizzera che assorbirono il più alto numero di lavoratori italiani, circa il 66 % del totale, mentre invece si esaurì l'emigrazione verso la Francia e il Belgio, che erano state mete tradizionali del primo dopo guerra, a causa di salari che erano sempre più simili a quelli percepiti in patria e a causa del rapido aumento delle retribuzioni in Germania. La provenienza regionale dei lavoratori rispecchiava la difficile situazione dell'Italia meridionale: dalla Sicilia partì circa il 19 % della popolazione emigrata, seguita dalla Calabria con il 10,3 %, dalla Puglia 9,8 %, dalla Sardegna l'8,3%, la Campania 7,9% e il Veneto con il 6,2% sul totale.⁸¹

⁷⁹ La riforma fondiaria, cfr. www.treccani.it/enciclopedia/riforma-fondiaria/, consultato il 05/03/2015.

⁸⁰ CARLO TRIGILIA: (Siracusa, 18 Giugno 1951) è un sociologo, politico italiano e docente universitario. Ha dedicato molta parte della sua attività di studio e ricerca ai temi dello sviluppo territoriale e dell'innovazione in Italia e in Europa. Si è a lungo occupato del Mezzogiorno; ha partecipato a numerose esperienze di progettazione dello sviluppo locale e di pianificazione strategica delle città.

⁸¹ MONFERRINI Mario, *L'emigrazione Italiana in Svizzera e Germania nel 1960-1975*, Roma, Bonacci Editore, 1987, pp. 57-63.

2.3.2. *Gastarbeiter: la vita dei lavoratori italiani in Germania.*

Data l'elevata presenza di manodopera straniera nella Germania occidentale, per riferirsi ai lavoratori stranieri, sia italiani che di altre nazionalità, venne coniato durante gli anni Cinquanta il termine *Gastarbeiter*, che tradotto letteralmente significa “ lavoratore ospite” e che andava ad indicare tutte le persone che cercavano lavoro in Germania, pur non essendo di nazionalità tedesca. Erano quindi considerate ospiti, sia perché vennero chiamati dalle autorità tedesche tramite la stipulazione dei vari accordi bilaterali, sia perché, grazie al modello di rotazione, la loro permanenza era limitata nel tempo.⁸²

Come scrive Franco Gaboardi⁸³ nel suo saggio *I Gastarbeiter nel diritto tedesco. Uno sguardo attuale sul fenomeno degli Ausländer in Germania, anche attraverso la storia recente*, il modello di rotazione, o *Rotationsmodel*, rinforzava l'idea dell'immigrato come un acquisto di forza lavoro, che veniva restituito dopo averne beneficiato.⁸⁴

Il modello di rotazione prevedeva, infatti, che i lavoratori che appartenevano alla categoria dei *Gastarbeiter* dovessero restare nella Repubblica Federale per un periodo di tempo limitato e per fini connessi al loro impiego; essi dovevano poi tornare in patria per essere rimpiazzati da nuovi lavoratori, assicurando così il mantenimento di un equilibrio tra domanda e offerta di lavoro.⁸⁵

Il modello di rotazione, inoltre, aveva la finalità di conservare un alto grado di flessibilità del mercato del lavoro, senza però trasformare la Germania Federale in una nazione di immigrazione permanente: il continuo flusso di entrate e uscite avevano il compito di prevenire la stabilizzazione di larghe comunità permanenti di stranieri.⁸⁶

Per rinforzare ulteriormente tale concetto, venne emanata nel 1965 la così detta Legge sugli Stranieri, che confermava che non era previsto il diritto di residenza per gli stranieri, neppure per coloro che si trovavano nelle Repubblica Federale da più di dieci anni; il permesso di soggiorno, infatti, era rilasciato per un anno con possibilità di proroga; per il lavoratore con cinque anni di lavoro ininterrotto in Germania poteva essere rilasciato un permesso di lavoro e

⁸²Gastarbeiter, cfr. www.duden.de/rechtschreibung/Gastarbeiter, consultato il 16/03/2015.

⁸³ FRANCO GABOARDI: è docente di diritto amministrativo e di contabilità dello stato e degli enti pubblici nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Torino.

⁸⁴GABORDI Franco, *I Gastarbeiter nel diritto tedesco*, cfr. www.viaggio-in-germania.de/gastarbeiter.pdf, consultato il 16/03/2015.

⁸⁵ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994, p.111.

⁸⁶ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, p.112.

soggiorno speciale, che concedevano la possibilità di avere un lavoro, indipendentemente dalle condizioni del mercato, e un'autorizzazione di soggiorno illimitata, ma soggetta a condizioni. Sempre secondo la legge, pur godendo i cittadini stranieri dei diritti fondamentali, essi non avevano il diritto di libertà di assemblea, di associazione, di movimento e di libera scelta dell'occupazione e di protezione dall'extradizione all'estero. La nuova legge condizionava i permessi di residenza ai permessi di lavoro e concedeva una notevole discrezionalità amministrativa in tema di rilascio e rinnovo.⁸⁷

Tali permessi, infine, potevano essere concessi solo qualora la presenza dello straniero non ledesse gli interessi della Repubblica Federale, quindi la semplice richiesta di assistenza sociale, una condanna anche per un'infrazione stradale o motivazioni politiche potevano essere delle motivazioni per procedere con l'espulsione del cittadino straniero dal paese. L'applicazione delle leggi creò inevitabilmente una gerarchia tra immigrati che vedeva come gruppo più privilegiato i cittadini della Comunità europea, seguiti dai lavoratori non comunitari con più di cinque anni di presenza lavorativa o sposati con una persona di nazionalità tedesca, seguiti a loro volta da lavoratori non comunitari con più di un anno di esperienza ed infine lavoratori non comunitari assunti con un permesso di un anno.⁸⁸

Al carattere temporale di questo tipo di emigrazione, si aggiungevano anche le condizioni precarie legate alla vita di tutti i giorni dei lavoratori nel paese ospite. La manodopera straniera veniva utilizzata in occupazioni dequalificate e umili, in sostituzione della manodopera locale, che non voleva più svolgere determinate occupazioni.

La composizione professionale della manodopera italiana in Germania nel 1975 era, infatti, prevalentemente non qualificata e rappresentava una percentuale pari al 71,6% del totale degli immigrati italiani in Germania.

Come viene mostrato nel testo *L'Emigrazione italiana in Svizzera e Germania nel 1960-1975* di Mario Monferrini, le occupazioni principali che venivano svolte dai cittadini italiani in Germania nel 1975 erano: operai non qualificati che costituivano il gruppo più numeroso con circa il 72 % sul totale, operai qualificati (19% circa), cuochi, camerieri e gelatai (circa 4%); seguivano in percentuale minore le figure del commerciante, impiegato e negoziante (2%

⁸⁷ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, p. 187.

⁸⁸ KAMMERER Peter, *Germania: un secolo di politica migratoria*, in BASSO P., PEROCCO F., *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*, Milano, Franco Angeli, 2003.

circa), per passare al terzo gruppo costituito da braccianti agricoli, ragionieri, artigiani e liberi professionisti (meno dell'1%).⁸⁹

Come riporta Monferrini, un'indagine statistica promossa dall'Associazione Nazionale Famiglie Emigranti (ANFE) del 1967 evidenziava che la scarsa qualifica professionale era percepita dal 65% degli italiani come una delle grandi difficoltà da superare al momento dell'arrivo nel paese ospite. A quest'ultima si aggiungevano in misura ancora maggiore le difficoltà linguistiche, percepite dal 92% degli italiani (in particolare da coloro che si recavano in paesi di lingua tedesca) come impedimento sul luogo di lavoro e nelle relazioni sociali, e le difficoltà (75% degli intervistati) a trovare un alloggio vivibile.⁹⁰

Un'ottima testimonianza di quanto è stato riscontrato dall'indagine ANFE ci viene fornita dalla testimonianza raccolta dal sociologo tedesco Peter Kammerer nel suo saggio intitolato *Storie di vita, di sviluppo e di sbandamento tra Nord e Sud*. Kammerer riporta l'esperienza di un *Gastarbeiter* italiano di nome Mario D'Andrea, che come molti altri cittadini italiani abbandonò il lavoro del padre e partì verso la Germania alla ricerca di possibilità di guadagno migliori. Egli, come scrive Kammerer, approdò inizialmente in una ditta di carpentieri, dove fu costretto a vivere in una baracca senza acqua, luce e con materassi di paglia; l'anno successivo trovò un impiego in una fornace a Stoccarda, per approdare infine in una catena di montaggio in una fabbrica automobilistica. Kammerer riporta i ricordi del lavoro alla catena di montaggio; così scrisse D'Andrea nel suo diario: "Sulle catene raramente due di noi della stessa nazionalità lavoravano vicino, noi venivamo disposti uno dopo l'altro di nazionalità diversa. Ognuno non doveva spostarsi dal suo posto di lavoro, non bisognava parlare con il collega vicino, 15 minuti di pausa solo in caso di bisogno, perciò trascorrerli al gabinetto, fumare era vietato, il giusto tempo di cottimo non si sapeva e chi si azzardava a domandarlo come me, spesso veniva punito".

A testimonianza delle difficili condizioni in cui i lavoratori stranieri erano costretti a lavorare, il saggio riporta anche la testimonianza di un operaio qualificato tedesco, che in seguito ad un procedimento disciplinare era stato mandato alla catena di montaggio insieme ai lavoratori stranieri: "Si inizia alle 7 e 5 minuti. Il primo giro dura circa 4 minuti, ma non va,.. sono già in ritardo. Quando viene la ragazza con i panini faccio solo un cenno, non ho tempo, voglio recuperare. Uno accanto a me dice merda, la parola che dico sempre anch'io. Devo

⁸⁹ MONFERRINI Mario, *L'Emigrazione italiana in Svizzera e Germania nel 1960-1975*, pp.123-124.

⁹⁰ Ivi, p.148.

mandare il pezzo in riparazione e prenderne un altro. Sono le 9 e 2 minuti, altri gridano: basta. Le mie mani sporche tolgono il pane pulito dalla carta, mangiando con la mani sporco tutto, chi mangia qui, un porco? No, sono io, un uomo di solito civile. Alle 9 e 15 il nastro si mette di nuovo in moto, mai un secondo più tardi, semmai un po' prima, perché c'è gente che vuole fare carriera. Spero di riuscirci ora. Accanto a me lavorano turchi, greci, italiani. Grido: nastro troppo veloce. Come fate a reggere. Uno risponde: merda, per noi non esiste lavoro migliore, se non volere lavorare, prego, andare, altri colleghi fare il tuo lavoro".⁹¹

Una ulteriore conferma di quanto viene riportato nell'indagine ANFE ci viene dalla scrittrice Sonia Galster nel suo saggio *Immigrazione e costruzione identitaria locale, il caso dei Gastarbeiter italiani nel centro industriale di Francoforte-Höchst*, dove vengono riportati i ricordi di alcuni lavoratori a contatto con la nuova città industriale e il lavoro in fabbrica. In genere si è trattato di un impatto duro e disorientante, poiché i nuovi arrivati si trovavano ad affrontare un vero e proprio trauma ambientale, dovuto sia alla lingua sconosciuta, ma anche alle diverse condizioni climatico-ambientali e alimentari. Anche l'impatto con le grandi realtà industriali era complicato: la grande città, con le sue dimensioni allargate, con il suo dinamismo ma anche anonimato rappresentava per i cittadini italiani, specie per coloro che avevano vissuto solo la realtà delle campagne meridionali, una vera e propria sfida, che ispirava sia fascino, ma soprattutto timore.

Uno dei principali problemi legati alla condizione di *Gastarbeiter* veniva dall'incapacità di comunicazione. Come scrive la Galster, nonostante molte aziende mettessero a disposizione dei corsi di lingua tedesca per stranieri, l'apprendimento della lingua solitamente avveniva in maniera autonoma; il tedesco acquisito in questo modo risultava essere una lingua intuitiva e approssimativa e si aiutava con una mimica e gestualità molto forte, tipica della lingua italiana, e caratterizzata da una forte pronuncia italiana.⁹²

L'ultimo punto dell'analisi ANFE riguarda i ricordi che i *Gastarbeiter* italiani avevano rispetto alle pessime condizioni in cui erano costretti a vivere nella nazione ospitante. Per quanto riguardava gli alloggi, essi erano forniti dai datori di lavoro tedeschi, che erano tenuti a trovare una sistemazione per i propri dipendenti stranieri, tuttavia, siccome l'assunzione dei

⁹¹ KAMMERER Peter, "Storie di vita, di sviluppo e di sbandamento tra Nord e Sud" *La critica sociologica*, 2005.

⁹² GALSTER Sonia, "Immigrazione e costruzione identitaria locale, il caso dei Gastarbeiter italiani nel centro industriale di Francoforte-Höchst", *Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia Università degli studi di Milano*, 2009.

Gastarbeiter era solo una risposta a una necessità temporanea di manodopera, tale atteggiamento si rifletteva anche sugli alloggi.

La penuria di alloggi era evidente già nei decenni successivi alla guerra; gli alloggi dei lavoratori, infatti, erano più che altro baracche che venivano usate già durante la seconda guerra mondiale o in qualche caso si trattava di ostelli per lavoratori, che la maggior parte delle volte non possedevano nemmeno le caratteristiche base di abitabilità e igiene. Questi accampamenti collettivi si trovavano di solito vicino al luogo di lavoro e ospitavano lavoratori stranieri di diverse nazionalità, ammassati in poche stanze. Molte volte poi, negli alloggi aziendali, vigeva un clima molto rigido, che vietava l'accesso di persone estranee o addirittura negava l'accesso a persone di sesso opposto.

Una testimonianza molto significativa delle condizioni abitative degli italiani nella Repubblica Federale Tedesca la troviamo nel saggio "*Berliner Brücke*" - *alloggi per i lavoratori o ghetto?* di Marcel Hilbig. La *Berliner Brücke* era il complesso residenziale che era stato costruito dalla fabbrica della *Volkswagen* a Wolfsburg per i lavoratori stranieri, si trovava vicino alla fabbrica e prendeva il nome del ponte che passava vicino al villaggio. Il villaggio era costituito da prefabbricati in legno, costruiti su due piani; in ogni prefabbricato, le cui camere avevano una dimensione di circa 13 mq ed erano condivise da 4-5 persone, alloggiavano circa una novantina di persone. Gli alloggi avevano un costo di circa 1 marco al giorno a persona, che per l'epoca era un affitto ancora relativamente basso.

D'altronde, come scrive Hilbig nel suo saggio, tutti i lavoratori stranieri erano costretti ad abbandonare la patria per guadagnarsi da vivere altrove, di conseguenza molte questioni come l'alloggio passavano in secondo piano, per cercare di guadagnare il più possibile in vista del ritorno in patria (per questo motivo, molte volte i lavoratori stranieri avevano anche un secondo lavoro nelle campagne o nei boschi vicino alla città).⁹³

I *Gastarbeiter* si trovavano quindi ad essere segregati dal resto della popolazione tedesca, confinati in questi baraccamenti; il fatto di rimanere isolati ed esclusi dalla vita delle città, alimentò la lontananza che si creò tra lavoratori italiani e società tedesca. Come racconta Grazie Prontera nel suo saggio *Ridisegnare i percorsi migratori italiani verso la Germania Federale*, l'unico momento in cui gli italiani acquistavano visibilità era nel momento dei viaggi verso l'assolato sud in occasione delle ferie aziendali; il clima festoso che accompagnava questi

⁹³ HILBIG Marcel, "*Berliner Brücke*" - *Alloggi per i lavoratori o ghetto?*, cfr. [www.318wolfsburg.it/index_file/Gastarbeiter%20\(Marcel%20Hilbig\).pdf](http://www.318wolfsburg.it/index_file/Gastarbeiter%20(Marcel%20Hilbig).pdf), consultato il 18/03/2015.

eventi affascinava il popolo tedesco, in particolare erano molto interessati al rituale del cibo e agli oggetti che gli italiani portavano da e verso casa. Essi erano visti come un popolo vivace, ma caratterizzato allo stesso tempo da qualcosa di animalesco e infantile, che ne legittimava il controllo da parte della società tedesca.⁹⁴

Queste circostanze, unite all'idea che i lavoratori sarebbero ben presto tornati in patria, fecero sì che inizialmente non ci fosse nessun incentivo e pressione perché lo stato tedesco considerasse una qualsiasi possibilità di politica di integrazione. L'aspetto sociale dell'immigrazione verrà tenuto in considerazione solo a partire dagli anni Settanta.⁹⁵

Come riporta Mario Monferrini nel suo saggio *L'emigrazione italiana in Svizzera e in Germania nel 1960-1975*, gli italiani “vivono in un regime militare che offende la dignità umana, i capi alloggio controllano i letti, mentre gli inquilini dormono, scoprendo le coperte o spegnendo la luce se sono passate le 22”.⁹⁶

Le condizioni in cui i lavoratori italiani e stranieri in generale erano costretti a vivere non fecero altro che alimentare la percezione negativa che il popolo tedesco aveva dei lavoratori ospiti. Basandosi su uno studio della docente universitaria Elisabetta Mazza Moneta, l'autore Elia Morandi nel suo articolo *L'immagine dell' "altro" nel rapporto tra immigrati italiani e società tedesca. Percezioni a confronto tra Otto e Novecento* riferisce che già nel 1953, quindi prima ancora che il flusso migratorio avesse inizio, gli italiani venivano percepiti dai tedeschi come persone “dal sangue caldo”, ma anche musicali e spensierati, belli e simpatici, un popolo con tante belle donne. Ma dall'altro lato erano visti anche come arretrati e poco affidabili, sporchi, pigri e poco costanti. Questa immagine, tenderà tendenzialmente a non svanire mai durante gli anni e anzi, secondo un sondaggio del 1973, gli italiani risultarono essere gruppo di lavoratori ospiti meno apprezzato in assoluto, di poco davanti al popolo turco, ma molto distanti come percezione da jugoslavi, spagnoli, greci e portoghesi. Questo probabilmente perché fino a quel momento gli italiani furono il gruppo di lavoratori stranieri più presente all'interno del territorio della Repubblica Federale tedesca e quindi chi non nutriva simpatia per gli stranieri in generale andava col pensiero innanzitutto agli italiani; in effetti, lo stesso sondaggio effettuato un decennio dopo mostrò come il primato di popolo più antipatico fosse passato ai turchi, nel frattempo il gruppo di immigrati più numeroso all'interno della Repubblica Federale.

⁹⁴ PRONTERA Grazia, “Ridisegnare i percorsi migratori italiani verso la Germania Federale”, *Altreitalia*, 2008.

⁹⁵ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, p 186.

⁹⁶ MONFERRINI Mario, *L'emigrazione Italiana in Svizzera e Germania nel 1960-1975*, p.160.

Interessante è anche la percezione dei tedeschi da parte degli italiani in Germania: secondo un sondaggio del 1977 gli italiani vedevano i tedeschi come diligenti, affidabili, coscienti, più attivi rispetto a loro e con un senso del dovere e della disciplina molto forte, ma allo stesso tempo, secondo il sondaggio, proprio da quest'ultima caratteristica sarebbero dipese anche tutte le caratteristiche negative che li contraddistinguevano, quali l'incapacità di pensare democraticamente, l'ottusità e la mancanza di flessibilità. I tedeschi erano inoltre concepiti come fieri, ma anche aggressivi e pronti alla guerra; dal punto di vista umano poi essi erano percepiti come riservati, freddi e senza cuore.⁹⁷

Tornando al punto di vista della popolazione tedesca, la giornalista italiana Francesca Polistina nel suo articolo *Ein bitteres Ankommen, die Rückkehr ist auch bitter* riporta anche alcuni nomignoli, che furono dati agli italiani durante gli anni della loro permanenza in Germania. Essi derivavano da eventi storici, soprattutto di natura bellica, o da ostilità nazionalistiche ed etniche. Inizialmente gli italiani vennero chiamati “*Badoglio*” o “*Verräter*”, quindi etichettati come traditori nella seconda guerra mondiale a causa dell'armistizio del 1943.

Con gli anni poi i nomignoli passarono a “*Spaghettifresser*” o “*Makkaronifresser*”, che invece derivavano dalle diverse abitudini alimentari dei migranti italiani, o “*Ithaker*”, che invece rappresentava un gioco di parole tra Italia e Itaca e che faceva riferimento alla natura vagabonda degli italiani durante gli anni dei grandi flussi migratori. Infine un ulteriore nomignolo era “*Katzelmacher*”, che assumeva due sfumature di significato differenti, poiché poteva essere interpretato o come “fabbricanti di cucchiari” e quindi in riferimento alle occupazioni poco qualificate svolte dagli immigrati italiani, oppure come “fabbricanti di gattini”, che invece era riferito all'ampiezza delle famiglie italiane, composte da più figli rispetto a quelle tedesche.⁹⁸

Un esempio molto forte delle caratteristiche che venivano attribuite al popolo italiano è riassunto in maniera efficace nel saggio di Sonia Galster *Immigrazione e costruzione identitaria locale, il caso dei Gastarbeiter italiani nel centro industriale di Francoforte-Höchst*, dalle parole cariche di stereotipi del direttore della fabbrica Höchst AG di Francoforte. Pur non confermando la tesi della pigrizia, poiché lo scopo degli italiani in Germania era di lavorare molto, il lavoratore italiano viene così descritto: “L'italiano del Nord è più vicino al nordeuropeo per il carattere e per l'ambizione al successo economico. L'italiano del Meridione,

⁹⁷ MORANDI Elia, “L'immagine dell'”altro” nel rapporto tra immigrati italiani e società tedesca. Percezioni a confronti tra Otto e Novecento”, *Archivio storico dell'immigrazione italiana*, 2010.

⁹⁸ POLISTINA Francesca, „Ein bitteres Ankommen, die Rückkehr ist auch bitter“, *Migazin*, 2014.

al contrario, è fatto in maniera completamente diversa. Egli ambisce più a una posizione di potere che alla ricchezza personale. Vive ancora secondo le antiche concezioni dei Romani, molto legate alla natura. Anche per questo, l'oziosità non è severamente vietata e non è proibito fare musica (negli alloggi). Il modo di pensare puramente economico e in base al diritto gli è estraneo. Nel Sud-Italia la vita è gestita molto di più sul piano personale e individuale. L'italiano meridionale non si fida di nessuno, a mala pena di sé stesso. Per questa ragione egli è anche, in un certo senso, non sincero; il mentire fa parte appunto di questo tipo di vita sociale. Egli non è nelle condizioni di agire o pensare in modo oggettivo. Così infatti in Sud Italia i lavoratori non vengono trattati assolutamente nello stesso modo. Gli uffici di collocamento italiani in continuazione informano i loro compatrioti che in Germania verranno trattati con giustizia. L'italiano meridionale non riesce a resistere a un'oggettivazione delle relazioni. Questo fatto è fondamentale fonte di difficoltà che si presentano all'italiano all'estero”.

Da queste parole emerge quindi l'immagine del lavoratore come una persona non dedita a fare del lavoro lo scopo della propria vita, che in ultima analisi era visto come motivo per cui i lavoratori italiani non si legarono a nessun posto di lavoro particolare e non avrebbero prestato attenzione a ciò che gli veniva detto.

La visione stereotipata dell'italiano medio si estende anche all'ambito delle condizioni di vita e abitazioni, così viene descritto l'italiano medio, più preoccupato per il cibo che per la propria abitazione: “ L'abitazione è per l'italiano meridionale l'ultimo problema. In Sud Italia si trovano raramente delle abitazioni belle e comode-neanche nei ceti elevati. Il soggiorno, nelle poche famiglie che ne possiedono uno, non viene usato quasi mai. Anche la pulizia lascia in certi casi a desiderare. In compenso l'italiano tiene molto di più al buon cibo, che vuole poter avere secondo il proprio gusto”.⁹⁹

Anche in queste parole si può trovare la riconferma di quanto già citato negli studi della docente Mazza Moneta, cioè dell'immagine dell'italiano pigro e sporco e che per la sua passione per il buon cibo si è guadagnato appellativi quali “*Spaghettifresser*” o “*Makkaronifresser*”.

Ma nonostante le difficoltà riscontrate in ambito linguistico, nonostante le condizioni abitative pessime, nonostante i pregiudizi e nonostante le condizioni disumane nel contesto lavorativo, date le possibilità di guadagno notevolmente più alte sul mercato del lavoro estero,

⁹⁹ GALSTER Sonia, “Immigrazione e costruzione identitaria locale, il caso dei Gastarbeiter italiani nel centro industriale di Francoforte-Höchst”.

i flussi di italiani in Germania continuarono per tutti gli anni Sessanta, anzi, il boom degli anni Sessanta vide l'emigrazione italiana toccare i suoi livelli più alti, contribuendo così a risolvere il problema della disoccupazione italiana, ma non eliminandolo completamente.¹⁰⁰

Il rapporto tra la crescita economica italiana e l'emigrazione può essere misurato tramite lo studio delle rimesse, cioè i soldi che gli emigrati italiani spedivano in patria alle loro famiglie. Le rimesse rappresentarono infatti per decenni un elemento fondamentale dell'economia italiana: esse contribuirono ad aumentare il PIL italiano e contribuirono allo sviluppo del sistema finanziario, poiché la presenza di liquidità fungeva da base per gli investimenti, e supporto al reddito; esse inoltre contribuirono a colmare il deficit negativo nella bilancia dei pagamenti e a colmare il divario tra nord e sud Italia, dove a causa del maggior numero di emigrati il flusso delle rimesse era maggiore, incrementando quindi i consumi e favorendo la crescita economica.¹⁰¹

Tra il 1958, anno in cui esplose il boom economico e cominciò un intenso scambio di forza lavoro, e il 1963 le rimesse crebbero più del doppio e crebbero ancora negli anni successivi, sfiorando quasi il miliardo di dollari nel 1968.

Fino agli inizi degli anni Settanta, quando il flusso di italiani si esaurì e l'emigrazione poteva ritenersi un fenomeno storico ormai concluso, gli italiani si distinsero per una mobilità, temporaneità e tassi di ritorno molto superiori alla media (tra il 1961 e il 1969 il tasso di ritorno fu pari all'89%). Inoltre, grazie alla progressiva attuazione della libertà di circolazione sul suolo comunitario grazie ai Trattati di Roma, gli italiani, rispetto ai lavoratori di altre nazionalità, erano molto più liberi di muoversi e in maniera autonoma all'interno del suolo comunitario, tanto che, già nel 1962, le forme di emigrazione organizzate vennero quasi completamente abbandonate dai lavoratori italiani.¹⁰²

¹⁰⁰ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, pp. 98-99.

¹⁰¹ COLUCCI Michele, "La risorsa emigrazione, gli italiani all'estero tra percorsi sociali e flussi economici 1945-2012", *Osservatorio di politica internazionale*, Luglio 2012, n.60, pp.20-21.

¹⁰² Ivi, pp. 112-114.

2.4. Le tre tappe per l'attuazione della libertà di circolazione e le conseguenze sull'emigrazione italiana in Germania.

Tra il 1961 e il 1968 la Cee procedette con la progressiva attuazione del principio della libera circolazione di persone sul suolo comunitario, come stabilito nei Trattati di Roma.

Fin dalla prime discussioni intraprese a partite dal 1959, la questione principale riguardava se adottare una politica di protezionismo nei confronti dei lavoratori comunitari, rispetto ai lavoratori stranieri. Questa soluzione era fortemente voluta dall'Italia, che non trovò però appoggio dalla Francia, Germania e Olanda, che invece risposero che il trattato non prevedeva limitazioni di nessun genere e nessun impegno per un mercato integrato e protetto, anzi il principio di assunzione di lavoratori proveniente da paesi terzi andava difeso.¹⁰³

Nell'agosto del 1961 venne emanato il Regolamento n. 15, il primo passo verso la liberalizzazione della circolazione della manodopera, che sancì la libertà di movimento per i lavoratori permanenti. I lavoratori assunti con i contratti permanenti furono soprattutto quelli del settore industriale, dove era andata aumentando la quota dei lavoratori assunti con richieste nominative da parte dei datori di lavoro tedeschi. Infatti, a partire dal 1962, la maggior parte dei lavoratori partì per la Repubblica Federale evitando la lunga prassi della selezione.¹⁰⁴

Il nuovo Regolamento sollecitava inoltre lo scambio di informazioni tra i vari servizi nazionali di collocamento, per cercare di favorire l'assunzione di manodopera italiana (pur non costringendo le nazioni a fare ricorso solo a quella). La priorità nazionale della manodopera quindi era sì riconosciuta, ma limitata ad un arco di tempo di tre settimane, dopo le quali l'impiego poteva essere occupato da qualunque cittadino comunitario. Il Regolamento n.15 stabiliva inoltre che dovesse esserci la piena parità salariale, garantiva ai parenti più stretti del lavoratore il diritto di soggiorno nella nazione ospite e prevedeva criteri più liberali per il rinnovo dei permessi di lavoro e residenza.¹⁰⁵

Questa clausola era molto soddisfacente per il governo italiano, perché data la presenza all'estero di ampie comunità di migranti si sperava che le nuove regolamentazioni europee avrebbero portato all'estero anche i famigliari dei migranti.¹⁰⁶

¹⁰³ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, p. 103.

¹⁰⁴ PRONTERA Grazia, "Ridisegnare i percorsi migratori italiani verso la Germania Federale".

¹⁰⁵ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, pp.104-105.

¹⁰⁶ Ivi, p.105.

La seconda fase della liberalizzazione si aprì nel 1964, quando nuovamente l'Italia tentò di introdurre la priorità comunitaria per l'assunzione di manodopera nazionale, ma la richiesta venne nuovamente bocciata dagli altri stati membri, i quali erano sì disposti a riconoscere un primato informale per l'assunzione di manodopera italiana, ma non erano disposti a riconoscere la priorità nazionale di impiego.¹⁰⁷

Anche il Regolamento n.38 del 1964 rappresentò comunque un altro decisivo passo nel processo di liberalizzazione: il diritto di libera circolazione venne allargato ai lavoratori stagionali e frontalieri, i permessi di lavoro e residenza e i termini per la concessione e il rinnovo erano stati resi molto più elastici e anche i movimenti di riunificazione familiare erano stati notevolmente agevolati.¹⁰⁸

Nel 1965 le conseguenze dell'applicazione del nuovo Regolamento erano evidenti, dal momento in cui l'emigrazione assistita raggiunse cifre irrisorie: dai centri di emigrazione di Verona e Napoli partirono circa 26.500 persone, contro le circa 160.000 che emigrarono direttamente nella Repubblica Federale.¹⁰⁹

L'ultima tappa del processo di liberalizzazione fu nel 1968 con il Regolamento n. 1612, che aveva come obiettivo l'abolizione tra i lavoratori di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità, per quanto riguardava l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, nonché il diritto di questi lavoratori di spostarsi liberamente all'interno della Comunità per esercitare un'attività subordinata, fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. La libera circolazione doveva costituire uno dei mezzi per garantire al lavoratore e alla sua famiglia di migliorare le condizioni di vita e di lavoro, contribuendo al tempo stesso a soddisfare le necessità economiche degli altri stati. In tema di alloggio il Regolamento prevedeva che il lavoratore cittadino di uno stato membro occupato sul territorio di un altro stato membro godeva degli stessi vantaggi accordati ai cittadini nazionali, compreso l'accesso alla proprietà dell'alloggio di cui necessitava. In ambito familiare il Regolamento prevedeva che, indipendentemente dalla cittadinanza del cittadino, avevano diritto a stabilirsi con il lavoratore il coniuge e i figli di età inferiore ai 21 anni o a loro carico, che a loro volta avevano il diritto di esercitare sul territorio di uno stato membro una attività lavorativa. I figli dei lavoratori, inoltre, erano ammessi a frequentare i corsi di

¹⁰⁷ Ivi, p.106.

¹⁰⁸ Ivi, p.107.

¹⁰⁹ PRONTERA Grazia, "Ridisegnare i percorsi migratori italiani verso la Germania Federale".

insegnamento, di apprendistato o di formazione professionale alle stesse condizioni previste per i cittadini.

Il Regolamento, inoltre, decretava che il servizio specializzato di ogni stato membro trasmettesse ai servizi specializzati degli altri stati membri una volta al mese le informazioni riguardanti i posti di lavoro effettivi o previsti, che non potevano essere soddisfatti dalla manodopera locale, e i nominativi delle persone che erano disposte ad accettare una offerta di lavoro in un altro stato membro. Tali offerte, dopo un periodo di diciotto giorni, calcolati dal momento della ricezione dell'offerta da parte degli stati membri, potevano essere trasmesse agli stati non membri.

Infine, per assicurare una stretta collaborazione tra gli stati membri in materia di libera circolazione, il Regolamento individuava degli organismi che avevano il compito di seguire le questioni relative all'applicazione della libertà di circolazione.

Gli organismi erano due: il Comitato consultivo e il Comitato tecnico. Il primo aveva il compito esaminare i problemi relativi alla libera circolazione, studiare gli affetti relativi all'applicazione e presentare eventuali proposte di revisione; il comitato tecnico, invece, aveva il compito di promuovere e migliorare la collaborazione tra le amministrazioni degli stati interessati, elaborare le procedure relative alle attività comuni delle amministrazioni, facilitare la raccolta di informazioni tra i vari stati membri e cercare di giungere a un'armonizzazione dei criteri riguardo alla valutazione da parte degli stati membri della situazione del proprio mercato del lavoro.¹¹⁰

In sintesi, il Regolamento 1612/68 decretava la fine di ogni ricorso a priorità nazionale, aboliva i permessi di lavoro per i cittadini della Cee e garantiva ai parenti dei lavoratori la piena libertà di movimento, di lavoro e di residenza all'interno delle nazioni della comunità. Gli stati membri erano sollecitati dai Regolamenti a dare la precedenza ai cittadini comunitari per l'offerta di un impiego, ma non erano affatto vincolati; l'applicazione comunitaria rimaneva quindi alla discrezione dei singoli paesi e alla collaborazione dei singoli uffici nazionali di collocamento.¹¹¹

¹¹⁰ Regolamento (CEE) n.1612/68 del Consiglio del 15 Ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, cfr. eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:it:HTML, consultato il 21/03/2015.

¹¹¹ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, p.107.

Relativamente agli aspetti sociali legati all'attuazione della libertà di circolazione, nel 1958 coi Trattati di Roma era stato creato anche il Comitato economico e sociale, che aveva appunto il compito di provvedere al confronto tra le diverse parti sociali degli stati europei.

Il portafoglio degli affari sociali era tuttavia uno di quelli con le basi giuridiche più impalpabili all'interno dei Trattati; esse erano limitate ad abbozzate enunciazioni di principi. Inoltre, quello degli affari sociali era un territorio molto spinoso all'interno del quale muoversi, poiché da un lato era necessario talvolta operare contro la volontà degli stati membri, che ritenevano l'azione della Commissione sociale una intromissione nella loro materia di competenza; dall'altro la commissione doveva cercare di gestire al meglio le richieste di applicazione dei provvedimenti da parte dei sindacati e affrontare l'ostruzionismo delle organizzazioni padronali, che proteggevano i loro interessi.¹¹² Commissario degli affari sociali durante questi anni fu l'italiano Lionello Levi Sandri, la cui azione politica, nonostante le difficoltà legate al suo ruolo, seguì le seguenti direttrici: sviluppare gli obiettivi del Trattato, in particolare favorendo la realizzazione progressiva della circolazione dei lavoratori sul suolo comunitario, aiutare lo scambio di giovani lavoratori, garantire l'uguaglianza del trattamento tra tutti i lavoratori, utilizzare le risorse del Fondo Europeo per facilitare l'occupazione e la mobilità professionale in ambito comunitario e definire i principi generali di una politica comune di formazione professionale.

Tutto ciò si basava sulla consapevolezza che solo l'avanzamento delle condizioni sociali in Europa avrebbe potuto portare ad un più ordinato ed armonioso sviluppo dell'economia continentale.¹¹³

Per Levi Sandri, inoltre, il lavoro e la sua tutela su scala continentale e dovevano rappresentare un elemento fondante nella costruzione dell'Europa politica.¹¹⁴

In seguito all'emanazione del primo Regolamento nel 1961, che sanciva la libertà di circolazione sul suolo comunitario, Levi Sandri enunciò alcuni dei principali problemi rimasti ancora irrisolti: era necessario rendere più efficiente il funzionamento del Fondo Europeo e ampliare il suo raggio di competenza; molto importante era anche la formazione professionale dei lavoratori, sulla quale dovevano essere ulteriormente investite energie, infine molto doveva

¹¹² BECHERUCCI Andrea, *Lionello Levi Sandri al servizio dell'Europa* in VARSORI Antonio, MECHI Lorenzo (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 48-49.

¹¹³ Ivi, p.49

¹¹⁴ Ivi, p.50.

ancora essere investito sul favorire lo scambio di giovani lavoratori all'interno della Comunità.¹¹⁵

In seguito all'entrata in vigore del secondo Regolamento del 1964 che ampliava ulteriormente la libertà di circolazione sul suolo comunitario, nel 1965 Levi Sandri indicò nuovamente quali obiettivi dovessero essere ancora perseguiti dal punto di vista sociale: egli vedeva come necessaria una politica comune dell'occupazione, l'adeguamento e l'armonizzazione dei sistemi di sicurezza sociale e gli aspetti sociali delle politiche settoriali.

116

Il prossimo passo doveva essere quindi quello di favorire la mobilità del lavoratore, ampliando le garanzie sociali di cui essi godevano. Per quanto riguardava la formazione professionale, Levi Sandri auspicava il prolungamento dell'obbligo scolastico e l'introduzione del ricorso alla formazione per adulti; il salario doveva essere calcolato con una costante attenzione al rincaro dei prezzi e alla politica fiscale dello stato; infine, andavano promessi ingenti investimenti nel settore dell'insegnamento, delle attività ricreative, l'assistenza sanitaria e l'edilizia sociale.

Nell'anno 1968 entrò in vigore l'ultimo dei Regolamenti che liberalizzava a tutti gli effetti la libertà di circolazione sul suolo comunitario dei lavoratori. Tutti i punti previsti dal Trattato di Roma in termini sociali erano stati raggiunti entro i limiti richiesti dal periodo transitorio.

Secondo alcuni dati statistici, il miglioramento dell'aspetto sociale legato alla circolazione dei lavoratori contribuì anche al raggiungimento degli obiettivi economici: tra il 1958 e il 1968 il prodotto nazionale lordo pro capite era cresciuto del 104,4 % all'interno della Comunità. Anche i dati statistici riguardo all'occupazione erano incoraggianti (tuttavia non così buoni come ci si aspettava inizialmente): nel 1958 il numero totale delle persone occupate era di 69 milioni e mezzo circa, mentre nel 1968 gli occupati raggiungevano una quota di 72 milioni e 620 mila circa. Allo stesso modo era calato anche il numero di disoccupati all'interno della Comunità, passando da 2 milioni e mezzo nel 1958 a 1 milione e 640 mila nel 1968.

Anche i salari erano incrementati in maniera esponenziale, oscillando tra una percentuale di aumento che andava dal 78 % al 138%; il loro potere d'acquisto era aumentato in percentuale tra il 40 % e il 60 %.

¹¹⁵ Ivi, pp.50-53.

¹¹⁶ Ivi, p.54-55.

Infine, l'estensione delle garanzie fornite dai sistemi nazionali di sicurezza fece sì che anche le spese per il welfare lievitassero sensibilmente: in Italia, per esempio, la percentuale della spesa pubblica dedicata al welfare era passata dal 12,3% nel 1958 al 19,5% del 1968. Lo stesso fenomeno si registrò anche nella Repubblica Federale Tedesca, dove la percentuale passò dal 18,5% al 22,1% nell'arco di un decennio.¹¹⁷

Nonostante il Regolamento n. 1612/68 e tutti gli aspetti sociali legati alla libera circolazione di persone sul suolo comunitario rappresentassero il coronamento di tutte le aspettative italiane, la questione del mercato del lavoro italiano era ben lontana dall'essere risolta.¹¹⁸

Anche se il problema della disoccupazione era stato parzialmente risolto dall'emigrazione, come auspicava De Gasperi ancora prima della stipulazione degli accordi bilaterali, il problema che affliggeva l'Italia in quegli anni era ancora il notevole divario economico tra Nord e Sud del paese. Nonostante i provvedimenti presi dal governo italiano, la parte meridionale del paese non aveva in alcun modo vissuto la crescita economica e il risanamento dell'economia, auspicata dal governo; anzi, durante gli anni dell'emigrazione aveva subito un forte processo di partenze e conseguente spopolamento. E proprio il massiccio spopolamento di natura permanente da parte dei cittadini delle regioni meridionali causava le prime critiche alla nuova libertà di circolazione, poiché il flusso incontrollato di lavoratori sottraeva le risorse necessarie allo sviluppo dai paesi meridionali; si auspicava quindi che la Cee organizzasse forme di emigrazione programmate e temporanee tali da garantire il successivo ritorno al Sud di manodopera qualificata, pronta a rispondere alle esigenze locali di industrializzazione.¹¹⁹

In seguito ai Regolamenti che stabilivano i parametri per una circolazione più libera sul suolo comunitario, la mobilità delle manodopera italiana sul suolo europeo crebbe di anno in anno, sottraendosi però man mano ai canali ufficiali per l'emigrazione.

In seguito ai Regolamenti, le persone che entrarono nella Repubblica Federale tedesca tramite i canali ufficiali passarono da una media del 50-65 % per il periodo precedente al 1962, al 23 % nel 1963, al 13 % nel 1965 e a meno dell'8% dal 1966 in avanti.¹²⁰

¹¹⁷ Ivi, p.68.

¹¹⁸ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, p. 108.

¹¹⁹ Ivi, pp.108-109.

¹²⁰ Ivi, pp.109-110.

Come è possibile notare, le quote dell'emigrazione assistita calarono drasticamente nei due periodi immediatamente successivi all'entrata in vigore del Regolamento n.15 e n.38; a parte il boom iniziale di afflussi nel 1960-1961 gli italiani si mossero sul mercato del lavoro tedesco in maniera autonoma e individuale, guidati solo dalle offerte di lavoro e dalle informazioni che ricevevano da parenti o conoscenti che erano già stati in Germania.¹²¹

Per la manodopera italiana la progressiva liberalizzazione aumentava sì le opportunità lavorative, ma dall'altro si temeva che gli effetti della libertà di circolazione potessero rendere la manodopera meno disciplinata e produttiva agli occhi degli imprenditori stranieri, rispetto a quella non comunitaria, che risultava poi meno pretenziosa, perché soggetta a molti vincoli.

Con l'introduzione dei Regolamenti, inoltre, aumentò in maniera esponenziale anche il tasso dei ritorni; gli italiani, infatti, si distinsero dalle altre popolazioni per una mobilità e temporaneità molto superiore alla media, tra il 1961 e il 1968, la percentuale dei ritorni fu dell'89% sul numero delle entrate.

Rispetto alla manodopera proveniente da paesi extraeuropei, quella italiana era infatti libera di lasciare il paese e di rientrare in qualsiasi momento, rispondendo solo alle offerte del mercato del lavoro; cioè era ovviamente reso possibile sia dalla vicinanza geografica dei due paesi, che da un'alta percentuale di lavori stagionali.¹²²

Tuttavia, nonostante la politica di liberalizzazione abbia permesso al popolo italiano di muoversi in maniera più autonoma sul suolo comunitario, essa venne anche criticata per essersi ritorta contro gli interessi degli italiani stessi, poiché non li aveva privilegiati nel diritto di assunzione e li aveva esposti alla concorrenza della manodopera proveniente da paesi terzi, mettendo così la parola "fine" al quindicennio migratorio italiano.¹²³

¹²¹ Ivi, p.110.

¹²² Ivi, pp.112-114.

¹²³ Ivi, pp.116-117.

2.5. *La migrazione interna e la fine dell'emigrazione italiana negli anni Settanta.*

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, in Italia si assistette a una decisa ripresa economica; già nel 1949 la fase di emergenza post bellica era stata superata e tutti gli indicatori economici si riportarono ai livelli d'anteguerra e in qualche caso addirittura li superarono. Gli stabilimenti industriali ripresero a lavorare a pieno ritmo sin dal 1945, gli istituti bancari ritornarono in piena attività e ne furono creati di nuovi.

Per quanto riguardava la distribuzione dei lavoratori tra i diversi settori di attività economica, secondo il censimento generale della popolazione, nel 1951 lavorava nell'agricoltura il 42,2% del totale degli occupati, nell'industria il 32,1% e in altre attività – prevalentemente i servizi e la pubblica amministrazione – il 25,7%. L'economia italiana sembrava dunque basarsi ancora prevalentemente sull'agricoltura, ma in realtà si trattava di una situazione destinata a cambiare, tanto che un decennio più tardi i rapporti risultavano completamente ribaltati a favore dell'emergere dell'industria, che nel 1961 comprendeva il 40,4% del totale degli occupati, mentre la percentuale del settore agricolo era scesa al 29 %.

Il processo di abbandono della terra venne favorito dalla diffusione delle macchine e della chimica e l'impiego di concimi, antiparassitari e diserbanti; tali innovazioni consentirono di raddoppiare e persino triplicare le rese dei prodotti agricoli.

La produzione industriale, trainata inizialmente dall'industria metalmeccanica e dal settore petrolchimico, tra il 1951 e il 1963 raddoppiò, grazie anche all'ingresso dell'Italia (1° gennaio 1958) nella Comunità economica europea (CEE): basti pensare che le esportazioni destinate agli altri cinque paesi fondatori della CEE salirono dal 29% del totale nel 1960 al 40,2% nel 1965.¹²⁴

Durante questo periodo di forte ripresa economica, che tuttavia caratterizzava quasi esclusivamente le regioni del Nord Italia, il fenomeno migratorio italiano portò ad un ampio spostamento di persone verso altre nazioni europee, specialmente Germania e Svizzera, contribuendo così a risolvere almeno parzialmente il problema della disoccupazione italiana ed agevolare la crescita economica della nazione.

Accanto a questo primo fenomeno, che aveva un carattere quasi ed esclusivamente temporaneo, durante quegli anni si assistette anche ad un massiccio flusso migratorio interno,

¹²⁴ VILLA Andrea, *Il miracolo economico italiano*, cfr. [www.treccani.it/enciclopedia/il-miracolo-economico-italiano_\(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:_Tecnica\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/il-miracolo-economico-italiano_(Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:_Tecnica)/), consultato il 25/03/2015.

che vide il trasferimento di popolazione proveniente dal settore agricolo e principalmente dalla zone dell'Italia meridionale, dal Triveneto e dall'Emilia Romagna verso il così detto “triangolo industriale”, la zona compresa tra Milano, Genova e Torino.¹²⁵

Qui i lavoratori venivano impiegati soprattutto nell'edilizia: nel 1962 a Genova circa il 70% della manodopera edile era di origine meridionale, a Torino circa l'80%, mentre, sempre nello stesso anno, a Milano gli addetti di origine meridionale nell'edilizia raggiunsero circa l'85%. Un secondo flusso negli anni 1969-1970 generò una seconda ondata migratoria, in particolare nella città di Torino nella fabbrica della Fiat.

In Italia, come all'estero, le ondate migratorie misero in luce il problema delle abitazioni: l'arte dell'arrangiarsi portò alla creazione di piccoli e disordinati nuclei urbani, fuori dal centro della città, chiamati “coree degli immigrati”, che erano dei veri e propri quartieri dove abitavano isolati i lavoratori provenienti dal meridione. Tali quartieri erano molto somiglianti a delle baraccopoli. In alternativa alla baraccopoli, i lavoratori meridionali occuparono le zone degradate dalla città, che erano state abbandonate dai proprietari alla ricerca di sistemazioni più moderne e confortevoli.

A Genova, per esempio, si svuotarono i quartieri del porto e della città vecchia, dove gli emigrati occuparono tutti gli spazi disponibili: soffitte, cantine, sottoscala e case in demolizione.¹²⁶

La differenza tra le migrazioni interne e quelle nelle nazioni europee riguardava la tipologia di emigrazione. Generalmente, chi partiva per l'estero, come ad esempio Germania o Svizzera, partiva per stare via il tempo necessario per mettere da parte qualche guadagno e tornare alla propria terra con i fondi sufficienti per aprire una piccola attività. Chi invece si trasferiva dal Meridione verso città come Milano o Torino lo faceva in maniera permanente. Il più delle volte il capo famiglia si trasferiva per primo per trovare un'occupazione e una sistemazione dignitosa per poter ospitare anche moglie e figli.¹²⁷

Nel periodo tra il 1955 e il 1973 si assistette per la prima volta ad un accorciamento delle distanze tra Nord e Sud Italia, sia grazie al boom economico che al flusso migratorio

¹²⁵ RAUSA Paolo, *L'emigrazione interna negli anni '50 e '60*, cfr. italiaexpress.wordpress.com/2012/07/20/lemigrazione-italiana-interna-negli-anni-50-e-60/, consultato il 25/03/2015.

¹²⁶ RAUSA Paolo, *L'emigrazione interna negli anni '50 e '60*, cfr. italiaexpress.wordpress.com/2012/07/20/lemigrazione-italiana-interna-negli-anni-50-e-60/, consultato il 25/03/2015.

¹²⁷ ROMERO Federico, *L'emigrazione operaia in Europa (1948-1973)*, in BEVILACQUA P., DE CLEMENTI A., FRANZINA E. (a cura di), *op.cit.*, p. 409.

massiccio. Tuttavia, il divario non venne mai colmato e il periodo del flusso migratorio italiano verso l'estero vide la sua fine agli inizi degli anni Settanta per diverse motivazioni.

La prima motivazione riguardava l'entrata in vigore dei tre Regolamenti per l'attuazione della libertà di circolazione del 1961, 1964 e 1968.

Anche se inizialmente l'assunzione di manodopera italiana all'estero era strettamente regolata dagli uffici statali, per quanto riguardava la manodopera italiana in Germania, le forme organizzate di migrazione conobbero un rapido declino a partire dal 1962 e assunsero dimensioni irrisorie già nel 1966. Gli italiani si mossero in maniera autonoma e indipendente, guidati dalla domanda di lavoro e dalle informazioni che ricevevano da amici o familiari. Tale fenomeno tendeva ad intensificarsi man mano che la libertà di circolazione sul suolo comunitario diventava effettiva; dopo l'entrata in vigore dei nuovi regolamenti, infatti, i lavoratori italiani risultarono essere il gruppo di lavoratori stranieri più privilegiato, poiché, essendo cittadini comunitari, essi avevano la possibilità di muoversi liberamente sul suolo europeo alla ricerca della proposta lavorativa che più li soddisfaceva.¹²⁸

Tuttavia, come scrive Federico Romero nel suo libro *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, proprio il carattere irrazionale con cui gli italiani si muovevano sul mercato del lavoro tedesco, li avrebbe resi meno apprezzati e richiesti dai datori di lavoro, poiché la maggior mobilità poteva tradursi in alte percentuali di assenteismo, minore disciplina e scarso attaccamento al lavoro, di conseguenza, a parità di costi, una più bassa produttività rispetto alla manodopera di diversa provenienza.¹²⁹

Dopo l'accordo bilaterale firmato con l'Italia, infatti, la Repubblica Federale aveva concluso altri accordi con nazioni con un'alta disponibilità di manodopera. Nel 1961 la Germania firmò un accordo con la Turchia, destinato a facilitare l'immigrazione di manodopera turca. La stessa cosa avvenne nel 1963 con il Marocco, con il Portogallo nel 1964, con la Tunisia nel 1965 e con la Jugoslavia nel 1968.

Così, durante gli anni, gli italiani cercarono di abbandonare le occupazioni più gravose o i settori con una bassa retribuzione, come l'edilizia o le miniere, dove venivano sostituiti da manodopera che proveniva da paesi più poveri, come la Jugoslavia o la Turchia. Gli italiani, se riuscivano, cercavano di spostarsi nei settori dell'industria manifatturiera o metallurgica, dove però la concorrenza della manodopera extracomunitaria era comunque molto alta.¹³⁰

¹²⁸ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, p. 112.

¹²⁹ Ivi, p. 116.

¹³⁰ Ibidem.

La politica di liberalizzazione della Cee era quindi criticata per essersi ritorta contro gli interessi italiani, non privilegiandoli nel diritto di assunzione e esponendoli alla concorrenza di una manodopera che aveva costi meno onerosi.¹³¹

Inoltre, a partire dalla seconda metà del 1965, alla concorrenza da parte della manodopera proveniente da paesi terzi, si aggiunse anche la diminuzione dei posti di lavoro disponibili nella Repubblica Federale tedesca, che lasciava trasparire l'inizio di una inversione di tendenza nel mercato del lavoro; nonostante ciò, inizialmente si verificò solamente una sensibile carenza di impiego di lavoratori qualificati e l'utilizzo della manodopera straniera continuò a ritmi sostenuti, aumentò anche la collocazione di manodopera italiana nel settore siderurgico e metallurgico.

Tuttavia, a partire dalla seconda metà del 1966, si assistette ad una flessione degli indici di produzione industriale, che si ripercosse in senso negativo anche sui livelli occupazionali. Anche il flusso migratorio italiano subì in questi anni una forte contrazione, diminuendo di più di quaranta mila unità tra il 1965 e il 1966.¹³²

Il calo dei lavoratori italiani, dopo una parziale ripresa nel 1969, ricominciò verso la fine del 1973 per proseguire negli anni successivi, in concomitanza con la crisi energetica. Il momento di forte espulsione della manodopera italiana ebbe luogo tra il settembre del 1973 e il settembre del 1974, per proseguire per tutto il 1975, quando il tasso di occupazione dei lavoratori italiani all'interno della Repubblica Federale tedesca diminuì del 17,7%, cioè una perdita netta di ottanta mila posti di lavoro. Le correnti migratorie provenienti da paesi terzi, tuttavia, subirono riduzioni assai ridotte o addirittura rimasero immuni da tale fenomeno.¹³³

Secondo quanto scrive Monferrini nel suo libro *L'emigrazione Italiana in Svizzera e Germania nel 1960-1975*, ciò corrispose a un tentativo da parte delle autorità tedesche di sfruttare la crisi per tenere basso il costo del lavoro e dare sempre più spazio ai lavoratori meno protetti con meno poteri sul terreno delle rivendicazioni delle condizioni lavorative, sottolineando il carattere selettivo dell'offerta di lavoro tedesca nella volontà di sostituire la manodopera comunitaria (e più di tutti quella italiana) con la manodopera proveniente da nazioni non europee, in particolare la Turchia e la Jugoslavia.¹³⁴

¹³¹ Ivi, p.117.

¹³² MONFERRINI Mario, *L'emigrazione Italiana in Svizzera e Germania nel 1960-1975*, p. 128.

¹³³ Ivi, pp.129-130.

¹³⁴ Ivi, p.130.

Questa teoria sembrerebbe confermata dal memorandum presentato nel giugno del 1971 dal governo italiano sulla politica dell'impiego nella Cee, in cui si annunciava l'esistenza di una sostanziale preferenza per la manodopera extracomunitaria, poiché, secondo quanto espresso dal governo italiano, la forzata limitazione della mobilità dei lavoratori non comunitari, la maggior disciplina amministrativa a cui erano sottoposti e i minori benefici previdenziali di cui godevano li resero meno costosi, e quindi più apprezzati, rispetto agli italiani; inoltre, la scomparsa dell'emigrazione assistita e lo scarso coordinamento comunitario (dal momento in cui la politica migratoria di ogni singolo stato era a discrezione dello stato stesso) avrebbero impedito la realizzazione di una priorità comunitaria dell'impiego, come era stato chiesto dall'Italia.¹³⁵

Nel 1972 la Commissione europea giustificò gli avvenimenti con la mancata corrispondenza tra la manodopera italiana e la struttura dell'offerta, poiché gli italiani rifiutavano i lavori pesanti, ma raramente avevano qualifiche sufficienti per poter ricoprire ruoli più elevati; in tale sede la Commissione sottolineò anche l'inefficienza degli uffici di collocamento italiani e insistette sul fatto che in ogni caso una più ampia politica di emigrazione fosse in contraddizione con il tentativo di perpetuare una politica di sviluppo nel Mezzogiorno, dal momento in cui l'emigrazione avrebbe ulteriormente privato le regioni del sud Italia di forza lavoro giovane e dinamica.¹³⁶

In effetti, la scelta di buona parte dei migranti italiani fu quella di privilegiare la massimizzazione dei guadagni nel breve periodo e usare il diritto alla mobilità del Mec per evitare i lavori peggiori, ma l'assenza di qualifiche, che derivavano dalle carenze di formazione in Italia, non permetteva un solido inserimento nei settori centrali del mercato del lavoro.

Inoltre, un aspetto negativo legato all'emigrazione fu anche l'inconsistenza dei vantaggi di ritorno per la crescita delle zone di partenza, poiché in mancanza di apposite politiche nazionali di lungo respiro, né le rimesse, né i rimpatri di manodopera addestrata furono indirizzati verso specifici progetti di industrializzazione.¹³⁷

Nonostante gli aspetti negativi, come ribadisce Federico Romero nel suo libro *Emigrazione e Integrazione europea 1945-1973*, l'effetto principale della liberalizzazione della circolazione sul suolo comunitario fu quello di mutare le finalità e il carattere del rapporto tra la sottoccupazione italiana e i mercati del lavoro europei, poiché l'emigrazione era sempre

¹³⁵ ¹³⁵ ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, pp.121-122.

¹³⁶ Ivi, p.123.

¹³⁷ Ivi, pp.127-128.

meno pensata come possibilità di insediarsi in maniera permanente in un'altra nazione con più possibilità di lavoro, mentre era vista ormai quasi esclusivamente come la possibilità di accumulare qualche risparmio per migliorare le condizioni di vita in patria e non dover emigrare (a partire dal 1967 diminuì in maniera decisiva anche il numero di espatri intercontinentali, che tradizionalmente avevano una natura permanente e rimedio alla disoccupazione italiana).¹³⁸

Su un piano di politica interna, la situazione internazionale di contrazione della domanda di manodopera e la concorrenza da parte dei lavoratori provenienti da paesi terzi si tradussero nella consapevolezza che non fosse più possibile contare sulla ripresa consistente delle migrazioni per risolvere i problemi strutturali dell'economia italiana. Questa nuova consapevolezza si tradusse a sua volta in un nuovo tentativo di ristrutturazione dell'apparato produttivo, che vide riproposta la dislocazione territoriale degli impianti delle imprese statali nel sud Italia. Questi provvedimenti non ebbero gli effetti sperati, perché al sud nonostante la dislocazione degli impianti industriali, tra il 1967 e il 1971, le quote di occupazione crebbero di solo il 2,9% , contro il 6,4% del nord Italia.¹³⁹

Inoltre, anche l'Italia venne colpita dagli avvenimenti internazionali di quegli anni; la crisi finanziaria internazionale e la crisi energetica del 1973 portarono ad un aumento esponenziale del prezzo del petrolio, provocando già all'inizio del 1974 un deficit nella bilancia dei pagamenti di molti paesi industrializzati; basti pensare che nel 1974 la bilancia dei pagamenti italiana raggiunse un passivo di 3.588 miliardi nonostante gli 881.8 miliardi di lire delle rimesse degli emigrati italiani.¹⁴⁰

A causa della crisi, il governo italiano cercò di prendere una serie di provvedimenti per migliorare la situazione economica del paese; nel 1972 per esempio, venne esclusa la tassa dell'IIVA sugli investimenti, nella speranza di creare incentivi a investire. Tale provvedimento portò a un aumento della produzione, che a sua volta però portò ad un'impennata dei prezzi, dovuto soprattutto alla svalutazione della Lira.¹⁴¹

Sul piano interno la crisi del 1973 e il conseguente periodo di depressione economica portarono tutte le grandi imprese sull'orlo del collasso e al continuo aggravarsi del bilancio di stato. La crisi portò anche a una ricostruzione dell'apparato industriale italiano, che vide il declino dei grandi impianti industriali a favore delle piccole e medie imprese, soprattutto nel

¹³⁸ Ivi, p.120.

¹³⁹ MONFERRINI Mario, *L'emigrazione Italiana in Svizzera e Germania nel 1960-1975*, p.79.

¹⁴⁰ Ivi, p.80.

¹⁴¹ Ivi, pp. 81-82.

centro-nord, che col passare degli anni diventerà la sede di una struttura industriale nuova caratterizzata da dinamismo ed efficienza.

Come scrive Mario Monferrini nel suo libro, il contributo positivo della piccola media impresa nel centro nord Italia confermò che solo attraverso le scelte di politica economica interna era possibile cercare di risolvere il problema della disoccupazione all'interno del paese, dal momento in cui le nuove realtà economiche dei paesi e il rallentamento dei flussi di espatrio unito a un numero di rientri sempre maggiore portarono, nel 1973, alla cessazione dell'emigrazione italiana.¹⁴²

Il quindicennio migratorio italiano ha avuto per l'Italia una serie di conseguenze sia positive, che negative.

In primo luogo, la perdita di popolazione e forza lavoro ha allentato la pressione demografica in larghe zone del paese, ma in alcune regioni italiane essa è stata talmente imponente da aver alterato pesantemente il tessuto demografico e saccheggiato il capitale umano (dato che anziani e le persone meno qualificate rimaste in patria erano generalmente dotate di meno spirito di iniziativa).

In secondo luogo, da un lato si è assistito alla perdita di ricchezza costituita dai costi che il governo doveva sostenere per le persone emigrate, dall'altro però le rimesse e i capitali guadagnati dagli emigrati all'estero furono redditi che avevano la funzione vitale di sostentamento delle famiglie e di intere economie, in particolare nell'area dell'Italia meridionale.

Infine si è assistito anche alla modificazione dei comportamenti professionali o culturali delle persone con un'esperienza di emigrazione all'estero, dovuto alla conoscenza di una nuova cultura, che ad un più stretto legame tra Italia e gli altri paesi dove si erano formate consistenti comunità di italiani emigrati all'estero.¹⁴³

In conclusione, come scrive Piero Bevilacqua nel suo libro *Storia dell'Emigrazione Italiana*, l'emigrazione italiana in varie zone dell'Italia può essere valutata in maniera positiva per la popolazione; è tuttavia necessario ricordare che essa non avrebbe mai risolto da sola tutti i problemi di arretratezza economica presenti in Italia e che essa ha agito su una sola variabile,

¹⁴² Ivi, pp. 83-85.

¹⁴³ GOLINI Antonio, AMATO Flavia, *Uno sguardo a un secolo e mezzo di emigrazione italiana*, in BEVILACQUA P., DE CLEMENTI A., FRANZINA E. (a cura di), *op.cit.*, pp. 57-58.

alleggerendo la pressione della popolazione a cui però non sempre si è accompagnato un riuscito processo di sviluppo economico, per il completo risanamento delle aree di esodo.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Ivi, p. 58.

2.6. Lo stop ai reclutamenti nella Repubblica Federale Tedesca.

Nella Repubblica Federale tedesca la crisi economica e la crisi energetica che si andavano delineando ebbero un effetto negativo sulla situazione occupazionale e, a causa dei numerosi accordi bilaterali stretti con i paesi ricchi di manodopera, il numero delle persone straniere presenti all'interno della Repubblica Federale tedesca nell'autunno del 1973 era di circa 3,96 milioni, il 6,4% della popolazione complessiva, di cui 2,6 milioni erano lavoratori.¹⁴⁵

L'elevato numero di lavoratori ospiti già presenti in tutta la Repubblica Federale, il crescente tasso di disoccupazione a causa della crisi, in particolare tra i lavoratori stranieri, e la carenza di alloggi e infrastrutture sociali, già sature di lavoratori che si fermarono in Germania più a lungo di quando originariamente previsto, furono tra le cause che portarono il governo tedesco ad imporre un'interdizione al reclutamento il 23 novembre del 1973.¹⁴⁶

Questa data, che chiudeva ufficialmente il quindicennio migratorio legato al *Wirtschaftswunder* rappresentò la fine dell'era dei *Gastarbeiter* e l'inizio di un'epoca restrittiva in tema di politica migratoria.

In origine il modello di rotazione e la temporaneità che accompagnavano il reclutamento di manodopera straniera da parte della Repubblica Federale avevano lo scopo di mantenere il sistema economico tedesco flessibile e in continua espansione, senza che si formassero comunità permanenti di stranieri, che avrebbero provocato problemi e tensioni sociali.

Tuttavia nel primo quindicennio di flussi migratori il governo tedesco non aveva affrontato tutta la questione sociale legata alla figura del lavoratore immigrato, limitandosi a considerarlo come un ospite che avrebbe presto abbandonato il suolo tedesco per fare ritorno alla propria patria.

Come spiegato su un *Handelsblatt* del 1971, infatti, si calcolava che al governo della Repubblica Federale un lavoratore straniero non integrato costava circa 30.000 marchi all'anno, mentre un lavoratore ospite completamente integrato comportava costi infrastrutturali pari a circa 150.000/200.000 marchi annui.¹⁴⁷

¹⁴⁵ FAVARO Graziella, TOGNETTI BORDOGNA Mara, *Politiche sociali ed immigrati stranieri*, Roma, La nuova italiana scientifica, 1989, p.116.

¹⁴⁶ GABORDI Franco, *I Gastarbeiter nel diritto tedesco*.

¹⁴⁷ BASSO P., PEROCCO F., *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*, p.173-174.

Ma la crisi del 1973 mise in luce una verità che fino a quel momento era stata taciuta, cioè che anche il lavoratore straniero, come scrive Peter Kammerer nel suo saggio *Germania: un secolo di politica migratoria*, era un uomo in carne e ossa, con bisogni di vita sociale, di ricongiungimento familiare, di affermazione e di dignità e non semplicemente merce di forza-lavoro; questa consapevolezza mandò in crisi tutte le basi su cui si era appoggiato il modello tedesco fino a quel momento.¹⁴⁸

Così, nei primissimi anni Settanta, cominciò ad emergere la preoccupazione per gli aspetti sociali dell'immigrazione e un riordino delle priorità a favore della integrazione degli stranieri, piuttosto che del loro reclutamento.¹⁴⁹

In effetti, la questione dell'integrazione dello straniero venne ripresa per la prima volta nelle direttive del ministero del Lavoro della Repubblica Federale tedesca nell'aprile del 1972, quando venne riconosciuta la necessità di nuove immigrazioni e vennero affrontati i problemi sociali che l'immigrazione comportava, sia dal punto di vista del lavoratore straniero, sia dal punto di vista del governo tedesco. In quella sede venne messa in discussione per la prima volta anche la tesi della provvisorietà del lavoratore, senza però voler riconoscere che la Germania si stesse trasformando in un paese di immigrazione.¹⁵⁰

L'anno successivo, nel giugno 1973, il governo tedesco pubblicò un nuovo Programma di azione sull'impiego degli stranieri, che rappresentava la consapevolezza del problema della integrazione e delle disoccupazione, in particolare degli immigrati stranieri; l'intento di tale programma era quello di limitare l'afflusso di lavoratori stranieri all'interno della Repubblica Federale, pur senza abrogare gli accordi stipulati con i diversi paesi, introducendo una serie di misure per scoraggiare i datori di lavoro dall'assumere altri lavoratori ospiti. Queste misure comprendevano un controllo più rigoroso sugli alloggiamenti forniti dagli imprenditori (gli alloggi di solito erano più che altro baracche sovraffollate e un controllo sugli alloggiamenti significava costi più elevati), tasse più alte da pagare per ciascun lavoratore straniero assunto e multe per l'impiego di lavoratori stranieri illegali. Inoltre nei primi anni Settanta, in linea con il nuovo intento del governo di assicurare una efficace integrazione di tutti i lavoratori stranieri, venne abolito anche il modello di rotazione, che era invece stato uno degli elementi fondanti della politica migratoria fino a quel momento.¹⁵¹

¹⁴⁸Ivi, pp.171-172.

¹⁴⁹ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, p.120.

¹⁵⁰ BASSO P., PEROCCO F., *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*, p.173.

¹⁵¹ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, p.120-121.

Nonostante i provvedimenti presi in tema gestione del lavoro straniero, in seguito al blocco all'immigrazione del novembre 1973, si manifestò un ulteriore problema: il ricongiungimento familiare. Infatti, se lo stop all'immigrazione si poteva estendere a tutti i lavoratori, la stessa cosa non si poteva affermare per le famiglie che desideravano ricongiungersi. L'immigrazione familiare aveva già conosciuto un aumento dovuto al consolidamento delle comunità immigrate in Germania, ma fu soltanto dopo il blocco dell'immigrazione di lavoro dei primi anni Settanta che essa dominò i flussi migratori.¹⁵²

Malgrado il perdurare dell'immigrazione familiare, i flussi migratori degli anni Settanta non portarono a significativi cambiamenti numerici delle presenze straniere all'interno delle Repubblica Federale, grazie anche all'ingente flusso di ritorno da parte dei cittadini stranieri, in particolare europei. Tuttavia, essa generò un cambio strutturale all'interno delle comunità straniere, grazie a una significativa femminilizzazione della popolazione migrante e a una diminuzione dell'età media, dovuta a un maggior numero di nascite. Ciò dava l'impressione che i livelli di immigrazione stessero salendo ad un ritmo molto più elevato della realtà.¹⁵³

A partire dagli anni Settanta fu dunque chiaro che la Repubblica Federale tedesca perseguì una doppia strategia sia di accoglienza, che di rifiuto. Si rispose alla necessità di una politica di integrazione dei migranti, e in seguito delle loro famiglie, presenti da molti anni sul suolo tedesco e che avevano dunque maturato determinati diritti di soggiorno, lavoro e ricongiungimento familiare (la normativa in tema di immigrazione si basava sulla legge per gli stranieri del 1965) e per i quali cominciavano ad emergere problematiche inizialmente relative agli alloggi, alla partecipazione sindacale, all'informazione e alla salute e successivamente, specie dopo i numerosi ricongiungimenti familiari, emersero anche problematiche legate alla presenza dei figli, alla scuola, alla lingua e alla religione.

Contemporaneamente si elaborò anche una politica volta a favorire il ritorno in patria dei lavoratori stranieri già presenti e limitare l'ingresso di nuovi, pur continuando una politica di reclutamento selezionato per certi settori dell'economia, come quello alberghiero, delle costruzioni e della sanità.¹⁵⁴

La politica di restrizione avviata negli anni successivi alla crisi sfociò in una serie di provvedimenti: innanzitutto la priorità da parte degli uffici di collocamento nei confronti dei lavoratori tedeschi e comunitari; in secondo luogo venne decretato che, in tema di

¹⁵² Ivi, p.122.

¹⁵³ Ivi, p.123.

¹⁵⁴ BASSO P., PEROCCO F., *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*, pp.175-176.

ricongiungimento familiare, al coniuge del lavoratore immigrato, entrato nella Repubblica Federale dopo il 30 novembre 1974, non potesse essere concesso un permesso di lavoro per i quattro anni successivi e ai figli del lavoratore, sempre dopo l'ingresso in Germania dopo il 30 novembre 1974, il permesso di lavoro non potesse essere concesso per i due anni successivi. Inoltre, a partire dal 1975, venne stabilito che nei *Länder* dove la presenza di stranieri superasse il 12 % della popolazione totale dovessero essere bloccati i flussi migratori interni.¹⁵⁵

Una prima chiave di lettura del fenomeno vedeva l'attuazione dei provvedimenti restrittivi in tema di lavoro straniero come una diretta conseguenza della crisi energetica del 1973, che causò la fine dell'era dei *Gastarbeiter* e l'inizio di un'epoca caratterizzata da una politica restrittiva in tema di immigrazione all'interno della Comunità europea.

Tuttavia, la domanda a cui cerca di rispondere lo studioso Marcel Berlinghoff nel suo saggio *Labour Migration-Common Market Essential or common Problem? On the EC-Commitees' Role for the European Immigration Stops in the early 1970s* è se effettivamente lo stop all'immigrazione fosse solo una diretta conseguenza di un avvenimento esterno quale, in questo caso, la crisi petrolifera o se in quell'occasione si assistette ad un processo di europeizzazione precoce in tema di politica migratoria e che ruolo ebbe la commissione europea nella percezione del problema dei flussi migratori.

Come scrive Berlinghoff, negli anni Settanta, l'Europa occidentale era diventata una zona soggetta a forte migrazione, non solo a livello statistico, ma anche perché i lavoratori di diverse nazionalità cominciarono a stabilirsi in maniera definitiva vicino ai luoghi di lavoro. Ma dal momento in cui sia gli enti nazionali che locali continuavano ad insistere sul carattere esclusivamente temporaneo della migrazione, nessuno vide la necessità di investire in infrastrutture per l'accoglienza dei lavoratori stranieri. Questa discrepanza causò numerosi problemi, che toccavano diverse sfere della vita sociale, quali lo sviluppo urbano, la sicurezza e razzismo nei confronti degli stranieri.

Una delle sedi dove il problema della migrazione venne discusso maggiormente fu la Commissione europea a Bruxelles, dove vennero creati due comitati, quello tecnico e quello consultivo, per garantire una stretta collaborazione degli stati membri per quanto riguardava la libertà di circolazione dei lavoratori e la loro assunzione. Il Comitato tecnico era formato da due rappresentanti per ogni stato membro, scelti tra i ministri del lavoro e degli interni, e aveva

¹⁵⁵ FAVARO G., TOGNETTI BORDOGNA M., *Politiche sociali ed immigrati stranieri*, pp.118-119.

il compito di promuovere la cooperazione tra le pubbliche autorità degli stati membri riguardo a tutte le questioni legate alla libertà di movimento e alle informazioni necessarie per lo studio e la ricerca; mentre il Comitato consultivo era composto da due membri per ogni nazione, di solito erano gli stessi rappresentanti del Comitato tecnico, affiancati da due membri dei sindacati e delle associazioni imprenditoriali. Il compito del Comitato era quello di esaminare i problemi riguardanti la libertà di movimento nella cornice delle politiche nazionali riguardanti la forza lavoro, incluse le politiche di assistenza ai lavoratori e alle loro famiglie.

Così, nel 1968 a Bruxelles venne proposta l'istituzione di una politica migratoria comune, per fronteggiare i flussi sempre maggiori di lavoratori provenienti da stati terzi, i quali erano ritenuti necessari per la crescita del mercato comune; l'obiettivo della politica migratoria comune doveva essere quello di impedire agli stati membri di mandare ai paesi di origine migliaia di lavoratori, mentre altre nazioni ne stavano reclutando di nuovi, evitando così disagi sociali e controversie diplomatiche. A partire dal 1972, quindi, il tema della politica migratoria comune europea divenne parte integrante dell'agenda della commissione europea. La Repubblica Federale tedesca si dichiarò da subito favorevole alla proposta, mentre l'Italia sperava che, nonostante la nuova politica comune, venisse rispettata la priorità dei lavoratori italiani, rispetto a quelli non comunitari. L'Italia era inoltre preoccupata dall'entrata nella Comunità europea di Inghilterra e Irlanda, che a loro volta possedevano ingenti riserve di manodopera.

Un ulteriore tema che secondo la Commissione europea doveva essere affrontato e risolto per giungere alla creazione del mercato comune era quello legato agli aspetti sociali delle migrazioni, in particolare quello della famiglia. Tale problema venne messo in luce al summit di Parigi nel 1972 e, alla fine del 1973, venne creato un gruppo ad hoc nel comitato consultivo e un programma, volto ad implementare le condizioni di vita dei migranti. Tuttavia, quando il programma venne presentato al Consiglio europeo nel 1974, gli stati membri avevano già perso l'interesse per un processo di integrazione europeo e il programma non venne mai attuato. Gli unici temi del programma che vennero affrontati furono la lotta all'immigrazione clandestina e il tema della scuola, come veicolo per una più semplice integrazione all'interno della comunità per i figli dei migranti.

Ma gli incontri per discutere dell'attuazione della politica migratoria comune diedero agli stati membri anche la possibilità di confrontarsi sulle rispettive percezioni dei lavoratori ospiti e sulle problematiche legate alla loro figura. Da queste discussioni emersero i cinque temi

principali che rappresentavano le cinque problematiche più sentite. Il primo riguardava il tentativo di dare una risposta al quesito se effettivamente i lavoratori ospiti fossero necessari per le economie locali o se invece la loro presenza danneggiasse e ritardasse lo sviluppo economico della nazione a causa dei costi sostenuti per le infrastrutture sociali.

Il secondo punto riguardava la capacità connessa ai problemi sociali in alcune aree con un alto tasso di popolazione straniera. Quello degli alloggi era sicuramente il problema più sentito, poiché senza i dovuti investimenti non era possibile rispondere in maniera adeguata alla domanda di abitazioni da parte dei lavoratori stranieri, ma veniva evidenziata anche la scarsa efficienza del sistema sanitario e scolastico.

Il terzo punto riguardava l'integrazione dei lavoratori stranieri all'interno della comunità locale, partendo dalle differenze culturali per arrivare all'assistenza sociale per gli immigrati in difficoltà.

Il quarto punto riguardava il controllo e in particolare le questioni legate agli immigrati clandestini, che fino a quel momento erano a discrezione degli stati membri e, ultimo punto legato a quello precedente, era il tema della sicurezza, con cui si intendeva sia la cooperazione tra gli stati membri, volta a fermare l'entrata clandestina all'interno della comunità europea, che le tematiche legate al traffico della droga e al terrorismo.

In conclusione quindi, secondo Berlinghoff, alla luce di queste considerazioni relative al ruolo dei comitati della commissione europea, sarebbe riduttivo spiegare il blocco dell'immigrazione degli stati europei solo come una diretta conseguenza della crisi energetica. Secondo lo studioso, infatti, le ragioni e la cause che portarono allo stop all'immigrazione maturarono durante gli incontri della Commissione europea per la creazione di una politica migratoria comune, poiché confrontandosi l'uno con l'altro gli stati presero coscienza di tutti gli aspetti legati all'immigrazione e della percezione negativa che avevano di essi; prese di coscienza che, come scrive Berlinghoff, nacquero ad un livello di politica nazionale, ma vennero modellate ad un livello europeo.¹⁵⁶

¹⁵⁶ BERLINGHOFF Marcel, "Labour Migration-Common Market Essential or Common Problem? On the EC-Committees' Role for the European Immigration Stop in the early 1970s", *People and Borders*, Padova, 2014.

3.

Lo stop all'immigrazione e la sfida dell'integrazione.

3.1. La Germania: un trinomio di restrizione, incoraggiamento al ritorno e integrazione.

L'immigrazione di forza lavoro negli anni Cinquanta e Sessanta aveva dato origine all'insediamento permanente di comunità straniere di notevole consistenza nella Repubblica Federale tedesca. Agli inizi degli anni Settanta, i gruppi stranieri rappresentavano per il governo tedesco una nuova sfida in termini di integrazione, a causa delle differenze culturali, linguistiche, religiose e etniche, che fino a quel momento non erano state motivo di preoccupazione per il governo tedesco. Il problema dell'integrazione, peraltro, era un problema comune a tutti gli stati di immigrazione europei, poiché cominciava ad emergere la consapevolezza che gli immigrati presenti sul suolo europeo non erano più propensi o non potevano essere convinti a ritornare al loro paese di origine; essi, quindi, avrebbero dovuto essere inseriti nel tessuto delle società ospiti, in modo da causare il minor turbamento sociale e politico possibile. Indicativo fu il fatto che, dopo il 1973, il movimento migratorio fosse costituito quasi interamente da persone che cercavano il ricongiungimento familiare sul suolo europeo, quindi persone che avevano intenzione di insediarsi in maniera stabile in Europa.¹⁵⁷

Nella Repubblica Federale tedesca, dopo il 1973, la composizione dei gruppi di immigrati rispecchiò le politiche di reclutamento degli anni Cinquanta e Sessanta. Si registravano quindi ampie comunità di italiani, greci, spagnoli, portoghesi e jugoslavi, che tuttavia diminuirono negli anni successivi allo stop all'immigrazione. La comunità italiana residente in Germania, per esempio, passò dalle circa 618.000 presenze negli anni Ottanta, alle circa 548.000 degli anni Novanta.

¹⁵⁷ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, 1994, p. 161.

Anche se tradizionalmente erano stati gli italiani a destare le maggiori preoccupazioni nel governo tedesco durante gli anni del reclutamento, a partire dal 1973 questo primato passò alla popolazione turca, che aumentò a tassi esponenziali durante gli anni Ottanta e Novanta. Nella Repubblica Federale si registrarono negli anni Ottanta circa 1.462.000 cittadini turchi, che negli anni Novanta aumentarono, fino a sfiorare la quota di 1.700.000 presenze.¹⁵⁸

La crescita delle popolazioni immigrate in tutti gli stati di accoglienza agli inizi degli anni Settanta fu sia una conseguenza del persistere del flusso migratorio, ma anche una conseguenza dovuta all' incremento naturale all'interno delle comunità straniere. La riunificazione delle famiglie, infatti, rese le comunità di immigrati sempre più equilibrate in termini di età e sesso, fattore che determinò un aumento considerevole dei tassi di fecondità e quindi la nascita delle seconde generazioni di immigrati: già nel 1974 il 17% dei bambini nati nella Repubblica Federale tedesca aveva genitori stranieri.¹⁵⁹

Dopo il 1973, ma soprattutto a partire dagli anni Ottanta, nella Repubblica Federale furono i cittadini turchi ad essere considerati come il gruppo con i più seri problemi di integrazione; il governo tedesco temeva infatti, che a causa delle profonde differenze culturali i turchi non riuscissero ad insediarsi in maniera efficace nella società tedesca occidentale e cristiana. Anche la paura dell'immigrato non europeo rispecchiò una tendenza comune a tutti i paesi di immigrazione. Vigeva infatti l'idea nei tradizionali stati di immigrazione, che i gruppi di origine non europea fossero i meno integrati in termini sia di opportunità lavorative, che di alloggio, di impiego e di istruzione e che questa situazione potesse causare disordini sociali.¹⁶⁰

Per quanto riguarda le politiche di integrazione nei confronti degli stranieri nella Repubblica Federale tedesca, come scrive Klaus J. Bade nel suo saggio *Ausländer- und Asylpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinie*, negli anni immediatamente successivi allo stop all'immigrazione (1973- 1979) il governo tedesco decise di orientare la sua azione seguendo tre pilastri fondamentali: restrizioni dell'immigrazione, incoraggiamento al ritorno e tentativo di integrazione dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie.¹⁶¹

¹⁵⁸ Ivi, p.165.

¹⁵⁹ Ivi, pp.175-176.

¹⁶⁰ Ivi, p. 196.

¹⁶¹ BADE J. Klaus, „Ausländer- und Asylpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinie“, *Friedrich Ebert Stiftung*, cfr. <http://library.fes.de/fulltext/asfo/01011002.htm>, consultato il 10/05/2015.

I provvedimenti di questi anni evidenziarono, come i tempi non fossero maturi per parlare di integrazione vera e propria. Emblematica è la decisione del 1975 di introdurre quote di residenza per gli stranieri, in base alle quali le autorità locali tedesche potevano dichiarare la loro area di competenza sovraccarica e bloccare i nuovi insediamenti se la popolazione straniera già residente superava il 12% della popolazione totale. L'idea alla base del provvedimento era evitare la possibile ghettizzazione di stranieri, fenomeno che interessava alcuni *Länder* tedeschi, dove la presenza di immigrati era molto alta. Tale provvedimento venne abolito già nel 1977, poiché le autorità tedesche non riuscirono a controllare in maniera efficace l'insediamento delle popolazione immigrate. Esso, tuttavia, fu un esempio molto significativo della comune preoccupazione riguardo alle implicazioni sociali della concentrazione di immigrati. Questo provvedimento fu anche un chiaro esempio di come la Repubblica Federale tentasse ancora di risolvere le problematiche legate alla presenza degli stranieri, non tramite l'integrazione di quest'ultimi e l'eliminazione di svantaggi e discriminazioni, ma attraverso una serie di provvedimenti (quale la manipolazione della residenza), volti a contenere gli effetti della loro presenza.¹⁶²

Una svolta nella politica di integrazione della Repubblica Federale tedesca avvenne negli anni 1978 - 1980, quando il governo cominciò a convincersi che fosse necessario giungere alla concreta integrazione delle minoranze etniche nella comunità tedesca. Per questo motivo venne creato dal governo tedesco nel 1978 l'Ufficio Federale per l'immigrazione (*Beauftragten zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen*), con a capo l'ex presidente della regione Nordrhein – Westfalen, Heinz Kühn (SPD). Questo ufficio, di fatto parte del ministero del Lavoro, aveva il compito sia di elaborare delle soluzioni per un'integrazione efficace delle popolazione straniera, sia di sensibilizzare il popolo tedesco riguardo a tale problematica.¹⁶³

Nel settembre del 1979, il nuovo commissario dell'Ufficio per l'immigrazione Kühn presentò un memorandum riguardo “ La situazione e l'evoluzione dell'integrazione dei lavoratori stranieri e delle loro famiglie nelle Repubblica Federale” (noto come Memorandum Kühn), che aveva la finalità di proporre delle soluzioni concrete per permettere la piena integrazione dei *Gastarbeiter*. Il suo rapporto fu il primo documento ufficiale in cui si poteva

¹⁶²COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa* , pp.196-197.

¹⁶³BADE J. Klaus, „Ausländer- und Asylpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinie“, cfr. <http://library.fes.de/fulltext/asfo/01011002.htm>, consultato il 10/05/2015.

vedere un tentativo di riconoscere la presenza di minoranze immigrate nella Repubblica Federale. Egli affermava, infatti, che non era più possibile ignorare che negli anni precedenti aveva avuto luogo un processo non più reversibile e che la maggior parte delle persone interessate non erano più lavoratori ospiti, ma immigrati per i quali il ritorno al paese di origine non rappresentava più un'opzione realizzabile.¹⁶⁴

Secondo Kühn era quindi necessario accettare che la Repubblica Federale si stava trasformando in un paese di immigrazione ed era perciò doveroso cercare di eliminare tutte le restrizioni all'integrazione dei lavoratori stranieri. Nel memorandum, Kühn raccomandava una serie di misure atte a garantire agli stranieri uno status legale più sicuro e maggiori opportunità, proponendo la concessione del diritto di cittadinanza per i figli dei lavoratori immigrati nati su suolo tedesco e il permesso per i lavoratori stranieri, che avessero risieduto nella Repubblica Federale da dieci anni, di partecipare alle elezioni nel proprio comune di residenza.¹⁶⁵

Ma agli inizi degli anni Ottanta i tempi erano ancora prematuri perché il governo tenesse conto delle proposte e delle raccomandazioni avanzate da Kühn e il tono progressista del memorandum non trovò corrispondenza nelle politiche governative per i dieci anni successivi. A causa dell'insoddisfazione riguardo le proposte avanzate, la crisi economica e il numero crescente di rifugiati all'interno della Repubblica Federale, il governo non era ancora pronto a mettere da parte il suo interesse nazionale, le ansie e le preoccupazioni che derivavano dall'apertura verso lo straniero. Basti pensare che, a partire dal 1979, la politica nei confronti degli stranieri diventò un tema fisso nelle campagne elettorali tedesche e del condizionamento delle componenti di destra del governo, ostili alla presenza degli stranieri.¹⁶⁶

Il governo divulgò infatti, nel 1981, una serie di raccomandazioni volte a limitare il ricongiungimento familiare degli stranieri, ad eccezione di quelli che provenivano da paesi industrializzati che non presentavano problemi di integrazione. Vennero esclusi dal ricongiungimento familiare i figli oltre i sei anni, i figli con un genitore solo residente nella Repubblica Federale, i familiari di coloro che soggiornavano in Germania per motivi di studio o con contratti di lavoro temporanei, i coniugi degli stranieri di seconda generazione, a meno

¹⁶⁴ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, pp.187-188.

¹⁶⁵ Ivi, p.188.

¹⁶⁶ BASSO P., PEROCCO F., *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*, p.176.

che non avessero risieduto in Germania per almeno otto anni, avessero compiuto diciotto anni e fossero sposati da almeno un anno.¹⁶⁷

Sempre nel 1981 venne approvato un provvedimento legislativo che assegnava all'ufficio federale del Lavoro di Norimberga il compito di combattere l'occupazione illegale; la nuova norma, oltre a prevedere sanzioni nei confronti dei lavoratori stessi, prevedeva sanzioni detentive e pecuniarie nei confronti dei datori di lavoro che illegalmente impiegavano lavoratori clandestini. Il datore di lavoro doveva sostenere il costo del rimpatrio dello straniero, obbligato a lasciare la Repubblica Federale, perché sprovvisto del necessario permesso di soggiorno. Erano previste anche pene pecuniarie e carcerazione per le organizzazioni di contrabbando straniere, così come per coloro che reclutavano i lavoratori stranieri senza il consenso dell'ufficio federale del Lavoro.¹⁶⁸

Nell'ottobre 1982, il governo socialdemocratico-liberale venne sostituito da una coalizione democristiano-liberale guidata da Helmut Kohl; il nuovo cancelliere riprese e accentuò la politica dei governi social-liberali, che dopo la crisi del 1973 e dopo le normative del 1981 avevano tentato di agevolare il ritorno in patria degli immigrati, rendendo più difficile il ricongiungimento familiare.¹⁶⁹

Per cercare di diminuire il numero di cittadini stranieri in Germania, nell'autunno del 1983 il nuovo governo varò il *Rückkehrförderungsgesetz*, o legge per agevolare il rientro, che prevedeva dei premi di ritorno di circa 10.500 marchi e l'esborso anticipato di prestazioni legate alla previdenza sociale o agli assegni familiari. La legge, valida solo per un anno, fu percepita dal governo tedesco come un grande successo, poiché in un anno circa 140.000 immigrati, di cui circa 120.000 turchi, usufruirono di quella occasione.

L'agevolazione al rientro alleggerì la disoccupazione nei settori di crisi, ma le cifre raggiunte non furono significative per ridurre il numero di immigrati presenti in Germania, poiché continuavano a persistere altri fattori di difficile gestione per il governo tedesco, quali le nascite dei figli di immigrati, i familiari che arrivarono tramite i ricongiungimenti, profughi di guerra e i coloni di ritorno che richiedevano asilo politico.¹⁷⁰

Tuttavia, accanto ai provvedimenti attuati dal governo che cercava soluzioni per alleggerire la presenza straniera in Germania, venne dedicata una particolare attenzione alla

¹⁶⁷ FAVARO G., TOGNETTI BORDOGNA M., *Politiche sociali ed immigrati stranieri*, p. 116.

¹⁶⁸ Ivi, p. 119.

¹⁶⁹ BASSO P., PEROCCO F., *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*, p.176.

¹⁷⁰ Ivi, pp.176-177.

politica formativa per agevolare l'integrazione dei giovani cittadini stranieri. Furono attivate campagne di sensibilizzazione per invitare i cittadini stranieri ad iscriverne i propri figli agli asili nido e alle scuole materne, per cercare di ridurre le tensioni che l'incontro tra due culture diverse comportava, cercando di favorire il rispetto delle specifiche identità culturali. In Germania i figli dei migranti poterono frequentare classi di accoglienza, classi culturali bilingue, corsi intensivi di tedesco o corsi di recupero.¹⁷¹

Nel 1984 venne incrementato il numero di assistenti sociali stranieri nelle scuole, vennero predisposti momenti di formazione e di specializzazione per gli insegnanti tedeschi e stranieri nell'ambito dell'università e delle scuole di vario ordine e grado.¹⁷²

Nel 1986 vennero presentate nuove proposte formative riguardo gli asili nidi, il tempo libero, la preparazione professionale, la lingua e il lavoro sociale e l'istituto federale del Lavoro decise di aumentare i fondi destinati alle attività di integrazione. Il ministero federale dell'Educazione e della Scienza promosse un addestramento professionale per i giovani che avevano abbandonato la scuola prima della conclusione del ciclo formativo e per i giovani stranieri che, nonostante avessero partecipato ai programmi di preparazione professionale, non erano stati in grado di trovare un'occupazione. Tutte queste politiche avevano come obiettivo quello di far acquisire agli studenti stranieri i diplomi scolastici, i certificati educativi e un inserimento efficace nel mondo lavorativo tedesco. Tuttavia, nonostante le iniziative promesse dalla Repubblica Federale, il livello di scolarizzazione dei bambini stranieri e le qualifiche scolastiche conseguite erano più basse rispetto a quelle dei loro coetanei tedeschi, a causa delle difficoltà riscontrate dai giovani stranieri durante l'iter formativo.¹⁷³

A partire dal 1983 vennero attivati corsi generali di lingua tedesca per le donne straniere, dove era possibile prendersi cura dei figli durante lo svolgimento delle lezioni. Nel 1986 si avvalsero di questa opportunità circa 18.000 donne straniere.¹⁷⁴

A supporto dei corsi di formazione e istruzione, gli immigrati poterono avvalersi di circa 600 centri di consulenza sociale, una rete sostenuta dalle associazioni di volontari e con il supporto finanziario dei *Länder*.¹⁷⁵

¹⁷¹ FAVARO G., TOGNETTI BORDOGNA M., *Politiche sociali ed immigrati stranieri*, p.120.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ *Ivi*, p.121.

In conclusione, gli anni Ottanta videro un riconoscimento sempre maggiore dell'immigrazione come elemento permanente e strutturale della società tedesca, unita ad una crescente preoccupazione per l'integrazione delle minoranze immigrate, in particolare delle seconde e terze generazioni che erano nate o avevano trascorso la maggior parte delle loro vite in Germania. Secondo un rapporto pubblicato dal ministero federale degli Interni, nel 1987 circa il 60% degli stranieri che risiedeva in Germania viveva lì da circa dieci anni; più dei due terzi dei bambini e degli adolescenti stranieri erano nati nella Repubblica Federale. Partendo quindi dal presupposto che la maggior parte di loro si sarebbe fermata per un periodo di tempo lungo o addirittura per sempre, non esisteva alcuna convincente alternativa alla loro integrazione.¹⁷⁶

Nel 1990, quando la Germania era ormai stata unificata, il governo Kohl emanò una legge sugli stranieri, entrata in vigore nel 1991, che dichiarava come obiettivo principale il miglioramento delle condizioni per l'integrazione degli immigrati e il diritto di soggiorno per gli stranieri (la concessione del diritto richiedeva la garanzia di essere in grado di mantenersi senza aiuti). Il diritto di soggiorno era diviso in cinque categorie: la prima era la *Aufenthaltberechtigung*; essa non era legata a uno scopo determinato nel soggiorno e spettava a chi fosse in possesso di un permesso di soggiorno ininterrotto da almeno otto anni o di una *Aufenthaltserlaubnis* a tempo indeterminato, da almeno tre anni. Non furono molti gli immigrati che godettero del nuovo status, poiché la maggior parte di loro, nonostante vivesse nella Repubblica Federale da molti anni, aveva vissuto in una condizione di incertezza riguardo al diritto del soggiorno futuro. La seconda categoria di soggiorno era la *Aufenthaltbewilligung* rilasciata per uno scopo determinato al massimo per due anni (ne godettero 6.800 turchi, 3.700 jugoslavi e 42.000 polacchi). La terza era la *Aufenthaltserlaubnis*, cioè il soggiorno concesso per ragioni umanitarie o motivi previsti dal diritto internazionale (19.000 turchi, 15.000 jugoslavi, 10.000 polacchi). La quarta era la *Aufenthaltsgestattung* , il soggiorno durante le procedure per ottenere l'asilo politico; infine, la *Duldung* che costituiva uno stato di illegalità, tollerato per ragioni umanitarie (11.000 turchi, 120.000 jugoslavi e 1.500 polacchi).¹⁷⁷

Dal punto di vista sociale, nella nuova legge non si faceva riferimento al concetto di multiculturalismo; era prevalente un atteggiamento assimilazionista che concepiva l'integrazione come un processo di adattamento alle condizioni tedesche, che richiedeva

¹⁷⁶ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, pp. 188-189.

¹⁷⁷ BASSO P., PEROCCO F., *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*, pp.179-180.

l'adeguamento da parte degli stranieri alle norme e ai valori tedeschi. Veniva richiesto il rispetto per la cultura del paese, l'acquisizione della conoscenza della lingua tedesca, l'abbandono di nazionalismi religiosi eccessivi e l'integrazione nella scuola e nella vita professionale.¹⁷⁸

Nonostante tutto, però, in Germania gli immigrati godono di una considerevole libertà culturale, non per l'impegno governativo in favore del multiculturalismo (come emerge chiaramente dalla legge del 1991), ma per la speranza di mantenere viva tra i gruppi di immigrati la voglia di ritornare al loro paese di origine.¹⁷⁹

La svolta vera e propria nella politica migratoria tedesca e nel rapporto tra i cittadini tedeschi e gli immigrati presenti in Germania è costituita dalla legge sulla cittadinanza del 15 luglio 1999, che entrò in vigore il 1 gennaio 2000. Fino a quella data era in vigore la legge sulla cittadinanza del 1913 che faceva prevalere lo *ius sanguinis*; di regola erano cittadini tedeschi solo i figli di genitori tedeschi. La legge del 1999 rompe con la tradizione, introducendo importanti elementi dello *ius soli*. Era cittadino tedesco un bambino nato in Germania con uno dei genitori che viveva da almeno otto anni ininterrottamente in Germania; un bambino che aveva i genitori in possesso della *Aufenthaltsberechtigung* o *Aufenthaltserlaubnis*; inoltre avevano diritto alla cittadinanza coloro che erano in possesso di un diritto di soggiorno da almeno otto anni; mentre altri figli, mogli/mariti potevano ottenere la cittadinanza dopo quattro anni di soggiorno (ed erano sufficiente tre anni per i bambini al di sotto dei sedici anni).¹⁸⁰

È con gli anni 2000, quindi, che la Germania decide di concedere la cittadinanza alle persone straniere residenti in Germania, che finalmente godono dello status di cittadino, che conferisce loro la pienezza dei diritti civili e politici. Bisogna anche tenere in considerazione che le riforme degli anni Ottanta e Novanta scaturirono non tanto dal problema degli immigrati in termini generali, quanto dal presunto problema di integrazione che avrebbero avuto i cittadini turchi e i cittadini non appartenenti alla Comunità europea, provenienti da paesi terzi. I cittadini europei, infatti, erano visti molto più vicini a livello culturale e sociale e non rappresentavano quindi una grande preoccupazione in termini di integrazione e adattamento alla società tedesca.

Tornando al caso degli italiani nella Repubblica Federale, ricordiamo che essi erano senza dubbio il gruppo etnico che aveva destato le maggiori preoccupazioni nel governo tedesco. Cosa era cambiato a partire dal 1973? E qual era l'opinione che i cittadini tedeschi avevano nel frattempo maturato degli italiani?.

¹⁷⁸ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, p.189.

¹⁷⁹ Ibidem.

¹⁸⁰ BASSO P., PEROCCO F., *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*, pp. 180-181.

Delle risposte ci vengono date sempre nel saggio *L'immagine dell' "altro" nel rapporto tra immigrati italiani e società tedesca. Percezioni a confronto* di Elia Morandi. Secondo l'autore, con l'esaurirsi del flusso migratorio di massa italiano verso la Germania, soprattutto tra gli anni Ottanta e Novanta, la percezione reciproca nei rapporti tra italiani e tedeschi si è evoluta rapidamente, per lo più in senso positivo. L'immagine degli italiani, infatti, sembrava aver tratto vantaggio da una serie di fattori: l'ammirazione dei tedeschi per l'Italia, alimentata anche dai viaggi a partire da secondo dopoguerra; lo stile di vita e in particolare le abitudini alimentari; la fine dell'immigrazione e con essa la fine dei timori di un' invasione italiana della Germania (timore che nel frattempo si era spostato su altri gruppi etnici percepiti come culturalmente più distanti); l'avvicinamento politico- istituzionale nell'ambito dell'Unione europea e la lenta omologazione degli usi e dei costumi all'interno della Comunità europea.

Secondo un sondaggio di opinione del 1992, gli italiani continuavano ad essere visti come pieni di temperamento e poco curati, ma per la prima volta erano anche visti come diligenti, puliti e moderni. L'immigrato italiano era diventato una figura non solo accettata, ma anche connotata positivamente. L'italiano si era infine trasformato nello straniero buono e integrato.¹⁸¹

L'immagine dell'italiano come straniero buone e integrato è confermata anche da Claudio Cumani, presidente del COMITES, l'organo elettivo per i cittadini italiani residenti all'estero. In un'intervista del 2012 egli affermava che se si analizzano i rapporti degli italiani con i tedeschi, la comunità italiana è davvero integrata, essendo, per esempio, quella col più alto tasso di matrimoni misti, che sono ormai la maggioranza fra le giovani generazioni. È tra l'altro indubbio che gli italiani abbiano profondamente influito sul modo di vivere e di mangiare dei tedeschi , che ormai apprezzano e ricercano il design, la moda e la cucina italiana. La nota dolente, invece, riguarda il successo scolastico e quindi il futuro professionale. Se i giovani provenienti dalle famiglie italotedesche non sembrano differenziarsi dai loro coetanei tedeschi, i giovani italiani che provengono da famiglie solamente italiane sono iscritti nelle scuole meno qualificate (le "*Förderschulen*", scuole differenziali o di sostegno, e le "*Hauptschulen/Mittelschulen*", scuole di avviamento professionale) e sono invece estremamente pochi nei licei.¹⁸²

¹⁸¹ MORANDI Elia, "L'immagine dell' "altro" nel rapporto tra immigrati italiani e società tedesca. Percezioni a confronti tra Otto e Novecento", *Archivio storico dell'immigrazione italiana*, 2010.

¹⁸² PANTA del Paolo, "Gli italiani in Germania. Una risorsa per l'Europa", cfr. www.italianieuropei.de, consultati il 23/05/2015.

In conclusione la figura dell'italiano in Germania sembra essere migliorata notevolmente, sia grazie all'avvicinamento dei tedeschi allo stile di vita italiano, sia per un progressivo avvicinamento dei due paesi nel contesto europeo. Una lieve incrinatura è stata registrata solo negli anni Duemila, quando la figura di Silvio Berlusconi sembrava aver riaperto nel popolo tedesco vecchi pregiudizi sugli italiani, considerati nuovamente come superficiali, pronti all'illegalità e succubi della televisione. In realtà questa tesi non è condivisa da tutti gli storici, i quali affermano che non ci siano prove evidenti che la figura di Berlusconi abbia annullato e invertito la tendenza, ormai in atto da tempo, dell'affievolimento degli antichi pregiudizi italiani; anzi, dopo la caduta del Muro, i rapporti culturali si sarebbero intensificati e anche la percezione dei tedeschi da parte degli italiani, per rimanendo fedele agli antichi stereotipi, è diventata notevolmente più positiva nel corso degli anni.¹⁸³

Nonostante un notevole miglioramento dei rapporti italo tedeschi, la stima del popolo tedesco verso altri gruppi etnici residenti in Germania non si poteva dire migliorata. Nel 1992, per esempio, si assistette ad un violenta esplosione di odio nei confronti degli stranieri che si rivolse in primo luogo verso i richiedenti asilo, ma non solo. Nell'agosto 1992 a Rostock, città tedesca sul Mar Baltico, un gruppo di estremisti di destra incendiò una casa abitata da richiedenti asilo e lavoratori vietnamiti. Gli attacchi proseguirono negli anni seguenti: nel 1993, per esempio, a Solingen venne incendiata la casa di una famiglia turca. L'incendio di Solingen, con le sue cinque vittime, fu il più grave caso di violenze xenofobe registrato in Germania fino a quel momento. Una settimana dopo fu appiccato un altro incendio doloso: questa volta il bersaglio fu una casa abitata da 34 stranieri a Francoforte. Fu però dato l'allarme per tempo e nessuno morì. Nel 1996 un ostello venne incendiato a Lubeca e 10 persone persero la vita: il caso non fu mai risolto. Complessivamente in Germania furono circa 135 le vittime di attacchi xenofobi nei primi anni novanta.

Nel 2000, invece, si è innescato un forte dibattito politico in seguito alla richiesta di alcune aziende di chiamare in Germania persone altamente qualificate per il settore informatico e quindi, implicitamente, incentivare nuova immigrazione. La discussione trovò la sua espressione più alta nello slogan coniato dal politico democristiano Jürgen Rüttgers, l'allora governatore della Renania, "*Kinder statt Inder*" (bambini invece di indiani). Il politico, infatti, si dichiarava assolutamente sfavorevole a nuovi flussi migratori e sosteneva che era necessario

¹⁸³ MORANDI Elia, "L'immagine dell'altro" nel rapporto tra immigrati italiani e società tedesca. Percezioni a confronto tra Otto e Novecento", *Archivio storico dell'immigrazione italiana*, 2010.

puntare di più sull'istruzione dei giovani tedeschi, per non dover chiamare nuova forza lavoro straniera (e non comunitaria). Era inoltre necessario, secondo il politico, provvedere ad una efficace integrazione degli stranieri che già si trovavano sul suolo tedesco, invece di chiamarne nuovi.¹⁸⁴

Cioè rispecchia in realtà anche le politiche degli anni 2000 sul tema, poiché da un lato vengono modificate le leggi sugli stranieri e facilitato il diritto di soggiorno e di lavoro, l'accesso alla cittadinanza, ma dall'altro vengono rese più difficili l'immigrazione e la richiesta di asilo in Germania.¹⁸⁵

È innegabile, comunque, che la Germania si sia trasformata in un paese multietnico e multiculturale, ma esistono ancora forme di razzismo quotidiano. Secondo uno studio del sociologo Wilhelm Heitmeyer dell'Università di Bielefeld, ancora nel 2003 il 59% degli intervistati riteneva che in Germania ci fossero troppi stranieri; il 30 % sosteneva che gli stranieri dovessero essere rimandati a casa loro quando mancavano i posti di lavoro. Inoltre, nonostante le varie leggi contro la discriminazione, pare che in ambito lavorativo il mercato del lavoro tedesca continui a prediligere lavoratori tedeschi.

In conclusione si può affermare che, nonostante siano stati fatti molti passi avanti in materia di integrazione dei cittadini stranieri rispetto agli anni cinquanta, questo processo non può ancora dirsi concluso; anzi, la strada per la completa e concreta integrazione è probabilmente ancora lunga e tortuosa.¹⁸⁶

¹⁸⁴ KOPPEL Esther, *Germania, multiculturale non fa rima con ospitale*, in PERETTI Isabella (a cura di), *Schengenland, Immigrazione: politiche e culture in Europa*, pp.134-135.

¹⁸⁵ Ivi, p.136.

¹⁸⁶ Ivi, pp.151-152.

3.2. *L'Italia: da paese di emigrazione a paese di immigrazione.*

La crisi petrolifera del 1973 segnò non solo la fine delle migrazioni internazionali, ma anche una drastica diminuzione delle migrazioni interne all'Italia. La tendenza migratoria, infatti, calò verso la fine degli anni Settanta, fino a toccare il suo punto più basso nella prima metà degli anni Novanta.¹⁸⁷

Tuttavia, a partire dagli anni Settanta e per tutta la prima metà degli anni Ottanta, anche in Italia si assistette al fenomeno del ricongiungimento familiare, poiché, analogamente a quanto accadde nella maggior parte dei flussi migratori internazionali, anche per le migrazioni interne italiane, gli uomini emigrarono per primi e le donne con i figli o la famiglia si trasferirono in un secondo momento.¹⁸⁸

L'emigrazione meridionale verso il Nord, così come si era sviluppata negli anni Cinquanta e Sessanta, si esaurì per diversi motivi. Negli anni Settanta era ancora forte nell'emigrazione meridionale la componente destinata all'occupazione operaia nelle grandi fabbriche, soprattutto nelle regioni del triangolo industriale. A causa della crisi economica, tuttavia, la capacità delle grandi industrie di assorbire manodopera andava diminuendo, mentre emergevano le piccole imprese a conduzione familiare nella zona italiana del Nord-Est. Queste imprese erano caratterizzate da un alto grado di flessibilità, che si esprimeva in variazioni significative riguardo ai tempi e ai carichi del lavoro: situazione per cui la manodopera familiare si presentava come la più adeguata. Anche queste imprese, quindi, non avevano la capacità di assorbire il surplus di manodopera meridionale.¹⁸⁹

Alle trasformazioni del mercato del lavoro hanno corrisposto, inoltre, delle più generali trasformazioni nell'organizzazione sociale e nell'organizzazione produttiva. L'occupazione stabile e a tempo pieno, motore di spinta dell'emigrazione meridionale fino a quel momento, non era più il modello occupazionale prevalente; emergeva sempre di più il lavoro part-time o l'occupazione temporanea.

Si modificarono anche le condizioni di vita della forza lavoro: il salario non era più la sola necessità; era infatti importante disporre anche di un alloggio o una proprietà e trovare

¹⁸⁷PANICHELLA Nazareno, *Meridionali al Nord, migrazioni interne e società italiana dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, Il Mulino; 2012, p.57.

¹⁸⁸ Ivi, p.64.

¹⁸⁹ PUGLIESE Enrico, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp.65-66.

forme di integrazione del reddito, a differenza di quanto era accaduto nei due decenni precedenti, quando i lavoratori meridionali al Nord si costringevano a vivere in baraccamenti e il loro unico scopo era accumulare molto denaro in poco tempo, per tornare alla loro terra o offrire una sistemazione dignitosa alla famiglia.¹⁹⁰

La riduzione dell'emigrazione dal Mezzogiorno trovò così un motivo non solo nelle migliorate condizioni di vita di quelle regioni, ma anche e soprattutto nella diminuzione della domanda di lavoro per occupazioni stabili, regolari e sindacalmente protette, che a partire dagli anni Settanta continuarono il loro inesorabile declino.¹⁹¹ Con gli anni Ottanta e Novanta cambiarono anche le caratteristiche della figura del migrante, sia in Italia che verso le tradizionali mete migratorie. Alla tradizionale migrazione contadina si aggiunse anche quella composta da persone con un più elevato livello di scolarizzazione, che si orientarono a trovare un impiego in prevalenza nel settore terziario. Le possibilità occupazionali tra immigrati interni cambiarono di molto tra meridionali con un livello di istruzione basso e quelli con un livello di istruzione alto. Se i primi riuscivano a inserirsi velocemente nel mercato del lavoro, essi rimasero comunque svantaggiati rispetto alla qualità del lavoro svolto. I meridionali più istruiti, invece, non subirono nel loro trasferimento al Nord alcun svantaggio né in termini di possibilità di trovare un'occupazione, né per la qualità dell'occupazione svolta. La differenza dipendeva dalla diversa modalità con cui vennero messi in pratica i due progetti di immigrazione: i laureati o diplomati si spostavano, sapendo di avere buone possibilità occupazionali al Nord e grazie all'aiuto della famiglia riuscivano a finanziarsi durante i periodi di disoccupazione e ad evitare così le occupazioni più dequalificate. Inoltre, un altro fattore di estrema importanza in questo tipo di emigrazione, è che la frequentazione dell'università al nord ha sicuramente facilitato il loro inserimento nel mondo del lavoro, dal momento in cui essa è servita come contatto con la realtà economico e sociale del contesto in cui si stavano inserendo.¹⁹²

A partire dagli anni Ottanta, accanto al fenomeno migratorio dei giovani laureati meridionali nelle regione del nord Italia, emerse in maniera sempre più significativa il fenomeno della “fuga dei cervelli”, cioè la partecipazione al mercato internazionale del lavoro di laureati e persone con gradi di istruzione elevati, che speravano di trovare all'estero condizioni lavorative migliore e più gratificanti rispetto a quanto non succedesse in Italia.

¹⁹⁰ Ivi, p.66.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² PANICHELLA Nazareno, *Meridionali al Nord*, pp. 251-252.

Come scrive Enrico Pugliese nel suo libro *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, anche se resisteva la figura dell'emigrante italiano con la valigia di cartone, la realtà dell'immigrazione italiana era ormai cambiata.¹⁹³

Ma, mentre avveniva questo processo di riduzione e transizione dei flussi migratori dal Mezzogiorno, l'Italia vide la nascita di un nuovo fenomeno: l'immigrazione straniera. A partire dagli anni Settanta, infatti, cominciarono a giungere in Italia lavoratori provenienti dai paesi del Terzo Mondo e l'Italia si trasformò da paese di emigrazione a paese di immigrazione.¹⁹⁴

Rispetto alle migrazioni europee degli anni Cinquanta e Sessanta, si erano verificati una serie di cambiamenti economici e politici che avevano inciso profondamente sul carattere delle migrazioni internazionali e sulle collocazioni degli immigrati nelle società di arrivo. Come per le migrazioni interne all'Italia, anche per le migrazioni internazionali la crisi del modello economico, fondato sulla grande impresa, che caratterizzava in particolare le società del Nord, ridusse i posti di lavoro nel settore industriale e gli impieghi a tempo indeterminato non furono più il modello predominante. Dal punto di vista istituzionale, invece, secondo Pugliese non è da escludere che la difficoltà ad entrare nei tradizionali paesi di immigrazione dopo il 1973 abbia incentivato i migranti a prendere in considerazione l'Italia come paese di arrivo. Un ruolo importante, inoltre, fu la vicinanza geografica fra alcuni paesi meno sviluppati, in particolare quelli nord africani e dell'Europa dell'Est e l'Italia.¹⁹⁵

Benché in Italia la presenza di gruppi immigrati di grandi dimensioni sia un fenomeno molto recente, è opportuno ricordare che l'immigrazione cominciò in realtà già negli anni Sessanta. Tra i gruppi che da più a lungo si erano trasferiti in Italia vi furono gli eritrei, che entrarono per le prime volte nel paese negli anni Sessanta, spesso come domestici che accompagnavano le famiglie italiane di ritorno dalle ex colonie. Oltre agli eritrei, tra i gruppi che iniziarono ad immigrare negli anni Settanta troviamo i filippini e cingalesi, che spesso svolgevano il lavoro di domestici, e i sudamericani, che entravano come rifugiati e esiliati o perché di discendenza italiana. Ancora negli anni Ottanta il quadro dell'immigrazione italiana vedeva tra i gruppi più numerosi gli eritrei, i capoverdiani, i somali, i salvadoregni (anche se più che altro in questi casi si trattava della parte femminile delle popolazioni, che si spostava in Italia per lavorare come domestica), seguiti da marocchini, tunisini e algerini. Negli anni Novanta le comunità più numerose sul suolo italiano divennero, invece: la comunità

¹⁹³ PUGLIESE Enrico, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, pp.69-70.

¹⁹⁴ Ivi, p. 67.

¹⁹⁵ Ivi, pp. 75-76.

marocchina, che diventò in assoluto la più numerosa con le sue 156 mila unità. Seguirono gli immigrati provenienti dall'Albania (133 mila), dalla ex Jugoslavia (93.000), Filippine (67.000 unità), Romania (61.000) e i cinesi con circa 57.000 unità.¹⁹⁶

È interessante sottolineare come, nel caso dell'immigrazione italiana, la componente femminile sia stata sempre molto numerosa; tuttavia la composizione demografica era molto diversa per i diversi gruppi etnici. Mentre la componente maschile era assolutamente preponderante in alcune nazionalità (in particolare quelle maghrebine), quella femminile riguardava le nazionalità più impegnate nel lavoro domestico.¹⁹⁷

Al maggiore riequilibrio demografico contribuì in larga scala il fenomeno dei ricongiungimenti familiari, che ebbe inizio a partire dagli anni Novanta; si assistette, infatti, ad un incremento degli stranieri soggiornanti, che passò dalle 650 mila unità del 1992 al milione e 340 mila del 2000. Secondo il censimento ISTAT di quegli anni, gli stranieri in Italia erano distribuiti per la maggior parte tra l'Italia nord-occidentale (37,2%) e l'Italia nord-orientale (29,3%). Il terzo gruppo più numeroso si trovava nell'Italia centrale (22,7%), mentre nell'Italia meridionale e nelle isole risiedevano rispettivamente il 7,6% e 3,2 % degli stranieri.¹⁹⁸

Secondo un'indagine ISTAT del 2001, quattro erano i motivi che spingevano i gli immigranti a stabilirsi in Italia: lavoro, famiglia, religione e l'asilo politico.

In tutte le zone d'Italia, è stato il lavoro, con percentuali che oscillano tra il 58,7 % del centro Italia al 66 % dell'Italia nordoccidentale, che ha spinto gli immigrati a venire in Italia. Gli immigrati nel mondo del lavoro italiano, quindi, sono presenti sia in regioni caratterizzate da tassi di disoccupazione modesti (il nord Italia), sia nelle regioni del Mezzogiorno caratterizzate da tassi di disoccupazione più elevati e da un apparato produttivo più debole.

La seconda motivazione che ha portato gli immigrati a stabilirsi in Italia è stata il ricongiungimento familiare, con percentuali che oscillano tra il 19,8 % del centro Italia al 30,3 % del sud Italia. Un dato interessante, invece, riguarda i permessi di soggiorno per motivi religiosi; secondo il censimento sono circa 50 mila le persone che vivono in Italia per questo motivo. Esse sono concentrate nella zone del centro Italia, in particolare nel Lazio, dove sfiorano una percentuale dell'11% (a differenza delle altre zone d'Italia, dove le percentuali dei soggiorni per motivi religiosi oscillano tra lo 0,5% e l'1,6%).¹⁹⁹

¹⁹⁶ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, pp. 172-173.

¹⁹⁷ PUGLIESE Enrico, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, pp.92-93.

¹⁹⁸ Ivi, p.87.

¹⁹⁹ Ivi, p.94.

Secondo Pugliese, le caratteristiche dell'immigrazione italiana sono per molti versi simili a quelle degli altri paesi del Mediterraneo, tanto che si potrebbe parlare di un modello di immigrazione mediterraneo, applicabile a tutti i paesi dell'Europa meridionale.

In primo luogo si tratta di paesi nei quali l'immigrazione, a partire dagli anni Settanta, ha progressivamente sostituito l'emigrazione, senza però cancellarla del tutto. In secondo luogo, nei paesi del Mediterraneo, un significativo sbocco occupazionale per gli immigrati era rappresentato dal lavoro stagionale nel settore agricolo (a differenza di quanto accadeva nei paesi tradizionali di immigrazione, dove l'agricoltura svolgeva solo un ruolo marginale) e dal lavoro nell'area terziaria, in particolare in occupazioni destinate alle soddisfazioni di bisogni, come la cura dei bambini o le forme di assistenza per anziani. Un altro elemento che accomuna l'esperienza migratoria dei vari paesi del mediterraneo era l'iniziale mancanza di norme regolanti l'immigrazione e la successiva introduzione di leggi restrittive, rispetto ai nuovi ingressi. Infine, l'ultimo elemento comune a tutti i paesi dell'Europa meridionale, era l'inadeguatezza degli strumenti legislativi e la scarsa capacità di accesso degli immigrati alle politiche sociali.²⁰⁰

Dal punto di vista legislativo, in Italia, proprio perché l'immigrazione è stato un fenomeno abbastanza recente, una risposta è stata sviluppata solo a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta. Al pari dei tradizionali stati di immigrazione europei, anche l'Italia ha adottato una duplice politica di limitazione dell'immigrazione e promozione dell'integrazione di quegli immigrati che si trovavano già sul suolo italiano.²⁰¹

La prima importante risposta italiana al problema dell'immigrazione fu la legge n. 943, approvata nel dicembre 1986 ed entrata in vigore nel gennaio del 1987. Con questa legge si voleva garantire a tutti i lavoratori extracomunitari e alle loro famiglie uguaglianza di trattamento e piena uguaglianza di diritti all'uso dei servizi sociali e sanitari; si voleva permettere il mantenimento dell'identità culturale del cittadino straniero, l'accesso all'istruzione e l'assegnazione di alloggi.

Anche se questa legge rappresentò un atto legislativo veramente ambizioso in tema di integrazione dello straniero, esse rimase valida solo a un livello teorico, dal momento che la legislazione non venne accompagnata da un apparato organizzativo capace di garantirne l'effettiva ed efficace applicazione. Essa, infatti, investiva le autorità locali di e il settore del

²⁰⁰ Ivi, pp.96-97.

²⁰¹ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, p.190.

volontariato di notevoli responsabilità, senza però fornire chiari direttive sull'applicazione della legge stessa.²⁰²

La legge n.943 decretava anche la possibilità di regolarizzazione dei permessi di soggiorno, per tutti gli immigrati irregolari o illegali, che dimostravano di essere stati presenti in Italia in data 31 dicembre 1986 e di avere lavorato o di avere cercato lavoro attivamente durante il periodo precedente.²⁰³

I risultati di questa sanatoria furono abbastanza deludenti: solo 115.000 persone procedettero alla regolarizzazione della propria posizione e tra costoro la grande maggioranza, oltre i due terzi, si regolarizzò come persona in cerca di lavoro. Inoltre la regolarizzazione fu praticata per la maggior parte da lavoratori autonomi (venditori ambulanti), per i quali non era prevista la possibilità di regolarizzazione in quanto lavoratori non salariati, sia da lavoratori effettivamente salariati, ma impossibilitati a dimostrare l'esistenza di un rapporto di lavoro a causa del carattere precario legato al posto di lavoro o per l'indisponibilità da parte del datore di lavoro stesso.²⁰⁴

A pochi anni di distanza dall'emanazione della prima legge sull'immigrazione, nel 1990 venne varata la legge n. 39, nota come legge Martelli, dal nome dell'allora vicepresidente del Consiglio con delega in materia di immigrazione. La nuova legge svolgeva una funzione integrativa e correttiva rispetto alla legge precedente.²⁰⁵

La legge n. 39 del 1990 nacque in un contesto in cui era sempre più evidente il ruolo che avevano gli immigrati, soprattutto nel mercato del lavoro italiano: frequentemente erano chiamati a svolgere i lavori più umili e si inserivano nei settori che non attraevano più gli italiani. Rispetto a queste trasformazioni del mercato del lavoro e della società, l'apparato giuridico si rivelò inadeguato, le amministrazioni lente ed eccessivamente discrezionali, le interpretazioni delle norme troppo restrittive. La carenza più grave consistette però nella mancanza di nuove previsioni legislative sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri, sulle quali la legge 943/1986 non si era soffermata, limitandosi alla disciplina degli aspetti lavorativi.

In questo contesto, il vicepresidente Claudio Martelli era deciso a far approvare una legislazione tollerante e di stampo europeo, prendendo in considerazione molteplici aspetti: ingresso e soggiorno, lavoro, casa e assistenza, studenti stranieri, abolizione della cosiddetta

²⁰² Ivi, pp.191-192.

²⁰³ PUGLIESE Enrico, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, p.104.

²⁰⁴ Ivi, p.105.

²⁰⁵ Ibidem.

“riserva geografica” nel riconoscimento dei richiedenti asilo provenienti da paesi diversi da quelli dell’Est europeo.

I punti più importanti della legge 39\90 furono i seguenti: nei confronti dei richiedenti asilo, l’abolizione della cosiddetta riserva geografica, in forza della quale il riconoscimento del diritto era limitato ai soli cittadini dei paesi dell’Est; in materia di soggiorno (quella più ampiamente presa in considerazione) erano state introdotte nuove disposizioni sul rilascio dei permessi, sulle condizioni di rinnovo (accertamento del reddito in occasione del primo rinnovo) e di revoca. Per quanto riguardava la programmazione dei flussi venne previsto un decreto interministeriale per fissare annualmente il numero degli ingressi e i relativi beneficiari, sulla base delle esigenze dell’economia nazionale, delle disponibilità finanziarie per l’accoglienza, della presenza nel paese di lavoratori extracomunitari e delle relazioni internazionali. Sempre in materia di controllo dei flussi furono introdotte disposizioni sul controllo delle frontiere, sui respingimenti e sulle espulsioni, e sanzioni penali ed amministrative contro il favoreggiamento dei flussi irregolari e clandestini e dell’obbligo per il vettore di accertare che lo straniero sia in possesso dei requisiti legali per l’ingresso. Infine, dal punto di vista sociale era prevista la creazione di un fondo per finanziare i centri di accoglienza, disposizioni per l’equiparazione dei titoli di studio, assunzione di assistenti sociali alle dipendenze degli uffici del ministero del Lavoro.²⁰⁶

Anche la legge Martelli introdusse una sanatoria, poiché predisponendo la registrazione degli immigrati illegali che erano presenti in Italia il 31 dicembre 1989 e che avessero provveduto a registrarsi prima del 29 giugno 1990. Si sperava che le regolarizzazioni sarebbero state di beneficio non solo per lo stato, introducendo un maggior grado di controllo sul fenomeno dell’immigrazione, ma anche per gli stessi immigrati, grazie ai diritti sociali ed economici di carattere generale. Tuttavia, anche se in questa seconda sanatoria il numero delle regolarizzazioni fu molto più elevato rispetto alla precedente, circa 240.000 persone, anche in questo caso la maggior parte si regolarizzò tramite l’iscrizione nelle liste di collocamento.²⁰⁷

Tra le ragioni che sono state addotte per spiegare un tasso di regolarizzazione così basso, la più importante riguarda il fatto che probabilmente gli immigrati avessero visto nella registrazione più svantaggi che vantaggi; questo si poteva spiegare a causa il timore da parte dell’immigrato di perdere il proprio posto di lavoro, dal momento che la maggior parte di loro

²⁰⁶ DE MARCO Manuele, PITTAU Franco, “L’evoluzione storica della normativa sull’immigrazione”, cfr. www.robtopolli.it/...it/.../evoluzione_normativa_immigrazione.pdf, consultato il 14/05/2015.

²⁰⁷ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L’Europa*, p.191.

trovava posto nell'economia informale e molti imprenditori sarebbero stati riluttanti ad impiegare la manodopera di immigrati legalmente registrati.²⁰⁸

Un altro dato significativo che spiegherebbe come mai le sanatorie introdotte dalla due normative abbiano avuto così poco successo riguarda alcuni dati raccolti in un'indagine condotta dal CENSIS; secondo l'indagine, infatti, tra gli immigrati intervistati tra il 1989 e il 1990, solamente il 30 % di loro espresse il desiderio di rimanere in Italia, mentre il restante 70% non era intenzionato a rimanere a lungo sul suolo italiano e quindi non vedeva la necessità di regolarizzare il proprio status.²⁰⁹

In conclusione, si può dire che l'Italia sia stata investita da un intenso processo di internazionalizzazione del mercato del lavoro e da intensi movimenti di popolazione. Al flusso migratorio verso il nostro paese parteciparono sia persone provenienti da paesi a forte pressione migratoria, che persone provenienti da paesi a scarsa pressione migratoria (i paesi più ricchi). L'attenzione era ovviamente focalizzata sui primi, che rappresentavano non solo la componente maggioritaria, ma anche quella che destava più preoccupazione e ansie e per le quali vennero emanate una serie di leggi che, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, facevano ad evolvere la normativa in tema di immigrazione, che fino a quel momento si era bastata sulle norme di pubblica sicurezza del 1931 (Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773) e molti aspetti in materia di soggiorno e di collocamento sono soggetti a discrezionalità amministrativa e regolati con circolari ministeriali.²¹⁰

Ma come sono stati accolti gli stranieri in Italia? La loro presenza è stata recepita in maniera differente rispetto a quanto è successo in Germania? Sara Bernard nel suo articolo *L'immigrazione in Italia: un'indagine sulle politiche emergenziali* riporta alcuni dati interessanti. Da quanto riportato dai dati del ministero degli Interni la spesa pubblica del 2004 per l'inserimento degli immigrati regolari è stata di 29 milioni di euro, contro i 115 utilizzati per contrastare l'immigrazione irregolare. Di quest'ultimi il 92% è stato destinato alle attività dei centri di permanenza temporanea (la sola espulsione coattiva di uno straniero irregolare dall'Italia si aggira tra gli 845 e i 4.767 euro). Quindi, mentre le politiche di controllo dell'irregolarità godono di ingenti risorse finanziarie, l'inserimento degli immigrati regolari viene considerato come un investimento di secondaria importanza. La politica italiana sembrerebbe quindi considerare gli immigrati come persone straniere e pericolose, da

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ PUGLIESE Enrico, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, p. 132.

allontanare dal proprio territorio. Permane un sistema che, in nome del mantenimento dell'ordine pubblico, addita lo straniero come potenziale nemico da tenere sotto stretta sorveglianza ed in condizione di totale incertezza circa la permanenza all'interno dello Stato. Le politiche italiane degli anni novanta e duemila, infatti, si basano sull'idea di un'immigrazione portatrice di conflittualità sociale, che ha imposto scelte ispirate non semplicemente al mero contenimento degli ingressi, bensì talvolta alla restrizione dei diritti degli immigrati già regolarmente soggiornanti.

Per quanto riguarda invece l'impatto che la loro presenza ha avuto sui cittadini italiani, secondo un'indagine della Fondazione CENSIS (2004) su un totale di 2000 intervistati su tutto il territorio nazionale, emerge che nel Meridione il 68,3% degli intervistati vive l'immigrazione come un pesante problema, a fronte di un 40% nel Centro-Nord. Sarebbero le condizioni economiche delle regioni del Sud ad accentuare le diffidenze nei confronti dei migranti, percepiti come possibili "nemici" sul mercato del lavoro, ma anche nel sistema di assistenza pubblica.

L'immagine dello straniero come potenziale nemico viene fedelmente ritrasmessa anche dal mondo giornalistico. Nelle ricerche svolte all'interno del progetto *Etnequal Social Communication*²¹¹ sul mondo dell'informazione in Italia, viene presentato un quadro generale dominato da una sconcertante inadeguatezza dei contenuti e dei linguaggi proposti al pubblico. Non solo lo spazio dedicato alla cronaca e alla modalità di ingresso degli immigrati sovrasta quello, scarsissimo, dedicato alla conoscenza di come vivono i lavoratori stranieri in Italia, ma spesso sono le stesse istituzioni a diffondere stime allarmistiche e quindi lontane dalla realtà, soprattutto rispetto alla presenza islamica in Italia o all'entità degli sbarchi di clandestini. La figura dell'immigrato proposta da tale modello informativo genera paura nel cittadino, il quale spesso finisce per attribuire all'eccessiva presenza straniera nel paese disagi, anche se questi non hanno diretto collegamento con la loro presenza.²¹²

Alla luce di queste considerazioni è quindi possibile affermare che la presenza straniera in Italia e in Germania abbia scatenato pregiudizi e preoccupazioni molto simili. Il problema più grande rimane probabilmente quello del lavoro, in particolare in momenti di difficoltà e

²¹¹ Il progetto *Etnequal social Communication* è finanziato dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ambito dell'iniziativa comunitaria EQUAL e ha l'obiettivo generale di contribuire e contrastare il pregiudizio e l'intolleranza diffusa nei confronti degli immigrati attraverso i canali dell'informazione e della comunicazione di massa, facilitando l'inserimento e l'accesso dei soggetti deboli nel mercato del lavoro.

²¹² BERNARD Sara, "L'immigrazione in Italia: un'indagine sulle politiche emergenziali", *Storicamente*, 2007, n.29.

crisi economica, quando lo straniero (specialmente non comunitario) viene considerato come colui che “ ruba il lavoro alle persone locali”. Non solo, questo sentimento sembra essere il più delle volte alimentato anche dalla classe politica dei due paesi e dall’informazione un po’ controversa che ci viene fornita dai mass media. In conclusione, nonostante Italia e Germania abbiano sperimentato il fenomeno dell’immigrazione con tempi e modalità differenti, il sentimento di diffidenza da parte della popolazione locale sembra essere sotto molti aspetti lo stesso.

Ma nonostante nel nostro paese la presenza dello straniero venga spesso criticata e vista con sospetto, è opportuno ricordare che, accanto al nuovo fenomeno migratorio che travolge l’Italia a partire dagli anni Settanta e che la trasforma mano a mano in un paese di immigrazione, anche il fenomeno dell’emigrazione non è svanito e l’Italia continua a mantenere la sua duplice natura sia di paese di immigrazione, che di paese di emigrazione.

Negli ultimi anni infatti, in particolare tra il 2007 e il 2013, a causa della crisi economica si è registrato un aumento del flusso migratorio di italiani verso l’estero. Pare che i trasferimenti all’estero degli ultimi anni non riflettano solamente il fenomeno della “fuga dei cervelli”, ma che in presenza di un tasso di disoccupazione generalmente alto, coloro che migrano all’estero sono disposti ad accettare anche occupazioni poche remunerative. Non solo, il fenomeno migratorio verso l’estero ha riguardato in maniera sempre più ampia tutte le fasce di età, anche quelle più avanzate. Il numero di italiani di età compresa tra i 40 e i 49 anni che sceglie di migrare all’estero è aumentato del 79,2%. Nemmeno i dati che riguardano le altre fasce di età sono rassicuranti; anche se non in maniera così esponenziale, i numeri di espatri nelle fascia di età 15-29 anni sono aumentati del 44,4%, quelli dalla fascia di età 30-39 anni del 43 % e quelli della fascia di età compresa tra i 50 e 64 anni sono aumentati del 51,2%. ²¹³

Secondo il *IX Rapporto Italiani nel Mondo 2014* della *Fondazione Migrantes*, nel corso del 2013 si sono trasferiti all’estero 94.126 italiani – nel 2012 sono stati 78.941 – con un saldo positivo di oltre 15 mila partenze, una variazione in un anno del 16,1%. Per la maggior parte si tratta di uomini sia nel 2013 (56,3%) che nel 2012 (56,2%), non sposati nel 60% dei casi e coniugati nel 34,3%. La classe di età più rappresentata è quella dei 18-34 anni (36,2%). A seguire quella dei 35-49 anni (26,8%) a riprova di quanto evidentemente la recessione

²¹³ CENTRO STUDI CNA, Allarme nuove emigrazioni, 2014, cfr. www.ilsole24ore.com/pdf2010/.../Studio-Emigrazion-CNA.pdf, consultato il 30/05/2015.

economica e la disoccupazione siano le effettive cause che spingono a partire. I minori sono il 18,8% e di questi il 12,1% ha meno di 10 anni.

Per quanto riguarda la destinazioni, è il Regno Unito, con 12.933 nuovi iscritti all'AIRE all'inizio del 2014, il primo paese verso cui si sono diretti i recenti migranti italiani con una crescita del 71,5% rispetto all'anno precedente. Seguono la Germania (11.731, 11,5% di crescita), la Svizzera (10.300, 15,7%), e la Francia (8.402, 19,0%). Rispetto alla migrazione di cinquant'anni fa, a livello regionale il maggior numero di espatri viene effettuato dalla Lombardia (16.418), seguita dal Veneto (8.743), dalla Sicilia (5.969), il Lazio (5.657) e il Piemonte (5.148).²¹⁴

Per quanto riguarda la Germania, i cittadini italiani residenti sul suolo tedesco nel 2012 erano circa 36.800, di cui circa il 62% era costituito da uomini e il restante 38% da donne. La comunità italiana, tra quelle europee residenti in Germania, è la quinta più numerosa, dietro a Polonia, Romania, Bulgaria e Ungheria.

Quasi metà degli emigrati italiani vive nella parte sud-occidentale della Germania-Baviera (15,5%) e Baden-Württemberg (13,1%)- e nella regione industriale del Nordrhein-Westfalen (21,8%), mentre i Länder nord-occidentali ospitano meno del 10% del loro totale. I Länder della ex Germania Democratica, isolati quasi ermeticamente dalla cortina di ferro negli anni del boom dell'emigrazione italiana del dopoguerra, mostrano al termine del 2012 una quota tuttora trascurabile, poco più dell'1%.²¹⁵

Si assiste negli ultimi anni ad una decisa ripresa del fenomeno migratorio italiano verso le tradizionali mete degli anni cinquanta; oggi come allora il problema principale è quello del lavoro, che porta molti italiani a cercare un impiego all'estero. Purtroppo però, come emerge dai dati delle indagini relative al fenomeno, non sono solo i laureati a fuggire dal nostro paese, ma anche lavoratori meno qualificati che non riescono a trovare un impiego in Italia. Come dimostrano i dati, il mercato del lavoro tedesco non ha perso la sua attrattività e rimane la seconda meta più gettonata dagli italiani che partono per l'estero.

Secondo quanto riportato dalla sintesi *Rapporto degli Italiani nel Mondo 2014*, anche se non è attualmente possibile fermare il flusso migratorio di cittadini italiani all'estero, che a causa dei tagli economici e delle riorganizzazioni, scontano la riduzione del personale e degli

²¹⁴ FONDAZIONE MIGRANTES, "Rapporto Italiani nel Mondo 2014 Sintesi", *Tau editrice*, 2014.

²¹⁵ "La distribuzione diseguale dell'emigrazione italiana", Osservatorio degli italiani a Berlino, cfr. <http://osservatoriodegliitalianiaberlino.com/2014/11/09/4-la-distribuzione-diseguale-dellemigrazione-italiana-verso-la-germania/>, consultato il 30/05/2015.

uffici presenti sul territorio, resta prioritario il rinnovo degli organismi di rappresentanza degli italiani all'estero e l'effettivo ripensamento, in termini di migliore razionalizzazione, degli interventi a favore dei connazionali fuori dei confini italiani sia per il loro sostegno se in condizione di privazione e disagio, che per la promozione della lingua, della cultura italiana e del made in Italy all'estero.²¹⁶

²¹⁶ FONDAZIONE MIGRANTES, "Rapporto Italiani nel Mondo 2014 Sintesi", *Tau editrice*, 2014.

4.

Gli accordi di Schengen.

4.1 Il graduale abbattimento delle frontiere.

L'immigrazione che ebbe luogo a partire dagli anni Cinquanta diede origine ad un elevato numero di problemi, il più importante dei quali era l'integrazione degli stranieri. Nel corso degli anni Ottanta queste problematiche colpirono anche i paesi tradizionalmente di invio di manodopera, che si trasformarono gradualmente in stati di accoglienza, sperimentando a loro volta le conseguenze dei flussi migratori di cittadini stranieri su suolo nazionale. Proprio per questo motivo, l'armonizzazione delle politiche migratorie assunse a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta un carattere di particolare urgenza.²¹⁷

Anche per i nuovi stati di accoglienza, i problemi legati all'immigrazione erano quelli che gli stati europei avevano già sperimentato a partire dallo stop all'immigrazione del 1973, cioè l'immigrazione familiare, la migrazione di ritorno, l'immigrazione illegale e clandestina e l'aumento degli arrivi spontanei di persone in cerca di asilo.²¹⁸

I primi passi verso l'armonizzazione internazionale delle politiche sull'immigrazione e sui rifugiati si svilupparono a partire da un crescente riconoscimento del carattere comune di questi problemi; tuttavia, anche se alla fine degli anni Settanta e agli inizi degli anni Ottanta si assistette ad un avvicinamento delle politiche migratorie dei diversi stati europei, poco si fece in direzione di una formale integrazione internazionale di quest'ultime, poiché esse rimanevano ancora essenzialmente di competenza nazionale.²¹⁹

Ma fu proprio a partire da questi anni che si intensificò il dialogo tra i ministri e i diversi funzionari dei paesi europei; da questo dialogo derivò un processo di armonizzazione informale a cui si possono attribuire sia particolari sviluppi delle politiche migratorie, che una maggiore

²¹⁷ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, p.209.

²¹⁸ Ivi, p. 210.

²¹⁹ Ivi, pp. 210-211.

consapevolezza e percezione dell'esistenza di problemi comuni, legati ai pregiudizi riguardo l'immigrazione e la presenza di cittadini stranieri. I problemi specifici di ogni singolo stato si trasformarono così in problemi comuni a tutti gli stati, per cui fosse necessario giungere a una soluzione comune.²²⁰

Infatti, è proprio durante la prima metà degli anni Ottanta, che iniziarono le trattative per la stipulazione degli Accordi di Schengen, un corpus giuridico che si prefiggeva la creazione di uno spazio senza frontiere per la libera circolazione di beni, servizi e persone e l'armonizzazione di un'ampia gamma di indirizzi politici, compresi i controlli sull'immigrazione dei cittadini provenienti dai paesi terzi.²²¹

L'Accordo di Schengen ebbe origine da una serie di iniziative sul tema dell'abolizione delle frontiere tra alcuni stati della Comunità europea. Decisivo fu il Consiglio europeo di Fontainebleau del 15 e 16 giugno 1984, dove si decise per l'avvio di misure finalizzate alla soppressione delle formalità di polizia e di dogana. Un altro passo importante fu la Convenzione sperimentale di Saarbrücken, siglata nel luglio 1984 tra Francia e Repubblica Federale tedesca, con la quale veniva sancita l'abolizione graduale alle frontiere dei due paesi.²²²

I tre paesi del Benelux (Belgio, Lussemburgo e Olanda), che già da tempo avevano abolito i controlli alle frontiere reciproche, si mostrarono interessati all'accordo di Saarbrücken, che venne così rinegoziato tra i cinque stati. L'Accordo di Schengen, dal nome della piccola cittadina lussemburghese (luogo di incrocio simbolico tra i confini di Francia, Germania e Benelux), venne firmato il 14 giugno 1985 e raggruppava inizialmente cinque paesi: Belgio, Francia, Germania Federale, Lussemburgo e Olanda. L'accordo del 1985 si presentava essenzialmente una dichiarazione di intenti, che prevedeva però un metodo di attuazione e un calendario. In particolare, veniva prefigurata la creazione di uno spazio comune entro il 1 gennaio 1990, attraverso la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere sia delle merci, che delle persone. Ma apparve presto evidente che la soppressione dei controlli doveva essere accompagnata da misure di compensazione, soprattutto in materia di sicurezza, attraverso una collaborazione in campi, come giustizia, polizia e immigrazione, tradizionalmente di competenza nazionale. Si rendeva così necessaria l'elaborazione di una convenzione di

²²⁰ Ivi, pp.211-212.

²²¹ Ibidem.

²²² Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

applicazione, contenente le modalità della soppressione del controllo delle persone, che venne firmata il 19 giugno 1990 a Schengen.²²³

L'Accordo di Schengen, che conteneva i principi che sarebbero poi stati sviluppati nella Convenzione di applicazione, era diviso in due titoli: il Titolo I trattava delle misure a breve termine di carattere organizzativo e amministrativo, che non comportavano modifiche legislative. Veniva delineata un'organizzazione dei posti di frontiera, intesa a facilitare lo scorrimento del traffico delle persone e delle merci. Il Titolo II, invece, conteneva le misure applicabili a lungo termine, definite poi dalla Convenzione applicativa. L'obiettivo era quello di eliminare i controlli alle frontiere comuni per trasferirli alle frontiere esterne, anche attraverso l'armonizzazione delle relative disposizioni legislative e regolamentari dei paesi firmatari, in materia di controlli doganali e di repressione dell'immigrazione clandestina. Con gli Accordi di Schengen vennero stabilite anche: la cooperazione giudiziaria e tra le forze di polizia in materia di prevenzione della criminalità, l'impegno all'armonizzazione delle legislazioni in materia di stupefacenti, armi ed esplosivi, l'adeguamento delle politiche nazionali sui visti e sulle condizioni di ingresso nei rispettivi territori e l'esame della possibilità di armonizzazione fiscale in sede comunitaria.

La Convenzione di applicazione dell'Accordo si componeva di 142 articoli che riguardano sostanzialmente i seguenti settori: la soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone, la cooperazione tra polizie e cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione, la creazione di un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema informativo Schengen) e protezione di dati personali e il trasporto e circolazione di merci.²²⁴

In particolare le tematiche della Convenzione erano suddivise in otto titoli: il Titolo I conteneva la definizione dei termini impiegati nella Convenzione; il Titolo II affrontava il tema della soppressione dei controlli alle frontiere interne ed alla circolazione delle persone, prendendo in considerazione tematiche quali il controllo delle frontiere interne ed esterne, il

²²³ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

²²⁴ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

controllo dei visti, il diritto di soggiorno e condizioni per le richieste della domanda di asilo politico.

Il Titolo III stabiliva norme comuni in materia di lotta al terrorismo, al traffico illecito di stupefacenti ed alla criminalità organizzata, secondo il criterio per cui la libera circolazione dovesse essere accompagnata da un coordinamento in materia di polizia e sicurezza.

Il Titolo IV istituiva e disciplinava uno schedario informatizzato, chiamato Sistema d'informazione Schengen (SIS), costituito da un'unità centrale con sede a Strasburgo e da diramazioni in tutti gli stati contraenti. Su segnalazione delle parti, nel sistema venivano inseriti dati riguardanti le persone ricercate per l'arresto ai fini dell'extradizione, gli stranieri segnalati ai fini della non ammissione, le persone scomparse e quelle sotto protezione, i testimoni, le persone ricercate ai fini di una notifica di sentenza penale o che dovessero scontare una pena. Con il compito di verificare la corretta esecuzione delle disposizioni della Convenzione per quanto riguarda l'unità di supporto tecnico del sistema informativo Schengen (SIS), venne inoltre istituita l'Autorità di controllo comune che disponeva anche di competenze più generali in materia di protezione dei dati. Tale organo si componeva di due rappresentanti di ogni singola autorità di controllo nazionale. L'Autorità di controllo comune divenne operativa a partire dal 26 marzo 1995, anche se già a partire dal 1992 era stato creato un organo provvisorio, che svolgeva funzioni preparatorie a quelle attribuite all'Autorità di controllo comune ufficiale.²²⁵

Il Titolo V trattava della circolazione delle merci, ponendo norme tese ad alleggerire o eliminare i controlli alle frontiere interne, controlli che dovevano essere trasferiti all'interno dei singoli stati. Venne inoltre rafforzata la cooperazione doganale anche attraverso lo scambio dei funzionari di collegamento.

Il Titolo VI riprendeva il tema della protezione dei dati di carattere personale per stabilire, come ulteriore garanzia, la subordinazione della trasmissione dei dati all'esistenza di una autorità nazionale con funzioni di controllo.

Il Titolo VII istituiva un Comitato esecutivo, all'interno del quale ogni paese aveva diritto ad un seggio. Il Comitato era composto, a seconda della volontà degli stati, da un rappresentante dei ministeri degli Affari Esteri, dell'Interno o di Grazia e Giustizia; essi si riunivano generalmente due volte ogni sei mesi. La presidenza era esercitata a rotazione per un

²²⁵ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

periodo di sei mesi, anche se, sulla base di accordi tra stati, era possibile che essa durasse un anno. Il Comitato esecutivo creava inoltre una serie di Gruppi di Lavoro, composti da rappresentanti delle amministrazioni delle parti contraenti, per facilitare le decisioni del Comitato nei diversi settori strategici dell'Accordo (Gruppo stupefacenti, Gruppo Trattati, Gruppo SIS, Gruppo Asilo e Gruppo Visti).

Infine, il Titolo VIII conteneva le disposizioni finali. In particolare veniva stabilita la supremazia del diritto comunitario sulle norme della Convenzione e sono vennero poste le condizioni per sostituire le disposizioni della Convenzione in presenza di convenzioni concluse tra i membri delle Comunità europee. Era infine prevista la possibilità per tutti gli stati membri CEE di divenire parte della Convenzione.²²⁶

La sottoscrizione degli accordi di Schengen da parte dei vari stati non costituiva l'unica condizione richiesta per l'ingresso nello spazio di libera circolazione delle persone e delle merci. Era necessario che gli stati rispettassero i seguenti requisiti richiesti per l'ingresso effettivo nell'area Schengen: il controllo efficace delle frontiere esterne, la realizzazione di un sistema di informazione Schengen per consentire la gestione e lo scambio dei dati tra i paesi aderenti alla Convenzione, la cooperazione nelle politiche sul diritto di asilo, l'armonizzazione delle politiche nazionali in materia di visti, il rispetto delle disposizioni di Schengen in materia di stupefacenti e l'adeguamento delle infrastrutture aeroportuali.

L'Accordo di Schengen e la relativa Convenzione, inizialmente firmati dalla Francia, dalla Germania e dai tre paesi del Benelux, vennero successivamente sottoscritti da Italia (27 novembre 1990), Spagna (25 giugno 1991), Portogallo (25 giugno 1991), Grecia (5 novembre 1992), Austria (28 aprile 1995) e, nel dicembre 1996, da Danimarca, Finlandia e Svezia. Nello stesso dicembre 1996 la Norvegia e l'Islanda firmarono un accordo di cooperazione che conferiva a tali paesi lo status di membri associati, visto che non facevano parte dell'Unione Europea. Benché sottoscritta inizialmente nel 1990, la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen divenne operativa solo a partire dal 26 marzo 1995 ed esclusivamente in sette paesi membri (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Portogallo).

Gli accordi di Schengen, oltre a fornire un certo numero di indirizzi comuni e vincolanti in materia di controlli alle frontiere, contenevano anche una nutrita serie di disposizioni che riguardano, più in generale, la politica migratoria degli stati firmatari. La nuova politica

²²⁶ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

migratoria rifletteva la consapevolezza della necessità di armonizzare e coordinare le rispettive politiche migratorie nazionali. Le norme della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen dedicate alla disciplina delle migrazioni internazionali e all'armonizzazione delle politiche nazionali in questa materia si trovano concentrate nel Titolo II.²²⁷

Nel 1986 venne istituito un Gruppo ad hoc sull'immigrazione, che aveva il compito di esaminare questioni relative all'immigrazione, approfondendo problemi quali l'opportunità di più rigorosi accertamenti alle frontiere esterne e di accertamenti interni, il coordinamento delle direttive in materia di concessione dei visti, la cooperazione per evitare l'uso illegale di passaporti e lo sviluppo di politiche comuni per eliminare l'uso improprio del diritto di asilo.

228

In tema di immigrazione, la Convenzione fissava, in primo luogo, delle modalità comuni per l'attraversamento delle frontiere esterne e per i controlli relativi, impegnando gli stati a sanzionare gli attraversamenti non autorizzati; in secondo luogo, la Convenzione dettava alcune norme comuni in materia di controlli sul soggiorno di uno "straniero" (definito come colui che non è cittadino di uno stato membro delle Comunità europee) in uno degli stati firmatari. Il primo adempimento imposto allo straniero era l'obbligo di dichiarare la propria presenza alle autorità competenti dello stato in cui eseguiva ingresso, o all'atto dell'ingresso o entro tre giorni lavorativi. Ciascuno stato firmatario poteva tuttavia stabilire deroghe su questo punto (prevedendo un tempo più lungo per la dichiarazione di soggiorno), con l'onere di comunicarle al Comitato esecutivo.

La Convenzione elaborava, inoltre, nelle sue linee fondamentali, una disciplina comune dei soggiorni brevi (non oltre i 3 mesi) di cittadini stranieri nel territorio Schengen. Questa disciplina comune si fondava, innanzitutto, su una serie di requisiti necessari, affinché lo stato in questione potesse concedere il soggiorno per tali brevi periodi; il requisito più importante era la disponibilità, da parte dello straniero, di mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza o per il transito verso un terzo stato nel quale la sua ammissione era garantita. La disciplina comune dei soggiorni di breve periodo si fondava inoltre sull'istituzione di un visto uniforme valido per il territorio dell'area

²²⁷ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

²²⁸ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, p. 214.

Schengen, concesso in base a criteri uniformi, per un periodo massimo di tre mesi, da uno qualsiasi dei firmatari.

Mentre la disciplina dei soggiorni brevi veniva sottoposta a una sostanziale armonizzazione in tutti gli stati aderenti a Schengen, la disciplina dei soggiorni di durata superiore ai tre mesi rimaneva di discrezione dei singoli Stati, che rilasciano i visti necessari, conformemente alla propria legislazione.²²⁹

Sempre in tema di soggiorno di un cittadino straniero, la Convenzione di Schengen introduceva l'obbligo per ogni stato firmatario di allontanare lo straniero che non soddisfaceva o che non soddisfaceva più le condizioni di soggiorno di breve durata, per esempio se lo straniero non lasciava volontariamente il territorio (o si presumeva che non lo avrebbe fatto), o se venivano messi in discussione la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Le modalità concrete con cui uno stato allontanava un cittadino straniero venivano tuttavia lasciate alla discrezione dello stato stesso.

È importante ricordare che se un cittadino straniero veniva allontanato da uno degli stati dell'area Schengen, l'efficacia delle decisioni di allontanamento adottate da ciascuno stato firmatario veniva estesa a tutti gli stati che avevano siglato l'accordo. Veniva infatti creata una categoria di stranieri 'indesiderabili', cioè composta da tutti coloro che risultavano segnalati per la non ammissione nel Sistema d'Informazione Schengen. Sebbene questo tipo di decisione non fosse assoluta, esisteva una forte limitazione alla discrezionalità degli stati nel concedere o prorogare un permesso di soggiorno a un soggetto segnalato.

La Convenzione si proponeva, infatti, di dare attuazione al principio della libertà di circolazione, all'interno dello spazio Schengen, anche per gli stranieri, purché regolarmente presenti sul territorio comune. L'obiettivo della libertà di circolazione era realizzato in forme diverse, a seconda che si trattasse di stranieri titolari di visto uniforme, i quali potevano circolare liberamente nel territorio di tutti gli stati per il periodo di validità del visto, oppure di stranieri con visto nazionale per oltre tre mesi, i quali potevano transitare nel territorio degli altri stati dell'area Schengen, per recarsi nel territorio dello stato nazionale che aveva rilasciato il visto.

In tutti questi casi, la libertà di circolazione dello straniero nello spazio Schengen era comunque subordinata al possesso dei requisiti standard previsti per l'ingresso, cioè il possesso dei documenti necessari, la disponibilità di mezzi di sostentamento, l'assenza di segnalazioni

²²⁹ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

ai fini della non ammissione, il fatto di non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di uno degli stati firmatari.

Infine, l'ultimo aspetto della Convenzione di Schengen che incideva sulle politiche migratorie degli Stati membri consisteva nella definizione di criteri unitari e univoci per l'esame delle singole domande di asilo presentate nel territorio Schengen. Il principio fondamentale affermato in questa materia era che tutti gli stati si impegnavano a garantire l'esame di ogni domanda di asilo presentata da uno straniero nel territorio di una di essi, ma al fine di evitare inutili duplicazioni e di non incoraggiare comportamenti elusivi o fraudolenti, la Convenzione prevede anche che qualunque fosse lo stato in cui lo straniero presenta la domanda di asilo, lo stato in questione era l'unico ad essere competente per l'esame della domanda.²³⁰

L'accelerazione dell'armonizzazione delle politiche migratorie e delle politiche di asilo, come scrive Sarah Collinson nel suo libro *Le Migrazioni Internazionali in Europa*, possono essere considerate come una conseguenza della difficile situazione internazionale della fine degli anni Ottanta e inizio degli anni Novanta. A partire dal 1989, in tutta l'Europa occidentale, la paura di una crisi provocata dagli ingenti flussi migratori dall'Europa dell'Est era molto forte. Nel giro di appena pochi mesi, dopo la caduta del muro di Berlino e il crollo dell'Unione Sovietica, un milione di persone attraversarono le frontiere da est a ovest. L'Europa occidentale si trovò a fare i conti con un senso di vulnerabilità diffuso su tutto il territorio, inoltre, in seguito ad un primo momento di euforia causato dal crollo del comunismo, le incessanti ondate migratorie portarono ad un crescente malcontento delle popolazioni locali e al conseguente intensificarsi di movimenti ostili all'immigrazione. In Germania, così come in Belgio, Francia e Italia la paura verso lo straniero generarono un appoggio crescente da parte delle popolazioni a quei partiti politici che proponevano posizioni estremiste ostili agli immigrati. Proprio per questo motivo la necessità di concentrare le energie nell'integrazione era diventato un tema importante come non mai nella politica europea.²³¹

²³⁰ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

²³¹ COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, pp. 221-223.

4.2. Il ruolo tedesco e italiano negli accordi di Schengen.

La Repubblica Federale tedesca e la Francia furono i due stati che maggiormente influenzarono la stipulazione degli accordi di Schengen. Come mai per la Germania questi accordi erano così importanti? Gli Accordi di Schengen erano l'espressione di interessi sia economici che organizzativi dei due stati. La causa scatenante che portò a comprenderne la necessità fu lo sciopero degli uffici doganali italiani e il blocco dei tir nel 1984, che coinvolse circa duemila camion tedeschi, francesi, olandesi, austriaci, ammassati a centinaia sui piazzali, senza che gli venisse data la possibilità di entrare in territorio italiano. Questa protesta, che ebbe pesanti ripercussioni economiche sia in Francia che in Germania, sottolineò l'urgenza di giungere ad un accordo comune per l'abolizione delle frontiere interne. Per questo motivo, sempre nel luglio 1984, Francia e Repubblica Federale tedesca fecero il primo passo in quella direzione, firmando gli Accordi di Saarbrücken per l'abolizione delle frontiere interne sul confine franco-tedesco. Quando anche gli stati del Benelux chiesero di poter entrare a far parte dell'accordo, le trattative per gli accordi di Schengen presero ufficialmente il via.

In seno alle trattative, la Repubblica Federale tedesca influenzò il processo di integrazione europea, sostenendo libertà di circolazione e sicurezza all'interno del territorio europeo, proponendo molte delle misure di compensazione dell'Accordo quale, per esempio, l'istituzione del sistema di informazione di Schengen.

Il forte interesse della Germania per la questione delle frontiere, soprattutto esterne, nasceva probabilmente dalla sua posizione geografica. La Germania, infatti, a causa della sua vicinanza territoriale con l'Unione Sovietica, perseguiva l'importante obiettivo di rinforzare le frontiere esterne, che fungevano da barriere contro le immigrazioni di massa di profughi dell'Est Europa, coloni di ritorno e coloro che erano in cerca di asilo politico.

Non solo, per la Germania il controllo delle frontiere esterne divenne un tema ancora più importante a partire dal 1989, in seguito al crollo del Muro di Berlino e alla conseguente riunificazione tedesca del 1990. Nel 1985 infatti, quando le trattative per Schengen ebbero inizio, nessuno si aspettava che qualche anno dopo l'Unione Sovietica avrebbe visto la sua fine. Tuttavia la riunificazione tedesca e la fine dell'Unione Sovietica posero la questione dei confini tedeschi su un piano completamente diverso, sia dal punto di vista geografico, che dal punto di vista politico.

Per quanto riguarda il punto di vista geografico, la fine della Repubblica Democratica tedesca aveva portato ad un decisivo cambiamento dei confini orientali della Germania. Senza la Repubblica Democratica a fungere da stato cuscinetto tra Repubblica Federale e l'Est Europa (i nuovi confini erano quindi la Polonia e la Cecoslovacchia), la paura di un'invasione in seguito alla caduta delle cortina di ferro aumentò in maniera esponenziale.

Non solo, dal punto di vista politico la sicurezza di confini esterni ben marcati e definiti, rinforzava l'idea all'interno dello stato tedesco di non essere e non volersi trasformare in alcun modo in uno stato di immigrazione (anche se la realtà dei fatti era ben diversa).

In conclusione si potrebbe affermare che l'interesse della Germania per la creazione dell'area Schengen si è mossa su due piani. In primo luogo, l'abolizione delle frontiere interne rispecchiava chiaramente la necessità di snellire le pratiche doganali e velocizzare gli scambi commerciali, ma non solo, tra i diversi stati, dal momento che si stava creando un contesto europeo dove gli stati erano sempre più interconnessi tra loro. In secondo luogo, l'interesse tedesco per il controllo delle frontiere esterne nasceva invece dalle nuove preoccupazioni legate al crollo dell'Unione Sovietica e le invasioni di massa di immigrati provenienti dai paesi dell'Est Europa (iniziata già a partire dagli anni ottanta, quando il numero dei richiedenti asilo aveva cominciato a crescere vertiginosamente). Per fronteggiare queste nuove immigrazioni era necessario un'armonizzazione della politica migratoria a livello europeo, per garantire da parte di tutti gli stati azioni politiche coerenti, volte a difendere gli interessi dei singoli stati e della Comunità europea.²³²

In un contesto sempre più europeo, anche l'Italia decise di sottoscrivere gli Accordi di Schengen il 27 novembre del 1990; tuttavia essi entrarono in vigore solamente a partire dal 26 ottobre 1997. La domanda che sorge spontanea è: come mai l'Italia sottoscrisse gli accordi solamente nel 1990? E più importante ancora, come mai entrarono in vigore solo sette anni dopo? A cosa era dovuto il ritardo?

Un buon punto di partenza per rispondere alla domanda è esaminare il ruolo dell'Italia all'interno del contesto di Schengen. Il nostro paese si avvicinò al gruppo Schengen inizialmente attraverso un dialogo con la Francia, che agiva in qualità di mandataria dei cinque paesi dell'Accordo. Successivamente, il governo italiano inviò una richiesta di adesione formale all'area Schengen, che prevedeva che l'Italia accettasse l'acquis di Schengen, che

²³² DOEBLER-HAGEDOM Franziska, "The state at its borders: Germany and the Schengen negotiations", PhD thesis, London School of Economics and Political Science, 2003, cfr. <http://etheses.lse.ac.uk/2292/>, consultato il 1/06/2015.

l'ingresso dell'Italia non fosse causa di un rallentamento dei lavori, che si introducesse il visto per la Turchia e per gli Stati del Maghreb, che si firmasse un accordo per la restituzione all'Italia dei clandestini entrati nel territorio di Schengen attraverso il suolo italiano e che si rinunciasse alla riserva geografica in favore dell'Europa dell'Est per l'accoglimento dei profughi.²³³

Nonostante l'Italia avesse accettato le condizioni poste, però, essa venne relegata al ruolo di osservatore dei lavori per l'applicazione dell'Accordo. La risposta alla richiesta formale di adesione agli accordi, infatti, veniva costantemente rinviata a causa della scarsa fiducia nelle capacità italiane di integrarsi nel sistema Schengen, poiché le presunte carenze della struttura amministrativa italiana e l'assenza di una legislazione sull'immigrazione provocavano la sfiducia dei partner europei. Per cercare di migliorare la propria posizione, soprattutto in relazione alla gestione dei flussi immigratori clandestini, il governo italiano emanò la legge Martelli, con cui rispondeva a due condizioni poste per la propria adesione, quale l'introduzione di visti dalla Turchia e dagli Stati del Maghreb e la rinuncia alla riserva geografica a favore dell'Europa per quanto concerneva l'accoglimento dei profughi.

Un ulteriore passo in avanti avvenne con la legge n. 388 del 30 settembre 1993, che conteneva una serie di norme finalizzate ad adeguare la legislazione italiana agli impegni assunti con l'adesione all'Accordo. Inoltre, la legge individuava le autorità competenti a svolgere funzioni di raccordo per diverse procedure e modificava alcune disposizioni della legge n. 399 del 1990 (legge Martelli) in materia di titoli di ingresso. Veniva inoltre istituito un Comitato parlamentare di controllo incaricato di esaminare l'attuazione ed il funzionamento dell'Accordo.

Il Comitato era composto da dieci deputati e da dieci senatori nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Il Comitato esaminava i progetti di decisione, vincolanti per l'Italia, ed aveva il potere di esaminare il progetto di decisione e di esprimere, entro quindici giorni dalla data di ricezione, un parere di carattere vincolante.

Tuttavia, l'adeguamento delle politica migratoria italiana al sistema Schengen non era l'unica questione da risolvere per far parte dell'accordo; l'operatività dell'Accordo è stata per lungo tempo impedita sia dall'assenza in Italia di una legislazione sulla protezione dei dati personali, che il nostro paese si era impegnato ad emanare all'atto di adesione all'Accordo di

²³³ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

Schengen nel 1990; sia dalla mancata realizzazione degli adempimenti relativi al sistema di informazione nazionale, al suo adeguamento al Sistema d'Informazione Centrale Schengen a Strasburgo ed al suo collegamento con ambasciate, consolati e valichi di frontiera esterni. Occorreva, inoltre, adeguare le infrastrutture aeroportuali alle esigenze di separazione fisica dei passeggeri provenienti dai voli intra-Schengen da quelli provenienti dai voli extra-Schengen. Infine, nonostante la legislazione italiana in tema di immigrazione fosse già stata modificata per renderla più vicina alle condizioni legate all'entrata dell'area Schengen, l'assenza di una legislazione sull'immigrazione adeguata sotto il profilo dell'ammissione e dell'espulsione di cittadini di Paesi terzi era ancora un importante punto da risolvere.²³⁴

Colmando ritardi di anni, l'Italia ha realizzato le condizioni necessarie per la sua integrazione nell'Accordo di Schengen. Per quanto riguardava l'assenza di una legislazione sulla protezione dei dati personali, la Convenzione prevedeva che ogni Paese firmatario si impegnasse ad introdurre al proprio interno delle disposizioni necessarie per raggiungere un livello di protezione dei dati di natura personale. Per colmare a questa mancanza, il parlamento italiano approvò la legge 31 dicembre 1996, n. 675, recante tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali. Veniva così rimosso uno degli ostacoli che impediva l'entrata dell'Italia nell'area Schengen.

La seconda debolezza dell'Italia era relativa alla partecipazione al Sistema di informazione Schengen. La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen prevedeva che venisse creato un sistema comune di informazione costituito da una sezione nazionale, istituita presso ciascuno stato e incaricata di istituire e gestire un archivio di dati su base nazionale, e da una unità di supporto tecnico con sede a Strasburgo e con il compito di gestire un archivio di dati con il quale fosse garantita l'identità e quindi l'omogeneità degli archivi nazionali mediante la trasmissione in linea delle informazioni. Il SIS aveva l'obiettivo di garantire, grazie ai dati disponibili per il suo tramite, la sicurezza e l'ordine pubblico ed altresì l'attuazione della Convenzione nell'ambito della circolazione delle persone. Le difficoltà relative al collegamento della Sezione nazionale del SIS con l'unità centrale di Strasburgo sono state superate con il caricamento dei dati dell'Italia a partire dal luglio 1997.

²³⁴ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

In tema di controlli aeroportuali, l'Italia ha provveduto ad adeguare le infrastrutture aeroportuali in base a quanto dichiarato all'interno della Convenzione, cioè separando i voli intra-Schengen da quelli extra-Schengen.²³⁵

Ulteriori progressi sono stati compiuti anche in materia di immigrazione, con la presentazione di un disegno di legge sul tema che conteneva misure adottate per contrastare il fenomeno dei clandestini, in modo da garantire un'efficace sintonia tra la libera circolazione delle persone e le esigenze di sicurezza, secondo le richieste dell'Accordo di Schengen. Venne emanato così il Decreto legge n. 489 del 1995, che introdusse una serie di provvedimenti restrittivi in tema di ingresso e soggiorno. Il decreto legge non entrò in vigore, ma nel 1998 entrò in vigore la legge n.40 del 6 marzo 1998 (legge Turco-Napolitano), che aveva la finalità di regolamentare l'immigrazione, favorendo da un lato l'immigrazione regolare e scoraggiando l'immigrazione clandestina. L'immigrato regolare poteva così affrontare il percorso di acquisizione della cittadinanza configurato dalla legge. Tale percorso era caratterizzato da una serie di tappe verso l'acquisto dei diritti propri del cittadino, inclusivo del diritto al ricongiungimento familiare, del diritto al trattamento sanitario e alla salute, e del diritto all'istruzione. Per contro, il clandestino diventava destinatario di un provvedimento di espulsione dallo Stato. Per la prima volta nella storia della Repubblica, veniva istituita la figura del Centro di permanenza temporanea per tutti gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione e o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera non immediatamente eseguibile.

Lo sforzo compiuto dall'Italia per adeguarsi alle condizioni imposte da Schengen è stato riconosciuto a Lisbona nella riunione del Comitato esecutivo del 24 giugno 1997, durante la quale è stata confermata l'integrazione piena dell'Italia nell'area Schengen per il 26 ottobre 1997.²³⁶

Il lungo processo che ha portato all'entrata dell'Italia all'interno dell'area Schengen viene esaminato anche dal dottor Simone Paoli, nel suo saggio *The Migration issue in France-Italy relations from Schengen Agreement (1985) to the Establishment of the Schengen Area*

²³⁵ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

²³⁶ Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

(1995). Nello specifico vengono messi in discussione tre assunti, che hanno sempre caratterizzato le interpretazioni storiografiche moderne dell'Unione europea.

Il primo assunto che viene emesso in discussione in questo saggio riguarda il ruolo dell'Italia all'interno del contesto Schengen. L'idea diffusa tra gli storici italiani è che, a partire dagli anni Ottanta, l'Italia abbia contribuito in maniera come non mai rilevante al processo di integrazione europea.

Il secondo assunto che viene messo in discussione in questa analisi, convinzione peraltro ben radicata sia nella storiografia italiana che in quella francese, è che le relazioni tra Italia e Francia fiorirono come non mai sotto la guida del presidente francese Mitterrand e il premier Craxi.

L'ultimo assunto che viene messo in discussione riguarda le origini del sistema Schengen. Secondo la principale corrente di pensiero, gli Accordi di Schengen nacquero tra il 1985 e il 1990, perché Francia e Germania Federale, preoccupate dalle misure protezioniste l'una dell'altra, spinsero per stipulare un accordo bilaterale che aveva lo scopo di abolire i controlli delle persone alla frontiera. Questa decisione, unita alla volontà di creare il Mercato europeo, faceva parte di un gioco strategico di Francia e Repubblica Federale per usare l'iniziativa Schengen come una minaccia diretta nello specifico alla Gran Bretagna, che non era favorevole a stabilire un'area di transito comune con gli stati europei del continente.

Come scrive il dottor Paoli, anche se il dibattito della libertà di movimento sul suolo comunitario coincise con l'inizio del processo di integrazione europea, un decisivo passo in avanti avvenne quando Francia e Repubblica Federale tedesca firmarono l'Accordo di Saarbrücken. L'Accordo prevedeva l'abolizione immediata dei controlli a persone e veicoli, rinforzava il controllo delle barriere esterne, armonizzava le politiche per i visti ed infine introduceva leggi che andavano a regolare la presenza degli stranieri sui territori nazionali, l'uso di droga e armi, il rilascio dei passaporti e la cooperazione tra le forze di polizia delle due nazioni.

Anche il governo italiano, su iniziativa del ministro degli Esteri Andreotti, espresse la volontà di stipulare un accordo di quel tipo con la Francia. Tuttavia, il governo francese rigettò la richiesta, poiché temeva che le legge sull'immigrazione che l'Italia aveva approvato avrebbe trasformato il suolo italiano in un collegamento diretto per l'immigrazione illegale in Francia di cittadini provenienti dalla Jugoslavia, Turchia, Maghreb a Africa sub-sahariana, in particolare il Senegal.

Non solo; il ministro degli Esteri francese Dumas e quello degli Interni Joxe erano segretamente preoccupati che l'abolizione delle frontiere con l'Italia significasse anche l'arrivo sul suolo francese di flussi di italiani disoccupati in cerca di lavoro, terroristi e traffici criminali, come la contraffazione del denaro, droga e armi illegali.

Senza una collaborazione per i controlli di frontiera, una drastica riforma della politica migratoria e un accordo di riammissione con la Francia, l'Italia non poteva sperare di arrivare a far parte di un'area senza frontiere con gli stati vicini.

Anche gli stati del Benelux si mostrarono particolarmente interessati agli accordi di Saarbrücken. Venne deciso così di stipulare un nuovo accordo, modellato su quello precedente, tra Germania, Francia, Olanda, Belgio e Lussemburgo, il così detto Accordo di Schengen. L'accordo prevedeva la rimozione delle barriere interne con allo stesso tempo l'introduzione di misure di controllo per le frontiere esterne e la lotta contro il traffico di droga, il crimine internazionale e l'immigrazione illegale.

L'esclusione dagli Accordi di Schengen fu una delusione scottante per il premier Craxi, che si pose l'obiettivo di garantire l'entrata dell'Italia negli Accordi, prima della fine del suo mandato. Tuttavia, la crescente ostilità in Francia nei confronti degli immigrati e la nascita del partito anti immigrazione National Front fecero sì che la decisione ultima della Francia fosse subordinare l'entrata dell'Italia nell'area Schengen a una previa armonizzazione delle politiche migratorie nazionali, secondo gli standard richiesti.

Tuttavia, in seguito al summit di Firenze nel 1985, nel 1986 le negoziazioni tra Italia e Francia subirono una brusca battuta di arresto: l'Italia non voleva modellare la propria politica migratoria su quella francese, rifiutando l'introduzione dei visti per tutti i cittadini di stati di emigrazione o stati che potenzialmente potevano trasformarsi in tali. Secondo il governo italiano, infatti, l'introduzione dei visti per tutti i cittadini era sia in contrasto con quei valori di apertura internazionali, che un forte ostacolo per il turismo italiano, per il pellegrinaggio al Vaticano e per la creazione di un'area mediterranea di libera circolazione delle persone.

Inoltre, con le nuove elezioni nel 1986, la linea politica francese assunse un carattere estremamente duro, che non fece altro che ampliare il divario tra Francia e Italia, che a sua volta era decisa a non cedere alle richieste francesi.

La svolta in Italia avvenne nel 1987, quando, in seguito alla caduta del governo Craxi, il nuovo governo capì che l'esclusione da Schengen era un prezzo troppo alto da pagare, sia in termini economici che in termini politici. Il governo italiano chiese così di essere ammesso al

gruppo che aveva il compito di redare la Convenzione dell'Accordo. I rappresentanti italiani vennero ammessi solamente come osservatori e la clausola per essere ammessi era fare proprie le decisioni già prese in materia di immigrazione dagli altri stati firmatari.

Così, tra il 1988 e il 1990 la maggioranza della Democrazia Cristiana, Partito Liberale Italiano e Partito Repubblicano Italiano riuscirono a sconfiggere le minoranza anti Schengen, (che vedevano la stipulazione di tale accordo come un tentativo di stabilire un cordone sanitario tra Nord e Sud del mondo) e preparare la nazione a una serie di riforme, per rendere la legislazione italiana più simile a quella degli stati partner.

Così, con una legge sull'immigrazione conforme agli standard francesi, l'Italia si spianò la strada verso la firma degli Accordi di Schengen nel 1990. Oltre alla clausola di introdurre norme più severe contro l'immigrazione illegale, il parlamento italiano venne anche spinto ad abolire la clausola contenuta nella Convenzione di Ginevra, tale per cui il riconoscimento dell'asilo politico era previsto solo per i cittadini provenienti dall'est Europa. Su richiesta di Francia e Repubblica Federale tedesca, preoccupata dai flussi sempre maggiori di cittadini in cerca di asilo, per dividersi il fardello, in Italia l'asilo politico venne riconosciuto anche ai cittadini provenienti dall'Africa e dall'Asia.

In riferimento al primo assunto sopra citato, pare quindi abbastanza evidente che l'Italia, a differenza di quando la storiografia italiana abbia sempre professato, non abbia avuto un ruolo poi così influente all'interno del contesto Schengen; anzi, il ruolo dell'Italia, secondo l'analisi del dottor Paoli, sembra essere più che altro subordinato alle decisioni soprattutto francesi e in parte tedesche.

Tornando alla situazione italiana, nel 1990, quando l'Italia firmò gli Accordi di Schengen, le tensioni italo-francesi erano ben lontane dall'essere risolte. Anche se a partire dal 1991, dopo gli sbarchi in massa di immigrati albanesi sulle sponde italiane, Italia e Francia erano entrambe d'accordo nel dover rafforzare le misure volte a contrastare l'immigrazione illegale, la Francia continuava ad essere delusa dall'incapacità dell'Italia di controllare le frontiere nazionali, dalla tolleranza italiana verso l'immigrazione illegale e dalla negligenza nella consegna dei visti, in particolare per i cittadini delle zone del Maghreb.

Le critiche francesi nei confronti del governo italiano divennero ancora più aspre a partire dal 1993, quando l'esodo di massa dalle regioni dell'ex Jugoslavia intimoriva l'Europa occidentale. Tra il 1993 e il 1997 si succedettero in Francia due governi che introdussero misure

estremamente repressive verso l'immigrazione illegale, per ridurre il numero dei richiedenti asilo al minimo.

Proprio per questo motivo, quando nel 1995 gli Accordi di Schengen divennero effettivi per i cinque stati firmatari, l'Italia non venne considerata pronta ad unirsi a loro. La svolta avvenne però nel 1996, quando la sinistra vinse le elezioni e si instaurò il governo di Romano Prodi. Per il nuovo governo, l'entrata dell'Italia nel sistema Schengen assunse nuovamente un'importanza fondamentale, tanto che venne promulgata una nuova legge migratoria, la così detta Turco-Napolitano, che introduceva nuovi elementi per la lotta contro l'immigrazione illegale. A differenza della legge Martelli, con la Turco-Napolitano si annuncia esplicitamente un avvicinamento delle posizioni italiane a quelle di Schengen e si cerca di applicare i nuovi provvedimenti in maniera più precisa possibile.

L'influenza della Francia sul governo italiano andò scemando a partire dalla seconda metà del 1995, quando anche l'Austria entrò a far parte dell'area Schengen. Era la Germania a quel punto che assunse il ruolo di nazione più esposta geograficamente verso l'Italia e quindi il ruolo di suo tutore. Ma la volontà del governo Prodi di far sì che l'Italia entrasse a far parte dell'area Schengen era davvero forte e, in un incontro a Innsbruck nel 1997 tra la delegazione italiana e il cancelliere tedesco Helmut Kohl, la delegazione italiana riuscì a convincere il cancelliere Kohl della fondatezza della loro nuova determinazione contro la lotta all'immigrazione clandestina.

Il banco di prova fu la crisi albanese nel 1997, quando le autorità italiane estesero il controllo del flusso degli immigrati anche alle acque internazionali e alle acque albanesi, respinsero coloro che cercavano di entrare in Italia illegalmente e garantirono ai rifugiati solo brevi periodi di protezione.

Vista l'efficacia della nuova legge e la nuova determinazione italiana nell'applicarla, la Germania diede il via libera nel 1997 all'adesione dell'Italia all'area Schengen.

Secondo il dottor Paoli, quindi, è possibile trarre tre conclusioni dal saggio *The Migration issue in France-Italy relations from Schengen Agreement (1985) to the Establishment of the Schengen Area (1995)*.

Innanzitutto, come emerge chiaramente dai negoziati per gli Accordi di Schengen tra il 1985 e il 1990 e successivamente tra il 1990 e il 1995, l'Italia non ebbe in alcun modo un ruolo centrale all'interno delle trattative; anzi, si assistette ad un crescente tentativo a parte degli stati nordici di fare pressione sugli stati del sud con questi accordi bilaterali, per forzarli ad adottare

una linea politica che sarebbe andava a vantaggio dei primi. In secondo luogo anche se sia la storiografia italiana sia francese parlano di rapporti politici fiorenti nell'era di Mitterrand e Craxi, gli avvenimenti politici sembrano affermare il contrario, come dimostrerebbe la volontà di Mitterrand di escludere inizialmente l'Italia dagli Accordi.

Infine, secondo Paoli, le motivazioni politiche dietro agli Accordi erano più forti di quelle economiche, motivo per cui il fine ultimo dell'area Schengen non era tanto quello di abolire le barriere interne, ma rafforzare quelle esterne. Inoltre, gli Accordi di Schengen non devono essere intesi come un tentativo di fare pressione sulla Gran Bretagna, quando come la volontà francese di marginalizzare le istituzioni delle Comunità europea e la volontà di spingere l'Italia a dividere con la Francia il fardello delle difese dei confini francesi da migranti indesiderati.²³⁷

Alla luce di quanto analizzato fino a questo momento, sia relativamente all' accordo bilaterale tra Italia e Germania del 1955, che ai processi che hanno portato alla costruzione del mercato europeo, che alla trattative che hanno portato alla stipulazione degli accordi di Schengen, è possibile notare una notevole divergenza tra la corrente di pensiero dominante, che vede l'Italia come una delle nazioni protagoniste degli avvenimenti politici degli ultimi cinquant'anni e la corrente di pensiero che vede invece il nostro paese come vincolato dalle altrui decisioni. Nel caso specifico delle relazioni italo tedesche degli anni in questione, anche se le decisioni dei due paesi sono state spesso affini o comunque tendevano nella stessa direzione, appare anche abbastanza chiaro che il potere decisionale della Repubblica Federale tedesca era di gran lunga superiore rispetto a quello del nostro paese.

Eppure la situazione di partenza, dopo la fine della seconda guerra mondiale era la stessa per entrambi i paesi. Entrambi erano usciti sconfitti dal secondo conflitto mondiale ed entrambi partivano da una situazione economica ormai disastrosa. Ma allora come mai la Germania nell'arco di un breve periodo è riuscita a tornare ad essere una grande potenza economica e politica, mentre il nostro paese non è stato altrettanto abile?

Probabilmente la debolezza italiana è stata quella di non riuscire ad elaborare riforme mirate a risolvere alla radice i problemi strutturali che da tempo affliggevano l'economia italiana. Fin da subito nel nostro paese sono state prese una serie di misure, come l'emigrazione di massa dalle regioni del Mezzogiorno, che tamponavano, senza però risolvere, le conseguenze

²³⁷ PAOLI Simone, "The Migration issue in France-Italy relations from Schengen Agreement (1985) to the Establishment of the Schengen Area (1995)", *Università degli studi di Padova*.

delle difficoltà economiche del dopoguerra. Questa è la sorte che è toccata anche, per esempio, agli aiuti all'Italia del Piano Marshall, finanziamento delle politiche migratorie italiane.

Inoltre, per riprendere l'articolo di Ventresca *Migrations, the Marshall plan and the OEEC: the limits of the Italian policies*, un enorme problema della politica italiana è stato quello di porre su un piano internazionale le questioni di politica interna. A questo punto però la domanda che sorge spontanea è un'altra; se la tendenza italiana è stata quella di ricorrere all'aiuto dei partner europei per risolvere i problemi nazionali, com'è possibile che l'Italia abbia avuto veramente un ruolo così dominante della politica europea degli ultimi cinquant'anni? Hanno ragione allora coloro che affermano che l'Italia sia stata più che altro trascinata dagli eventi e alla mercé delle decisioni di nazioni economicamente e politicamente più forti? Dal mio punto di vista, alla luce delle considerazioni esposte fino a qua, la seconda ipotesi sembra quella che più si avvicina alla realtà dei fatti.

CONCLUSIONE

Il presente lavoro di tesi *Le relazioni tra Italia e Repubblica Federale tedesca in materia di circolazione dei lavoratori (1945-1986)* ha dunque mostrato come le azioni politiche di Italia e Germania si siano incrociate in un contesto sempre più europeo.

Dall'analisi è emerso che, nonostante sia Italia che Germania partissero, nel 1945, da situazioni economico politiche molto simili, le diverse scelte politiche hanno fatto sì la Germania assumesse un ruolo più attivo rispetto a quello italiano in tema di attuazione della libertà di circolazione sul suolo comunitario e armonizzazione delle politiche migratorie.

Con l'intenzione di prendere le distanze dalle interpretazioni storiografiche che pongono l'Italia al centro della dimensione relativa alla circolazione dei lavoratori nel processo di integrazione europea, il presente lavoro propone invece un punto di vista più orientato sul ruolo tedesco. Questo già a partire dal significato del Piano Marshall, che è sempre stato considerato come essenziale per la rinascita economica europea e in particolare tedesca. Tuttavia, una seconda corrente di pensiero affermava che la rinascita della Repubblica Federale era stata resa possibile altri fattori, per esempio la riforma monetaria tedesca del 1948. Gli aiuti del piano Marshall erano così considerati solo come surplus, che aveva velocizzato il processo di ripresa economica della Germania, considerata dagli Stati Uniti come la nazione con le potenzialità per assumere il ruolo di fornitore europeo verso il mercato americano e colmare così il saldo negativo nella bilancia commerciale tra Europa e Stati Uniti. Gli aiuti del Piano Marshall in Italia, invece, furono essenziali per evitare la bancarotta italiana, ma allo stesso tempo non diedero quella spinta necessaria a rimettere in moto l'economia italiana. Come mai l'Italia non riuscì a trarre vantaggio dal Piano Marshall? come scrive Roberto Ventresca nel saggio *Migrations, the Marshall plan and the OEEC: the limits of the Italian policies* ciò sarebbe dipeso in primo luogo dal fatto che nel resto dell'Europa gli aiuti del piano Marshall vennero utilizzati per rafforzare il sistema produttivo nazionale. In Italia invece gli aiuti del Piano vennero utilizzati sia per il risanamento della struttura economica, che per la gestione della politica migratoria. Tuttavia i provvedimenti presi in ambito economico non furono incisivi e non si assistette, come in altri stati, ad una svolta in senso positivo. Non solo, anche la politica

migratoria risultò incoerente, a causa delle linee politiche contrastanti dei ministeri del Lavoro e quello degli Esteri. Il governo italiano, infatti, sbagliò nel non elaborare un piano preciso e coerente per la gestione del flusso migratorio, contribuendo così a creare confusione e scarsa tutela verso i lavoratori, che molte volte preferivano rientrare in patria, dal momento che la rinascita del sistema economico degli stati europei, peraltro, andava contro la logica del lavoratore non qualificato, che era la tipologia di lavoratore che emigrava dall'Italia e che quindi risultava comunque svantaggiato sul mercato del lavoro estero. Ma sicuramente il problema più grande fu che non venne mai elaborato un programma per risolvere l'instabilità strutturale dell'economia italiana alla radice, ma vennero presi una serie di provvedimenti che andavano solo a tamponarne momentaneamente gli effetti.

Probabilmente anche l'*Anwerbevertrag* può essere analizzato sotto quest'ottica: da un lato, infatti, la Repubblica Federale tedesca aveva bisogno di forza lavoro per far ripartire l'economia, ma nel suo saggio *Reconsidérer la rupture dans la formation du régime européen de migrations* Emmanuel Comte avanza anche l'ipotesi, secondo la quale sarebbero stati soprattutto gli interessi geopolitici tedeschi all'interno di un regime migratorio più libero ad aver portato alla stipulazione dell'accordo bilaterale con l'Italia. Nel 1955 infatti, la Repubblica Federale aveva ancora la prospettiva di un dialogo di lunga durata con l'Unione Sovietica, in vista di una futura riunificazione della Germania. Per questo motivo era interesse della Germania cercare di favorire la creazione di un'Europa occidentale unita e forte, che non cadesse sotto l'influenza sovietica. Ma l'anello debole in questo progetto era proprio l'Italia, perché ritenuta un alleato vulnerabile a causa dell'influenza del partito comunista all'interno del paese; proprio in quest'ottica l'accordo bilaterale aveva dunque sia la funzione di accordo per lo scambio di manodopera, ma anche e soprattutto la funzione di ancorare l'Italia agli interessi geopolitici dell'Europa occidentale.

È innegabile comunque che molti lavoratori italiani durante gli anni cinquanta e sessanta siano partiti e abbiano cercato un impiego all'estero. Lo stop all'immigrazione del 1973 rappresentò formalmente la fine del processo migratorio così come si era sviluppato nel ventennio precedente. L'immigrazione italiana in realtà risentì molto dei Regolamenti di attuazione della libertà di circolazione, così, quando il 23 novembre 1973 la Germania dichiarò lo stop all'immigrazione a causa della crisi petrolifera e della conseguente crisi economica, il numero di italiani in Germania era comunque già ridotto rispetto al principio.

Tuttavia, la domanda a cui cerca di rispondere lo studioso Marcel Berlinghoff nel suo saggio *Labour Migration-Common Market Essential or common Problem? On the EC-Commitees'Role for the European Immigration Stops in the early 1970s* è se effettivamente lo stop all'immigrazione fosse solo una diretta conseguenza di un avvenimento esterno quale, in questo caso, la crisi petrolifera o se in quell'occasione si assistette ad un processo di europeizzazione precoce in tema di politica migratoria e che ruolo ebbe la commissione europea nella percezione del problema dei flussi migratori.

Secondo Berlinghoff, sarebbe riduttivo spiegare il blocco dell'immigrazione degli stati europei solo come una diretta conseguenza della crisi energetica. Secondo lo studioso, infatti, le ragioni e le cause che portarono allo stop all'immigrazione maturarono durante gli incontri della Commissione europea per la creazione di una politica migratoria comune, poiché confrontandosi l'uno con l'altro gli stati presero coscienza di tutti gli aspetti legati all'immigrazione e della percezione negativa che avevano di essi; prese di coscienza che, come scrive Berlinghoff, nacquero ad un livello di politica nazionale, ma vennero modellate ad un livello europeo.

In realtà un processo di presa di coscienza da parte degli stati europei è quello che sta alla base anche degli Accordi di Schengen. L'accelerazione dell'armonizzazione delle politiche migratorie e delle politiche di asilo, come scrive Sarah Collinson nel suo libro *Le Migrazioni Internazionali in Europa*, possono essere considerate come una conseguenza della difficile situazione internazionale della fine degli anni Ottanta e inizio degli anni Novanta. A partire dal 1989, in tutta l'Europa occidentale, la paura di una crisi provocata dagli ingenti flussi migratori dall'Europa dell'Est era molto forte. Nel giro di appena pochi mesi, dopo la caduta del muro di Berlino e il crollo dell'Unione Sovietica, un milione di persone attraversarono le frontiere da est a ovest. L'Europa occidentale si trovò a fare i conti con un senso di vulnerabilità diffuso su tutto il territorio, inoltre, in seguito ad un primo momento di euforia causato dal crollo del comunismo, le incessanti ondate migratorie portarono ad un crescente malcontento delle popolazioni locali e al conseguente intensificarsi di movimenti ostili all'immigrazione. In Germania, così come in Belgio, Francia e Italia la paura verso lo straniero generò un appoggio crescente da parte della popolazione a quei partiti politici che proponevano posizioni ostili agli immigrati. Proprio per questo motivo la necessità di concentrare le energie nell'integrazione era diventato un tema importante come non mai nella politica europea.

Anche le posizioni di Italia e Germania si avvicinarono ulteriormente in questi anni, poiché anche l'Italia stava sperimentando il fenomeno dell'immigrazione e stava vivendo lo stesso tipo di problematiche che accumulava tutti gli stati di immigrazione.

In seno alle trattative, la Repubblica Federale tedesca influenzò il processo di integrazione europea, sostenendo libertà di circolazione e sicurezza all'interno del territorio europeo, proponendo molte delle misure di compensazione dell'Accordo quale, per esempio, l'istituzione del sistema di informazione di Schengen. Il forte interesse della Germania per la questione delle frontiere, soprattutto esterne, nasceva probabilmente dalla sua posizione geografica. La Germania, infatti, a causa della sua vicinanza territoriale con l'Unione Sovietica, perseguiva l'importante obiettivo di rinforzare le frontiere esterne, che fungevano da barriere contro le immigrazioni di massa di profughi dell'Est Europa, coloni di ritorno e coloro che erano in cerca di asilo politico.

Si potrebbe affermare che l'interesse della Germania per la creazione dell'area Schengen si è mossa su due piani. In primo luogo, l'abolizione delle frontiere interne rispecchiava chiaramente la necessità di snellire le pratiche doganali e velocizzare gli scambi commerciali, ma non solo, tra i diversi stati, dal momento che si stava creando un contesto europeo dove gli stati erano sempre più interconnessi tra loro. In secondo luogo, l'interesse tedesco per il controllo delle frontiere esterne nasceva invece dalle nuove preoccupazioni legate al crollo del blocco sovietico e le invasioni di massa di immigrati provenienti dai paesi dell'Est Europa (iniziata già a partire dagli anni ottanta, quando il numero dei richiedenti asilo aveva cominciato a crescere vertiginosamente). Per fronteggiare queste nuove immigrazioni era necessario un'armonizzazione della politica migratoria a livello europeo, per garantire da parte di tutti gli stati azioni politiche coerenti, volte a difendere gli interessi dei singoli stati e della Comunità europea.

Infine, per quanto riguarda il ruolo dell'Italia nelle trattative di Schengen abbiamo visto che il governo italiano dovette attuare una serie di riforme per far sì che al nostro paese venisse dato il via libera per partecipare agli accordi. Il lungo processo che ha portato all'entrata dell'Italia all'interno dell'area Schengen viene esaminato dal dottor Simone Paoli, nel suo saggio *The Migration issue in France-Italy relations from Schengen Agreement (1985) to the Establishment of the Schengen Area (1995)*. Nel suo saggio viene emesso in discussione il ruolo dell'Italia all'interno del contesto Schengen. L'idea diffusa tra gli storici italiani è che, a partire dagli anni Ottanta, l'Italia abbia contribuito in maniera come non mai rilevante al

processo di integrazione europea. Il secondo assunto che viene messo in discussione in questa analisi, convinzioni peraltro ben radicata sia nella storiografia italiana che in quella francese, è che le relazioni tra Italia e Francia fiorirono come non mai sotto la guida del presidente francese Mitterrand e il premier Craxi.

Innanzitutto, come emerge chiaramente dai negoziati per gli Accordi di Schengen tra il 1985 e il 1990 e successivamente tra il 1990 e il 1995, l'Italia non ebbe in alcun modo un ruolo centrale all'interno delle trattative; anzi, si assistette ad un crescente tentativo a parte degli stati nordici di fare pressione sugli stati del sud con questi accordi bilaterali, per forzarli ad adottare una linea politica che sarebbe andava a vantaggio dei primi. In secondo luogo anche se sia la storiografia italiana sia francese parlano di rapporti politici fiorenti nell'era di Mitterrand e Craxi, gli avvenimenti politici sembrano affermare il contrario, come dimostrerebbe la volontà di Mitterrand di escludere inizialmente l'Italia dagli Accordi.

Alla luce di quanto analizzato fino a questo momento, sia relativamente all'accordo bilaterale tra Italia e Germania del 1955, che ai processi che hanno portato alla costruzione del mercato europeo, che alla trattative che hanno portato alla stipulazione degli accordi di Schengen, è possibile notare una notevole divergenza tra la corrente di pensiero dominante, che vede l'Italia come una delle nazioni protagoniste degli avvenimenti politici degli ultimi cinquant'anni e la corrente di pensiero che vede invece il nostro paese come vincolato dalle altrui decisioni. Nel caso specifico delle relazioni italo tedesche degli anni in questione, anche se le decisioni dei due paesi sono state spesso affini o comunque tendevano nella stessa direzione, appare anche abbastanza chiaro che il potere decisionale della Repubblica Federale tedesca era di gran lunga superiore rispetto a quello del nostro paese.

Probabilmente la debolezza italiana è stata quella di non riuscire ad elaborare riforme mirate a risolvere alla radice i problemi strutturali che da tempo affliggevano l'economia italiana. Fin da subito nel nostro paese sono state prese una serie di misure, come l'emigrazione di massa dalle regioni del Mezzogiorno, che tamponavano, senza però risolvere, le conseguenze delle difficoltà economiche del dopoguerra.

Inoltre, per riprendere l'articolo di Ventresca *Migrations, the Marshall plan and the OEEC: the limits of the Italian policies*, un enorme problema della politica italiana è stato quello di porre su un piano internazionale le questioni di politica interna. A questo punto però la domanda che sorge è un'altra; se la tendenza italiana è stata quella di ricorrere all'aiuto dei partner europei per risolvere i problemi nazionali, com'è possibile che l'Italia abbia avuto

veramente un ruolo di triano della politica europea degli ultimi cinquant'anni? Hanno ragione allora coloro che affermano che l'Italia sia stata più che altro trascinata dagli eventi e alla mercé delle decisioni di nazioni economicamente e politicamente più forti? Dal mio punto di vista, alla luce delle considerazioni esposte fino a qua, la seconda ipotesi sembra quella che più si avvicina alla realtà dei fatti.

BIBLIOGRAFIA

BASSO P., PEROCCO F., *Gli Immigrati in Europa. Diseguaglianze, Razzismo, Lotte*, Milano, Franco Angeli, 2003.

BEVILACQUA P., DE CLEMENTI A., FRANZINA E. (a cura di), *Storia dell'Emigrazione Italiana, Partenze*, Roma, Donzelli Editore, 2001.

COLLINSON Sarah, *Le Migrazioni Internazionali e L'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1994.

FAVARO G., TOGNETTI BORDOGNA M., *Politiche sociali ed immigrati stranieri*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1989.

FOSSATI Marco, LUPPI Giorgio, ZANETTE Emilio, *Passato e Presente, il Novecento e il Mondo Contemporaneo*, Firenze, Edizioni Scolastiche Bruno Mondadori, 2006.

KEYLOR, William R., *Un mondo di nazioni, l'ordine internazionale dopo il 1945*, Milano, Guerini Scientifica, 2007

MILWARD A.S., LYNCH F.M.B., ROMERO F., RANIERI R., SORENSEN V., *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992.*, London and New York, Routledge, 1993.

MONFERRINI Mario, *L'emigrazione Italiana in Svizzera e Germania nel 1960-1975*, Roma, Bonacci Editore, 1987.

PANICHELLA Nazareno, *Meridionali al Nord, migrazioni interne e società italiana dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2012.

PERETTI Isabella (a cura di), *Schengenland, Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Roma, Ediesse, 2010.

PETERSEN Jensen (a cura di), *L'emigrazione tra Italia e Germania*, Manduria, Piero Laica Editore, 1993.

PUGLIESE Enrico, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino, 2002.

RANIERI R., TOSI L. (a cura di), *La comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002), Gli Esiti del Trattato in Europa e in Italia*, Padova, Cedam, 2004.

ROMERO F., VARSORI A. (a cura di), *Nazione, Interdipendenza, Integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia, Volume primo*, Roma, Carocci, 2005.

ROMERO Federico in *La riscoperta della Americhe, Lavori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870-1970*, BLENGINO V, FRANZINA E., PEPE A. (a cura di), Trezzo sul Naviglio, Teti Editore, 1994.

ROMERO Federico, *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991.

TOSI Luciano (a cura di), *Politica ed Economia nelle Relazioni Internazionali dell'Italia del Secondo Dopoguerra*. Studi In Ricordo di Sergio Angelini, Roma, Edizioni Studium, 2002.

VARSORI Antonio, MECCHI Lorenzo (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, Milano, Franco Angeli, 2008.

SAGGI

BERGER Helge, RITSCHL Albrecht, “Die Rekonstruktion der Arbeitsteilung in Europa, eine neue Sicht des Marshallplans in Deutschland 1947-1951“, Berlin-München, *Institut für Zeitgeschichte*, 1995.

BERLINGHOFF Marcel, “Labour Migration-Common Market Essential or Common Problem? On the EC-Committees' Role for the European Immigration Stop in the early 1970s”, Padova, *People and Borders*, 2014.

BERNARD Sara, “L’immigrazione in Italia: un’indagine sulle politiche emergenziali”, *Storicamente*, 2007, n.29

COLUCCI Michele, “La risorsa emigrazione, gli italiani all'estero tra percorsi sociali e flussi economici 1945-2012”, *Osservatorio di politica internazionale*, Luglio 2012, n.60

COMTE Emmanuel, “Reconsidérer la rupture dans la formation di régime européen de migrations”, *European University Institute*.

FONDAZIONE MIGRANTES, “Rapporto Italiani nel Mondo 2014 Sintesi”, *Tau editrice*, 2014

GALSTER Sonia, “Immigrazione e costruzione identitaria locale, il caso dei Gatarbeiter italiani nel centro industriale di Francoforte-Höchst,” *Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia Università degli studi di Milano*, 2009.

KAMMERER Peter, “Storie di vita, di sviluppo e di sbandamento tra Nord e Sud”, *La critica sociologica*, n.156, 2005.

MORANDI Elia, “L’immagine dell’”altro” nel rapporto tra immigrati italiani e società tedesca. Percezioni a confronti tra Otto e Novecento”, *Archivio storico dell’immigrazione italiana*, 2010.

PAOLI Simone, “The Migration issue in France-Italy relations from Schengen Agreement (1985) to the Establishment of the Schengen Area (1995)”, *Università degli Studi di Padova*.

POLISTINA Francesca, „Ein bitteres Ankommen, die Rückkehr ist auch bitter“, *Migazin*, 2014

PRONTERA Grazia, “L’emigrazione italiana verso la Repubblica Federale Tedesca. L’accordo bilaterale del 1955, la ricezione sulla stampa, il ruolo dei centri di emigrazione di Milano e Verona”, *Storicamente*, 4 (2008), no.11.

PRONTERA Grazia, “Ridisegnare i percorsi migratori italiani verso la Germania Federale”, *Altreitalie*, 2008.

TACCONI Lorenzo, “Il Piano Marshall , la “ricostruzione” europea”, *Instoria*, 2011.

SITOGRAFIA

La questione meridionale, [www.treccani.it/enciclopedia/questione-meridionale_\(Enciclopedia_del_Novecento\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/questione-meridionale_(Enciclopedia_del_Novecento)/), consultato il 5/03/2015.

La riforma Fondiaria, www.treccani.it/enciclopedia/riforma-fondiaria/, consultato il 5/03/2015.

Gastarbeiter, www.duden.de/rechtschreibung/Gastarbeiter, consultato il 16/03/2015.

GABORDI Franco, I Gastarbeiter nel diritto tedesco, Uno sguardo attuale sul fenomeno degli Ausländer in Germania, anche attraverso la storia recente, cfr. www.viaggio-in-germania.de/gastarbeiter.pdf, consultato il 16/03/2015.

HILBIG Marcel, “Berliner Brücke“- Alloggi per i lavoratori o ghetto?”cfr. [www.318wolfsburg.it/index_file/Gastarbeiter%20\(Marcel%20Hilbig\).pdf](http://www.318wolfsburg.it/index_file/Gastarbeiter%20(Marcel%20Hilbig).pdf), consultato il 18/03/2015.

Regolamento (CEE)/1612/1968 - EUR-Lex – Europa
eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:it:HTML, consultato il 21/03/2015

Il miracolo economico italiano, [www.treccani.it/enciclopedia/il-miracolo-economico-italiano_\(Il_Contributo_italiano_alla_storia_del_Pensiero:_Tecnica\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/il-miracolo-economico-italiano_(Il_Contributo_italiano_alla_storia_del_Pensiero:_Tecnica)/), consultato il 25/03/2015

L'emigrazione interna negli anni Cinquanta e Sessanta, italiaexpress.wordpress.com/2012/07/20/lemigrazione-italiana-interna-negli-anni-50-e-60/, consultato il 25/03/2015.

BADE J. Klaus, „Ausländer- und Asylumpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Grundprobleme und Entwicklungslinie“, cfr. <http://library.fes.de/fulltext/asfo/01011002.htm>, consultato il 10/05/2015

DE MARCO Manuele, PITTAU Franco, “ L'evoluzione storica della normativa sull'immigrazione”, cfr. www.robtopolli.it/...it/.../evoluzione_normativa_immigrazione.pdf, consultato il 12/05/2015.

Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, cfr. legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stenbic/30/1997/1008/pdf002.pdf, consultato il 20/05/2015.

PANTA del Paolo, “Gli italiani in Germania. Una risorsa per l'Europa”, cfr. www.italianieuropei.de, consultati il 23/05/2015.

La distribuzione diseguale dell'emigrazione italiana, Osservatorio degli italiani a Berlino, cfr. <http://osservatoriodegliitalianiaberlino.com/2014/11/09/4-la-distribuzione-diseguale-dellemigrazione-italiana-verso-la-germania/>, consultato il 30/05/2015.

CENTRO STUDI CNA, Allarme nuove emigrazioni, 2014, cfr. www.ilsole24ore.com/pdf2010/.../Studio-Emigrazion-CNA.pdf, consultato il 30/05/2015.

DOEBLER-HAGEDOM Franziska, “The state at its borders: Germany and the Schengen negotiations”, PhD thesis, London School of Economics and Political Science, 2003, cfr. <http://etheses.lse.ac.uk/2292/>, consultato il 1/06/2015.

Die Beziehung zwischen Italien und der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die Freizügigkeitsregelungen der Arbeiter (1945-1986).

1. Das Ende des zweiten Weltkrieges und der Anfang eines europäischen Weges.

Deutschland.

August 1945 war der zweite Weltkrieg in Europa zu Ende. Deutschland wurde besiegt und die Sieger des Krieges mussten eine Entscheidung über das Schicksal von Deutschland treffen. Februar 1945 wurde in Jalta die Aufteilung Europas in eine östliche und eine westliche Interessensphäre entschieden. Was das besiegte Deutschland anging, bestimmten die USA und Großbritannien die Aufteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen (eine amerikanische, eine englische, eine französische und eine sowjetische); Berlin wurde in vier Sektoren geteilt.

Auf der Potsdamer Konferenz im Juli 1945 wurde die Schaffung einer deutschen Zentralverwaltung für die vier Sektoren entschieden. Dies konnte nicht verwirklicht werden, da Frankreich Widerstand leistete und Moskau nur an der Ausbeutung seiner Besatzungszone interessiert war und in möglichst kurzer Zeit viel Gewinn realisieren wollte. Die USA und Großbritannien dagegen subventionierten ihre Besatzungszonen.

Januar 1946 trat die „Bizone“ ins Leben, und zwar die Verschmelzung der amerikanischen und englischen Besatzungszonen. Im Sommer 1947 schloss sich auch Frankreich der Bizone an. Die Bizone wird damit zur Trizone und geografisch zum Vorläufer der späteren Bundesrepublik Deutschland.

Die USA entschieden den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas massiv zu fördern. Juni 1947 verkündigte George Marshall in einer Rede vor der Harvard Universität, dass Amerika Europa Wirtschaftshilfe gewähren wollte, da die Vereinigten Staaten das moralische Bedürfnis hatten, für die Freiheit zu kämpfen.

Das *European Recovery Programm* wurde zu einem großen Erfolg für die USA und die europäischen Länder. Es war von Anfang an deutlich, dass der Westen Deutschlands dazugehörte.

Die Welt hatte sich in zwei Sphären geteilt, eine unter der Führung der USA, die mit dem Marshallplan die politische Führungsrolle in Europa übernahmen, und eine unter der Führung der Sowjetunion.

Am 23. Mai 1949 wurde die Bundesrepublik Deutschland (BRD) mit Hauptstadt Bonn gegründet. Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) wurde am 7. Oktober 1949 gegründet. An diesem Tag wurde die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik in Kraft gesetzt, die bereits seit Oktober 1948 vorlag. Die Hauptstadt des neuen Staates war Ost - Berlin.

Nach Ansicht der europäischen Geschichtsschreibung war die amerikanische Hilfe des Marshallplans entscheidend für den deutschen wirtschaftlichen Wiederaufbau. Dagegen fanden einige Historiker andere Erklärungen für das rasche deutsche wirtschaftliche Wachstum. Im Essay *Die Rekonstruktion der Arbeitsteilung in Europa, eine neue Sicht des Marshallplans in Deutschland 1947-1951* von Berger Helge und Ritschl Albrecht wird folgende Theorie dargestellt. Das deutsche Wachstum war die Summe der Währungsreform 1948 und der späteren Reformen des Bundesministers der Wirtschaft Erhard. Der Marshallplan wurde als kleiner Beitrag angesehen, der aber in Prinzip nicht notwendig gewesen wäre. Die Vereinigten Staaten wussten das Deutschland das wirtschaftliche Potenzial hatte, um selbst den Wiederaufbau durchzuführen. Sie wollten aber den Prozess der wirtschaftlichen Umstrukturierung beschleunigen. Deutschland sollte der Handelspartner Amerikas in Europa werden, um den Passivsaldo der Handelsbilanz zwischen Europa und Vereinigten Staaten zu sanieren und das europäische Wachstum positiv zu beeinflussen.

Italien.

Die Nachfolgen des zweiten Weltkrieges waren auch für Italien sehr schwer: die italienische Wirtschaft war zerstört und mit dem Pariser Vertrag Juli 1947 waren die italienischen Kolonien verloren.

Nach dem Weltkrieg, am 2. Juni 1946, wurde die italienische Bevölkerung zu einem Referendum über die Staatsform und zu Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung aufgerufen: die Mehrheit hatte für eine Republik gestimmt, mit 54,3 % der Stimmen. Eine neue Verfassung trat im Januar 1948 in Kraft. Der neue Ministerpräsident war Alcide De Gasperi; seine Partei war die so genannte *Democrazia Cristiana*, eine moderne Partei die nicht nur die Interessen von Katholiken und Mittelstand vertrat, sondern auch die der Arbeiterklasse.

Die italienische Verwaltung versuchte ihr Ziel den wirtschaftlichen Aufschwung durch eine expansive Geldpolitik und durch den Export zu erreichen. Der größte Markt für die italienischen Güter war Großbritannien; deswegen hatte Italien eine sehr hohe Summe in Sterlinge, als es 1947 zu einer Währungskrise in Großbritannien kam. Die Sterlinge, in der italienischen Zentralbank deponiert, hatten ihren Wert verloren. Zwischen 1947 und 1948 wurde ein Bankrott nur durch die amerikanische Hilfe mit dem *European Recovery Programm* vermieden. Die aktuelle Geschichtsschreibung stellt eine neue Theorie dar: die italienische Regierung hat das Geld des Marshallplans nicht für das Wachstum der italienischen Wirtschaft verwendet, sondern für die Finanzierung der Auswanderungsreformen. Die italienische Regierung hat die Lösung für ihre nationale Probleme auf einen internationalen Niveau gesucht, hat aber keine Reformen durchgeführt um das Wachstum von innen zu fördern.

Um die wirtschaftliche Lage zu verbessern, empfahl der Ministerpräsident De Gasperi der italienischen Bevölkerung Italien für eine befristete Zeit zu verlassen, um im Ausland eine Arbeit zu finden. Die Hoffnung von De Gasperi war die Entstehung eines europäischen Marktes, auf dem die italienischen Arbeitskräften benötigt wurden.

Eine Erklärung für diese Entscheidung kann in der italienische Geschichte gesucht werden: es können vier Migrationsphasen nachgewiesen werden. Die erste geht von 1876 bis 1900, die zweite vom Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts bis zum ersten Weltkrieg, die dritte liegt zwischen den zwei Weltkriegen und die vierte vom Ende des zweiten Weltkrieges bis zum Beginn der siebziger Jahre.

Wegen der Arbeitslosigkeit zogen viele Italiener in andere europäische Länder, wie Großbritannien, Frankreich, Belgien, der Schweiz und später auch die BRD.

Die Italiener, die auswanderten waren hauptsächlich junge Männer aus Süditalien und von den Inseln, sie arbeiteten für einen bestimmten Zeitraum im Ausland und schickten ihren Lohn nach Hause zu ihren Familien. Die italienische Regierung hatte die Hoffnung, dass dieses Geld ein großer Beitrag zur Sanierung der Zahlungsbilanz wäre.

Aber Ende der vierziger Jahre war die ausländische Nachfrage nach nicht qualifizierten Arbeitskräften sehr gering und die Arbeitslosigkeit war immer noch eines der größten Probleme Italiens.

Die europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Die europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde am 18. April 1951 durch den Vertrag von Paris gegründet und trat am 23. Juli 1952 in Kraft. Der EGKS-Vertrag ging auf den Schuman-Plan eine Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman zurück, er machte dem deutschen Kanzler Konrad Adenauer einen Vorschlag, dem dieser sofort zustimmte: gemeinsame Kontrolle der Montanindustrie der Mitgliedstaaten ohne Zoll. Dies bedeutete das Ende der Rivalität zwischen Frankreich und Deutschland in Bezug auf das Ruhrgebiet und somit die Möglichkeit das Wachstum in Deutschland zu steigern.

Auch die italienische Regierung hatte damit ein wichtiges Ziel erreicht, es war ein erster Schritt in Richtung eines europäischen Marktes.

Die Konferenz von Messina.

Die Konferenz von Messina, eine Konferenz der Außenminister der Länder der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, fand statt vom 1. bis zum 3. Juni 1955 in Messina. Die Konferenz begann in einem eher negativen Klima, da das französische Parlament kurz zuvor den Vertrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft abgelehnt hatte.

Die Ziele der verschiedenen Länder waren unterschiedlich: Italien, das immer für die Freizügigkeit innerhalb Europas gekämpft hatte, forderte nun Hilfe, um die Wirtschaft der südlichen Region zu sanieren, um damit das Ungleichgewicht zwischen Norden und Süden zu verkürzen.

Dagegen befürwortete Deutschland die Verwirklichung der Freizügigkeitsregelungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, da in der Bundesrepublik die Arbeitslosenrate sehr niedrig war und nicht genügend Arbeitskräfte zur Verfügung standen, um den Anforderungen des steigenden Wirtschaftswachstums nachzukommen.

Anfangs kamen die nötigen Arbeitskräfte auch von der Gruppe der Aussiedler. Die Aussiedler waren deutscher Abstammung, die Ende des achtzehnten Jahrhunderts als Folge des sieben-jährigen Krieges nach Russland auswanderten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg mussten sie die Länder der Sowjetunion verlassen und nach Deutschland zurück ziehen. Obwohl sie deutscher Abstammung waren, konnten die meisten kein Deutsch; zudem wurden russische Diplome nicht anerkannt, deshalb bekamen sie hauptsächlich unqualifizierte und unterbezahlte Arbeitsplätze.

Auf der Konferenz von Messina wurde unter anderem beschlossen, wie die Freizügigkeit interpretiert werden sollte. Solange sie nicht effektiv war, wurde eine Anzahl von Arbeitern festgelegt, die sich ohne Grenzen in der europäischen Gemeinschaft bewegen konnten. Diese Summe sollte in den Jahren verringert werden.

Die Entscheidungen der Konferenz von Messina wurden im Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft 1957 festgehalten.

2. Die deutsch-italienischen Beziehungen zwischen dem Anwerbevertrag 1955 und dem Anwerbestopp 1973.

Die Deutsch-italienischen Verhandlungen und die Unterzeichnung des Anwerbevertrags 1955.

Nach dem Krieg beschloss die italienische Regierung Anwerbeverträge mit den anderen europäischen Länder zu unterzeichnen, um das Problem der italienischen Arbeitslosigkeit zu lösen. 1946 und 1947 schloss Italien Verträge mit der Schweiz, Frankreich, Belgien und Großbritannien ab. Dieser Verträge waren aber nicht ausreichend, um die italienische Situation zu verbessern.

Eine Wende für die italienische Arbeitslosigkeit war, Anfang der fünfziger Jahre der Aufstieg der deutschen Wirtschaft. Im Herbst 1953 warb die italienische Regierung erstmals in der Bundesrepublik Deutschland um Anstellung italienische Arbeiter. Auf diesem Weg sollte das Handelsbilanzdefizit Italiens gegenüber der Bundesrepublik Deutschland durch Überschüsse in der Übertragungsbilanz kompensiert werden, um die Leistungsbilanz Italiens gegenüber der Bundesrepublik Deutschland auszugleichen.

Die Bundesregierung reagierte zuerst zurückhaltend auf dieses Angebot, ihrer Meinung nach war noch nicht die Zeit gekommen einen Anwerbevertrag mit Italien einzugehen. Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) wusste ganz genau, dass es wegen der inneren Stabilität unmöglich war, Arbeiter aus anderen Länder einzustellen, solange die deutsche Arbeitslosigkeit nicht verschwunden war.

1954 änderte sich die Lage, als der damalige Wirtschaftsminister Ludwig Erhard voraussah, dass die vorhandenen Arbeitskräfte in den Bereichen Bau, Bergbau und Landwirtschaft für die folgenden Jahren nicht ausreichen würden.

Februar 1955 begannen die Verhandlungen für einen Anwerbevertrag und sie endeten im Dezember 1955. Am 20. Dezember 1955 wurde in Rom das erste Anwerbeabkommen geschlossen. Darin wurde vereinbart, dass die Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit in Italien gemeinsam mit der italienischen Arbeitsverwaltung Arbeitskräfte auswählen und anwerben sollten. 1956 konnten sich italienische Arbeiter um eine Arbeit in Deutschland bewerben.

Beide Seiten, Italien und Deutschland waren zuerst mit dem Anwerbevertrag unzufrieden: Deutschland hatte 31.000 Arbeitsplätze in den Bereichen Bau, Landwirtschaft,

Industrie und Hotel-Gaststätten zugesichert. 1956 wurden aber nur 10.000 italienische Arbeiter angestellt zudem mit niedrigen Löhnen. Deutschland dagegen kritisierte die geringe Arbeitsqualität italienischer Arbeiter, es waren zum größten Teil ungelernete Arbeitskräfte.

In den ersten Jahren ist die Arbeiterbewegung in der Bundesrepublik ziemlich gering, erst ab 1958, in der Zeit des so genannten Wirtschaftswunders, stieg die Zahl der ausländischen Arbeiter.

Der Anwerbevertrag war ein sehr wichtiger Schritt für die italienische Regierung in Bezug auf einen offenen Arbeitsmarkt in der europäischen Gemeinschaft. Die Frage die sich der Forscher Emmanuel Comte in seinem Essay *Reconsidérer la rupture dans la formation du régime européen de migrations* gestellt hat, ist ob Italien wirklich eine so wichtige Rolle bei der Verwirklichung der Freizügigkeit gespielt hat und welche dagegen die deutsche Rolle in diesem Prozess gewesen ist.

Der Startpunkt ist die Konferenz von Messina, Italien setzt nicht mehr nur für die Freizügigkeitsregelungen ein, sondern für die wirtschaftliche Integration der südlichen Länder, besonders der südlichen Regionen Italiens.

Dagegen bemühte sich die Bundesrepublik um die Verwirklichung der Freizügigkeit in der europäischen Gemeinschaft. Man sollte die Situation auch von der deutschen Seite betrachten.

Deutschland benötigte die Freizügigkeit aus verschiedenen Gründe. Zum einen benötigte Deutschland Arbeitskräfte aus dem Ausland, denn durch den Krieg waren die meisten Männer in der richtigen Altersgruppe gestorben oder nicht mehr arbeitsfähig. Ein offener Arbeitsmarkt in Europa stellte eine gute Lösung für dieses Problem dar.

Zum anderem wollte die Bundesrepublik auch in der Zukunft den Dialog mit der Sowjetunion für die Wiedervereinigung Deutschlands weiter führen, benötigte dazu aber die Unterstützung der anderen westlichen europäischen Länder. Wegen des Einflusses der sozialistischen Partei in Italien, war die Bundesrepublik überzeugt, dass der Anwerbevertrag ein gutes Mittel war, um Italiens Position in der europäischen Gemeinschaft zu festigen.

Wie Comte in seinem Essay schreibt, sollte die Geschichtsschreibung die Rolle von beiden Staaten in diesem Prozess neu interpretieren.

Die Römischen Verträge und die Gründung der europäischen Gemeinschaft.

Die Römischen Verträge (auch Vertrag von Rom genannt) wurden am 25. März 1957 von Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden in Rom unterzeichnet. Die Verträge traten am 1. Januar 1958 in Kraft und die Europäische Gemeinschaft (EWG) wurde errichtet.

Gegründet durch die Römischen Verträge 1957 wird der Europäische Sozialfonds eines der ältesten Instrumente der Gemeinschaft. Der ESF hatte die Beseitigung von Arbeitslosigkeit in den am stärksten betroffenen Regionen zum Ziel und förderte die Wiedereingliederung von Erwerbslosen, Unterbeschäftigten und Behinderten, unter anderem durch Umschulung und Beihilfen.

Obwohl die Römischen Verträge ein sehr wichtiges Ziel für die italienische Regierung waren, waren sie alleine nicht ausreichend um die italienische Arbeitslosigkeit zu beseitigen.

Aber ab 1958 erlebte die ganze europäische Gemeinschaft das so genannte Wirtschaftswunder. Es war der Anfang der effektiven italienischen Auswanderung.

Italienische Einwanderer in der Bundesrepublik, die italienische „Questione Meridionale“ und der Druck auszuwandern.

Das wirtschaftliche Wachstum nach dem Wirtschaftswunder hatte in Italien nur die Regionen im Norden interessiert, die wirtschaftliche Situation in Süditalien war dagegen noch sehr problematisch.

Um in den fünfziger Jahren den Unterschied zwischen Nord und Süd zu verringern, führte die italienische Regierung einige Gesetze ein, die als Ziel eine Agrarreform im Süden hatten. Es wurde auch die so genannte „Cassa per il Mezzogiorno“ eingeführt, die als Kontrollorgan für die Entwicklungspolitik in Süditalien wirkte.

1957 beschloss die italienische Regierung durch eine industrielle Reform, dass jede Firma neue industrielle Anlagen in Süditalien eröffnen sollte, um auch dort neue Arbeitsplätze zu schaffen. Leider brachten diese Reformen keine Ergebnisse.

Zwischen 1955 und 1973 zogen die meisten Auswanderer in die Bundesrepublik oder in die Schweiz. Die meisten Italiener die ins Ausland zogen, kamen aus den südlichen Regionen Italiens, wie Sizilien (19%), Kalabrien (10,3%), Apulien (9,8%), Sardinien (8,3 %), Kampanien (7,9 %) und Venetien (6,2%).

Gastarbeiter: das Leben der Einwanderer in der Bundesrepublik.

Die Gastarbeiter waren ausländische Arbeiter, die für eine begrenzte Zeit in einem fremden Land arbeiteten. Dieses Wort wurde in den fünfziger Jahren geprägt und es hatte zwei Bedeutungen: die Gastarbeiter waren Gäste, weil sie nur für kurzer Zeit in Deutschland blieben; zudem waren sie auch Gäste, da sie von der deutschen Regierung durch Anwerbeverträge eingeladen wurden.

Ein Rotationsmodell sollte den Austausch von Gastarbeitern garantieren, sie sollten nie eine feste Arbeitsstelle haben oder an einem festen Ort leben. Dies sollte die definitive Übersiedlung von ausländischen Arbeitern verhindern. So würde sich Deutschland nie in ein Immigrationsland verwandeln.

Deswegen trat 1965 in der BRD das Ausländergesetz in Kraft. Im Ausländergesetz wurde festgelegt, dass der Aufenthalt in Deutschland genehmigungsbedürftig war. Für einen Aufenthalt war eine Aufenthaltsgenehmigung nötig, und diese war zeitlich befristet. Die Aufenthaltserlaubnis war häufig an einen Aufenthaltzweck gebunden. Nach Ablauf der Aufenthaltserlaubnis oder bei Wegfall des Aufenthaltsgrundes, war der Ausländer verpflichtet Deutschland zu verlassen. Ausländer konnten aber auch abgeschoben werden, dies war aber nur dann möglich, wenn der Ausländer nicht als politisch Verfolgter galt, oder solange er die innere Ordnung und Sicherheit Deutschlands nicht gefährdete.

Die Gastarbeiter die nach Deutschland kamen, wurden vor allem mit schweren und unqualifizierten Arbeiten beschäftigt. Die meisten italienischen Gastarbeiter arbeiteten als Bauarbeiter, Bergbauarbeiter, Landarbeiter, Kellner oder Köche.

Das Leben in Deutschland war für italienische Gastarbeiter mit großen Schwierigkeiten verbunden: die niedrige berufliche Qualifikation, geringe Kenntnisse der deutschen Sprache, zwar boten die großen Firmen Sprachkurse an, diese wurden aber wenig ausgenutzt; das

deutsche Klima, mit dem besonders Südtaliener Schwierigkeiten hatten, und die Wohnsituation.

Diese war ein sehr großes Problem. Die deutschen Firmen mussten Wohnungen für die Arbeiter zu Verfügung stellen. Die meisten Wohnungen waren aber Baracken, aus der Zeit des zweiten Weltkriegs, ohne Sanitäreanlagen. In einigen Fällen, wie zum Beispiel in Wolfsburg, wurden die Wohnungen direkt von der Firma gebaut. Der Wohnungskomplex in Wolfsburg hieß Berliner-Brücke und wurde neben der Volkswagen Fabrik gebaut. Es war ein Komplex von Fertighäuser, mit mehreren Stockwerken. In jedem Haus lebten etwa 90 Arbeiter und in jedem Zimmer, das etwa 13 qm groß war, schliefen 4 oder 5 Personen.

Da die Arbeiter nur für kurze Zeit in Deutschland bleiben sollten, hatte die deutsche Regierung weder Interesse an einer Integration der Arbeiter in die deutsche Gesellschaft, noch an einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeiter. Das Problem der Integration der Gastarbeiter wurde erst in den siebziger Jahren aktuell.

Italiener waren bis 1973 die Gruppe ausländischer Arbeiter die der deutschen Bevölkerung am unsympathischsten war. Für Deutsche waren die Italiener schmutzig und faul, mit wenig Lust zum arbeiten und unzuverlässig.

Es gab Schimpfnamen aller Art für die Italiener, einige Beispiele: „Badoglio“ oder „Verräter“, aufgrund des italienischen Waffenstillstandes 1943. „Spaghettifresser“ oder „Makkaronifresser“, zurückzuführen auf die kulinarischen Unterschieden zwischen Italienern und Deutschen. Von vielen wurden sie auch „Itaker“ genannt, was Vagabund bedeutete.

Ein anderes Schimpfwort war „Katzelmacher“, das mehrere Bedeutungen hatte: zum einem sind damit die unqualifizierten Arbeitsstellen der Italiener gemeint, und zum anderen aber auch im negativen Sinn die hohe Kinderanzahl der italienischen Familien.

Interessant ist auch wie die Italiener die Deutschen einschätzten. Für sie war das deutsche Volk fleissig und zuverlässig, dabei aber auch unflexible, kalt und herzlos, nicht in der Lage demokratisch zu denken.

Trotz aller Schwierigkeiten zogen die Italiener in den sechziger und siebziger Jahren immer wieder nach Deutschland. Das verdiente Geld wurde nach Italien an die Familien gesendet. Dieses Geld war sehr wichtig, denn besonders in Süditalien hat es dem wirtschaftlichen Wachstum geholfen und so den Unterschied zwischen Norden und Süden verringert.

Mit der Ölkrise und dem Anwerbestopp 1973 endete die italienische Auswanderung nach Deutschland. Bis zu den siebziger Jahren waren die Italiener die größte Ausländergruppe in der Bundesrepublik, sie waren diejenigen in der europäischen Gemeinschaft, die die Freizügigkeit in der Bundesrepublik am meisten ausnutzten.

Drei Stufen zur Verwirklichung der Freizügigkeit und die Nachfolgen der italienischen Migration in der Bundesrepublik.

Die Freizügigkeit in Europa zwischen 1961 und 1968 wird durch drei europäische Verordnungen bestimmt. Die wichtigste Frage, die eine Antwort benötigte, war ob die europäischen Länder eine Schutzzollpolitik für die europäischen Arbeiter gegenüber anderen ausländischen Arbeitern einführen sollten. Italien war fest davon überzeugt, dass eine Schutzzollpolitik nötig wäre, während die Regierungen von anderen Länder, wie zum Beispiel Frankreich, die Bundesrepublik und Holland, der Meinung waren, dass eine solche Klausel in den Römischen Verträge nicht eingeschlossen wäre.

August 1961 trat die Verordnung n. 15 in Kraft; Freizügigkeit für Arbeiter mit einem festen Vertrag. Außerdem wurde der Austausch von Informationen über Arbeiter und Arbeitsstellen zwischen den verschiedenen Arbeitsämtern gefördert.

1964 trat die Verordnung n. 38 in Kraft; für Freizügigkeit Grenzarbeiter und Saisonarbeiter. Zudem wurden die Kriterien für die Erteilung und Erneuerung von Aufenthaltserlaubnissen und Arbeitserlaubnissen flexibler.

1968 trat die Verordnung n. 1612 in Kraft; alle Grenzen und Hindernisse der Freizügigkeit wurden aufgehoben. Gleiche Rechte für ausländische und nationale Arbeiter und auch die Kriterien für die Wiedervereinigung der Familien wurden flexibler.

Die Römischen Verträge sahen zudem die Schaffung von einem Wirtschafts- und Sozialkomitee vor, mit dem Ziel Verbesserung der Sozialpolitik und Schutz der Arbeiter in den europäischen Ländern. Zwischen 1961 und 1968 war der Italiener Lionello Levi Sandri der Beauftragte des Sozialkomitees. Die Richtlinien seiner Politik waren die Ermöglichung der Freizügigkeit, der Austausch junger Arbeiter, die Gleichberechtigung aller Arbeiter und die Benutzung des europäischen Sozialfonds zur Verringerung der Arbeitslosigkeit in Europa.

Statistischen Daten zeigen, dass die Verbesserung der sozialen Bedingungen zwischen 1961 und 1968 positive Auswirkungen auf wirtschaftliche Ziele haben. Arbeitsplätze und Bruttoinlandsprodukt sind gestiegen und die Arbeitslosigkeit ist gesunken.

Mit der Freizügigkeit hat die italienische Regierung ein sehr wichtiges Ziel erreicht, dies war aber nicht ausreichend um die italienische Situation zu verwandeln. Das große Problem Italiens war immer noch der Unterschied zwischen Nord und Süd.

Außerdem wurde die Freizügigkeit von der italienischen Regierung kritisiert, denn die italienischen Arbeiter waren diejenigen, die sie am meisten und vor allem zu viel ausnutzten, sie wechselten sehr häufig die Arbeitsstellen. Deutsche Arbeitgeber dagegen bevorzugten Arbeiter, die nicht die Möglichkeit hatten problemlos die Arbeitsstelle zu wechseln.

Die innere Migration und das Ende der Auswanderungen in den siebziger Jahren.

Während der fünfziger und sechziger Jahre erlebte Italien auch eine sehr starke innere Migration von Menschen die von Süden nach Norden übersiedelten, besonders zu den Zonen des so genannten „industriellen Dreiecks“, das Land zwischen den Städten von Mailand, Genova und Turin. Die meisten Arbeiter aus Süditalien fanden eine Arbeitsstelle im Bau und später in der Autowagenfabrik Fiat in Turin.

Das große Problem der inneren Migration war die Wohnungssituation. Die meisten Arbeiter aus Süditalien zogen in Baracken oder in verfallene Stadtviertel.

Der Unterschied zwischen der inneren Migration und der Migration ins Ausland bestand darin, dass die Arbeiter die nach Norditalien zogen in den meisten Fällen ihre Heimat in Süditalien für immer verlassen wollten, um definitiv nach Norden zu siedeln; während die Arbeiter, die ins Ausland zogen nicht an einer Dauerlösung interessiert waren, sondern in der Mehrzahl wieder in ihre Heimat zurück wollten.

Mit Beginn der siebziger Jahre ging die italienische Migration ins Ausland ihrem Ende entgegen, es gab hierfür mehrere Gründe. Zu einem wurden die Italiener mit den drei Verordnungen der sechziger Jahren benachteiligt, denn die Arbeitgeber bevorzugten ausländische Arbeiter, mit geringeren Arbeitskosten.

Das grosse Problem war, dass die italienischen Arbeiter die Freizügigkeit benutzten, um unqualifizierte, schwere und unterbezahlte Arbeitsstellen zu verlassen, denn ihr Ziel war, ihren Profit in kurzer Zeit zu maximieren. Deswegen wurden sie von den Arbeitgebern als

unzuverlässig angesehen und zum anderen handelte es sich bei den Migranten hauptsächlich um ungelernete Arbeiter, mit anderen Worten ihnen fehlte die professionelle Qualifikation für höhere Arbeitsstellen.

Die Massenmigration ins Ausland hatte auch Nachteile und wurde schwer kritisiert, vor allem weil in vielen Regionen Süditaliens die Arbeitskräfte fehlten. Dort fehlten junge Arbeiter um den wirtschaftlichen Aufschwung durchzuführen.

Der Vorteil war, dass das von den Arbeitern gesendete Geld eine sehr wichtige Hilfe für die Familien und die Wirtschaft in Süditalien war und es geholfen hat die Situation in diesen Zonen zu erleichtern.

Der Anwerbestopp in der Bundesrepublik.

Im Herbst 1973 lebten in der Bundesrepublik etwa 3,9 Million Ausländer, davon waren 2,6 Million Arbeiter. Aber die hohe Arbeitslosigkeit, besonders der Ausländer, die wirtschaftliche Krise und der Mangel an sozialen Strukturen für die Gastarbeiter führten am 23 November 1973 zum Anwerbestopp.

Das Rotationsmodell sollte die definitive Übersiedlung der Gastarbeiter in die Bundesrepublik vermeiden, deswegen hatte sich die deutsche Regierung nie um eine Lösung der sozialen Probleme der Gastarbeiter bemüht.

Der Regierung wurde aber immer deutlicher, dass die Gastarbeiter Menschen waren und keine Gegenstände und demnach auch so behandelt wurden mussten, alle wollten am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, eine würdevolle Existenz führen, Erfolg haben, vor allem aber war eine Wiedervereinigung der Familien nötig. Dies war eins der größten Probleme nach dem Anwerbestopp.

Ab den siebziger Jahren führte Deutschland eine doppelte Ausländerpolitik: zum einen die Integration der Gastarbeiter in die deutsche Gesellschaft und zum anderen der Versuch die ausländischen Arbeiter zu überzeugen wieder in ihre Heimat zurückzukehren.

Die Frage die sich der Forscher Marcel Berlinghoff in seinem *Labour Migration-Common Market Essential or Common Problem? On the EC-Committees' Role for the European Immigration Stop in the early 1970s* Essay stellt, ist ob der Anwerbestopp wirklich nur die Nachfolge der Ölkrise und Wirtschaftskrise der siebziger Jahre war, oder aber eine gemeinsame Entscheidung der europäischen Länder.

Nach Berlinghoffs Meinung, war diese Entscheidung ein neues Bewusstsein der europäischen Länder, in Bezug auf das soziale Problem der Gastarbeiter.

Die europäischen Länder mussten mehrere Fragen lösen; ob ausländische Arbeitskräfte für das nationale Wirtschaftswachstum notwendig sind, ob soziale Probleme durch die Gastarbeiter ausgelöst werden, wie eine Integrationspolitik durchführbar ist und wie die illegale Migration in Europa gestoppt werden kann.

Berlinghoff war der Meinung, dass die Ölkrise keine ausreichende Erklärung für den Anwerbestopp war.

3. Anwerbestopp und Integration.

Deutschland: ein Trinom Beschränkung, Ermutigung zur Rückkehr und Integration.

Auf Grund der Migrationspolitik der fünfziger und sechziger Jahre, lebten in der Bundesrepublik viele Gruppen von Ausländern, die für die deutsche Regierung eine Herausforderung besonders durch kulturelle, religiöse und sprachliche Unterschiede darstellten, Gesichtspunkte die bisher von der deutschen Regierung ignoriert worden waren.

Die größten Gruppen Ausländer die in Deutschland lebten waren: Italiener, Griechen, Spanier, Portugiesen, Jugoslawen und Türken, die ab den siebziger Jahren zur größten Gruppe Ausländer wurden.

Aber auch nach dem Anwerbestopp, wurde die Anzahl der Ausländer in der BRD immer größer, sie gründeten Familien oder holten ihre Familien nach. Damit wird deutlich, dass viele Gastarbeiter die BRD als ihre neue Heimat ansehen und nicht mehr in ihre alte Heimat zurück wollen oder können. Es mussten dringend Lösungen für eine Integration gefunden werden.

Zwischen 1973 und 1979 orientierte sich die deutsche Politik an mehrere Richtlinien: Beschränkung, Ermutigung zur Rückkehr und Integration. Die Zeiten war aber noch nicht reif genug um über Integration zu reden.

1975 trat ein Gesetz in Kraft, indem Wohnsitzquoten für Ausländer vorgesehen waren, das hieß dass in Städten, Stadtviertel und Wohnorte, in der die Zahl der Ausländer 12% der Gesamtbewohner überschritt, keine neuen Ausländer zuziehen konnten. Die Regierung wollte so die Ersterung von Ghettos vermeiden, die große soziale Probleme gebracht hätten.

1978 beschloss die Bundesregierung einen „Beauftragten zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ zu berufen; dieses Amt war an das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung angebunden. Es sollte sich mit allen Lebensbereichen der ausländischen Bevölkerung auseinandersetzen und der deutschen Bevölkerung die Notwendigkeit der Integration bewusst machen. Der erste Ausländerbeauftragte war Heinz Kühn, der 1979 sein Memorandum veröffentlichte. Der vollständige Titel des Kühn-Memorandums lautet „Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland“. Die zentrale Aussage lautete, dass Deutschland faktisch ein Einwanderungsland

ist und dass die Maßnahmen für eine Integration intensiviert werden müssen. Sein Memorandum wird aber für die nächsten zehn Jahre bei Seite gelegt, erst in den neunziger Jahren wird effektiv an Integration gedacht.

Dagegen wird in den achtziger Jahren die Angst gegenüber den Ausländern zum Leitmotiv der Wahlkämpfe.

1981 wurde Helmut Kohl (CDU) Bundeskanzler. Die Regierung Kohls erlies das Rückkehrförderungsgesetz. Mit dem so genannten Rückkehrförderungsgesetz versuchte die Bundesregierung, Gastarbeiter zur Rückkehr ins Herkunftsland zu bewegen. Es wurden Geldprämien angeboten; wer Deutschland verließ, erhielt die Summe von 10.000 DM ausgezahlt. Nur wenige Gastarbeiter machten von diesem Angebot Gebrauch und in der Mehrzahl Türken, aber für die Bundesregierung war es trotzdem ein großer Erfolg.

Gleichzeitig versuchte die Bundesregierung ausländische Arbeiter und ihre Familien, die in der Bundesrepublik geblieben waren, zu integrieren und zu fördern. Es wurde dafür gesorgt, dass Kinder Kindergärten und Schulen besuchten um sie so von klein an mit der deutschen Kultur vertraut zu machen. Weiter wurden Sprachkurse für Kinder und Erwachsene gehalten, auch die berufliche Ausbildung, besonders der Jugendlichen, wurde gefördert, um so der zweiten und dritten Generation der Gastarbeiter einen guten Einstieg ins Arbeitsleben zu sichern.

In den neunziger Jahren, nach der deutschen Wiedervereinigung, erlies Bundeskanzler Kohl ein Gesetz, das als Ziel die Vereinfachung des Integrationsprozesses hatte.

Das Aufenthaltsrecht wurde erweitert, es umfasste fünf verschiedene Aufenthaltsmöglichkeiten. Viele Ausländer konnten nun eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland bekommen.

Die letzte Phase der Integration fand 1999 statt, als die Bundesregierung die Entscheidung traf, die Kriterien der Staatsangehörigkeit zu verändern. Nicht nur gebürtige Deutsche hatten das Anrecht auf die deutsche Staatsangehörigkeit, sondern auch Ausländer, die seit mindestens acht Jahren eine Aufenthaltserlaubnis hatten, konnten die deutsche Staatsangehörigkeit bekommen.

Wie Elia Morandi in seinem Essay *L'immagine dell' "altro" nel rapporto tra immigrati italiani e società tedesca. Percezioni a confronto* schreibt, ändert sich ab den achtziger Jahren die Meinung der Deutschen gegenüber den Italienern. Diese wurden nicht mehr als faul,

schmutzig und dumm angesehen, sondern werden nun eher positiv eingeschätzt und damit freundlich aufgenommen und in die Gesellschaft integriert.

Der Grund war vor allem, dass ab den siebziger Jahren die Italiener nicht mehr die zahlreichste Gruppe Gastarbeiter in Deutschland waren, und somit fürchtete niemand ein Überhand nehmen der Italiener in Deutschland. Zudem waren beide Länder in der europäischen Gemeinschaft, dies hatte zu einer Annäherung geführt.

Italien: vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland.

In Italien verringerte sich auch die innere Migration ab den siebziger Jahren, dies hatte verschiedene Gründe. Die Arbeiter aus Süditalien waren fast alle im industriellen Bereich beschäftigt, durch die Ölkrise und die folgende Wirtschaftskrise gab es immer weniger Arbeitsstellen in diesem Bereich. In Norditalien entstanden immer mehr kleine Familienbetriebe, Arbeitskräfte von ausserhalb wurden nicht benötigt. Angeboten wurden nur noch zeitliche beschränkte Arbeitsstellen, Saisonarbeit.

Die Süditaliener, die im Norden Italiens Arbeiten suchten konnten in zwei Gruppen geteilt werden: ungelernte Arbeiter und ausgebildete Fachkräfte. Die ungelernten Arbeiter fanden schneller eine Arbeit aber in den meisten Fällen war es eine unqualifizierte und unterbezahlte Arbeitsstelle. Die ausgebildeten Fachkräfte dagegen benötigten einen längeren Zeitraum um Arbeit zu finden, hatten aber gute Möglichkeiten eine qualifizierte Arbeitsstelle zu bekommen.

Zwischen den siebziger und achtziger Jahren verwandelte sich Italien vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland. Die ersten Ausländer kamen schon in den sechziger Jahren, in der Mehrzahl Eritreer aus den früheren italienischen Kolonien. Andere Einwanderer waren Philippinen, die als Hausangestellte arbeiteten, und Südamerikaner, hauptsächlich italienischer Abstammung.

In den neunziger Jahren kam die größte Gruppe Ausländer aus Marokko und aus Ost-Europa, besonders aus Jugoslawien und Albanien.

Es gab viele Gründe für eine Einwanderung in Italien: Arbeitssuche, Familien Wiedervereinigung, religiöse Gründe, politische Gründe, und Asylsuchende.

Allgemein kann man über ein Mittelmeer Migrationsmodell reden, ab den siebziger Jahren werden die früheren Auswanderungsstaaten zu Einwanderungsländer.

Ab den achtziger Jahren wurden auch in Italien Gesetze in Kraft gesetzt, die als Ziel die Kontrolle der Migration hatten.

Das Gesetz Nr. 943 vom 30.12.1986 sanktionierte die Gleichbehandlung von Nicht-Europäischen-Einwanderern und Italienern auf dem Arbeitsmarkt. Diese Gleichbehandlung bezog sich auch auf soziale Rechte. Die Nicht-Europäischen-Einwanderer und ihre Familien erhielten mehr Sicherheit für ihren Aufenthalt in Italien, mehr Aufmerksamkeit in der Politik der lokalen Institutionen und bessere Chancen auf Integration. Dieses Gesetz führte aber in der Praxis nicht zu einer Gleichbehandlung von Italienern und Ausländern.

Das Gesetz Nr.39 vom 28.2.1990, das so genannte Martelli Gesetz, umfasste alle Maßnahmen, in Bezug auf die Zahl der Zuwanderer und ihrer Integration.

Die Zahl der Einwanderer die ihren Aufenthalt in Italien legalisierten war sehr niedrig. Die meisten sahen in der Legalisierung mehr Nachteile als Vorteile; zumal die meisten Einwanderer nicht in Italien bleiben wollten und deshalb keinen Grund hatten ihren Aufenthalt zu legalisieren. Italien ist heute noch, sowohl Einwanderungsland als auch Auswanderungsland.

4. Die Schengener Abkommen.

Die Schengener Abkommen waren internationale Übereinkommen zur Abschaffung der Grenzkontrollen der teilnehmenden Länder. Das Abkommen wurde nach der Stadt Schengen in Luxemburg benannt, wo es unterzeichnet wurde. Diese Stadt wurde gewählt, da sie symbolisch der Ort ist, an dem sich die Grenzen von Deutschland, Frankreich und der Benelux Staaten treffen.

1984 wurde ein Abkommen zwischen Frankreich und der BRD über den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze unterzeichnet. Auch die Benelux Staaten waren an einer Teilnahme an diesem Abkommen interessiert.

Am 14 Juni 1985 wurden die Schengener Abkommen von der Bundesrepublik, Frankreich, Luxemburg, Holland und Belgien unterzeichnet. Das Abkommen wurde in den folgenden Jahren auch von anderen Staaten unterzeichnet: Italien (27 November 1990), Spanien (25 Juni 1991), Portugal (25 Juni 1991), Griechenland (5 November 1992), Österreich (28 April 1995) und im Dezember 1996 schlossen sich auch Dänemark, Finnland und Schweden an. Die Schengener Abkommen beinhalten: die Abschaffung von Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Ländern des Schengen-Raumes, gemeinsame Regeln für die Kontrollen an den Außengrenzen, eine gemeinsame Visa-Politik, eine verstärkte Zusammenarbeit von Polizei und Justiz, die erst durch den Wegfall der Grenzkontrollen möglich wurde und eine gemeinsame Migrationspolitik.

Zur praktischen Umsetzung der politischen Vereinbarungen wurde 1990 auch das Schengener Durchführungsübereinkommen unterzeichnet, das aber erst 1995 in Kraft trat. Es wurde auch das Schengener Informationssystem (SIS) eingerichtet, ein Informationssystem für die Sicherheitsbehörden der Schengen-Länder. Es besteht aus nichtöffentlichen Datenbanken, dort werden vermisste und unerwünschte Personen gespeichert. Alle Länder des Schengener Übereinkommens sind an diesem System angeschlossen.

Die Harmonisierung der Migrationspolitiken der achtziger und neunziger Jahren und die Schengener Abkommen sind eine direkte Nachfolge der internationalen Ereignisse. Schon in den achtziger Jahren stieg die Anzahl derjenigen die aus der Sowjetunion flüchteten und um Asyl in West Europa nachsuchten. 1989 nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende der Sowjetunion stieg die Anzahl der Asylanten immer mehr. Die Staaten West Europas fürchteten

eine Invasion von Asylanten und Flüchtlingen aus dem Osten; eine gemeinsame Migrationspolitik war deshalb notwendig, um die unkontrollierte Migration zu bekämpfen.

Die deutsche und italienische Rolle in den Schengener Abkommen.

Deutschland war der europäische Staat, der sich am meisten für die Harmonisierung der Migrationspolitiken und für die Schengener Abkommen eingesetzt hatte. Deutschland war sowohl an der Abschaffung der inneren Grenze interessiert, als auch an der Verstärkung der äußeren. Von einem ökonomischen Gesichtspunkt war die Abschaffung der inneren Grenzen notwendig, um die Freizügigkeit zu erlauben. Auf der anderen Seite waren die Schengener Abkommen geografisch gesehen sehr wichtig für Deutschland. Nach der Teilung Deutschlands, befand sich die Demokratische Republik an der östlichen Grenze der Bundesrepublik. Nach der Wiedervereinigung von Deutschland 1990 veränderte sich die Situation. Die neuen östlichen Grenzen Deutschlands waren nun Polen und Slowakei; in den letzten vierzig Jahren war die Demokratische Republik ein Pufferstaat zwischen der Sowjetunion und dem Westen, nun war Deutschland den Migrationen aus dem Osten ausgesetzt. Deutschland bemühte sich deshalb für eine harmonisierte Migrationspolitik der europäischen Staaten, mit dem Ziel die äußeren Grenzen gemeinsam zu kontrollieren.

Am 27 November 1990 unterschrieb Italien die Schengener Abkommen, die aber erst 1997 in Kraft traten. Warum dauerte bei Italien dieser Prozess so lange? Um an den Schengener Abkommen teilnehmen zu können, musste die italienische Regierung erst einige Voraussetzungen erfüllen. Die Migrationspolitik Italiens musste der europäischen Migrationspolitik angepasst werden, eine aktuelle Regelung zum Schutz der personenbezogenen Daten wurde benötigt, die erst 1996 in Kraft trat und weiterhin mussten die Flughäfen neugestaltet werden, getrennte Kontrollpositionen für Reisende der Schengen Länder und extra Schengen Länder.

Die Meinung der italienischen Historiker ist, daß Italien eine sehr wichtige Rolle in den Schengener Abkommen gespielt hat. Der Forscher Simone Paoli in seinem Essay "*The Migration issue in France-Italy relations from Schengen Agreement (1985) to the Establishment of the Schengen Area (1995)*" stellt eine andere Theorie dar.

Seiner Meinung nach, hat Italien keine wichtige Rolle gespielt, Frankreich und Deutschland waren diejenigen, die die meisten Entscheidungen in Bezug auf die Schengener Abkommen trafen, Italien dagegen musste sich anpassen.

Eine Bestätigung seiner Aussagen begründet er mit der Tatsache, dass die Beziehungen zwischen Italien und Frankreich nicht so positiv waren, wie dies von den Historikern dargestellt wurde. Die französische Regierung war gegen den Eintritt Italiens in die Schengener Abkommen, auf Grund der schwachen italienische Migrationspolitik. Frankreich fürchtete, eine Massenmigration der afrikanischen Länder, aber auch eine Massenmigration der Italiener auf Suche nach Arbeit.

Da Italien ihre innere Politik an die europäische Politik anpassen musste, kann nicht behauptet werden, dass Italien eine führende Rolle in dem Prozess der Schengener Abkommen gehabt hat. Gleiches gilt auch für die europäische Integration und dem Anwerbevertrag: Italien hat nie eine wichtige Rolle bei den internationalen Entscheidungen gespielt, die italienische Regierung hat immer versucht eine Lösung der inneren Probleme auf internationaler Ebene zu finden.

