



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI "MARCO**  
**FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE**  
*L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE*

Tesi di laurea

**Gli sviluppi delle politiche dell'unione europea in materia di immigrazione**

**The development of UE policy on immigration**

Relatore:

Prof. Orcalli Gabriele

Laureando:

Fernandez Manuel.T.J

Anno Accademico 2015-2016



*L'immigrazione va regolata, gestita, non subita. Ma non va neppure vissuta come una minaccia. Abitiamo un mondo globale, in cui circolano liberamente i capitali, le merci e le informazioni. I migranti sono l'elemento umano della globalizzazione, l'avanguardia del mondo futuro. Presto sarà normale nascere in un Paese, crescere in un altro, lavorare in un altro ancora. Non dobbiamo avere paura di questo. Dobbiamo aprirci al futuro. Siamo ancora un Paese provinciale. Gli italiani parlano poco le lingue. I media trascurano quanto accade all'estero. Invece dobbiamo occuparcene. Perché ci riguarda. Perché le decisioni si prendono sempre meno dentro i confini nazionali e sempre più in Europa e negli organismi multilaterali.*

*(Laura Boldrini)*



<b>Indice</b>	<b>4</b>
---------------	----------

<b>Introduzione</b>	<b>7</b>
---------------------	----------

## **Capitolo 1 - l' Immigrazione in Europa**

1.1 Gli immigrati in Europa: una visione d'insieme .....	10
1.2 La situazione occupazionale degli immigrati.....	15
1.3 il modello mediterraneo dell'immigrazione e le politiche migratorie europee.....	18
1.4 politiche migratorie nazionali a confronto.....	21
1.4.1. Italia.....	22
1.4.2. Francia.....	24
1.4.3. Grecia.....	26
1.4.4. Portogallo.....	27
1.4.5. Spagna.....	29
1.5 La lotta all'immigrazione illegale in Europa.....	31

## **Capitolo 2 - L'evoluzione della disciplina comunitaria in materia di immigrazione**

2.1 premessa.....	36
2.2 I primi passi normativi: il Trattato di Roma.....	39
2.3 L'Atto Unico Europeo e gli accordi di Schengen.....	43
2.4 Il Trattato di Maastricht.....	47
2.5 Il trattato Di Amsterdam e di Nizza.....	50
2.6 Il Trattato di Lisbona.....	55
2.7 Le nuove linee guida in materia di immigrazione.....	58
2.8 Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.....	61
2.9 Il rafforzamento di controllo alle frontiere.....	64
2.10 Lo sviluppo del partenariato con i Paesi di origine come garanzia di sicurezza...68	

## **Capitolo 3 – la selezione degli immigrati**

3.1 Le migrazioni qualificate.....	71
3.2 Le politiche dei paesi avanzati per attirare gli IAQ.....	83
3.3 Ingresso e soggiorno Degli IAQ in Europa.....	89
<b>Conclusioni</b>	<b>98</b>
Bibliografia	<b>101</b>





## **Introduzione**

Il presente lavoro di tesi intende analizzare, nelle sue varie dimensioni, un fenomeno molto importante con il quale ognuno di noi ha a che fare quotidianamente, ovvero l'immigrazione degli stranieri che viene analizzata secondo un'ottica comunitaria.

In particolare, essa è stata oggetto di regolamentazione in seguito alla promulgazione di numerose politiche che, a partire dal trattato di Maastricht, hanno deciso di stabilire una specifica normativa per gestire al meglio la presenza di cittadini extracomunitari entro i confini dell'Unione.

In particolare, la politica comunitaria in tema di immigrazione ha da sempre rappresentato il punto di riferimento degli Stati membri che, in alcuni casi, hanno dovuto adeguarsi a questa normativa, mentre in altri hanno potuto, sulla base di direttive comunitarie specifiche, emanare norme in merito, confermando la natura "concorrente" di alcune politiche comunitarie.

Le politiche che sono emerse, nel momento in cui hanno iniziato a gestire il fenomeno, hanno dovuto anche monitorare la presenza straniera nei territori europei, predisponendo le adeguate misure per contrastare l'immigrazione irregolare ed assicurare il rispetto dei diritti fondamentali a tutti gli emigrati e rifugiati che hanno valicato le nostre frontiere.

Secondo un approccio generale e secondo un'opinione condivisa, la politica per l'immigrazione non deve limitarsi a trovare delle soluzioni temporanee alle problematiche prese in esame, generate dalla presenza di soggetti immigrati nelle società di accoglienza, ma deve considerare tale fenomeno come un tassello fondamentale per il processo di crescita e di sviluppo della società.

Per favorire una dinamica del genere, infatti, gli esperti del settore sostengono che le politiche comunitarie relative alla gestione dei flussi migratori devono legarsi alle politiche di cooperazione allo sviluppo, di sicurezza e di partnership che devono riguardare non solo una dimensione comunitaria ma una dimensione internazionale.

Pertanto, a partire da queste premesse è possibile affermare che il presente lavoro di tesi è suddiviso in 3 capitoli:

- il capitolo 1 prende in esame, secondo una visione d'insieme, la presenza straniera in Europa, specificando quali sono gli Stati che accolgono il maggior numero di immigrati e descrivendo anche la loro situazione occupazionale. Dall'analisi condotta è emersa anche la definizione di un modello mediterraneo

di immigrazione che ha riguardato gli Stati di recente immigrazione che si affacciano sul mare. Sulla base dell'analisi effettuata al modello mediterraneo di immigrazione è stata effettuata anche un'analisi delle varie politiche migratorie di questi Stati che, sulla base del loro passato politico differente, hanno stabilito delle normative diverse tra loro: tali Stati sono Italia, Spagna, Grecia, Portogallo e Francia. Il quadro si completa con la descrizione della lotta dell'immigrazione illegale in Europa che viene varata a livello comunitario: l'analisi ha preso in esame anche le stime relative alla presenza di individui irregolari in Europa.

- il capitolo 2, invece, prende in esame il percorso politico-normativo che è stato effettuato dall'Unione Europea nel momento in cui ha deciso di gestire, in maniera più congrua, il fenomeno dell'immigrazione e la presenza di stranieri in Europa. I primi passi normativi furono compiuti mediante il Trattato di Roma che ha cominciato a prendere in esame la questione e a stabilire le prime norme in materia. Lo stesso approccio venne mantenuto in occasione dell'Atto Unico Europeo e con gli Accordi di Schengen che non definirono una disciplina unica, ma eliminarono in quello spazio di riferimento i controlli alle frontiere interne, raggiungendo un importante obiettivo, ovvero quello della creazione di una frontiera esterna unica, unitamente ad una disciplina unitaria in materia di visti, diritto d'asilo e controllo alle frontiere esterne. La vera svolta si verificò in occasione del Trattato di Maastricht che inseriva tale materia nel Titolo VI, ovvero nella parte che riguardava il terzo pilastro, ovvero la "Cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni". L'evoluzione normativo-politica non si esaurisce con il Trattato di Maastricht, ma prosegue con i successivi Trattati, ovvero quello di Amsterdam e Nizza ed, infine, con il recente Trattato di Lisbona, che ha definito nuove linee guida in materia di immigrazione, che, oltre a stabilire le norme relative alla presenza straniera in Europa, ha predisposto le misure adeguate per combattere l'immigrazione illegale ed aumentare il livello di sicurezza. L'aumento del livello di sicurezza si traduce, in ambito europeo, sia con il processo di rafforzamento del controllo alle frontiere sia con l'avvio di relazioni di partenariato con i Paesi di origine degli immigrati.

- il capitolo 3, infine, prende in esame un fenomeno che già da qualche anno è emerso in ambito comunitario, ovvero la selezione degli immigrati, un processo che ha fatto emergere un nuovo tipo di immigrazione, ovvero le c.d. immigrazioni qualificate, che ricomprende tutti quegli immigrati che possiedono specializzazioni o alti livelli di istruzione. Al fine di attirare tali flussi migratori, alcuni Stati sviluppati hanno varato delle vere e proprie politiche a questo scopo, spinti, in particolare, dall'impatto economico che tali presenze possono generare nel tessuto economico di accoglienza europeo. Le politiche che sono state varate per questi immigrati, infatti, si sono orientate, in materia di ingresso e soggiorno in Europa con possibilità di una *Blue Card* come vedremo successivamente.

## Primo capitolo

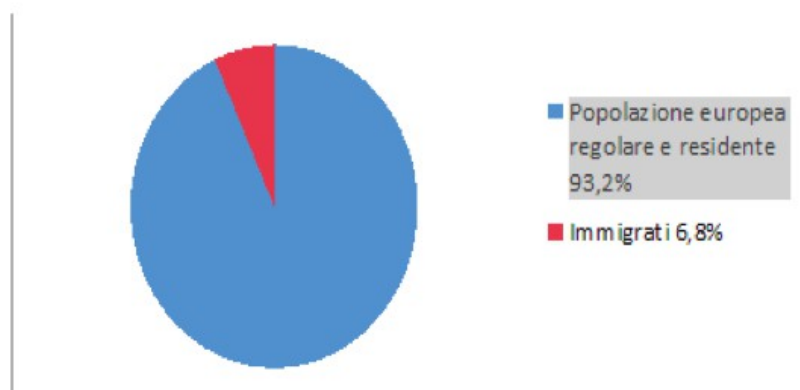
# L'IMMIGRAZIONE IN EUROPA

### 1.1. Gli immigrati in Europa: una visione d'insieme

Il fenomeno dell'immigrazione rappresenta una realtà molto importante con cui ognuno di noi ha, quotidianamente, ha che fare: esso non riguarda unicamente il nostro Stato, ma riguarda l'intero continente europeo che ha deciso di dotarsi di nuovi strumenti politici, a partire dagli anni Novanta, per gestirlo nel migliore dei modi.

Le osservazioni statistiche e le indagini che hanno preso in esame il fenomeno migratorio in Europa al fine di quantificare, in termini numerici, la presenza straniera in questo continente, hanno rilevato che al 1° gennaio 2013 la popolazione straniera nell'UE ammonta a circa 34 milioni, ovvero il 6,8% della popolazione residente: in questa percentuale rientrano anche i cittadini comunitari che risiedono in uno Stato diverso dal proprio, pur rimanendo sempre entro i confini dell'Unione <sup>1</sup>.

**Grafico 1.** Incidenza degli immigrati nella popolazione europea



1M. Sabatino, *L'Unione Europea e il fenomeno dell'immigrazione: scenario attuale e prospettive*, in *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, 2014.

Di questi 34 milioni, 20 sono i cittadini extracomunitari, residenti in Europa, ovvero il 4% del totale.

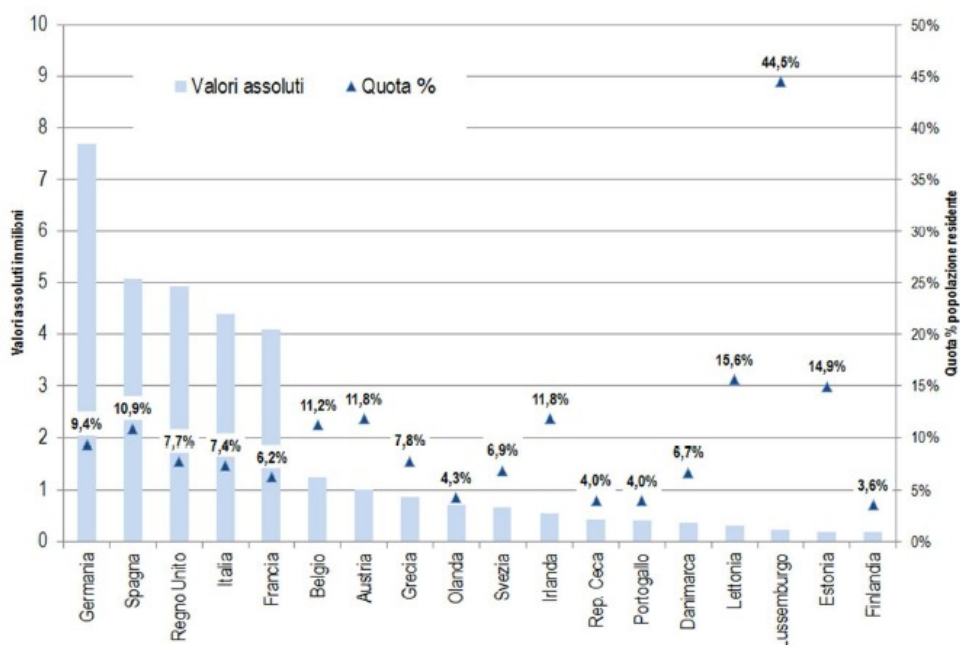
Secondo le indagini statistiche, nel 2013, la grande maggioranza di stranieri residenti, comunitari ed extracomunitari, sono distribuiti in cinque grandi Paesi: i primi tre possiedono una consolidata tradizione come destinazione dei flussi migratori, mentre gli ultimi due possiedono una storia recente di immigrazione. Essi sono:

- Germania con 7,7 milioni di immigrati, circa il 9,4% della popolazione;
- Regno Unito con 4,9 milioni di immigrati, circa 7,7% della popolazione;
- Francia con 4,1 milioni di immigrati, circa il 6,2% della popolazione;
- Spagna con 5,1 milioni di immigrati, circa il 10,9% della popolazione;
- Italia con 4,4 milioni di immigrati, circa il 7,4% della popolazione <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>*Ibidem.*

**Grafico 2.** Popolazione straniera residente in milioni e incidenza % sulla popolazione Totale nei paesi con la maggiore presenza in termini assoluti di immigrati nella UE <sup>3</sup>



La tabella 1. di seguito, inoltre, descrive, in modo molto dettagliato, la presenza straniera nell'Unione Europea, analizzando la situazione Stato per Stato fornisce una prima rappresentazione dettagliata per Stato della presenza straniera nei paesi dell'UE: l'analisi che è stata effettuata, infatti, ha rilevato una imponente trasformazione demografica determinata dall'aumento di immigrati stranieri in un arco di tempo ben determinato, ovvero al 2000 al 2013 <sup>4</sup>.

L'indagine, oltre ai valori assoluti della popolazione residente con cittadinanza del Paese e di quella straniera, ha rilevato anche il tasso di crescita medio annuo, che si è affermato sempre in quell'arco di tempo.

<sup>3</sup>Valori assoluti in milioni e % sulla popolazione residente al 1° gennaio 2013.

<sup>4</sup>*Ibidem*.

**Tabella 1. Popolazione per cittadinanza (nazionale/straniera) e paese nell'Unione Europea.**  
*Valori assoluti in milioni al 1° gennaio, tasso % di incremento medio annuo composto e quota % sulla popolazione residente*

PAESI	Cittadini del paese di residenza			Stranieri			Quota % cittadini stranieri	
	2000*	2013	Tasso % di var. medio annuo 2013/2000*	2000*	2013	Tasso % di var. medio annuo 2013/2000*	2000*	2013
UE-27	--	482,39		--	20,37		--	4,1
Belgio	9,3	9,90	+0,5	0,9	1,25	+2,6	8,8	11,2
Bulgaria*	7,9	7,24	-0,7	0,0	0,05	+4,8	0,3	0,6
Rep. Ceca	10,21	10,09	-0,1	0,24	0,42	+4,5	2,3	4,0
Danimarca	5,07	5,23	+0,2	0,26	0,37	+2,9	4,9	6,7
Germania	74,83	74,32	-0,1	7,34	7,70	+0,4	8,9	9,4
Estonia	1,10	1,12	+0,2	0,27	0,20	-2,5	20,0	14,9
Irlanda	3,66	4,05	+0,8	0,12	0,54	+12,3	3,2	11,8
Grecia	10,17	10,20	+0,0	0,76	0,86	+1,0	7,0	7,8
Spagna	39,23	41,66	+0,5	0,82	5,07	+15,0	2,0	10,9
Francia*	55,26	61,49	+0,9	3,26	4,09	+1,6	5,6	6,2
Croazia*	4,40	4,23	-0,3	0,04	0,03	-2,6	0,9	0,7
Italia	55,65	55,30	-0,0	1,27	4,39	+10,0	2,2	7,4
Cipro	0,63	0,69	+0,6	0,06	0,17	+8,7	8,4	19,8
Lettonia	1,77	1,71	-0,3	0,61	0,32	-4,9	25,6	15,6
Lituania*	3,45	2,95	-1,3	0,04	0,02	-3,7	1,0	0,7
Lussemburgo*	0,28	0,30	+0,6	0,16	0,24	+3,3	36,9	44,5
Ungheria	9,89	9,77	-0,1	0,15	0,14	-0,6	1,5	1,4
Malta	0,37	0,40	+0,5	0,01	0,02	+7,7	2,3	5,3
Olanda	15,21	15,98	+0,4	0,65	0,71	+0,7	4,1	4,3
Austria	7,30	7,45	+0,2	0,70	1,00	+2,8	8,7	11,8
Polonia	38,21	38,47	+0,1	0,04	0,06	+2,8	0,1	0,2
Portogallo	10,07	10,07	-0,0	0,19	0,42	+6,2	1,9	4,0
Romania*	21,66	19,95	-0,7	0,03	0,07	+9,7	0,1	0,4
Slovenia	1,95	1,97	+0,1	0,04	0,09	+6,1	2,1	4,4
Slovacchia*	5,35	5,34	-0,0	0,03	0,07	+9,3	0,6	1,3
Finlandia	5,08	5,23	+0,2	0,09	0,19	+6,3	1,7	3,6
Svezia	8,37	8,89	+0,5	0,49	0,66	+2,4	5,5	6,9
Regno Unito	56,27	58,94	+0,4	2,46	4,93	+5,5	4,2	7,7
<b>Totale**</b>	<b>462,69</b>	<b>472,93</b>	<b>+0,2</b>	<b>21,05</b>	<b>34,09</b>	<b>+3,8</b>	<b>4,4</b>	<b>6,7</b>

È stato rilevato che, ad esempio, nel 2000 gli immigrati erano circa 21 milioni per poi arrivare a 34 nel 2013: in Italia la popolazione residente nazionale è stazionaria, mentre quella straniera è cresciuta del 10% annuo, un tasso di variazione della popolazione straniera superiore al nostro nel periodo osservato è possibile identificarlo in Spagna, con uno +15%, e Irlanda, con uno +12,3%.

Anche gli altri Paesi mediterranei dell'area dell'Euro, ovvero Cipro, Malta e Portogallo, che avevano una tradizione recente di immigrazione hanno subito un consistente aumento.

Le percentuali di popolazione straniera più elevate si registrano in Austria, Belgio e Irlanda, con un 11-12%, seguiti dalla Spagna, dalla Germania, dalla Grecia con un 7,8%, dal Regno Unito e dall'Italia.

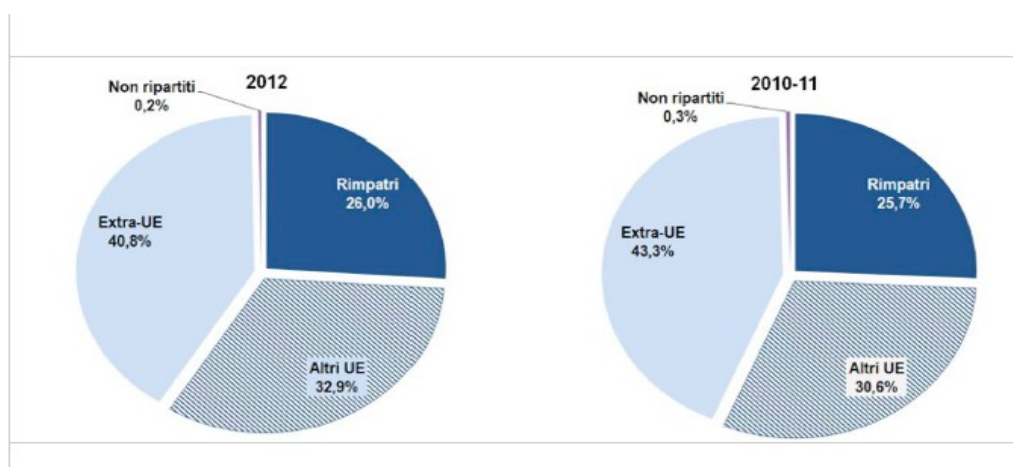
I Paesi del Nord Europea, aventi alto reddito, ovvero Danimarca, Svezia e Finlandia, e la Francia possiedono percentuali più basse, così come l'Olanda con un 4,3%.

Secondo, invece, l'analisi dei flussi migratori è emerso che, nel 2012, il flusso di migranti nell'Unione Europea ammontava a circa 3,1 milioni, di cui il 40,8% proveniva da Paesi extracomunitari, il 33% da Stati appartenenti all'area euro e il 26% era costituito dal rimpatrio di cittadini di uno Stato della UE nel proprio paese d'origine.

Se si effettua un confronto con il biennio precedente, ovvero il 2010-2011, è possibile notare dei punti in comune: le differenze sono identificate nel maggior peso dei flussi di cittadini extra comunitari, 43%, rispetto a quelli di cittadini comunitari, 30,6%.

I grafici che seguono prendono in analisi questo confronto, includendo in esso anche una piccolissima quota di flussi non ripartiti per nazionalità.

**Grafici 3 e 4. Composizione percentuale dei flussi di immigrazione**





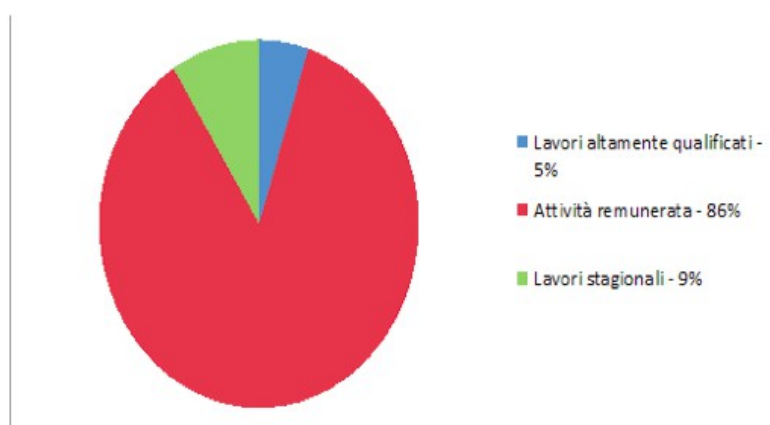
## 1.2. La situazione occupazionale degli immigrati

Secondo le rilevazioni che hanno preso in esame il livello di occupazione della popolazione immigrata, è emerso che i settori lavorativi che, in Europa, hanno accolto gli immigrati sono stati: quello alberghiero, quello della ristorazione, quello edile, quello relativo ai servizi domestici e quello infermieristico.

Secondo uno studio della Direzione Generale, Occupazione, Affari sociali e Pari Opportunità della Commissione Europea, il 60% di immigrati altamente qualificati ed il 31% di quelli mediamente qualificati svolgono lavori per i quali possiedono maggiori competenze di quelle richieste.

Secondo un'analisi dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, rilasciati dalle Istituzioni Europee, è emerso che solo il 5% degli immigrati svolgono lavori altamente qualificati, corrispondenti alle loro reali competenze, il restante 86% svolge un'attività remunerata al di sotto della media ed il restante 9% svolge lavori stagionali <sup>5</sup>.

**Grafico 5.** *Situazione occupazionale degli immigrati*



<sup>5</sup>Fondo Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013, *Comunicare l'immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell'informazione. Capitolo 3. I migranti in Europa: sintesi comparata*, Litosei, Bologna, 2012.

Uno studio compiuto dalla CEDEFOP nel 2010 ha identificato un aumento della domanda dei lavoratori qualificati: alcuni Stati membri hanno preso coscienza di questo dato ed hanno varato nuove politiche di contenimento dei flussi migratori, riservando la priorità dei nuovi ingressi a lavoratori stranieri altamente qualificati.

Nella maggior parte dei casi i lavori meno qualificati sono quelli che risentono di più della crisi e, pertanto, rendono la posizione degli immigrati più vulnerabile poiché, in vista di tagli del personale, essi sono i primi ad essere licenziati.

Le statistiche Eurostat hanno rilevato, inoltre, un aumento della disoccupazione tra i migranti per colpa della crisi: in Italia, ad esempio, se l'immigrato trascorre sei mesi senza avere avuto una nuova assunzione non gli viene rinnovato il permesso di soggiorno ed è costretto a lasciare il Paese di accoglienza.

L'edilizia è stato il settore che ha risentito maggiormente della crisi, in particolare in Spagna, mentre altri settori come quello infermieristico e quello relativo all'assistenza familiare hanno conservato un margine di stabilità.

Il rapporto dell'European Migration Network Italia, nel 2010, ha rilevato che i lavoratori stranieri nel 54,1% dei casi sono in possesso di un diploma o della laurea: tuttavia, nel 73,4% dei casi svolgono una professione operaia o non qualificata <sup>6</sup>.

Tali statistiche sono indicatori della situazione occupazionale italiana riservata agli immigrati e degli spazi di inserimento che attualmente offre il mercato occupazionale italiano.

### **1.3. Il modello mediterraneo dell'immigrazione e le politiche migratorie europee**

Secondo gli esperti del settore, è possibile, al giorno d'oggi, definire un modello mediterraneo dell'immigrazione, sempre ricondotto alla dimensione europea: tale modello emerge in seguito all'individuazione di caratteristiche migratorie abbastanza omogenee riscontrate in Paesi come l'Italia, la Grecia, il Portogallo e la Spagna.

La trasformazione dell'Europa mediterranea da area caratteristica di emigrazione ad area di crescente immigrazione è stata determinata dalla successione di fattori di ordine demografico, politico, sociale, geografico ed economico, che hanno determinato lo spostamento dei flussi migratori dall'Europa continentale all'Europa che si affaccia sul mare.

---

<sup>6</sup>*Ibidem.*

Lo spostamento di queste traiettorie dei flussi è stato determinato, in primis, dall'avvio delle politiche di limitazione dell'immigrazione varate dai classici Paesi d'immigrazione, come la Francia o la Germania <sup>7</sup>.

I flussi diretti verso queste nuove mete "mediterranee" sono molto simili ai flussi diretti agli altri Paesi europei, ciò che li contraddistingue è la loro composizione particolarmente eterogenea e multietnica, che testimonia la provenienza di questi immigrati da altri Paesi non comunitari del Mediterraneo.

Il modello mediterraneo di immigrazione, inoltre, prevede non solo un'alta presenza di immigrati ma anche elevati livelli di disoccupazione, una circostanza che è determinata sia dalle nuove dinamiche del mercato del lavoro sia dai profondi cambiamenti della domanda di lavoro.

Proprio a causa di quest'ultimo fattore, la forza lavoro immigrata è costretta, nella maggior parte dei casi, ad accontentarsi di occupazioni precarie e non regolari, nonostante le alte competenze e qualifiche possedute.

In particolare, gli immigrati che vengono ricomprese in questo modello mediterraneo si sono concentrati nel settore delle occupazioni stagionali di tipo agricolo ed, in un secondo momento, si sono avvicinati al settore terziario, in particolare, nell'ambito dei servizi.

L'impiego della forza lavoro immigrata in quest'ultimo settore, in particolare, ha rappresentato un vantaggio, poiché il sistema di welfare dei Paesi mediterranei si rivela, ad oggi, essere particolarmente carente <sup>8</sup>.

Solamente una piccola percentuale degli immigrati è concentrata nell'industria: ciò è accaduto, in particolare, presso aree economiche specifiche, in cui l'immigrazione ha assunto connotazioni più stabili.

Un'altra importante caratteristica del modello di immigrazione mediterraneo è identificato nel largo uso, in particolare in Italia e in Spagna, delle procedure di regolarizzazione considerate come l'unica soluzione in certi casi, cosa che non succede nei Paesi ad immigrazione consolidata dove esse non sono considerate come una soluzione altrettanto allettante.

In merito, invece, all'ambito delle politiche migratorie, gli esperti del settore hanno sottolineato che, in relazione al modello mediterraneo, non esiste una tradizione consolidata: il paradosso, che è stato creato dalla mancanza di norme specifiche, ha generato da un lato un

---

<sup>7</sup>E. De Filippo e F. Carchedi, *I mercati del lavoro e la collocazione degli immigrati. Il modello mediterraneo*, in F. Carchedi, *La risorsa inaspettata*, Ediesse, Roma, 1999.

<sup>8</sup>A. Guarneri, *Le politiche migratorie dei Paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali*, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, 2005.

incentivo all'ingresso e, dall'altro, ha generato un aumento dei flussi migratori in condizioni di illegalità.

Le politiche migratorie che sono state, in seguito definite, con netto ritardo hanno ricompreso anche le c.d. *politiche di integrazione*: nei confronti di quest'ultime, inizialmente, si è mantenuto un atteggiamento piuttosto passivo, che ha generato inevitabili ritardi nell'attuazione delle normative, per poi passare ad un atteggiamento più attivo sulla scia della promulgazione della innovativa legislazione comunitaria.

All'interno delle politiche per l'immigrazione, negli ultimi anni, invece, sono state introdotte misure miranti a chiudere o limitare fortemente i flussi di arrivo dai Paesi non UE.

Ultimamente, le politiche varate all'interno del modello di immigrazione mediterraneo si sono mosse verso tre direzioni principali:

- la lotta contro l'immigrazione illegale;
- la gestione delle politiche d'asilo;
- la gestione dei visti e dei permessi di entrata <sup>9</sup>.

Le politiche migratorie, pertanto, rappresentano ad oggi, per via degli obiettivi che intendono perseguire, una realtà articolata e complessa. Secondo la normativa, tali politiche possono essere distinte in:

- politiche per l'immigrazione: in questo ambito sono ricomprese, oltre alle politiche d'asilo, quelle d'ingresso, soggiorno ed espulsione, anche le politiche di polizia e di controllo delle frontiere;
- politiche per gli immigrati: in questo ambito sono ricomprese tutte le politiche relative al processo di integrazione degli immigrati.

Queste due diverse tipologie di politiche sono molto differenti tra loro sia sul piano tematico sia sul piano degli orientamenti.

Per la loro realizzazione, infatti, è necessario promuovere e mantenere una continua cooperazione tra Stati, che si rivela essere indispensabile per intervenire in maniera efficace nell'ambito della lotta all'ingresso illegale di clandestini e al tragico fenomeno del traffico di esseri umani.

---

<sup>9</sup>Cfr. B. Caruso, *Le politiche di immigrazione in Italia ed Europa: più Stato e meno mercato?*, 2010.

L'integrazione, inoltre, costituisce un ambito in cui ogni Paese deve impegnarsi solidamente ed autonomamente, nell'ambito delle linee comuni tracciate dall'UE: il prodotto normativo che emerge e che privilegia l'integrazione degli immigrati deve anche adeguarsi alle esigenze e tradizioni proprie del Paese di riferimento.

Inoltre, i legislatori di oggi, sia quelli nazionali che quelli comunitari, tendono a privilegiare, in questo ambito, il c.d. "*comprehensive approach*", ovvero l'approccio integrato, che consiste, sostanzialmente, nella gestione dell'immigrazione mediante interventi programmati nelle differenti dimensioni e nelle sue varie fasi di sviluppo <sup>10</sup>.

Tale approccio si concentra su tre livelli essenziali, ovvero:

- le cause dei movimenti migratori;
- i movimenti migratori che sono in corso: in questo caso si tende a gestire i movimenti regolari ed a limitare quelli irregolari;
- l'inserimento degli immigrati nelle società di accoglienza.

Il fenomeno dell'integrazione, presa in esame da queste politiche, possiede numerosi aspetti che sono indispensabili conoscere al fine di comprendere a meglio la "questione" integrazione, che non deve essere considerata come una problematica, ma come un'occasione di arricchimento della società: per tali motivi, l'integrazione, analizzata naturalmente nell'ambito dell'immigrazione, deve essere considerata come uguaglianza, utilità e somiglianza <sup>11</sup>.

Secondo la letteratura del settore e le direttive comunitarie, quindi, l'integrazione può essere considerata sotto due aspetti:

- l'integrità della persona;
- l'interazione positiva, che porta alla pacifica convivenza.

Infine, occorre precisare che non è possibile prescindere dai differenti progetti migratori degli immigrati, poiché l'effettiva integrazione nella società d'arrivo costituisce solo una delle

---

10F. Pastore, *Le rivoluzioni incompiute della politica migratoria europea*, in *EuropaEurope*, n.6, 2000.

11G. Zincone, Introduzione e sintesi: utili, uguali e simili, in G. Zincone, *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di Integrazione degli Immigrati della Presidenza del Consiglio, Il Mulino, Bologna, 2001.

possibilità offerte all'immigrato alla fine del proprio percorso migratorio: una possibilità che si pone in netta contrapposizione con la volontà di rientrare nel Paese di origine <sup>12</sup>.

#### **1.4. Politiche migratorie nazionali a confronto**

Il processo di integrazione e la definizione delle politiche migratorie ha effettuato passi avanti all'inizio degli anni Novanta, in seguito alla promulgazione di politiche migratorie dei Paesi membri dell'Unione Europea.

I vari Trattati che si sono susseguiti nel corso del tempo, fino alla promulgazione dell'ultimo Trattato, quello di Lisbona, unitamente all'ultimo allargamento, hanno imposto nuove normative in materia di immigrazione, alle quali ogni Stato membro ha dovuto uniformarsi.

Verrà analizzata, in questa sede, la situazione normativa, in materia di immigrazione, di alcuni Stati appartenenti al modello mediterraneo, ovvero Francia, Grecia, Portogallo e Spagna.

##### **1.4.1. Italia**

La disciplina giuridica dell'immigrazione in Italia persegue due importanti obiettivi: da un lato, consente di garantire ai cittadini stranieri il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana e, ove possibile, l'effettiva equiparazione allo *status* giuridico di cittadino italiano, in un'ottica di professione di principi solidaristici; dall'altro, consente di effettuare un controllo costante sulle frontiere nazionali, nonché sul sistema di ingresso e soggiorno sul territorio nazionale, al fine di assicurare il più alto livello di sicurezza e di ordine pubblico <sup>13</sup>.

La disciplina giuridica dell'immigrazione prende avvio a partire dagli anni Novanta, quando il fenomeno cominciò ad assumere grandi e rilevanti dimensioni che necessitarono di attenzione normativa, a causa dell'aumento consistente di stranieri immigrati.

Il primo importante intervento normativo fu la legge del 28 febbraio 1990, numero 39, che dà avvio alla realizzazione di una politica italiana di immigrazione <sup>14</sup>.

---

12C. Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998.

13Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI XVII LEGISLATURA, *Cittadinanza e immigrazione*, n° 1/8, Marzo 2013.

I punti più importanti di questa legge sono rappresentati da: controllo dei flussi d'ingresso, riconoscimento dello *status* di rifugiato politico, permesso di ingresso per tutti quei cittadini extracomunitari che si recano in Italia per altri motivi, come turismo, studio, culto, ecc; la normativa prevede anche la possibile espulsione del cittadino extracomunitario nei casi in cui non sussistano i requisiti previsti dalla legge.

Dopo pochi anni assistiamo alla formazione di una successiva disposizione normativa, che si occupava di regolamentare il meccanismo di concessione della cittadinanza italiana, che trova la sua concretizzazione nella Legge del 5 febbraio 1992, numero 91.

Un altro punto di riferimento normativo è rappresentato dal Decreto Legislativo del 25 luglio 1998, numero 286, il c.d. *Testo Unico sull'Immigrazione*, che disciplina giuridicamente la condizione degli stranieri in Italia, riunendo in un testo unico tutte le disposizioni di legge che, nel nostro Stato, hanno interessato il fenomeno migratorio negli anni passati <sup>15</sup>.

Le questioni affrontate riguardano la modalità di ingresso, i controlli alle frontiere (e le eventuali espulsioni), la disciplina dell'accesso al lavoro, la lotta all'immigrazione clandestina gestita dalle organizzazioni criminali, la concessione della carta di soggiorno, nonché l'ottenimento dei diritti connessi all'acquisizione dello status giuridico del cittadino, quali, ad esempio, il diritto alla salute, all'istruzione, ai servizi sociali, alla rappresentanza e al voto amministrativo.

In seguito, mediante la legge del 30 luglio 2002 numero 189, la c.d. *Legge Bossi-Fini*, si avviò la riforma del suddetto Testo Unico sull'immigrazione: i destinatari di questa normativa sono gli stranieri extracomunitari, per cui provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Alcuni dei fini principali, perseguiti dalla normativa, sono: la lotta all'immigrazione illegale e al traffico di esseri umani, la predisposizione di misure che favoriscano l'inserimento dell'immigrato che risiede e lavora regolarmente in Italia da diversi anni <sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup>Le norme in vigore, fino a quel momento, in materia di immigrazione erano individuate all'interno del Codice di Pubblica sicurezza del 1935, che assoggettava lo straniero immigrato ad una serie di controlli discrezionali da parte delle autorità di polizia.

<sup>15</sup>Cfr. P. Corti e M Sanfilippo, *L'Italia e le migrazioni*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

<sup>16</sup>Per quanto riguarda il diritto di asilo nel dicembre 2004 si è assistito all'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica 303/2004 che introduce importanti novità in materia, quali l'istituzione dei Centri di Identificazione che si occupano delle procedure di richiesta di asilo; l'istituzione di sette Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato; la doppia procedura di asilo che, nel 2008, è stata sostituita da una procedura unica.

Anche a livello comunitario, l'Unione Europea si è mossa al fine di contrastare ogni forma di discriminazione razziale e di atteggiamenti razzisti, mediante promulgazione della direttiva comunitaria 2000/43/CE, la quale è stata recepita in Italia mediante l'emanazione del Decreto Legislativo del 9 luglio 2003 numero 215 – *“Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica”*.

Il decreto, mediante la descrizione delle diverse tipologie di discriminazione, vuole garantire l'eguaglianza di tutti gli stranieri immigrati di fronte alla legge, nonché il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona.

La disciplina dell'immigrazione ed i relativi provvedimenti in merito all'integrazione della popolazione straniera immigrata hanno trovato accoglimento sia in ambito comunitario, mediante la predisposizione di specifiche politiche, sia a livello locale e regionale.

In effetti, le regioni, insieme ad altri enti locali, possono predisporre politiche di integrazione degli immigrati e di garanzia di specifici diritti.

#### **1.4.2. Francia**

Per quanto riguarda la normativa francese, mirante a disciplinare il fenomeno dell'immigrazione, è possibile identificare un importante passaggio da una fase liberale ad una fase maggiormente, avviato dalla legge n. 93-1027 del 24 agosto 1993 e dalla legge 93-1417 del 30 dicembre 1993, denominate “Leggi Pasqua”: esse, in particolare, sono intervenute al fine di regolare i vari aspetti dell'immigrazione.

In particolare, con questa nuova normativa venne limitata la concessione del c.d. “certificat d'hébergement”, ovvero del certificato di alloggio: esso, se inizialmente veniva inteso come una sorta di garanzia per gli immigrati che entravano in Francia di risiedere in un alloggio adeguato, con la nuova normativa cominciò ad assumere una funzione di controllo.

Questo cambiamento ha incontrato critiche e consensi, che hanno portato, qualche anno dopo, alla promulgazione della legge n.97-396 del 24 aprile 1997, la c.d. Legge Debré, che attua un



orientamento repressivo dell'immigrazione, accrescendo la situazione di precarietà di molti immigrati ed inasprendo le disposizioni relative alla concessione del certificato di alloggio <sup>17</sup>.

Il percorso di aggiornamento normativo in materia di immigrazione in Francia non si arrestò ma proseguì con la legge n.98-349 dell'11 maggio 1998, la c.d. Legge Chevènement, che ha introdotto novità in materia di ammissione e di permesso di soggiorno sul territorio francese: tale normativa ha abolito, in via definitiva, il certificato d'alloggio ed ha limitato fortemente gli accessi, facendo una classificazione solo della c.d. immigrazione qualificata.

Un altro importante tassello è identificato nella legge n. 2003-1119 del 26 novembre 2003, la c.d. Legge Sarkozy, che rafforza la regolamentazione degli ingressi sul territorio francese e la lotta all'immigrazione clandestina, mediante la predisposizione di alcune importanti misure <sup>18</sup>. La nuova normativa ha reso, inoltre, più complicato l'ottenimento della c.d. "carta di residenza", che da questo momento sarebbe stata concessa solo dopo anni di residenza e solo in seguito al possesso del c.d. "contratto di integrazione", che attesta, da parte del migrante, la conoscenza della lingua francese e dei principi della Repubblica.

Anche nei casi di ricongiungimento familiare, a chi arriva in Francia non viene rilasciata la carta di residenza, ma una carta temporanea che potrà essere trasformata in carta permanente solo se il soggetto, dopo cinque, sarà in grado di dimostrare di aver raggiunto un adeguato livello di integrazione <sup>19</sup>.

Sono rimaste invariate le normative relative alle carte di soggiorno temporanee, che sono tutt'ora valide 1 anno e rinnovabili successivamente.

La questione dell'asilo è stata disciplinata dalla Legge Chevènement n.98-349 dell'11 maggio 1998, che ha introdotto il c.d. asilo territoriale, mirante a salvaguardare gli stranieri minacciati da "agenti" esterni allo Stato di cui sono cittadini

Il diritto di asilo è stato oggetto di riforma negli ultimi 10 anni, mediante la semplificazione e l'unificazione delle procedure relative, mediante la creazione di uffici appositi che hanno il compito di esaminare le relative richieste.

Per quanto riguarda l'acquisizione della cittadinanza occorre citare la legge 98-170 del 16 marzo 1998, la c.d. Legge Guigou, che riafferma il principio dello jus soli, apportando delle

---

17C. Withol de Wenden, *Diritti politici degli immigrati in Europa*, in *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*. Convegno internazionale, Napoli, 9-10 novembre 2000.

18Le misure che sono state attivate erano la schedatura degli immigrati che richiedevano visti o permessi mediante le impronte digitali e i dati biometrici, l'aumento da 12 a 32 giorni di detenzione nei momenti in cui viene pianificata l'espulsione dalla Francia, l'inasprimento delle pene per i trafficanti di esseri umani e maggiori controlli nel momento in cui si concedevano gli attestati di alloggio.

19OECD, SOPEMI. *Trends in International Migration. Annual Report*, 2003.

correzioni ai meccanismi di acquisizione, che poteva essere per decreto, in seguito alla nascita e alla residenza in Francia o per dichiarazione.

Ad oggi, secondo questa normativa, gli stranieri nati in Francia diventano francesi di pieno diritto all'età di 18 anni, solo se risiedono in Francia o se vi hanno risieduto, dagli 11 anni di età, per cinque anni complessivi.

La cittadinanza, inoltre, può essere acquisita anche mediante il matrimonio di un cittadino francese o mediante l'adozione.

Per quanto riguarda, invece, il diritto di voto, tale questione è ancora oggetto di dibattito, nonostante la promozione di numerosi referendum locali, miranti a far emergere una nuova coscienza nazionale in merito al riconoscimento del diritto voto attivo e passivo dei residenti stranieri nell'ottica delle elezioni locali.

### **1.4.3. Grecia**

La Grecia, a causa della sua collocazione geografica, ha scelto, sin dall'inizio di varare politiche migratorie fortemente restrittive: la normativa che regola tale fenomeno è identificata nella legge 2910/2001 del 2 giugno 2001: essa istituisce nuove misure e autorità miranti a regolare la politica migratoria dello Stato, assicurando la legalità dell'ingresso e del soggiorno, nonché le sanzioni a fronte di atti criminali correlati all'ingresso, al lavoro illegale e allo sfruttamento degli stranieri.

In base a questa nuova normativa, anche gli stranieri illegali hanno potuto regolarizzare la propria posizione solo dopo aver dimostrato di aver risieduto in Grecia da almeno un anno.

Mentre, gli stranieri che risiedevano da almeno due anni, aventi tutti i requisiti previsti dalla legge, poterono avanzare richiesta di far giungere nella sua zona di residenza i propri familiari.

Secondo i costituzionalisti greci, tale normativa ha gettato le basi per un'incentivazione del processo di integrazione degli immigrati nella società greca.

Inoltre, è stato imposto ai servizi sanitari l'obbligo di segnalare gli immigrati clandestini, al fine di evitare la diffusione di malattie contagiose e di prevenire le eventuali attività criminali in cui tali soggetti possono essere coinvolti <sup>20</sup>.

---

20G. A. Antonopoulos, *The legal framework of migration in Greece*, 2001.

In merito, invece, alla normativa relativa ai rifugiati ed al diritto di asilo, occorre indicare la legge n. 2542 del 1996, che disciplina i casi di attribuzione del permesso di lavoro ai rifugiati, ai richiedenti asilo e a tutte le altre persone presenti sul territorio in maniera temporanea per motivi umanitari.

Il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato è, invece, affidato al Decreto del Presidente della Repubblica 61/1999, che disciplina anche l'eventuale espulsione ed i casi di ricongiungimento familiare, in collaborazione con l'organizzazione ACNUR, ovvero l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Il diritto di cittadinanza, invece, è disciplinato dalla legge 2790/2000 che disciplina anche le procedure di naturalizzazione: secondo tale normativa, la cittadinanza greca può essere attribuita alla nascita a colui che ha un genitore greco o è nato su territorio greco, purché non abbia conseguito un'altra cittadinanza.

Essa, inoltre, può essere richiesta dopo dieci anni di residenza in Grecia e dopo il compimento del 18° anno di età.

In Grecia, tuttavia, come in molti altri Stati membri non viene riconosciuto agli stranieri il diritto di voto attivo e passivo, nonché l'accesso alla funzione pubblica, che sono riservati ai soli cittadini greci.

#### **1.4.4. Portogallo**

Il Portogallo, nel momento in cui ha promulgato le proprie politiche migratorie e la normativa ad esse correlata, ha scelto di prestare una costante attenzione agli antichi legami coloniali, assicurando una maggiore tutela a coloro che sono di lingua portoghese: mediante un tal approccio la legislazione del Portogallo ha scelto di riservare una differente politica migratoria a seconda dei destinatari.

In effetti, viene mantenuto sempre un "occhio di riguardo" nei confronti di tutti coloro che provengono dai PALOP, ovvero i Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa: tale accortezza riguarda sia le procedure di regolarizzazione, sia gli altri aspetti relativi all'ambito dell'integrazione.

Questi soggetti, infatti, hanno potuto beneficiare della procedura di regolarizzazione che è stata posta in essere dall'11 giugno all'11 dicembre 1996, la quale, mediante misure di "integrazione preventiva", intendeva impedire il verificarsi di una possibile crisi.

Mediante questo procedimento è stato possibile regolarizzare, appunto, la posizione irregolare di circa 22 mila immigrati <sup>21</sup>.

La normativa relativa in materia di immigrazione è identificata nel Decreto Legge n. 244/98 dell'8 agosto 1998, che era stato varato per adeguarsi ai dettami di Schengen. Esso:

- stabiliva che era possibile richiedere i ricongiungimenti familiari dopo aver risieduto in Portogallo per almeno un anno;
- introduceva due nuove tipologie di permessi di soggiorno: uno temporaneo, che era valido per 2 anni ed era rinnovabile, e uno permanente, che veniva concesso a coloro che risiedevano da almeno 10 anni in Portogallo e che non erano mai stati condannati;
- forniva varie tipologie di visto, grazie alla previsione di varie possibilità di accesso;
- prevedeva che le espulsioni venissero effettuate per mano di un'autorità giudiziaria o
- amministrativa mediante sentenze suscettibili di appello.

Oltre a questo Decreto Legge occorre citare anche la Legge n. 15/98 che ha legiferato in materia di rifugiati e asilo e la legge n. 20/98 che disciplina l'ambito lavorativo, assicurando uguali opportunità per assunzioni e condizioni di lavoro.

La normativa del 1998 fu parzialmente riformata mediante il Decreto Legge n. 4/2001 del 10 gennaio 2001 che ha permesso agli stranieri illegalmente presenti nel Paese, in quel momento, di risiedere temporaneamente in Portogallo, inizialmente per un anno e poi con rinnovi validi fino a 5 anni: tale procedura fu adottata al fine di sanare le posizioni lavorative di coloro che lavoravano irregolarmente.

La normativa, inoltre, ha indicato una serie di categorie di persone che non potevano essere espulse per alcun motivo, ovvero:

- i nati in Portogallo e abitualmente ivi residenti,

---

21A. Guarneri, *Le politiche migratorie dei Paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali*, op. cit.

- i residenti nel Paese dall'età di dieci anni e i genitori di minori.

Nel dicembre 2002, mediante una serie di emendamenti, si decise di attivare un'analisi periodica del mercato del lavoro portoghese, al fine di disciplinare gli ingressi degli stranieri e la concessione di permessi di soggiorno, favorendo l'ingresso di manodopera specializzata <sup>22</sup>. A questo scopo è stata creata l'Alta Commissione per gli Immigrati e le Minoranze Etniche che, posta sotto la supervisione del Primo Ministro, intendeva promuovere al meglio l'integrazione degli immigrati che sono entrati illegalmente nel Paese.

Infine, occorre citare il Decreto Legge n. 34/2003 del 25 febbraio 2003 che ha apportato alcuni significativi cambiamenti alla legislazione precedente, assicurando il raggiungimento di 3 importanti obiettivi:

- la promozione dell'immigrazione legale in armonia con il mercato del lavoro nazionale; l'effettiva integrazione degli immigrati;
- la lotta contro l'immigrazione illegale.

Inoltre, per i PALOP viene ridotto il periodo minimo di residenza necessario per ottenere un permesso di residenza a lungo termine: tale periodo passa da sei a cinque anni; mentre per tutti gli altri immigrati, tale periodo passa da dieci a otto anni.

In merito all'acquisizione di cittadinanza, sebbene vengano previste ipotesi di jus soli, la normativa principale si riferisce allo jus sanguinis: in seguito ad accordi di reciprocità con il Brasile, è stato deciso che tutti i cittadini brasiliani di origine portoghese avrebbero potuto acquisire la cittadinanza portoghese (e di conseguenza anche quella europea) <sup>23</sup>.

Fu, inoltre, stabilito che gli stranieri e gli apolidi avrebbero potuto acquisire la nazionalità portoghese dopo tre anni di matrimonio con un cittadino portoghese o dopo dieci anni di residenza. Il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni locali è concesso:

- ai cittadini comunitari;
- a tutti coloro che provenivano dai PALOP;

---

22OECD, SOPEMI. *Trends in International Migration. Annual Report, 2003.*

23In seguito alla promulgazione di questa normativa ed agli accordi con il Brasile, fu precisato che l'acquisizione della cittadinanza brasiliana non comportava anche l'acquisizione di quella europea.

- a tutti gli stranieri, a condizione di reciprocità, che risiedono stabilmente da cinque anni in Portogallo.

#### 1.4.5. Spagna

La Spagna, essendo un Paese di nuova immigrazione, ha cominciato a stabilire i provvedimenti in materia di immigrazione solo a partire dalla metà degli anni Ottanta.

Il primo punto di riferimento è identificato nella legge n.7 del 1° luglio 1985 che legifera in materia di diritti e libertà degli stranieri e nella legge 5/1984 del 26 marzo 1984 che legifera in materia di diritto di asilo.

La legislazione in vigore attualmente è il risultato di una combinazione tra la Ley 4/2000, del gennaio 2000, e la Ley 8/2000, del dicembre 2000<sup>24</sup>, le cui caratteristiche sono:

- la programmazione dei flussi;
- l'intervento statale nel mercato del lavoro per gli immigrati;
- la previsione di sanzioni per chi favorisce l'immigrazione clandestina e per chi assume gli immigrati "in nero";
- l'immediata espulsione degli stranieri residenti illegalmente;
- la concessione della "residenza permanente", che equipara a livello sociale, ma non politico, lo straniero al cittadino.

La normativa spagnola ha stabilito, inoltre, la sussistenza di importanti requisiti per l'ingresso in Spagna; essi sono tre:

- il possesso di documenti validi di identità;
  - il possesso di sufficienti mezzi di sostentamento per la durata del soggiorno,
- la prova dello scopo e delle condizioni del soggiorno.

---

24B. Caruso, *Le politiche di immigrazione in Italia ed Europa: più Stato e meno mercato?*, op. cit.

Un altro punto importante della legislazione spagnola è identificata nel sistema delle quote per lavoratori non UE, al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, mediante accordi bilaterali <sup>25</sup>.

Il processo di integrazione sociale degli immigrati è stato, invece, favorito dalla promulgazione della Legge Organica 14/2003, che stabiliva che le offerte di lavoro stagionale dovessero essere indirizzate, in primis, verso coloro che provengono da Paesi con cui la Spagna ha concluso accordi sui regolamenti dei flussi.

Infine, il 7 febbraio 2005 è stata varata una nuova procedura di regolarizzazione: ad essa possono accedere i datori di lavoro ed i lavoratori per il lavoro domestico.

I requisiti necessari che il lavoratore straniero deve possedere per poter aderire a queste forme di regolarizzazione sono tre:

- non deve avere precedenti penali,
- deve dimostrare di risiedere nel Paese da prima dell'anno precedente alla normativa;
- deve possedere un contratto di lavoro.

Per quanto concerne l'acquisizione della nazionalità, il principio cardine è quello dello *jus sanguinis* che favorisce gli emigrati di origine spagnola: essi al compimento del 18° anno di età possono scegliere se mantenere la cittadinanza spagnola ottenuta per nascita <sup>26</sup>.

La normativa, inoltre, stabilisce che la cittadinanza può essere richiesta dopo dieci anni di residenza e non prima del 18° anno di età.

L'ordinamento giuridico prevede anche la c.d. naturalizzazione per decreto reale che, a discrezione del regnante, può essere concessa:

- dopo cinque anni ai rifugiati politici;
- dopo due ai cittadini dei paesi dell'America Latina, dell'Andorra, delle Filippine, della Guinea Equatoriale e del Portogallo;
- dopo un anno ai nati all'estero, figli di almeno un genitore spagnolo <sup>27</sup>.

---

25S. Versari, *Le politiche migratorie nei paesi occidentali*, in *Convegno L'incidenza economica dell'immigrazione*, Firenze, 11-12 dicembre 2003.

26C. Withol de Wenden, *Diritti politici degli immigrati in Europa*, op. cit.

27Il nuovo Codice delle nazionalità, varato il 9 gennaio 2003, ha permesso di acquisire la cittadinanza ai discendenti degli esiliati durante la guerra di Spagna tra il 1936 e il 1939 e ai figli nati prima del 1982 da madre

Pr quanto riguarda il diritto di voto, è stato stabilito che gli immigrati hanno diritto a votare nelle elezioni municipali solo a condizione che ai cittadini spagnoli sia concesso il medesimo diritto nei paesi da cui gli immigrati provengono: anche in questo caso, come nel caso del Portogallo e del Brasile, vige una sorta di criterio di reciprocità.

### **1.5. La lotta all'immigrazione illegale in Europa**

Il numero degli stranieri irregolari in Europa, per definizione, rappresenta un fattore di difficile conoscenza, proprio per la natura del fenomeno e per il fatto che gli immigrati irregolari, solitamente, sfuggono alle misurazioni ufficiali.

Ciò, tuttavia, non significa che essi non lascino alcuna traccia di sé: tale “tracce” possono essere acquisite, ad esempio:

- dai dati dei diversi enti governativi impegnati a contrastare la posizione di irregolarità di questi soggetti;
- dai procedimenti di gestione delle sanatorie;
- dai dati raccolti dalle ONG che si occupano di immigrazione<sup>28</sup>.

Una rilevazione del 2008 ha classificato le diverse stime europee in stime di media (in giallo) e di bassa qualità (in arancione), riportando per ogni Paese una stima di minimo (grigio) ed una di massimo (nero).

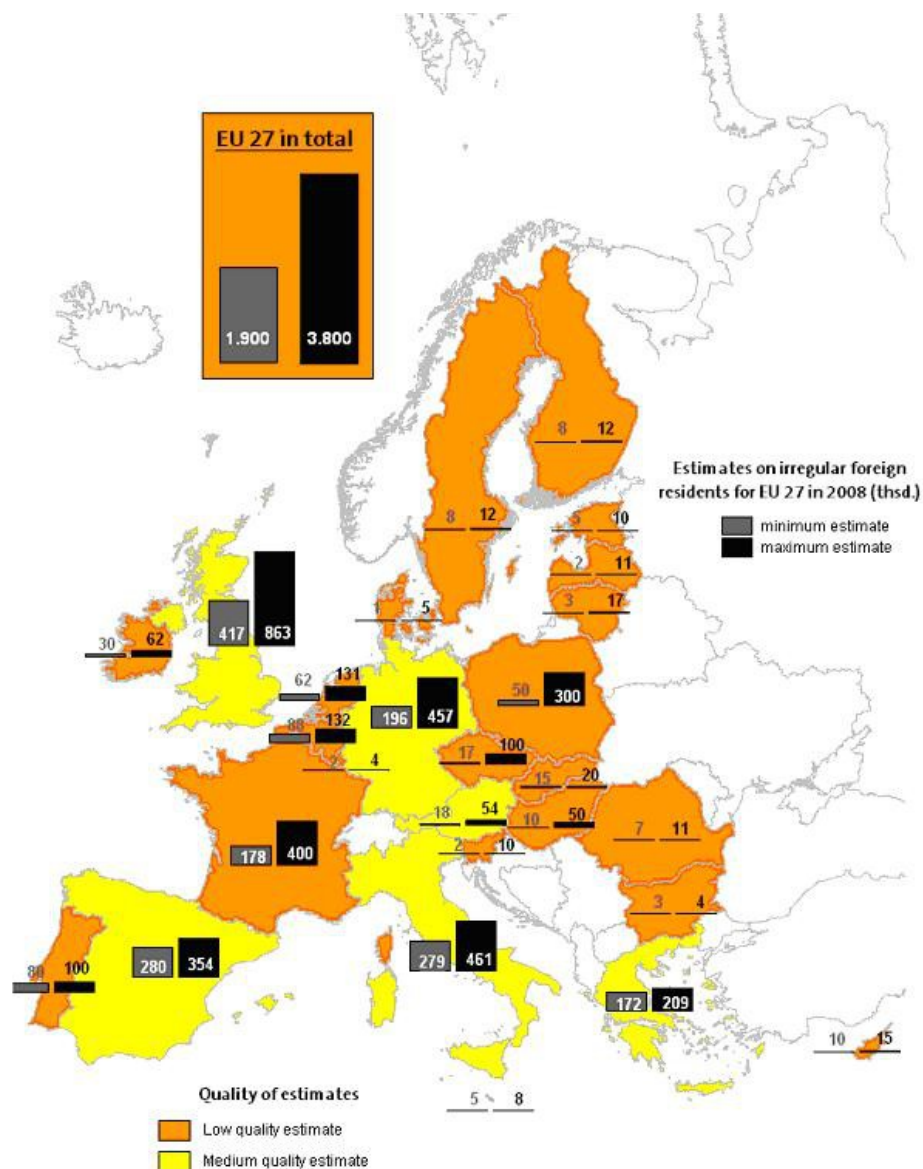
---

spagnola e padre straniero, cui prima era stata negata la cittadinanza. S. Versari, *Le politiche migratorie nei paesi occidentali*, op. cit.

28F. Fasani, *Quanti sono gli immigrati irregolari in Europa?*, 16 giugno 2010, [www.neodemos.it](http://www.neodemos.it)



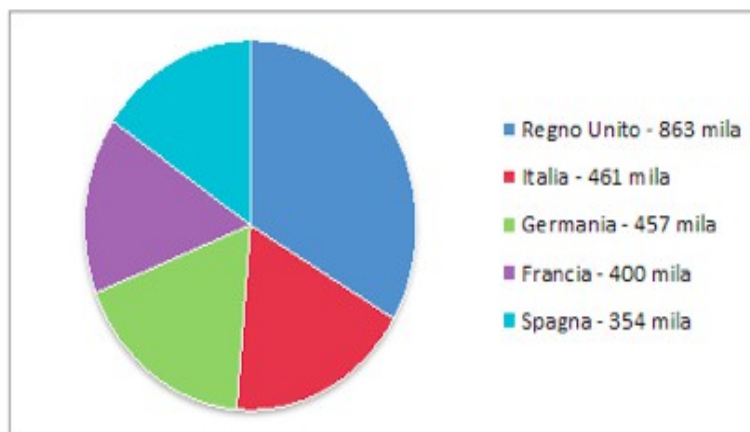
**Fig. 1. Stime della presenza irregolare in Europa, 2008**<sup>29</sup>.



Secondo quanto è emerso da questa indagine i Paesi che posseggono il maggior numero di immigrati irregolari sono: Regno Unito con 863 mila unità, Italia con 461 mila, Germania con 457 mila, Francia con 400 mila e Spagna con 354 mila: in questo modo, gli irregolari in europea sarebbero tra l'1,9 ed il 3,8 milioni di persone, circa lo 0,4–0,8% della popolazione totale e al 7–13% della popolazione immigrata regolare.

<sup>29</sup>Fonte: V. Kovacheva e D. Vogel, *The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates*, 2009.

**Grafico 6.** I Paesi europei con maggiori immigrati irregolari



Se, invece, effettuiamo un'altra operazione e prendiamo in considerazione la percentuale di immigrati irregolari sul totale dell'immigrazione regolare (utilizzando il valore medio tra la stima di massimo e di minimo della popolazione irregolare), emerge un altro interessante scenario: i cinque Paesi con la presenza più rilevante di irregolari sono Grecia e Portogallo (21%), Regno Unito (17%), Olanda (14%) e Italia (13%).

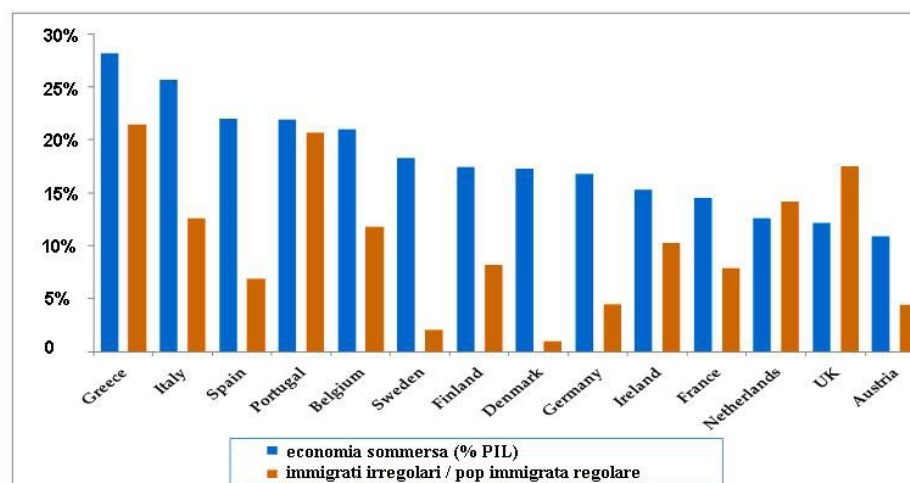
Agli ultimi posti della nostra classifica si situano, invece, Danimarca e Svezia (2%), Germania (6%), Austria (7%) e Spagna (8%).

Sono proprio i Paesi che hanno popolazioni immigrate più numerose a registrare, allo stesso tempo, le più alte percentuali di immigrati irregolari, poiché è proprio la dimensione del fenomeno a rendere più complesso il mantenimento del controllo.

Allo stesso tempo, gli esperti del settore ipotizzano che anche i Paesi di più recente immigrazione possano avere un numero maggiore di irregolari, proprio perché la velocità del manifestarsi del nuovo fenomeno non hanno permesso di mantenerlo entro i confini della regolarità.

Inoltre, è stato ipotizzato che ci sono più irregolari nei Paesi che possiedono ampi settori di economia sommersa.

**Grafico 7.** Presenza irregolare, popolazione immigrata regolare ed economia sommersa <sup>30</sup>.



Queste naturalmente sono ipotesi e stime che non possono essere totalmente affidabili, anche se il margine di errore è davvero minimo.

Anche se la presenza della popolazione immigrata irregolare è di difficile stima, sono state predisposte misure atte al suo contrasto ed alla conseguente regolarizzazione, in particolare al fine di combattere la tratta di esseri umani.

Nei casi di alcuni immigrati, la prospettiva dell'illegalità rappresenta l'unica soluzione possibile a causa dell'adozione, da parte degli Stati Europei, di misure sempre più restrittive sull'ingresso e sul soggiorno.

<sup>30</sup> Fonte: V. Kovacheva e D. Vogel, *The size of the irregular foreign resident population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: aggregated estimates*, 2009.

È stato osservato che l'attivazione di suddette restrizioni normative sui flussi in entrata non costituiva la soluzione migliore, poiché favoriva (e favorisce tutt'oggi) l'immigrazione illegale di questi soggetti che erano stati respinti.

Un immigrato, infatti, riesce ad immigrare illegalmente mediante l'elusione dei controlli alle frontiere, varcando illegalmente i valichi di accesso, o mediante la presentazione di documenti di viaggio falsi: in quest'ultimo caso non si incorreva solo nell'ingresso irregolare ma anche nel soggiorno irregolare.

Tuttavia, viene considerato immigrato irregolare anche colui che, precedentemente, era entrato nello Stato in maniera regolare, ma poi ha scelto di prolungare la propria permanenza anche dopo la fine della validità dei propri documenti di soggiorno.

Nell'ultimo anno sono emerse, in merito a quest'ambito, altre due problematiche:

- il “traffico illecito di persone”, ovvero l'assistenza che viene fornita, da terze persone, allo straniero per l'attraversamento clandestino delle frontiere, in modo da favorirne l'ingresso illegale in un Paese;
- la “tratta di esseri umani”, ovvero lo sfruttamento di un immigrato indipendentemente che esso fosse arrivato illegalmente o legalmente nel Paese <sup>31</sup>.

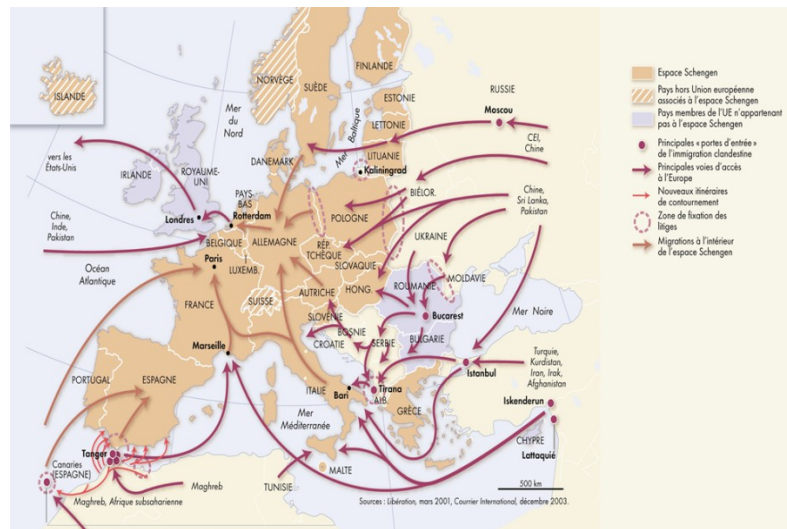
In questi casi la lotta all'immigrazione irregolare è rivolta sia ai soggetti che si occupano del trasporto irregolare di immigrati oltre i confini di uno Stato, sia ai datori di lavoro che assumono manodopera irregolare. Le misure relative alla lotta all'immigrazione irregolare hanno rappresentato un ambito d'azione molto complesso poiché le competenze in merito sono suddivise tra i singoli Stati e l'Unione Europea, anche se nella maggior parte dei casi, la disciplina dell'ingresso degli stranieri, dei controlli di frontiera, dei permessi di soggiorno e dei visti è ancora lasciata alla giurisprudenza propria di ogni Paese.

L'ultimo riferimento comunitario normativo in questa materia è identificato nel Trattato di Lisbona che attribuiva al Consiglio la competenza nell'adottare misure di tal genere, che, in presenza di immigrazione e soggiorno irregolari, potevano prevedere anche l'eventuale rimpatrio. Agli Stati membri, invece, è stata concessa la possibilità di introdurre nei propri ordinamenti giuridici tali disposizioni compatibili.

---

<sup>31</sup>Nascimbene B., *Immigrazione, frontiere esterne e diritti umani. Profili internazionali, europei ed interni*, Teso editore, 2009.

**Fig. 2. I flussi dell'immigrazione irregolare**



## Secondo capitolo

### L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA COMUNITARIA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

#### **Premessa**

L'immigrazione rappresenta un fenomeno molto importante e molto complesso al tempo stesso con cui non solo i Governi nazionali si trovano a dover fare i conti ogni giorno, ma anche la stessa Unione Europea che, dopo un percorso di riforma fortemente travagliato è riuscita a definire una politica comune in materia di immigrazione che, tuttavia, ad oggi risulta ancora fortemente incompleta.

Esperti ed economisti hanno cercato di andare al di là dell'impatto politico e sociale che i flussi migratori generano nel Paese di accoglienza concentrandosi sull'impatto economico che questi immigrati hanno generato.

In primis, la presenza di immigrati genera notevoli cambiamenti nell'ambito del mercato del lavoro, poiché produce una forte competitività tra lavoratori nazionali e stranieri, soprattutto per le mansioni che richiedono un basso livello di qualificazione professionale e per quei mercati in cui i salari sono più flessibili.

Di questa dinamica ne risente fortemente sia il mercato del lavoro che la nascente politica migratoria. In quest'ultimo caso, infatti, occorre precisare che in presenza di un controllo efficace delle frontiere e di un meccanismo di selezione degli immigrati sulla base di competenze professionali è possibile controllare l'influenza che gli immigrati hanno sul sistema economico ed occupazionale; allo stesso modo, in presenza di un'immigrazione clandestina vi possono essere squilibri nel mercato del lavoro poiché gli immigrati clandestini andranno ad alimentare in lavoro in nero <sup>32</sup>.

Un significativo impatto sul mercato del lavoro è attribuito anche alle regolarizzazioni occupazionali, all'inserimento sociale, alla formazione professionale: tutti fattori che, infatti, possono ugualmente influenzare l'occupazione degli immigrati.

---

32CNA-Caritas, *Immigrazione e imprenditorialità, realtà attuale e prospettive di sviluppo*, Nuovo Anteaem, Roma, 2003.

E' indispensabile, inoltre, individuare la tipologia di immigrato che oltrepassa i nostri confini, poichè è possibile ottenere diversi impatti economici se a emigrare è un soggetto senza alcuna qualifica o se a emigrare è un soggetto altamente qualificato.

L'immigrazione, inoltre, influenza anche le scelte produttive delle imprese, poiché la presenza di un ingente manodopera porta le imprese a promuovere attività produttive tradizionali e a bassa intensità di capitale, che tuttavia potrebbero rivelarsi meno vantaggiose in presenza di una diminuzione della disponibilità di lavoro.

Viceversa, in presenza di una minore disponibilità di lavoro l'impresa tenderebbe a investire in settori più efficienti e con maggiore intensità di capitale. Tale dinamica influisce, di conseguenza, anche i livelli salariali e occupazionali.

L'analisi del mercato del lavoro, della flessibilità dei salari e delle politiche migratorie effettuato in Italia ha permesso di rilevare, anche in questa realtà economica, l'emergente competitività tra lavoratori stranieri e lavoratori italiani, soprattutto in presenza di lavori poco qualificati.

In particolare, tali inefficienze sono generate dalla concomitanza di alcune criticità, come ad esempio una politica di immigrazione inefficace nella selezione degli ingressi che ha trovato disaccordi tra Governo, Regioni e datori di lavoro; l'elevato tasso di disoccupazione; l'alta incidenza del lavoro informale e la mancanza della ristrutturazione produttiva delle imprese: tale mancanza, come detto precedentemente, è stata generata dalla eccessiva presenza di manodopera straniera.

Nell'analisi dell'impatto economico dell'immigrazione occorre tenere in considerazione anche le caratteristiche dei migranti, i quali sono prevalentemente non qualificati e privi di competenze elevate o titoli di studio, concentrati nel settore dell'agricoltura, dell'industria tradizionale e dei servizi e impiegati nelle piccole e medie imprese non preferiscono non rinnovare il processo produttivo e limitare gli investimenti.

La competitività che emerge riguarda, *in primis*, i lavoratori poco qualificati, le donne e i giovani.

Essa è accompagnata da un altro effetto, ovvero il rallentamento della modernizzazione produttiva che genera, a sua volta, una disoccupazione tecnologica: in sostanza ciò che si trova in Italia, ed in altri Paesi come il nostro, è una manodopera poco qualificata e poco costosa che tende ad essere impiegata in circoli produttivi poco vantaggiosi ed impedisce la delocalizzazione della produzione. Pertanto, è emerso che l'immigrazione non incoraggia l'adeguamento della domanda di lavoro all'offerta nazionale.

Per ovviare a queste criticità è necessario, secondo anche quanto affermato in ambito comunitario, contrastare l'immigrazione irregolare e esercitare un forte controllo alle frontiere.

Accanto alle analisi che hanno rilevato l'impatto dell'immigrazione sul mercato del lavoro, gli esperti del settore hanno formulato anche un'analisi sull'impatto dell'immigrazione sullo sviluppo economico.

Per molto tempo, e tutt'ora oggi, molti si interrogano se i migranti siano "indispensabili allo sviluppo economico" o se, invece, siano un peso alla crescita e un fattore di riduzione del tasso di sviluppo.

Per capire a quale delle due affermazioni può essere ricondotta la nostra realtà occorre impostare l'analisi tenendo in considerazione due fattori fondamentali, ovvero i vincoli a cui è sottoposto il sistema produttivo ed il livello del capitale umano dei lavoratori stranieri.

Suddetta analisi, inoltre, mira a stabilire l'impatto degli immigrati nello sviluppo tecnologico e nell'ambito del reddito pro-capite, entrambe considerate delle dimensioni facenti parte dello sviluppo economico in tema di immigrazione.

Per quanto riguarda lo sviluppo tecnologico, gli esperti del settore hanno rilevato che la presenza di stranieri impiegati nei settori produttivi di questo ambito ha prodotto un impatto positivo per l'innovazione tecnologica. Tale tesi ha trovato conferme presso gli Stati Uniti ed è stata avvalorata dal fatto che la maggior parte dei ricercatori universitari e industriali nei settori dell'informatica e delle nuove tecnologie, sono di origine straniera, prevalentemente provenienti dal continente asiatico.

Tale ipotesi, tuttavia, non è condivisa da tutti ed è ancora oggetto di dibattito: in effetti, ciò che è indispensabile fare è promuovere una politica migratoria selettiva, che favorisca l'ingresso di lavoratori qualificati.

Per quanto riguarda l'ambito del reddito pro-capite è risaputo che esso è indice del livello di benessere della popolazione all'interno di un determinato paese.

Secondo un approccio esclusivamente dottrinale e tecnico, se tale indicatore è rapportato all'impatto che ha avuto l'immigrazione si evince che l'immigrazione "*ha un effetto positivo per la crescita del reddito pro-capite del paese di destinazione se il capitale umano dello straniero è superiore al capitale umano del nazionale, viceversa se è inferiore*"<sup>33</sup>.

Nella realtà europea, tuttavia, è stato osservato che l'immigrazione potrebbe ad una diminuzione del reddito pro-capite: tuttavia, tale riduzione è correlata all'aumento della popolazione.

---

33A. Venturini, *Le migrazioni e i paesi sudeuropei. Un'analisi economica*, UTET, Torino, 2001.



Allo stesso tempo, la diminuzione del reddito pro-capite è stata rintracciata nei redditi di particolari settori della popolazione, tra cui i migranti e i lavoratori nazionali poco qualificati.

## **2.1. I primi passi normativi: il Trattato di Roma**

Il Trattato di Roma<sup>34</sup>, che istituì la CEE, si occupò di disciplinare, dal punto di vista normativo, numerose materie che rappresentavano oggetto di interesse di tutti gli stati membri: nonostante il grande impegno prefisso l'organismo sovranazionale non aveva formulato alcun provvedimento in materia di politiche di immigrazione.

Questa materia, che riguardava precisamente ingresso, stabilimento, diritti, situazione giuridica e lavoro dei cittadini extracomunitari, rimaneva competenza esclusiva degli Stati membri.

La motivazione per cui le istituzioni comunitarie hanno deciso di non legiferare in merito all'immigrazione è suggerita dalla finalità prettamente economica dell'organismo, che ha deciso di avviare esclusivamente l'integrazione europea per realizzare il mercato unico: non si avvertiva la necessità di disciplinare in materia di immigrazione poiché la manodopera straniera presente nei territori della Comunità proveniva, prevalentemente, dagli Stati membri e ad essa venne assicurata la libera circolazione entro i confini dell'organismo<sup>35</sup>.

La politica dell'immigrazione, quindi, rimase nella sfera di competenza di questi ultimi, che detenevano in merito la potestà esclusiva di intervento politico e normativo.

Questo assetto, tuttavia, si rivelò ben presto inefficiente poiché, in più occasioni, si chiese alla Comunità di intervenire, sia direttamente che indirettamente, in merito a questa materia, nonostante gli Stati si siano sempre dimostrati contrari a realizzare una politica comune sul fronte immigrazione.

Un minimo riferimento alla materia era contenuto nel secondo comma dell'art. 59<sup>36</sup>, che stabiliva che il Consiglio avrebbe potuto estendere la disciplina sulla libera prestazione dei

---

34Il Trattato di Roma, denominato ufficialmente "Trattato che istituisce la Comunità economica europea" ha istituito la CEE ed è stato firmato a Roma il 25 marzo 1957, insieme al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Trattato Euratom).

35Il Trattato di Roma, impegnandosi a realizzare il mercato comune, prefissò 4 libertà fondamentali: la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali: di queste libertà la prima fu la più difficile da mettere in pratica, poiché incideva maggiormente sulle prerogative sovrane degli Stati membri.

servizi anche ai cittadini extracomunitari residenti entro i confini della Comunità: questa facoltà non venne mai esercitata e i cittadini stranieri dovettero limitarsi a godere di alcune libertà stabilite dal mercato comune, ovvero la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, cosa che determinò l'abolizione di ogni discriminazioni fondata sulla nazionalità. Pertanto, i cittadini di Paesi terzi potevano rivendicare alcune libertà, pur in assenza di una disciplina comunitaria specifica in materia di immigrazione che continuava a rimanere di competenza degli Stati membri <sup>37</sup>.

Questo equilibrio cominciò a vacillare intorno agli anni Settanta quando l'immigrazione di cittadini provenienti da Paesi terzi divenne un problema da dover gestire: in effetti, a causa della chiusura degli ingressi della Comunità all'immigrazione per motivi di lavoro emersero nuove modalità di ingresso irregolare

Al fine di far fronte a queste problematiche sociali e politiche del fenomeno dell'immigrazione, la Comunità decise di intervenire, salvaguardando le tradizionali facoltà esclusive degli Stati membri.

Il suo intervento, in effetti, si tradusse in due azioni: da un lato, il miglioramento del trattamento dei lavoratori extracomunitari da parte degli Stati membri, in merito all'integrazione sociale e, dall'altro, la predisposizione di forme di coordinamento per abbattere l'immigrazione e l'occupazione illegale.

In merito a questi due punti si mobilità, *in primis*, la Commissione che, nel 1978, presentò una proposta di avvicinamento delle legislazioni degli Stati membri: tale proposta non venne accettata e, pertanto, si risolse in un fallimento.

Considerato che la situazione richiedeva una soluzione imminente, la Comunità allora decise di riferirsi alle disposizioni contenute negli articoli 117 e 118 CEE, che le consentivano di adottare atti, come pareri e raccomandazioni, che non imponevano alcun obbligo agli Stati membri.

---

36L'articolo 59 stabilisce quanto segue: *“Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono gradatamente soppresse durante il periodo transitorio nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno della Comunità”*.

37L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003.

L'emanazione di suddetti atti rientrava nella facoltà stabilita dall'articolo 100<sup>38</sup> del Trattato che stabiliva che il Consiglio poteva emanare delle direttive per favorire il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati nell'ambito del funzionamento del mercato comune.

La prassi che emergeva da queste disposizioni mirava a conseguire un obiettivo specifico, seppur indirettamente, ovvero estendere e sviluppare molte competenze comunitarie anche in riferimento alla materia dell'immigrazione.

Raggiungere un obiettivo di tal genere era una soluzione indispensabile per il periodo, poiché era fortemente necessario predisporre sia un'azione comunitaria che legiferasse in materia di immigrazione.

L'unico ostacolo che si poneva, a questo punto, era la regola dell'unanimità richiesta per l'adozione degli atti del Consiglio: tale ostacolo non era facile da superare, poiché tutti gli Stati membri si sono sempre rifiutati di cedere alla Comunità parti di sovranità e di controllo in merito all'ingresso, al soggiorno e ai diritti dei cittadini provenienti da Paesi terzi.

Gli Stati membri, infatti, non vedevano di buon occhio l'eventuale realizzazione di un'unica normativa in tema di immigrazione, per via delle profonde divergenze esistenti tra di essi per quanto riguarda contenuti e metodi di azione.

La Comunità, tuttavia, nonostante questa iniziale ostilità non si scoraggiò e decise di imboccare questo percorso di riforma, formulando, nel 1974, *Risoluzione relativa a un programma di azione sociale*, in virtù della sua competenza in politica sociale: mediante tale documento gli Stati membri venivano invitati ad avviare una concertazione sulle proprie politiche di immigrazione nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi, al fine di migliorare la situazione dei lavoratori cittadini di Paesi terzi e realizzare una parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni di vita e di lavoro, di salario e per quanto riguarda il novero dei diritti economici.

Si stabilì che la concertazione legislativa dovesse essere avviata in alcuni ambiti specifici, ovvero ammissione, soggiorno, allontanamento e parità di trattamento dei lavoratori e dei loro familiari provenienti da Paesi terzi: tale concertazione mirava anche a eliminare o ridurre l'immigrazione illegale.

---

38L'articolo 100 stabilisce quanto segue: “*Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune. L'Assemblea e il Comitato economico e sociale sono consultati sulle direttive la cui esecuzione importerebbe, in uno o più Stati membri, una modificazione nelle disposizioni legislative*”.

La possibilità di formulare questi atti e avviare una collaborazione di questo tipo suggeriva la volontà della Comunità di voler definire una politica unitaria in tema di immigrazione.

La Commissione, in particolare, sosteneva fortemente questa soluzione e precisò il suo parere nel Libro Bianco del 1985, dove si stabilì il “*completamento del mercato interno*”.

Questo documento, infatti, legiferando in materia di libera circolazione delle persone, aveva stabilito la necessità di proporre sia un coordinamento in merito a ingresso, soggiorno e occupazione dei cittadini dei Paesi terzi sia la necessaria formulazione di una politica comunitaria uniforme in materia di visti <sup>39</sup>.

Nonostante i passi avanti che furono compiuti ancora, in quel periodo, non si riuscì ad attribuire alla Comunità una esclusiva competenza comunitaria in tema di immigrazione a causa della reticenza degli Stati membri di cedere a suddetto organismo parti di sovranità.

Questa situazione ha, quindi, impedito alla Comunità di adottare strumenti giuridici più efficaci, al fine di imporre obblighi giuridici agli Stati membri.

## **2.2. L’Atto Unico Europeo e gli accordi di Schengen**

Nonostante i passi avanti che furono compiuti in passato, ancora non era stata definita in ambito CEE un’unica politica di immigrazione e in quel periodo era fortemente prioritaria effettuare l’abolizione dei controlli alle frontiere interne anche per i cittadini extracomunitari, cosa che richiedeva allo stesso tempo il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne che separavano la Comunità dai Paesi terzi.

Era necessario, quindi, definire delle politiche coordinate in materia di visti, asilo e rifugiati, nonché dei controlli alle frontiere esterne: questa azione era indispensabile anche perché si voleva evitare che gli Stati membri, caratterizzati da politiche immigratorie più permissive e da un minor numero di controlli, avessero potuto attirare ingenti flussi di immigrati che, una volta avuto l’accesso al territorio comunitario, avrebbero potuto sfruttare la libertà di circolazione, aggirando le legislazioni degli Stati membri.

Per imboccare la strada che avrebbe portato a questi necessari cambiamenti, si decise di modificare il Trattato di Roma mediante la promulgazione dell’Atto Unico Europeo, avvenuta

---

<sup>39</sup>O. Rymkevitch, *Europa e immigrazione: verso l’adozione di un metodo aperto di coordinamento a livello Ue*. In *Diritto relazioni industriali*, Giuffrè, Milano, 2001.

nel luglio 1987: non furono ottenuti i cambiamenti sperati ma la Comunità ottenne l'impegno degli Stati membri a sviluppare tra loro forme di cooperazione intergovernativa.

In particolare, un piccolo cambiamento era identificato nell'articolo 13 dello stesso Atto che stabiliva che *“il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente Trattato”*.

In effetti, mediante questo documento, veniva data priorità all'obiettivo del conseguimento della libera circolazione delle persone, comunitarie e di cittadinanza di Paesi terzi, cosa che, tuttavia, non venne condivisa uniformemente da tutti gli Stati membri.

In effetti, tale principio è stato oggetto di contrastanti interpretazioni, poiché alcuni Stati membri sostenevano che tale diritto potesse essere riconosciuto solo ai cittadini comunitari e che era necessario controllare le frontiere, nonché l'accesso degli extracomunitari; allo stesso tempo, altri Stati membri intendevano espandere tale principio a tutti, sostenendo fortemente l'abolizione dei controlli alle frontiere interne <sup>40</sup>.

Alla fine, a causa di questi contrasti, gli Stati decisero di concedere ai cittadini extracomunitari solo il diritto di ingresso, considerato che i diritti di soggiorno e di accesso al lavoro erano prerogativa esclusiva dei cittadini europei: in questo modo essi hanno preservato le proprie competenze e decisero di gestire la materia mediante forme di cooperazione intergovernativa per quanto riguarda alcuni ambiti dell'immigrazione, ovvero i controlli, le misure giudiziarie e di polizia e l'asilo.

In questo modo, le forme di cooperazione intergovernativa, avviata dagli Stati, richiedeva il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, nonché la prevenzione e la repressione della criminalità.

Per favorire la cooperazione gli Stati membri, in accordo con le istituzioni comunitarie, decisero di istituire dei *“gruppi di lavoro”*: ognuno di essi era competente su determinate materie che sarebbero state oggetto di cooperazione. In quel periodo, pertanto, venne istituito:

- il *Gruppo TREVI*, nel 1975, che era costituito dai Ministri di Giustizia e dell'Interno degli Stati membri: esso aveva il compito di migliorare la cooperazione tra gli Stati membri in merito alla lotta al terrorismo, alla polizia e

---

40S. Giubboni, *Immigrazione e politiche dell'Unione Europea. Dal trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*. In *Giornale del diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, Franco Angeli, Milano, 2005.

alla sicurezza al fine di prevenire e reprimere sia la criminalità organizzata che l'immigrazione clandestina;

- il *Comitato per l'immigrazione*, nel 1986, che era costituito dai Ministri responsabili per l'immigrazione degli Stati membri: esso aveva il compito di elaborare politiche comuni per quanto riguarda l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi, mediante specifici atti di asilo;
- il Gruppo CIREFI, nel 1987, che era un forum di discussione dipendente dal Comitato: esso doveva occuparsi di suggerire le politiche in materia di gestione di flussi migratori legali e illegali, nonché delle procedure di controllo;
- il Gruppo di Coordinamento, nel 1988 a Rodi, che aveva il compito di coordinare i lavori relativi alla libera circolazione delle persone: esso doveva predisporre le misure da emanare, come ad esempio l'intensificazione dei controlli alle frontiere esterne e le condizioni di ingresso nell'area comunitaria.

Avere creato questi gruppi, testimoniando l'attività di collaborazione tra Stati, se da un lato evidenziava la volontà degli stessi di affrontare insieme il fenomeno migratorio, dall'altro, non ottenne i risultati sperati.

Nonostante la realizzazione di questa forma di collaborazione che coinvolgeva anche la Comunità, seppur in maniera indiretta, gli Stati membri erano ancora fortemente convinti a non cedere la sovranità in merito all'immigrazione alle istituzioni europee, pur consapevoli che proprio la realizzazione del mercato interno comportava uno spazio senza frontiere interne, nonché un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne<sup>41</sup>.

Dato che, giunti ormai a metà degli anni Ottanta, non fu possibile realizzare alcuna politica comunitaria in questa materia in sede comunitaria alcuni stati, ovvero Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi decisero, nel 1985, di fare del loro territorio uno spazio senza frontiere, denominandolo “*spazio Schengen*”<sup>42</sup>.

Successivamente altri Stati membri si aggiunsero a questo accordo, a partire dall'inizio degli anni Novanta, ovvero Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia.

---

41G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2006.

42L'appellativo Schengen deriva dal luogo in cui è stato firmato il relativo accordo, ovvero la cittadina di Schengen, in Lussemburgo, situato al confine con la Francia e la Germania.

Queste disposizioni, contenute nell'accordo, non riuscirono a delineare una disciplina completa circa l'ingresso e il soggiorno dei cittadini provenienti da Stati terzi, ma riuscirono a stabilire alcune norme comuni, relative all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, raggiungendo un importante obiettivo, ovvero quello della creazione di una frontiera esterna unica, unitamente ad una disciplina unitaria in materia di visti, diritto d'asilo e controllo alle frontiere esterne.

Queste ultime, in particolare, potevano essere attraversate solo mediante i valichi appositi e coloro che li attraversavano dovevano essere controllati per verificare se erano in possesso di un visto valido per l'ingresso nell'area Schengen.

Nei casi di soggiorni di breve durata (meno di 3 mesi) è previsto il rilascio di un visto che consente la circolazione in quell'area; allo stesso tempo, gli Stati membri devono legiferare in merito alle condizioni per la concessione di permessi di soggiorno di durata superiore ai tre mesi e per il diritto di accesso al lavoro.

L'Accordo, inoltre, istituisce il c.d. "*Sistema di Informazione Schengen*" – SIS - ovvero un archivio comune contenente le informazioni relative ad alcuni soggetti, nei casi di impedimento della concessione del visto tale segnalazione verrà ricompresa in questo sistema: esso, pertanto, rappresenta un importante strumento per il controllo delle frontiere e per la cooperazione di polizia <sup>43</sup>.

Al fine di potere avere validità effettiva, l'Accordo deve essere ratificato da ogni Stato membro che deve adeguare il proprio ordinamento interno alle sue disposizioni: questa operazione ha richiesto la revisione delle legislazioni sugli stranieri e sul diritto di asilo, nonché un processo di armonizzazione delle prassi e delle procedure burocratiche.

Allo Stato membro rimane la facoltà di concludere accordi con uno o più Paesi terzi per quanto riguarda la semplificazione dei controlli alle frontiere.

Gli Accordi di Schengen se da un lato hanno rappresentato uno strumento per creare un intervento comune in tema di immigrazione, dall'altro sono stati caratterizzati sia da restrittività che da lacune. Tra di esse sono stati rintracciati:

- l'assenza di qualsiasi disposizione che prevedesse un controllo giurisdizionale sul funzionamento degli Accordi;
- la mancanza di trasparenza, considerato che le decisioni del Comitato esecutivo non dovevano essere necessariamente pubblicati;

---

43A. Fiorenza, *Gli accordi di Schengen. Libertà di circolazione e regolamentazione dell'ingresso degli stranieri*, in *Affari sociali internazionali*, n. 3, 1998.

- la mancanza di controllo democratico da parte dei Parlamenti nazionali: questi ultimi, infatti, non dovevano essere necessariamente consultati o informati, tranne nei casi in cui gli Stati membri avessero istituito una procedura di controllo specifico.

Nonostante le lacune, gli Accordi hanno dato un grande contributo al processo di formazione normativa in sede comunitaria e in materia di immigrazione, poiché per la prima volta hanno permesso di avviare forme di cooperazione intergovernativa, caratterizzata da strumenti giuridici vincolanti.

Per tali motivi il successo di questi Accordi è suggerito dal fatto che essi possono essere considerati come una prima forma di intervento comune, anche perché rese cosciente tutta la Comunità che in merito a questo fenomeno non era più possibile promuovere interventi individuali ma era necessario avviare azioni collettive.

### **2.3. Il Trattato di Maastricht**

Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta si verificarono una serie di importanti cambiamenti geopolitici che a livello europeo fecero prepotentemente emergere il problema dell'immigrazione che avrebbe dovuto sfociare nell'unica soluzione tanto rimandata fino a quel momento: ovvero la realizzazione di una comune politica di immigrazione a livello comunitario: in effetti, il crollo dell'Unione Sovietica, la guerra in Jugoslavia e l'instabilità politica ed economica di molti Paesi a sud dell'Europa determinarono un aumento dei flussi migratori che avevano l'Europa come meta di riferimento.

Per ovviare a questa situazione di instabilità venne firmato il 7 febbraio 1992 il Trattato di Maastricht (denominato anche Trattato dell'Unione Europea – TUE), il quale disciplinava l'immigrazione mediante il Titolo VI (gli articoli di riferimento vanno dall'art. K.1 all'art. K.9).

Tale parte del trattato riguardava il terzo pilastro, ovvero la “Cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni”<sup>44</sup>: esso era dedicato, nell'ambito degli obiettivi dell'Unione, alla realizzazione della libera circolazione delle persone, che poteva essere conseguita

<sup>44</sup>Il primo pilastro era rappresentato dal “mercato comune europeo e dell'unione economica e monetaria”, mentre il secondo pilastro era rappresentato dalla “politica estera e sicurezza comune”.



mediante la cooperazione tra gli Stati membri all'interno dei settori che rappresentavano "questioni di interesse comune" nei quali gli Stati membri hanno un obbligo di cooperazione. La novità introdotta dal Trattato risiedeva nel fatto che esso collocò la collaborazione intergovernativa, avviata precedentemente dagli Stati membri, all'interno della nuova architettura istituzionale dell'Unione europea.

In questo modo le istituzioni comunitarie partecipano alla normativa Schengen che era stata realizzata e, allo stesso tempo, la politica di immigrazione europea divenne una questione normativa di pertinenza comunitaria. In merito a questa materia il processo decisionale diventa più trasparente e accentrato in seno al Consiglio dell'Unione <sup>45</sup>.

Nel nuovo Titolo VI del Trattato UE all'interno dell'articolo K.1 vengono elencate gli ambiti soggetti a disciplina legislativa da parte delle istituzioni comunitarie, ovvero le c.d. "questioni di interesse comune", che sono:

- la politica di asilo;
- le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli;
- la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi;
- le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;
- le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione;
- la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri;
- la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti;
- la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti;
- la cooperazione giudiziaria in materia civile;
- la cooperazione giudiziaria in materia penale;

---

45S. Bertini, *La politica europea in materia di immigrazione, asilo e libera circolazione delle persone: i rapporti con i Paesi terzi*. In T. Bonvinci, *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i trattati di Amsterdam e Nizza*, Giappichelli, Torino, 2003.

- la cooperazione doganale;
- la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale <sup>46</sup>.

Quindi, la disciplina di queste materie, contenute nel Titolo VI del Trattato UE, richiedeva ufficialmente la collaborazione degli Stati membri in seno al Consiglio GAI (Giustizia e Affari Interni), i quali tuttavia rimanevano pienamente sovrani delle rispettive politiche dell'immigrazione.

Suddetta collaborazione politica in materia si svolgeva, a partire da quel momento all'interno del quadro istituzionale europeo e, allo stesso tempo, accresceva il potere del Consiglio stesso che aveva la possibilità di avvalersi di adeguati strumenti giuridici di cooperazione, come ad esempio le “*posizioni comuni*” e le “*azioni comuni*”:

- le prime definivano l'approccio dell'Unione in merito ad una questione determinata e gli Stati membri, dal canto loro, avevano l'obbligo di conformare il loro ordinamento interno e la loro politica estera a quanto è stato deciso all'unanimità in sede di Consiglio;
- le seconde, invece, in qualità di atti giuridici vincolanti predisponivano un intervento operativo dell'Unione, che stabiliva gli obiettivi, i mezzi da mettere a disposizione, le condizioni di attuazione e la durata di tali interventi <sup>47</sup>.

Il Consiglio GAI, quindi, ha ottenuto un ruolo rilevante all'intero del processo decisionale del “terzo pilastro”, il quale a sua volta accoglie la cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri in materia di giustizia e affari interni: occorre, tuttavia, precisare che questa novità non ha determinato l'abbandono del metodo intergovernativo in senso ai tradizionali procedimenti comunitari.

---

<sup>46</sup>Secondo quanto afferma l'articolo K.2, la cooperazione tra gli Stati membri all'interno di questi ambiti di interesse comune doveva avvenire “*nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e della Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951*”.

<sup>47</sup>Accanto alle posizioni comuni e le azioni comuni, le istituzioni comunitarie avevano previsto anche le “*Convenzioni*”: esse venivano adottate dal Consiglio, avevano portata vincolante e dovevano essere ratificate dagli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

Più che altro si è verificata una leggera limitazione del ruolo istituzionale della Commissione europea, del Parlamento europeo e della Corte di Giustizia, in virtù della vocazione intergovernativa della procedura di cooperazione in merito alle nuove questioni di “interesse comune”.

Accettando un impianto giuridico di tal genere gli Stati membri hanno cercato di salvaguardare la loro autonomia normativa, soprattutto per quanto riguarda la natura della materia strettamente legata alle competenze interne.

Non rientravano all'interno del “terzo pilastro” le «misure relative all'entrata e alla circolazione delle persone nel mercato interno, come previsto dall'articolo 100 C», che vennero previste nell'ambito della Comunità europea, e quindi nell'ambito del “primo pilastro”.

Sudette misure stabilivano che i cittadini di alcuni Paesi terzi, per attraversare le frontiere esterne degli Stati membri ed accedere per un breve periodo alla Comunità, dovevano essere in possesso di un visto: in questo modo veniva previsto un modello uniforme di visto <sup>48</sup>.

L'unica lacuna che era stata individuata all'interno del Trattato di Maastricht riguardava la non previsione di collegamenti con gli Accordi di Schengen: l'unico riferimento in merito era stato identificato nell'articolo K.7 TUE, il quale si limitava ad affermare che *“le disposizioni del presente Titolo non ostano all'instaurazione o allo sviluppo di una cooperazione più stretta tra due o più Stati membri, sempre che tale cooperazione non sia in contrasto con quella prevista nel presente Titolo né la ostacoli”*.

Nel momento in cui il Trattato è entrato in vigore l'efficacia del terzo pilastro GAI non è stata particolarmente rilevante a causa di alcuni problemi emersi in quel periodo, come ad esempio la difficoltà di adottare decisioni all'unanimità, il carattere non vincolante della maggior parte delle disposizioni adottate (come nel caso di risoluzioni, raccomandazioni e conclusioni), i dubbi sull'efficacia giuridica dei nuovi atti giuridici, quali posizioni e azioni comuni, nonché la lentezza del processo di ratifica delle convenzioni internazionali da parte degli Stati membri <sup>49</sup>.

Nonostante ciò, il Trattato, e le novità che ha attuato, hanno permesso di conseguire il consolidamento di tutti quei processi cooperativi che, fino a quel momento, erano stati oggetto di una prassi operativa disomogenea e, allo stesso tempo, ha previsto un

---

<sup>48</sup>Tale misura, inoltre, stabiliva che il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, deliberasse all'unanimità e, poi, a partire dal 1996 a maggioranza qualificata.

<sup>49</sup>G. Romeo, *L'immigrazione extra-UE fra politica e diritto nell'Unione europea*, in *Comunità internazionale*, Editoriale scientifica Srl, Fascicolo 4, 2002.

coinvolgimento delle istituzioni comunitarie all'interno della materia di immigrazione, anche se con qualche limitazione <sup>50</sup>.

## 2.4. Il Trattato di Amsterdam e di Nizza

La disciplina relativa all'immigrazione fu sottoposta ad una significativa svolta giuridica solo in seguito alla stipulazione del Trattato di Amsterdam, avvenuta il 2 ottobre 1997, che determinò la “comunitarizzazione” della disciplina stessa, che passò dalla sfera dell'area intergovernativa alla competenza comunitaria vera e propria.

Il Trattato, infatti, ha “comunitarizzato” la materia dell'immigrazione in merito a visti, asilo e alle politiche connesse con la libera circolazione delle persone: tali ambiti sono stati inseriti all'interno del nuovo Titolo IV del Trattato CE (gli articoli di riferimento vanno dall'art. 61 all'articolo 69).

In questo modo, e con il consenso degli Stati membri, le materie connesse all'immigrazione sono state trasferite dal “terzo” al “primo pilastro”, mentre il “vecchio” Titolo VI del Trattato UE venne riservato alla “Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale” (gli articoli di riferimento andavano dall'art. 29 all'articolo 68).

In questo modo, la materia relativa all'immigrazione costituì una competenza concorrente tra istituzioni comunitarie e Stati membri e venne inserita tra i nuovi obiettivi dell'art. 2 TUE: la sua regolamentazione rappresentava una misura necessaria per “*conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*”.

L'integrazione comunitaria del Titolo IV e la cooperazione intergovernativa del Titolo VI vengono perfettamente collocate nel nuovo quadro disegnato ad Amsterdam: tali materie non implicavano concorrenza o rivalità tra le istituzioni e gli Stati, poiché intendevano

---

50S. Bertini, *La politica europea in materia di immigrazione, asilo e libera circolazione delle persone: i rapporti con i Paesi terzi*, op. cit.

raggiungere il medesimo obiettivo, ovvero la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia <sup>51</sup>.

Occorre, tuttavia, precisare che il processo di “comunitarizzazione” può essere considerato come il risultato del compromesso avviato tra quei Paesi che intendevano proseguire verso la creazione di quello spazio e quei Paesi che si erano dimostrati più ostili, ovvero Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, che hanno manifestato la volontà di mantenere la materia dell’immigrazione nella cooperazione avviata a livello intergovernativo.

Un’altra importante novità introdotta dal Trattato di Amsterdam è identificata nell’integrazione degli Accordi di Schengen nel contesto comunitario, mediante uno specifico Protocollo allegato: in questo modo si decise di porre l’obiettivo che perseguivano gli Accordi, ovvero la libera circolazione delle persone, all’interno dei Trattati comunitari.

Le materie che sono state trasferite al “primo pilastro” ed entrate a far parte del nuovo Titolo IV prevedevano anche la competenza del Consiglio ad adottare:

- misure volte a garantire, in conformità all'articolo 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;
- misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri;
- misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi;
- misure in materia di asilo;
- misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati;
- misure in materia di politica dell'immigrazione in alcuni specifici settori, quali le condizioni di ingresso e soggiorno e le norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare e immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;
- misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.

---

51L. Delgado, *La politica dell'immigrazione*, In S. Fabbrini e F. Morata, *L'Unione europea: le politiche pubbliche*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

Gli Stati membri hanno acconsentito di estendere anche a questi ambiti la competenza comunitaria: tale passaggio, tuttavia, non fu immediato ma caratterizzato da due fasi: la prima fase, denominata “periodo transitorio” ebbe una durata di 5 anni e fu ricompreso tra il 1999 e il 2004<sup>52</sup>.

Durante questo periodo si stabilì: che le delibere relative all’immigrazione dovessero essere adottate mediante l’unanimità del Consiglio e di tutti gli Stati membri; che il potere di iniziativa venisse condiviso tra Commissione e Stati membri che avevano la possibilità di presentare proposte, sulle quali, previa consultazione del Parlamento europeo, doveva pronunciarsi il Consiglio.

Durante questa prima fase venne, quindi, introdotto il meccanismo dell’unanimità che, pur temporaneamente, ha rappresentato una deroga rispetto al sistema decisionale comunitario, basato sul meccanismo della maggioranza qualificata.

Dopo questi 5 anni, intervenne la seconda fase durante la quale intercorsero importanti cambiamenti: il potere di iniziativa, in materia di immigrazione, venne esclusivamente attribuito alla Commissione e non più condiviso con gli Stati membri, i quali potevano inviarle delle proposte, che potevano essere rigettate o sottoposte al Consiglio<sup>53</sup>.

Un’altra novità fu la possibilità di associare la procedura di codecisione ai settori indicati dal Titolo IV: tale procedura richiedeva l’adozione degli atti (delibere) mediante la maggioranza qualificata del Consiglio, nonché un ruolo incisivo del Parlamento europeo. È importante che suddette delibere venissero adottate con il consenso unanime degli Stati membri.

Furono, tuttavia, rintracciate delle limitazioni relative all’attuazione delle misure della materia dell’immigrazione:

- nei settori riguardanti asilo e sfollati, il Trattato prevedeva l’adozione di «norme minime»;
- l’adozione di suddette misure, relative anche alla condizione dei cittadini stranieri, non furono da ostacolo per gli Stati membri che potevano mantenere

---

52G. Licastro, *Dalla cooperazione intergovernativa a trattato costituzionale. L’evoluzione della politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, fasc. 1, 2006.

53U. Melotti, *La comunitarizzazione delle politiche di immigrazione a dieci anni da Maastricht*, in *Affari sociali internazionali*, n.2, 2003.

le proprie disposizioni nazionali purchè compatibili con il presente trattato e con gli accordi internazionali;

- il principio di sussidiarietà venne sempre mantenuto come punto di riferimento, soprattutto in assenza di una competenza esclusiva della Comunità.

In particolare, la Comunità stessa può intervenire solo se si verificano alcune particolari condizioni, ovvero solo se *“gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”*.

Tuttavia, è stato precisato che tali misure possono essere adottate nell'ambito della competenza comunitaria solo se non ostacolano la responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna, secondo quanto è stabilito dall'art. 64 TCE - Titolo IV.

In materia di immigrazione, nonostante i grandi cambiamenti intercorsi, si verificò l'attuazione di un regime di integrazione differenziata di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca che scelsero di attivare una regolamentazione differente a quella contenuta nel Titolo IV TCE e adottata da tutti gli altri Stati membri.

Le disposizioni formulate da Gran Bretagna e Irlanda in materia di immigrazione, infatti, furono stabilite all'interno di un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam; mediante tale atto, essi decisero di non adottare le misure riguardanti i settori compresi dal Titolo IV.

La Danimarca, invece, scelse di non partecipare ai lavori del Consiglio nelle materie indicate dal Titolo IV TCE: quindi, nessuna decisione in materia, nessuna norma e nessuna disposizione di eventuali accordi conclusi sulla base del Titolo IV sarebbe stata per essa vincolante.

Tuttavia, il processo di “comunitarizzazione”, attuato dal Trattato di Amsterdam, e caratterizzato dal processo decisionale e da una “geometria variabile”, fu oggetto di critiche poiché definito come incompleto.

Al pari delle critiche, vennero formulati anche dei riconoscimenti positivi nei confronti del Titolo IV del Trattato CE, che venne considerato come una vera e propria base giuridica mediante la quale creare e sviluppare la futura politica migratoria europea.

Successivamente, il 1° febbraio 2003, entrò in vigore il Trattato di Nizza, che modificò considerevolmente i Trattati CE e UE.

Le modifiche attuate mediante riforme istituzionali riguardarono alcuni importanti fattori in materia di immigrazione, ovvero la ponderazione dei voti in seno al Consiglio e l'estensione del criterio della maggioranza qualificata nelle procedure decisionali anche alla luce delle conseguenze dell'allargamento dell'Unione<sup>54</sup>.

Le modifiche che hanno riguardato il Titolo IV TCE hanno coinvolto, principalmente, la materia relativa all'asilo politico, per la quale si prevedeva l'applicazione della procedura di codecisione.

Tale procedura di codecisione venne successivamente estesa ad altri ambiti in materia di immigrazione: infatti, è significativa la Dichiarazione relativa all'articolo 67 del Trattato di Nizza mediante la quale gli Stati membri espressero il loro consenso affinché nella decisione che il Consiglio dovrà adottare all'unanimità in alcuni settori, come ad esempio immigrazione e soggiorno irregolare, rimpatrio, libertà di circolazione degli stranieri nella Comunità per un periodo inferiore a tre mesi, potesse essere applicata la procedura di codecisione, regolata dall'art. 251 TCE.

In seguito alla Decisione del Consiglio n. 927 del 2004 si stabilì che suddetta procedura di codecisione venisse applicata in altri ambiti, ovvero per l'adozione di misure volte a limitare i controlli sulle persone all'atto di attraversamento delle frontiere interne, per le procedure da seguire per i controlli alle frontiere esterne, per definire le condizioni secondo le quali i cittadini dei Paesi terzi possono spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi, per la promozione degli sforzi degli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze della loro accoglienza, nonché in merito agli atti in materia di immigrazione e soggiorno irregolari, compreso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

La procedura relativa alla delibera all'unanimità veniva riservata alla materia dell'immigrazione economica: proprio il mantenimento di questo meccanismo decisionale continuò a rappresentare un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi comunitari, soprattutto all'interno dell'Europa allargata dove l'ingente numero di Stati membri può generare difficoltà nel raggiungimento del consenso.

---

54S. Quadri, *Prospettive di evoluzione della condizione dei migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, in *Comunità internazionale*, Editoriale scientifica, n. 2, 2005.



## 2.5. Il Trattato di Lisbona

Secondo quanto detto finora, è possibile osservare che l'evoluzione delle competenze dell'Unione europea in materia di immigrazione è stata molto incompleta fino alla realizzazione del Trattato di Lisbona, il quale ha riavviato il processo di riforma, che per molto tempo è proseguito tra slanci e battute di arresto.

Il Trattato, infatti, è stato firmato il 13 dicembre 2007: esso non rappresentò un Trattato autonomo, destinato a sostituire quelli precedenti, ma un Trattato che ha apportato delle importanti modifiche sia al *Trattato sull'Unione europea – TUE* - ed al *Trattato che istituisce la Comunità europea – TCE* -, che venne rinominato in *Trattato sul funzionamento dell'unione - TFUE*.

Aldilà delle modifiche relative alla struttura dei precedenti Trattati ed alle modifiche istituzionali e procedurali, l'analisi in questa sede si concentrerà sul nuovo modo di concepire lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che rappresenta un elemento molto importante la cui portata è tale da coinvolgere anche la materia dell'immigrazione.

In particolare, in seguito all'abolizione della struttura in pilastri si verificò lo spostamento della disciplina relativa alla cooperazione penale e di polizia all'interno del Titolo V del TFUE, che da quel momento fu riservato allo *Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia*: all'interno di questo ambito l'Unione ha il compito di predisporre una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, sulla base di principi di solidarietà tra Stati membri ed equo trattamento nei confronti dei cittadini dei paesi terzi.

Aver previsto, in maniera esplicita, la volontà di realizzare una politica comune in materia di immigrazione ha rappresentato un importante passo avanti: infatti, mediante questo Trattato, l'Unione non doveva limitarsi a formulare in questo ambito esclusivamente le norme minime. Questa limitazione, pertanto, escludeva in passato e in maniera definitiva la possibilità di avviare qualunque tentativo di armonizzazione, lasciando la possibilità di intervenire in questa materia solo alla discrezionalità degli Stati membri <sup>55</sup>.

Il Trattato di Lisbona, quindi, stabilì che la procedura legislativa da attuare in materia di politica di immigrazione prevedeva il meccanismo della maggioranza qualificata: tale meccanismo doveva essere applicato per qualunque regolamento, direttiva o decisione da parte del Parlamento europea e del Consiglio su proposta della Commissione.

---

55B. Nascimbene e A. Lang, *Il trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in *Il corriere giuridico*, 2008.

Avere esteso questa procedura di codecisione anche al settore dell'immigrazione ha generato notevoli vantaggi:

- ha permesso di superare le obiezioni generate dal deficit democratico dell'Unione, grazie al maggiore coinvolgimento sia del Parlamento europeo che di quelli nazionali;
- ha permesso di abbattere la tradizionale regola dell'unanimità, la cui applicazione aveva generato ritardi nello sviluppo di una politica europea di immigrazione, a causa della difficoltà di ottenere il consenso di tutti gli Stati, soprattutto se si tratta di una materia rientrante nella sfera della sovranità nazionale;
- ha permesso di conseguire un rafforzamento del ruolo della Corte di giustizia, assicurando sia tutela giurisdizionale sia nel trattamento tra cittadini comunitari e non comunitari e sia nel processo di interpretazione del diritto comunitario<sup>56</sup>.

In particolare, la tutela giurisdizionale e dei diritti fondamentali fu resa possibile grazie all'adesione dell'Unione alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – CEDU* e alla *Carta dei diritti fondamentali* le quali hanno avviato un sistema multilivello di protezione in merito al rispetto della vita privata e familiare, al principio di non discriminazione, al diritto d'asilo e alle garanzie procedurali contro l'espulsione: in questo modo, si è verificato un ampliamento della sfera di protezione di tutti quei cittadini extracomunitari che soggiornavano all'interno dei territori dell'Unione.

In merito, invece, alle forme di integrazione differenziata che hanno caratterizzato in passato la politica comune in materia di immigrazione e che hanno coinvolto Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, il Trattato di Lisbona decise di estendere tale *diritto di opting out* anche all'intero spazio di libertà, sicurezza e giustizia e della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, abito finora escluso da tale meccanismo di flessibilità<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup>Inoltre, proprio l'adesione dell'Unione alla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – CEDU* – ha imposto con maggior vigore l'obbligo di rispettare e promuovere i diritti e le libertà fondamentali in tutti i settori che rientrano nella sfera della sua competenza. Il rispetto di questi diritti e libertà fondamentali fu favorito anche dall'adesione, da parte dell'Unione, alla *Carta dei diritti fondamentali*, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000: tale atto ha facilitato l'applicazione di questi diritti anche per la Corte di Giustizia e il Tribunale di primo grado che, pur non essendo giudici specializzati in materia di tutela dei diritti umani, riuscirono a utilizzare la Carta come parametro di giudizio per la tutela dei diritti fondamentali.

<sup>57</sup>C. Favilli, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione*, in *Dir. imm. citt.*, n. 2, 2010.

Per quanto riguarda, invece, la ripartizione di competenze tra l'Unione e gli altri Stati membri in materia di immigrazione si stabilì che suddetta materia fosse di competenza concorrente e che tali atti giuridicamente vincolanti potessero essere adottati sia a livello nazionale che a livello comunitario.

Tuttavia, si stabilì che gli Stati membri non potessero più esercitare la loro competenza a partire dal momento in cui l'Unione ha esercitato la propria: questo presupposto richiese una migliore definizione delle rispettive competenze, rispetto a quanto era stato stabilito nei Trattati precedenti.

Ciò permise di stabilire più chiaramente in merito a questa materia la reale base giuridica dell'azione dell'Unione, ponendo fine alle possibili incertezze relative al fondamento giuridico degli atti adottati in questo ambito.

Tuttavia, nonostante questi cambiamenti, continuarono a rimanere escluse dalla competenza dell'Unione sia la politica di integrazione sia la determinazione del volume di ingresso dei cittadini di Paesi terzi.

Al di là di queste limitazioni, non furono rintracciati altri ostacoli giuridici per lo sviluppo, in seno all'Unione, di una politica mirante a realizzare un'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di immigrazione, nonché un alto livello di protezione dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini di Paesi terzi.

Il Trattato di Lisbona, quindi, ha realizzato un impianto istituzionale che ha rilanciato la politica comunitaria in materia di immigrazione, poiché, oltre ad ampliare le competenze dell'Unione in questa materia, ha ripartito al meglio le competenze con gli Stati membri, delineando una omogenea cornice giuridica mirante a migliorare la disciplina esistente.

I nuovi obiettivi che ha stabilito l'Unione e che hanno riguardato lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, rappresentano, ad oggi, il punto di riferimento poiché si collocano in un rapporto di continuità con le prime strategie politiche e traducono un approccio equilibrato per la gestione dei flussi migratori: suddetto approccio equilibrato è stato definito mettendo al primo posto le esigenze di sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali.

In particolare le esigenze di sicurezza e di controllo alle frontiere rappresentarono degli obiettivi prioritari per il famoso Programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo il 10 e 11 dicembre 2009, che stabilì l'importanza di avviare una politica comune che si occupasse di immigrazione e integrazione.

Anche questo intervento era mirato a migliorare la coerenza tra i settori d'intervento e a far fronte alle nuove sfide che l'Unione è chiamata ad affrontare, soprattutto in vista dei nuovi eventi politici che si sono verificati nell'ultimo decennio.

Tutte le istituzioni, sia quelle nazionali che quelle comunitarie, sono chiamate a sfruttare i vantaggi offerti dal Trattato di Lisbona al fine di rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia: proprio dalla gestione di suddetto spazio è possibile migliorare la politica migratoria sviluppata.

Tale politica risulta essere arricchita anche dal Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, che mira a limitare l'immigrazione clandestina e a rafforzare lo *status* di quei cittadini extracomunitari che risiedono all'interno del territorio dell'Unione.

## **2.6. Le nuove linee guida in materia di immigrazione**

In seguito alla promulgazione del Trattato di Lisbona l'Unione europea è riuscita ad avvicinarsi maggiormente ad un obiettivo che rincorre da tempo, ovvero la realizzazione di una politica migratoria europea mirante a gestire l'immigrazione regolare e combattere quella irregolare.

La corretta gestione dei flussi migratori ha richiesto anche la predisposizione di strumenti giuridici di tutela e di equo trattamento dei cittadini extracomunitari, che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri, ed allo stesso tempo ha richiesto anche una maggiore cooperazione con i Paesi terzi in merito a questo ambito <sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup>Il Trattato di Lisbona ha stabilito che le politiche d'immigrazione sono governate sia dal principio di solidarietà sia dal principio dell'equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri anche sul piano finanziario, secondo quanto stabilito dall'art. 80 del TFUE. Il principio di solidarietà è stato incentivato,

La tutela preposta dall'Unione non richiede solo l'attivazione di un equo trattamento ma anche l'applicazione di diritti e doveri per gli immigrati legali al pari dei cittadini comunitari. Pertanto, l'Unione intende impegnarsi in 3 ambiti:

- la migrazione legale: in questo ambito l'UE definisce le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari anche nei casi di coloro che intendono ricongiungersi ai propri familiari. In questo ambito, gli Stati membri hanno il potere di stabilire i tassi di ammissione di persone provenienti da Paesi terzi in cerca di lavoro;
- l'integrazione: in questo ambito l'UE definisce le misure che devono essere attivate dagli Stati per promuovere l'integrazione di cittadini extracomunitari che soggiornano legalmente nel territorio comunitario. In alcuni casi, l'UE può agire e stipulare accordi ai fini della riammissione nel Paese di origine;
- la lotta all'immigrazione clandestina: in questo ambito l'UE si impegna a ridurre l'immigrazione irregolare, mediante la politica di rimpatrio ed il rispetto dei diritti fondamentali <sup>59</sup>.

Secondo gli ultimi sviluppi, l'Unione ha predisposto nel 2011 il c.d. *Approccio globale in materia di migrazione e mobilità*, che definisce i rapporti con gli Stati terzi in materia di immigrazione mediante la definizione di 4 pilastri:

- immigrazione legale e mobilità;
- immigrazione irregolare e tratta degli esseri umani;
- protezione internazionale e politica in materia di asilo;
- aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

Tra gli strumenti predisposti da questo Approccio è importante citare la facoltà di concludere con i Paesi terzi i c.d. *partenariati per la mobilità*, che ricomprendono una serie di misure, come ad esempio la semplificazione della procedura per il rilascio del visto temporaneo di

---

ultimamente, mediante due proposte: un meccanismo temporaneo di ripartizione dei richiedenti asilo e un programma di reinsediamento per i profughi fortemente bisognosi di protezione internazionale in Europa. Tali proposte sono state adottate dal Consiglio il 14 e il 22 settembre 2015.

<sup>59</sup>Ricordiamo che si definisce "immigrato" colui che entra nei territori dell'Unione senza autorizzazioni o visto adeguati o che si trattiene dopo la scadenza del visto, vivendo in una situazione di irregolarità.

ingresso, i provvedimenti in materia di immigrazione circolare e la lotta contro la migrazione clandestina.

Ultimamente, nel dicembre del 2014 si è concluso il Programma di Stoccolma, che era stato adottato nel dicembre 2009: l'UE in previsione di questa futura "scadenza" già nel giugno 2014 ha definito gli "*orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*" che hanno costituito il nuovo Programma Giustizia che ha validità dal 2014 fino al 2020: tali orientamenti sono incentrati sul recepimento, sull'attuazione e sul consolidamento degli strumenti giuridici e delle misure esistenti <sup>60</sup>.

Mediante essi l'UE ha messo in atto un nuovo approccio globale in materia di immigrazione, che come sempre mira a promuovere l'immigrazione legale, a proteggere i soggetti più deboli, a contrastare quella irregolare e gestire più efficacemente le frontiere.

Ultimamente, l'Unione ha predisposto, il 13 maggio 2015, anche un' *Agenda europea in materia di immigrazione* al fine di intensificare la sua azione in questo ambito e di collocarla al centro delle sue priorità: questo documento mira, *in primis*, a gestire la situazione di crisi esistente nel Mediterraneo tenendo sotto controllo gli sbarchi irregolari.

Quest'ultima facoltà rientra nell'ambito del quadro della politica di sicurezza e di difesa comune, poiché mira a smantellare, in particolare nell'area del Mediterraneo, le reti di trafficanti di esseri umani e del traffico di migranti.

Nel 2016, la Commissione, all'interno di una sua Dichiarazione, ha stabilito le 4 direzioni in cui si svilupperà la futura politica di immigrazione, ovvero:

- la riduzione dell'immigrazione irregolare;
- la maggiore sicurezza alla frontiera (al fine anche di salvare vite umane);
- la definizione di una politica comune in materia di asilo;
- la modernizzazione del sistema della «carta blu», un sistema che regola le condizioni di accesso e di soggiorno dei cittadini extracomunitari e che risulta essere perfettamente funzionante solo in alcuni Paesi <sup>61</sup>.

Al fine, invece, di combattere l'immigrazione irregolare, l'UE ha formulato due importanti direttive: quella sui rimpatri, ovvero la direttiva 2008/115/CE, che stabilisce le norme da

---

60R. Baratta, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *DUE*, n. 1, 2008.

61La carta blu era stata inserita con la Direttiva CE n. 50 del 2009: essa regola, mediante procedura accelerata, le condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati all'interno dei territori dell'Unione.

applicare da parte degli Stati membri nei confronti di cittadini extracomunitari che soggiornano in maniera irregolare e la direttiva 2009/52/CE che indica le sanzioni che gli Stati membri possono applicare nei confronti di datori di lavoro che violano il divieto di impiegare cittadini extracomunitari irregolari. Al contempo, l'Unione sta negoziando e concludendo accordi di riammissione con i paesi di origine e di transito al fine di rimpatriare i migranti irregolari e di cooperare nell'ambito della lotta contro la tratta di esseri umani. Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento si è impegnato attivamente per l'adozione di una nuova normativa in materia di immigrazione. A titolo di esempio, esso ha svolto un ruolo importantissimo nell'elaborazione e nell'approvazione della direttiva sul rimpatrio e di quella sul permesso unico.

La situazione più urgente, attualmente, è rappresentata non solo dall'aumento dell'afflusso di migranti lungo le coste mediterranee ma anche dall'aumento dei naufragi e delle morti sul mare: per ovviare a ciò il Parlamento europeo ha approvato, il 17 dicembre 2014, una Risoluzione al fine di attivare un approccio unitario alla problematica.

L'azione unitaria ha trovato espressione all'interno di un progetto di relazione che è stato presentato alle istituzioni comunitarie il 18 gennaio 2016 e prevedeva l'attuazione di due pacchetti riguardanti la politica di asilo ed il comparto dell'immigrazione economica.

## **2.7. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia**

Nell'ambito della politica di immigrazione riveste grande importanza il concetto di spazio di libertà sicurezza e giustizia: all'interno di esso viene garantito il rispetto delle libertà degli individui e la garanzia della loro sicurezza, mediante l'integrazione dei sistemi giudiziari degli Stati membri.

Inizialmente si decise di istituire tale spazio al fine di assicurare la libera circolazione delle persone entro il territorio dell'Unione europea e abbattere qualunque forma di criminalità.

Tuttavia, assicurare la libera circolazione richiedeva l'eliminazione dei controlli sulle persone nel momento in cui si accingevano all'attraversamento delle frontiere, senza effettuare alcuna distinzione tra cittadini comunitari e cittadini di Stati terzi.

L'eliminazione di questi controlli naturalmente è una cosa impensabile: pertanto, la soluzione migliore è identificata nella perfetta integrazione dei caratteri di questo spazio con il meccanismo dei controlli alle frontiere.

Successivamente, all'interno del disegno dell'Unione europea che prevedeva lo spazio vennero ricompresi, non solo i controlli alle frontiere, ma anche le questioni relative all'asilo politico e all'immigrazione in generale.

All'interno di questo spazio, inoltre, il riconoscimento dei valori della libertà, della sicurezza e della giustizia viene rivolto non solo ai cittadini comunitari, ma anche ai cittadini dei Paesi terzi e agli apolidi, che giungono nel territorio dell'Unione richiedendo protezione temporanea o asilo politico <sup>62</sup>.

Lo "spazio" come viene concepito oggi ha subito una notevole evoluzione rispetto al passato, precisamente rispetto a come era stato concepito all'interno dell'Atto Unico Europeo: in esso, all'art. 13, lo spazio veniva concepito come "spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali"; successivamente, l'esigenza di ufficializzare questo spazio venne avvertita maggiormente con il Trattato di Maastricht del 1992: un momento in cui si richiedeva da più parti un'accelerazione del processo di integrazione europea.

Tuttavia, lo "spazio" viene istituzionalizzato in maniera ufficiale con il Trattato di Amsterdam che "comunitarizza" l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile, collocando la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale all'interno del già citato "terzo pilastro".

A partire da quel momento lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia ha rappresentato una realtà effettiva in ambito comunitario, proprio perché i valori portanti non solo sono parti della cultura democratica occidentale ma sono anche realtà comuni agli Stati membri.

In particolare, il fattore sicurezza ha rappresentato il punto di riferimento per molte politiche relative all'immigrazione soprattutto in seguito all'intensificarsi di avvenimenti di violenza collettiva, di destabilizzazioni istituzionali, di atti terroristici o della conflittualità economica: tutti questi avvenimenti hanno caratterizzato la situazione di instabilità politica, economica e

---

62F. Clementi, *Lo spazio di libertà sicurezza e giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2004.



sociale di Stati terzi, i cui cittadini decidono di “sbarcare” in Europa al fine di ottenere un riconoscimento dei diritti fondamentali fino a quel momento calpestati <sup>63</sup>.

La sicurezza viene intesa sia nei confronti del singolo individui che nei confronti della collettività in generale e deve essere perseguita mantenendo sempre la salvaguardia degli altri due valori che caratterizzano lo “spazio”, ovvero la libertà e la giustizia.

Tuttavia, dato che si parla di spazio di libertà sicurezza e giustizia è possibile analizzare individualmente questi tre importanti valori, che hanno guidato la definizione della politica di immigrazione:

- il concetto di “libertà” si riferisce, in particolare, alle politiche di immigrazione e di asilo che hanno come priorità l’obiettivo di combattere l’immigrazione illegale e garantire l’integrazione dei cittadini extracomunitari che risiedono legalmente entro i territori dell’UE. Rientra in questa sfera anche la facoltà di attribuire assistenza ai soggetti maggiormente bisognosi, come ad esempio i richiedenti asilo, i rifugiati e gli sfollati;
- il concetto di “sicurezza” richiede la creazione di un quadro istituzionale in cui gli Stati poterono sviluppare un’azione comune per quanto riguarda la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La sicurezza, in questo caso, non viene garantita solo ai cittadini ma anche gli interessi dell’UE, in particolare quelli finanziari. L’obiettivo, anche in questo caso, risiede *in primis* nella lotta all’immigrazione irregolare, alla criminalità, al terrorismo, alla tratta degli esseri umani, e così via <sup>64</sup>;
- il concetto di “giustizia” mira ad infondere a tutti i cittadini comunitari un sentimento comune di giustizia mediante l’integrazione dei vari sistemi giudiziari e l’attivazione di una piena cooperazione giudiziaria tra Stati membri: tale integrazione, tuttavia, deve tenere conto delle sostanziali diversità dei sistemi giudiziari degli stessi.

---

63R. Panizza, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Zanichelli, Bologna, 2005.

64In particolare, in materia di cooperazione di polizia per questioni di libertà, sicurezza e giustizia, l’Unione europea ha creato un *organo ad hoc*, ovvero l’ *Ufficio europeo di polizia – Europol* – che rappresentò uno strumento indispensabile per avviare la cooperazione europea in materia di sicurezza mediante lo scambio di informazioni, il sostegno tecnico e operativo, l’analisi della minaccia e le relazioni sulla situazione.

In particolare, la valorizzazione della giustizia nell'ambito dello spazio europeo può essere garantita mediante 3 importanti strumenti: la cooperazione giudiziaria in materia civile, la cooperazione giudiziaria in materia penale (che richiede la semplificazione delle procedure e l'armonizzazione delle normative) e le norme procedurali che devono evitare disparità di trattamento.

Considerato che lo spazio di libertà sicurezza e giustizia che rappresenta l'ambito in cui le politiche di immigrazione dell'UE agiscono, nel corso del tempo è emerso che i valori caratterizzanti questo spazio non si escludono a vicenda ma sono perfettamente compatibili, poiché rappresentano gli obiettivi fondamentali dell'Unione che, ancora una volta, mette al centro del sistema gli interessi dei cittadini comunitari <sup>65</sup>.

## **2.8. Il rafforzamento di controllo alle frontiere**

Il rafforzamento di controllo alle frontiere rappresenta una delle misure più efficaci per accrescere la sicurezza entro i confini dell'Unione e per combattere l'immigrazione clandestina, poiché evita che cittadini extracomunitari accedano illegalmente e fa in modo che i soggetti che, invece, possano accedere regolarmente possiedano i requisiti richiesti per poter soggiornare.

Tuttavia, tale controllo non deve esaurirsi in un approccio a breve termine, limitato al controllo frontaliero, ma deve concretizzarsi in un approccio a lungo termine, mediante il quale l'Unione attiva una serie di misure, come ad esempio la cooperazione con i Paesi di origine degli extracomunitari.

Attivare una efficace politica di controllo delle frontiere esterne dell'Unione è sempre stata una delle priorità dell'Unione sia nel periodo iniziale quando si decise di creare un mercato interno unico sia successivamente quando si decise di abolire il controllo alle frontiere interne ai tempi di Schengen: per riuscire in questo intento, l'UE si è sempre dotata di strumenti per gestire l'immigrazione legale e combattere quella illegale <sup>66</sup>.

---

65C. De Rose, *Unione europea: lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e i controlli alle frontiere*, in *Consiglio di Stato*, 2004.

66G. Caggiano, *Le nuove politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione nello Spazio unificato di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1, 2008.

Anche al giorno d'oggi tale politica continua a rappresentare una priorità nei vari Programmi, soprattutto in seguito all'adesione di nuovi Stati membri e agli eventi drammatici che hanno colpito il mondo occidentale, come per esempio gli attentati dell'11 settembre 2001: tale data segna un vero e proprio spartiacque poiché a partire da questo momento si avvertì più che mai l'esigenza di un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne al fine di debellare la minaccia terroristica.

Pertanto, la politica di rafforzamento dei controlli alle frontiere mira a combattere l'immigrazione illegale ed il terrorismo, assicurando agli Stati membri un elevato livello di sicurezza e semplificando l'attraversamento delle frontiere da parte dei soggetti che hanno la possibilità di accedere ai territori dell'Unione, il tutto nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali.

Attuare una strategia simile significa promuovere, allo stesso tempo, delle azioni coordinate fra gli Stati membri: il risultato di questi sforzi è stato identificato nella creazione dell'*Agenzia Frontex*<sup>67</sup> che si occupava della gestione congiunta delle frontiere esterne degli Stati membri, al fine di garantire sicurezza e migliorare i controlli sui flussi in ingresso e in uscita.

Tale Agenzia ha richiesto l'impiego di sistemi basati su tecnologie innovative, che verifica l'identità dei soggetti che si avvicinano alle frontiere: in questo modo, tutti gli Stati membri hanno la possibilità di condividere le informazioni relative agli accessi e alle uscite<sup>68</sup>.

Accanto al supporto nelle operazioni di controllo alle frontiere esterne dell'Unione europea, essa ha il compito anche di assistere i Paesi terzi nella formazione delle guardie frontaliere, nelle operazioni di rimpatrio e nelle situazioni di emergenza. Per tali motivi, coopera per contrastare l'immigrazione irregolare via mare, via terra e aerea, concentrandosi in particolare nelle zone più a rischio, identificate nel confine europeo meridionale ed orientale.

Essa è chiamata anche a valutare gli eventuali rischi e comunicarli agli Stati membri e per farlo si serve del *Common Integrated Risk Analysis Model – CIRAM* – un sistema che rileva le criticità alle frontiere e le elabora per orientare le azioni future mirate al miglioramento della sicurezza alle frontiere, all'ottimizzazione delle risorse e all'identificazione degli eventuali punti deboli nel controllo delle frontiere esterne.

---

<sup>67</sup>Essa è stata istituita mediante il Regolamento CE n. 2007/2004, ha sede a Varsavia, ha una propria personalità giuridica, nonché un proprio budget proprio.

<sup>68</sup>G. Caggiano, *Attività e prospettive di intervento dell'Agenzia Frontex nel Mediterraneo*, in *Stranieri*, n. 1, 2010.

Tuttavia, tale sistema europeo di sorveglianza è stato oggetto di riforma mediante la Decisione n. 252 del 2010 che ha integrato il Codice Frontiere Schengen, merito alla sorveglianza delle frontiere marittime esterne, nel contesto della cooperazione operativa generata dall' Agenzia.

Mediante questa riforma sono stati predisposti orientamenti e regole da applicare alle operazioni di sorveglianza degli Stati membri coordinate dall' Agenzia Frontex: le operazioni, tuttavia, devono essere sempre condotte nel rispetto dei diritti fondamentali e in virtù della salvaguardia dell' incolumità delle persone intercettate o soccorse.

La previsione di un sistema di gestione integrata delle frontiere ha rappresentato una priorità sin dalla stipulazione del trattato di Maastricht nel 1992, poiché ha rappresentato un ambito in cui in cui era richiesta la collaborazione tra gli Stati membri.

Tale priorità è proseguita anche con il Trattato di Amsterdam quando, in seguito alla “comunitarizzazione” delle materie relative all'immigrazione e alle frontiere, ha richiesto la creazione di misure *ad hoc*, al fine di “*conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima*”, secondo quanto stabilito dall'art. 2 TUE.

In questo modo il controllo alle frontiere esterne rappresenta una dei pilastri della politica di sicurezza dell'UE: questo assunto è stato ribadito anche in occasione del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, dove vennero ulteriormente definiti le cooperazioni tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne, che si impegnarono ad attuare un sistema comune di identificazione dei visti e di uffici consolari comuni.

Aumentare il livello di sicurezza mediante suddetti controlli ha permesso, allo stesso tempo, la semplificazione della circolazione delle persone, dei beni e delle merci all'interno dei confini dell'Unione europea e in direzione dei Paesi terzi <sup>69</sup>.

La strategia di rafforzamento delle frontiere richiede una gestione integrata che deve, tuttavia, tener conto delle differenze fra le legislazioni nazionali e le prassi amministrative: proprio tali diversità potrebbero generare disparità di sicurezza fra i segmenti di frontiere esterne controllati da Stati membri diversi.

---

<sup>69</sup>Non prevedere una politica comune in materia di sicurezza alla frontiere poteva comportare considerevoli rischi politici e strategici, che in futuro potrebbero ostacolare l'affermazione di una politica congiunta in materia di Giustizia e Affari interni.

La necessità di avviare un sistema integrato di controllo alle frontiere, deve tener conto anche di queste diversità: tale consapevolezza è emersa anche in occasione della preparazione *Piano per la gestione delle frontiere esterne*, approvato dal Consiglio Giustizia e Affari Interni del giugno 2002.

Tale Piano affermò la necessità di assicurare una certa uniformità nelle pratiche di controllo, caratterizzata dalla standardizzazione delle procedure e dalla predisposizione di personale incaricato della sorveglianza delle frontiere.

Anche il *Codice frontiere Schengen*, stipulato nel che 2006, rispondeva a questa esigenza, poiché consolida l' *acquis* di Schengen in materia di controllo alle frontiere, integrandolo nel comparto politico comunitario: tale provvedimento mirava, infatti, a fornire delle regole applicabili ai controlli sulle persone che attraversavano le frontiere esterne degli Stati membri. Tale esigenza era fortemente sentita in quel periodo soprattutto in vista dei futuri allargamenti dell'Unione.

Tale Codice, tuttavia, ha riscontrato alcune difficoltà nelle verifiche di alcune zone, in cui erano stati rintracciati ostacoli alla scorrevolezza del traffico, nonché ritardi nel notificare il ripristino dei controlli: pertanto, la Commissione decise di modificare il documento.

Tali modifiche richiedevano la creazione di corsie separate per i viaggiatori esenti dall'obbligo del visto, al fine di accelerare il controllo di frontiera, nonché l'assunzione di personale qualificato capace di individuare casi di minori non accompagnati o vittime della tratta di esseri umani.

La predisposizione di queste misure, nel corso del tempo, ha permesso di definire un progetto comunitario di gestione integrata delle frontiere esterne, inteso come strumento principale di prevenzione dell'immigrazione irregolare e di garanzia di uniformità dei principi e delle pratiche di controllo.

Dal punto di vista simbolico, realizzare un sistema del genere ha rappresentato l'unica strada per realizzare un destino europeo comune e per superare le diversità legislative tra gli Stati membri in questa materia, facendo emergere l'idea comune di appartenenza dei cittadini europei a uno spazio unitario di libertà, sicurezza e giustizia <sup>70</sup>.

La realizzazione di un sistema integrato di controllo alle frontiere, soprattutto nell'ultimo decennio, ha richiesto l'impiego di tecnologie innovative ed informatizzate al fine di rilevare e sorvegliare la mobilità delle persone: le verifiche che vengono poste in essere prevedono

---

70S. Sicurella, *Il contrasto dell'immigrazione clandestina: esigenze di tutela, tentazioni simboliche, imperativi garantistici*, Franco Angeli, Milano, 2011.

L'utilizzazione di tecnologie standardizzate, tra i quali rientrano i passaporti biometrici o i sistemi di banche dati. Tra i sistemi informatizzati che sono stati impiegati si distingue:

- il *Sistema informativo Schengen - SIS* -, che fu il primo sistema operativo, inaugurato il 26 marzo 1995;
- il *Sistema di ingresso/uscita - Entry Exit System, EES* - che deve essere applicato a tutti i cittadini extracomunitari ammessi per un soggiorno di breve durata: tale sistema prevede la registrazione della data e del luogo di ingresso, della durata del soggiorno autorizzato e la segnalazione<sup>71</sup> eventuale nei casi di illegalità di soggiorno;
- il Registered Traveller Programme – RTP – che controlla i viaggiatori di Paesi terzi, che hanno concesso la registrazione dei loro dati biometrici;
- l'Automated Border Control – ABC – che prevede un controllo dei varchi alle frontiere ma non un addetto alle procedure di controllo nei confronti dei viaggiatori: in questo caso, i dati personali di tutti coloro che attraversano questo segmento di frontiere vengono registrati in apposite banche dati sulla base del principio dell'interoperabilità;
- il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere – EUROSUR – che impedisce l'attraversamento non autorizzato delle frontiere, riduce il numero degli immigrati illegali che periscono in mare, aumenta la sicurezza interna e previene la minaccia terroristica e la tratta degli esseri umani. Tale sistema utilizza le immagini satellitari, tenendo conto delle diversità geografiche dei vari tipi di frontiere, sia quelle terrestri che quelle marittime.

---

<sup>71</sup>La segnalazione, in particolare, permette alle autorità di verificare se un cittadino si è trattenuto illegalmente e di prendere le misure opportune. Tale provvedimento funge anche da monito per tutti coloro che intendono trattenersi illegalmente entro il territorio dell'Unione.

## **2.9. Lo sviluppo del partenariato con i Paesi di origine come garanzia di sicurezza**

La politica migratoria, soprattutto in tema di sicurezza, ha ricompresa tra le sue strategie anche le relazioni esterne con i Paesi terzi: tale cooperazione ha rappresentato un punto molto importante per l'Agenda politica dell'Unione sin dal 1994: in questo periodo, infatti, la Commissione ha sottolineato l'importanza della cooperazione con i principali Stati terzi da cui provengono i flussi migratori, quale strategia indispensabile per combattere l'immigrazione clandestina, promuovere la pace e la stabilità politica, tutelare i diritti umani e i principi democratici e accrescere lo sviluppo economico.

Tale misure, tuttavia, ottenere un'effettiva concretizzazione solo dopo la stipulazione del Trattato di Amsterdam, il quale ha inaugurato la dimensione esterna della politica migratoria. Quest'ultima, infatti, ha trovato un'altra successiva concretizzazione in seguito alla definizione del Programma dell'Aia del 2004, in cui si ribadì ancora una volta l'importanza di avviare forme di partenariato con Paesi terzi, da cui provenivano i flussi migratori.

Tali forme richiedevano, allo stesso tempo, anche la definizione di una ferrea politica in materia di rimpatrio e di riammissione, basata su norme comuni e sul totale rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali.

Dato che per riuscire in questo intento si richiede una stabile cooperazione con i Paesi di origine è necessario che tutte le autorità si mobilitino non solo per garantire un legale processo di rimpatrio ma anche per negoziare gli accordi di riammissione in vista del rimpatrio.

Tuttavia è con il Consiglio europeo di Tampere che il processo di esternalizzazione della politica europea di immigrazione e d'asilo ebbe un considerevole impulso, poiché venne potenziato il sistema di partenariato con i paesi d'origine, intesa come misura volta ad aumentare anche il livello di sicurezza sia a ridosso dei confini che all'interno dell'Unione stessa.

Nonostante, i passi avanti che sono stati fatti il concetto di partenariato è ancora un concetto molto ambiguo, poiché ricomprende due diversi approcci:

- uno prevede l'esternalizzazione degli strumenti tradizionali dell'Unione europea in materia di controllo migratorio: tale approccio, promuovendo una strategia di tipo difensivo, richiede l'attivazione di un sostentamento tecnico e

finanziario nei confronti dei Paesi terzi, al fine di aiutarli a rafforzare i controlli alle frontiere e lottare contro il traffico e la tratta di esseri umani <sup>72</sup>;

- l'altro si interessa, esclusivamente, alle cause profonde dei flussi migratori: secondo tale approccio, che promuove una strategia di tipo preventivo, lo sviluppo economico e la democratizzazione vengono considerati come condizioni essenziali per ridurre i flussi migratori verso l'UE.

Tali approcci rappresentano un punto di riferimento per definire quella impostazione comune e a lungo termine che stabilisca il partenariato con i paesi terzi e che tenga conto, allo stesso tempo, dei fattori politici e socio-economici che generano i flussi migratori: sulla base di questi punti è necessario avviare anche un processo di armonizzazione legislativa fra gli Stati membri.

In particolare, la cooperazione tra gli Stati in questo ambito coinvolge tre importanti ambiti, ovvero la politica estera, lo sviluppo e l'assistenza economica, nonché l'immigrazione e l'asilo.

Tale sistema ha attirato notevoli critiche, soprattutto a causa del carattere unilaterale delle misure e dei piani che non ha attivato alcuna consultazione con i Paesi terzi coinvolti, generando disappunto e un atteggiamento di chiusura ingiustificato <sup>73</sup>.

Il fatto che l'UE non sia riuscita a promuovere al meglio i rapporti con questi Paesi sembra essere generato dal tipo di approccio utilizzato, ovvero un approccio di tipo difensivo e non preventivo: ciò ha evidenziato lo squilibrio esistente tra prevenzione e repressione nella politica europea di contrasto dell'immigrazione irregolare.

Inoltre, a tutta questa inefficienza sicuramente ha contribuito anche l'immagine dello straniero, veicolata dall'opinione pubblica: uno straniero dal quale occorre difendersi, immagine fortemente caricata anche in seguito agli attentati dell'11 settembre.

In occasione del Consiglio europeo di Siviglia del 2002, le istituzioni comunitarie hanno affermato l'esigenza di rivalutare le relazioni con i Paesi terzi, cercando di attirare in questa orbita anche coloro che fino a quel momento non hanno voluto combattere per limitare l'immigrazione clandestina: nella definizione delle relazioni fra l'Unione europea e i suoi

---

<sup>72</sup>Rientra in questo approccio il Programma di assistenza finanziaria e tecnica ai Paesi terzi in materia di migrazione e asilo – AENEAS – che, per il periodo 2004-2008, ha concesso 250 milioni di euro ai Paesi che erano impegnati nella nell'attuazione di un accordo di riammissione con la Comunità europea.

<sup>73</sup>F. Pastore, *La rivoluzione (incompiuta) della politica migratoria europea*, in *EuropaEurope*, 2000, n. 6.



Stati membri occorre tenere in considerazione anche questi importanti punti, poiché una cooperazione insufficiente potrebbe mettere a rischio le stesse relazioni internazionali <sup>74</sup>.

L'UE quindi è chiamata a fornire un nuovo ordine di priorità tra cui inserire anche il partenariato con i Paesi terzi, in modo da attribuir loro il medesimo compito, ovvero controllare e reprimere i flussi irregolari provenienti da Paesi economicamente, socialmente e politicamente più deboli.

Gli esperti del settore, inoltre, hanno rilevato che i flussi migratori non sono tutti dello stesso tipo ma possono essere di diverse tipologia: in questa sede di occuperemo delle c.d. migrazione qualificate, ovvero quelle caratterizzate da soggetti altamente qualificati quali scienziati, esperti, manager, professionisti specializzati, studenti e così via, che scelgono di abbandonare il proprio Paese di origine per dirigersi in altri in cui sono presenti offerte di lavoro e di vita migliori, nonché realtà professionali in cui hanno la possibilità di utilizzare le proprie capacità.

Le ragioni di questa “*fuga di cervelli*” come hanno detto in molti risiedono, principalmente, nelle scarse possibilità esistenti nel Paese di origine: tale realtà (ricordiamolo) non riguarda solo i Paesi economicamente più deboli ma anche Paesi dell'area occidentale, come l'Italia che, come molti altri, ha al suo interno numerose cause che spingono il professionista ad emigrare.

In effetti, pur se alla base di questa decisione vi è per questi soggetti una libera scelta, le ragioni che spingono ad emigrare sono identificati nell'alto tasso di disoccupazione, nel non rispetto della meritocrazia e nelle ristrette possibilità di fare carriere, nella diffusione di forme contrattuali precarie, nella mancanza di servizi connessi alla formazione e all'occupazione, negli scarsi collegamenti tra l'università ed il mercato del lavoro.

A grandi linee questo è il panorama che spinge molti professionisti e studenti laureati ad emigrare, tuttavia l'argomento sarà oggetto di un ulteriore approfondimento nel capitolo successivo.

---

74C. Favilli, *I principali atti adottati dall'Unione europea in dieci anni di politica di immigrazione e di asilo*, in *Dir. imm. citt.*, n. 3, 2009.

## Terzo capitolo

### LA SELEZIONE DEGLI IMMIGRATI

#### **3.1. Le migrazioni altamente qualificate.**

I flussi migratori internazionali sono il frutto di complesse dinamiche geopolitiche, economiche e sociali. In origine, la formazione ed il perpetuarsi di questo movimento di massa si è sviluppato tra Paesi che avevano già legami consolidati, ad esempio di tipo coloniale. Attualmente tali movimenti sono dovuti ad una molteplicità di fattori, primi fra tutti la globalizzazione e l'instaurarsi di un regime economico planetario caratterizzato da una sempre maggiore libertà di circolazione dei capitali e, anche se in misura minore, del lavoro. Inoltre, la fine della Guerra Fredda e la conseguente dissoluzione del blocco orientale, lo sviluppo di nuovi metodi di produzione sempre più dipendenti dall'innovazione scientifica e tecnologica e l'invecchiamento della popolazione di molti Paesi sviluppati, hanno comportato la formazione di flussi sempre crescenti di spostamenti internazionali di persone ad alta qualificazione in cerca di salari più alti e di migliori condizioni di vita e di lavoro. Allo stesso tempo, la liberalizzazione dei mercati dei paesi di nuova industrializzazione ha incoraggiato migrazioni temporanee o permanenti di dirigenti e tecnici di imprese multinazionali dai paesi sviluppati verso quelli in via di sviluppo.

Secondo l'OCSE<sup>75</sup> (Organizzazione per la Cooperazione e per lo Sviluppo Economico) queste mobilità rappresentano un fenomeno totalmente positivo, sia per il paese di origine sia per quello di accoglienza; anche l'Unione europea attribuisce una grande importanza alla mobilità internazionale dei ricercatori e tecnologi, con lo scopo di promuovere l'Arena della Ricerca Europea (ERA<sup>76</sup>). La Commissione europea prevede attualmente una carenza di personale di

---

<sup>75</sup>L'OCSE è un'organizzazione internazionale istituita con la Convenzione sull'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, firmata a Parigi il 14 dicembre 1960. Essa ha come obiettivi: la promozione di politiche per realizzare più alti livelli di crescita economica sostenibile e di occupazione dei Paesi membri, favorendo gli investimenti e la competitività e mantenendo la stabilità finanziaria; contribuire allo sviluppo dei Paesi non membri ed infine contribuire all'espansione del commercio mondiale su base non discriminatoria, in linea con gli obblighi mondiali. Per ulteriori informazioni, si rimanda alla consultazione del sito: <http://oecd.org>.

ricerca a livello europeo, che crescerà nei prossimi 10 – 15 anni, anche se sono poche le informazioni e i dati dettagliati sui flussi migratori da e per l'Europa.

Il flusso di migranti europei ad alta qualificazione verso paesi come Stati Uniti, Canada e Australia è un fenomeno che sempre ha caratterizzato la storia politica e sociale dell'Europa, in epoche passate ma anche negli anni più recenti.

L'origine del fenomeno delle migrazioni altamente qualificate, meglio conosciute ed identificate come *brain drain* (“fuga di cervelli”), può essere fatto risalire intorno agli anni '30 del XX secolo, periodo caratterizzato dalle emigrazioni forzate di scienziati ed altri intellettuali tedeschi ed italiani; le migrazioni intellettuali provocate dalle persecuzioni politiche e razziali del regime nazifascista, sono infatti riconducibili in parte alla problematica attuale della “fuga di cervelli”<sup>77</sup>.

Il termine *brain drain* venne in origine coniato per definire il flusso di docenti, ricercatori, medici ed altri professionisti che lasciavano l'Europa per raggiungere gli Stati Uniti. Una recente definizione di *brain drain* è la seguente: “L'abbandono di un paese a favore di un altro da parte di professionisti o persone con un alto livello di istruzione, generalmente in seguito all'offerta di condizioni migliori di paga o di vita”<sup>78</sup>. Generalmente si fanno rientrare nella categoria di migrante altamente qualificato (*skilled immigrants*):

- Scienziati, Ricercatori e Accademici: operanti in svariati settori, dai campi disciplinari puramente economici e umanistici a quelli più prettamente scientifici;
- Funzionari internazionali: sono impiegati presso le organizzazioni internazionali (FAO, UNESCO, ecc.)
- 

---

76Lo Spazio europeo della ricerca (ERA) è un sistema di programmi di ricerca scientifica che integrano le risorse scientifiche dell'Unione europea. Dalla sua creazione, nel 2000, la struttura è stata concentrata nella cooperazione internazionale nel campo della ricerca medica, ambientale, industriale e socio-economica. Il suo scopo è di incrementare la competitività delle istituzioni di ricerca europee unendole insieme ed incoraggiando l'aumento delle possibilità di lavoro, similmente a ciò che già esiste tra le istituzioni in Nord America ed in Giappone. L'accrescimento della mobilità delle conoscenze e dei lavoratori e l'intensificazione della cooperazione multilaterale tra gli istituti di ricerca degli Stati membri sono gli obiettivi principali dell'ERA.

77Durante gli anni della dittatura nazista, sono stati circa 300.000 gli immigrati tedeschi e austriaci che trovarono rifugio negli Stati Uniti, la maggior parte dei quali proveniva dalle classi medio – alte e spesso erano intellettuali. M. C. Brandi, *Migrazioni qualificate e migrazioni di tecnici. Stranieri in Italia ed Italiani all'Estero*, Working Paper Crocevia, 26 gennaio, 2006.

78S. Pelaggi, *L'altra Italia: emigrazione storica e mobilità giovanile a confronto*, Nuova Cultura, Roma, 2011.

Manager di multinazionali: rivestono il ruolo di direttori o manager di grandi gruppi industriali;

- Esperti e professionisti specializzati: gli appartenenti a questa categoria sono tecnici altamente specializzati;
- Studenti: hanno terminato un corso di studi universitario o post - universitario e spesso si recano all'estero per un ulteriore percorso formativo (Master, Dottorato di Ricerca, ecc.).

Si possono individuare tre filoni di studi riguardo il *brain drain* e i suoi effetti: il primo ha origine con gli studi pionieristici degli anni '60, un secondo formatosi negli anni '70 ed un terzo che considera la letteratura più recente.

I primi studi sul *brain drain* degli anni '60 affermavano, infatti, che le migrazioni qualificate non avessero effetti negativi in quanto questi ultimi erano compensati dai benefici derivanti dal flusso di "rimesse" che gli emigrati facevano pervenire al loro paese d'origine. Inoltre, si evidenziava come la perdita di lavoratori (seppur qualificati) riducesse la disoccupazione, migliorando di conseguenza le condizioni del mercato del lavoro del paese di origine. Questo filone, dunque, non considerava il *brain drain* come un fenomeno nel suo complesso nocivo per la popolazione che rimaneva nel paese d'origine: la migrazione di personale qualificato comportava perdite economiche soltanto nel breve periodo, fino a quando i lavoratori emigrati non fossero stati sostituiti da altri lavoratori qualificati; nel lungo periodo, invece, gli effetti negativi del *brain drain*, non potevano considerarsi tanto significativi da poter essere ritenuti dannosi, dato che si poteva beneficiare del flusso monetario delle rimesse e i livelli di disoccupazione erano più contenuti.

La letteratura degli anni '70, invece, prende in esame gli effetti negativi del *brain drain*, descrivendolo come un gioco "a somma zero"<sup>79</sup> nel quale i paesi sviluppati si arricchiscono

---

<sup>79</sup>In teoria dei giochi un gioco a somma zero descrive una situazione in cui il guadagno o la perdita di un partecipante è perfettamente bilanciato da una perdita o un guadagno di un altro partecipante. Se alla somma totale dei guadagni dei partecipanti si sottrae la somma totale delle perdite, si ottiene zero. La proprietà di somma zero (se uno guadagna, perde un altro) garantisce che qualsiasi risultato di un gioco a somma zero è un

sempre più a discapito di quelli poveri. L'insieme di effetti negativi del fenomeno sono stati riscontrati nel fatto che la migrazione di capitale umano qualificato depaupera numericamente e qualitativamente la forza lavoro; in secondo luogo, vi è un mancato ritorno dell'investimento fatto dal governo in termini di istruzione, dato che parte di popolazione istruita, su cui lo Stato aveva investito, si avvia a non lavorare nel proprio paese, ma, al contrario, è destinata a diventare produttiva (creando quindi ricchezza) all'estero. Infine, tali studi evidenziano anche gli effetti fiscali negativi del fenomeno, essendo i lavoratori che emigrano dei potenziali contribuenti, il cui reddito però non potrà essere tassato nel paese di origine, bensì in quello straniero in cui lavorano.

In quel periodo, inoltre, iniziano ad esser condotti anche studi sulle migrazioni temporanee e di ritorno, analizzando quindi i casi di soggetti che hanno studiato o lavorato per un determinato periodo di tempo in un paese economicamente avanzato. Anche in questo caso, si evidenzia l'effetto negativo determinato dal fenomeno migratorio. Infatti, alcuni agenti specializzati spesso decidono di emigrare all'estero per mettere in evidenza la loro più alta produttività e competenza e chiedere un salario più alto una volta tornati in patria. Benché sul lungo periodo le migrazioni temporanee comportino il beneficio di poter diffondere le conoscenze e competenze acquisite all'estero nel proprio paese di origine, nel breve periodo il problema del *brain drain* continua comunque ad essere presente, sia perché questi soggetti hanno dovuto inizialmente emigrare per acquisire "credibilità e competenza", causando quindi una perdita di benessere per il paese di origine; sia perché una volta tornati in patria, tenderebbero comunque ad essere meno produttivi rispetto a quando vivevano all'estero, a causa dell'assenza di strutture economiche e sociali adeguate.

Il terzo filone di studi si sviluppa a partire dalla seconda metà degli anni '80, periodo nel quale si affermano nuove teorie, le quali evidenziano l'importanza che l'istruzione - e di conseguenza la formazione di capitale umano qualificato - ha per lo sviluppo e la crescita di un paese. I primi lavori di questo studio prendono in esame ancora una volta gli effetti negativi che le migrazioni qualificate producono, in particolare, uno dei principali elementi critici del *brain drain* è dato dalla privazione dei paesi di partenza degli individui più qualificati che preferiscono emigrare verso paesi in grado di offrire loro migliori salari e redditi più elevati. La popolazione che rimane è formata da individui meno abili e, dunque, si riduce l'accumulazione di capitale umano nella società di emigrazione. Tuttavia, sempre partendo da tali assunzioni, ulteriori studi hanno, invece, dimostrato che le migrazioni

---

ottimo paretiano. Si definisce ottimo paretiano la situazione in cui non è possibile migliorare la condizione di un soggetto senza peggiorare quella dell'altro.

qualificate possono incrementare la formazione di capitale umano qualificato anche nel paese di origine quale effetto di una maggiore propensione a portare a termine cicli avanzati di istruzione: il fenomeno in questione è denominato *beneficial brain drain*. Poiché l'emigrazione non è certa e solo i soggetti più preparati potranno emigrare, gli agenti preferiranno comunque istruirsi. In altre parole il paese di emigrazione beneficia degli effetti positivi del *brain drain* fino a quando ci sarà una parte della popolazione intenzionata ad investire in istruzione (anche se mossa dalla prospettiva di emigrare). In questo modo, la produttività del paese è destinata ad aumentare, in quanto la popolazione rimasta è stimolata a perseguire un più alto livello di istruzione, determinando dunque un incremento del livello del capitale umano e, in ultima istanza, crescita economica. Bisogna sottolineare però che questo processo si verifica in un contesto di incertezza, ovvero in una situazione in cui gli agenti qualificati (o che si stanno qualificando) non hanno la certezza di poter emigrare o non poter emigrare. Ad ogni modo, la teoria in questione è stata dimostrata in uno studio da cui è emerso che la migrazione dei lavoratori qualificati comporta un aumento del 5% nella popolazione di individui altamente istruiti che rimane nel paese d'origine.

La comprensione del fenomeno del *brain drain* e dei suoi effetti richiede molteplici prospettive di analisi. Infatti, se il fenomeno migratorio riguarda una persona che ha completato il proprio ciclo di istruzione e si appresta a svolgere un'attività professionale altamente qualificata in un paese diverso da quello in cui si è formato, si determina inevitabilmente un danno per il paese di provenienza che perde le risorse impiegate per la formazione del migrante; se a tale danno corrisponda poi un vantaggio per il migrante o per il paese di accoglienza o anche un ritorno per il paese di provenienza (ad esempio sotto forma di rimesse) ciò dipenderà dalle condizioni economiche e sociali che avranno determinato la migrazione. L'analisi e la comprensione del fenomeno del *brain drain*, inoltre, sono ancora più complesse quando il soggetto migrante è un ricercatore, che, per definizione, non smette mai di formarsi. In questo caso, molti studiosi, hanno peraltro sottolineato anche la circostanza per cui, a differenza di quanto può accadere in altre professioni, la permanenza all'estero possa essere l'occasione per incrementare il proprio livello di conoscenza ed al contempo mettere quest'ultimo a disposizione della comunità scientifica del paese d'origine pur restando all'estero. Soprattutto in questo caso, non è quindi automatico che lo stock di personale scientifico del paese di origine sia compromesso dalla migrazione, soprattutto in vista della recente evoluzione che attualmente si sta registrando nelle migrazioni internazionali qualificate, fenomeno denominato *brain circulation*. Quest'ultimo sta ad indicare il movimento circolatorio e continuo dei professionisti altamente qualificati tra gli

stati - tra cui il paese di origine - comportando una diffusione di cultura, conoscenza e *know-how* tra le comunità scientifiche interessate. In particolare, esistono diverse forme attraverso cui il *brain circulation* prende forma, prima fra tutti la costituzione di *network* scientifici e reti sociali che le comunità qualificate espatriate hanno creato all'estero. Queste reti hanno una diffusione a livello internazionale e permettono di mantenere forte e costante i contatti con la comunità scientifica del proprio paese di origine. Pertanto, la continua collaborazione tra queste reti permette lo scambio e la diffusione di esperienze, codici sociali e nuovi metodi e scoperte scientifiche tra i suoi membri espatriati e non. Un secondo canale attraverso cui si manifesta il *brain circulation* sono le collaborazioni con progetti di ricerca e/o laboratori scientifici del paese di origine. Ultimamente è frequente la prassi che vede molti scienziati e professionisti qualificati tornare in patria in qualità di *Visiting Professor* per tenere lezioni e seminari agli studenti universitari e, contemporaneamente, partecipare direttamente a progetti di ricerca attivati in loco. Questo tipo di partecipazione permette di raggiungere un triplice obiettivo: velocizzare il trasferimento e l'acquisizione di nuove competenze; sostenere la ricerca pubblica; migliorare il processo di produzione e commercializzazione di nuove tecnologie da cui si generano guadagni, fondamentali per sostenere la ricerca pubblica e il sistema economico nazionale. Si viene, dunque, a creare un ambiente sociale e scientifico in cui la diffusione di conoscenza è diretta e attraverso cui è possibile dar vita anche ad occasioni di lavoro non programmate, da cui possono scaturire scambi tra scienziati e ricercatori, anche di discipline diverse, accrescendo la produttività del loro lavoro attraverso l'arricchimento personale dei ricercatori. Esistono, infine, le migrazioni di ritorno, che da temporanee si tramutano in permanenti. In questo caso, il professionista altamente qualificato partecipa attivamente e continuamente allo sviluppo del proprio paese attingendo e diffondendo le competenze e il *know - how* acquisiti in precedenza all'estero.

Nell'immediato dopoguerra e per i successivi 20 anni, le migrazioni qualificate verso gli Stati Uniti provenivano prevalentemente dall'Europa Occidentale e dal Canada, mentre tra la fine degli anni '60 e gli anni '80, si assiste ad un cambiamento di tendenza nella provenienza della migrazione altamente qualificata verso gli Stati Uniti, che si riscontra, in particolar modo, nei paesi asiatici. Infatti, con il miglioramento della condizione economica europea, la "fuga di cervelli" si è manifestata proprio con la migrazione di studiosi e professionisti provenienti dai Paesi in via di sviluppo, portando all'elaborazione del concetto di "trasferimento inverso di tecnologie"<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup>Il concetto di "trasferimento inverso di tecnologie" fu elaborato nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo nel 1972. In sostanza tale concetto descrive il fenomeno per cui la partenza

Durante gli anni '90 sono aumentati rapidamente i visti per gli immigrati ad alta qualificazione concessi dagli USA. In questi anni anche il Canada ha avuto successo nell'attrarre migrazione qualificata passando da 20.000 *skilled immigrants* permanenti nel 1983 a più di 100.000 nel 1995, superando così gli Stati Uniti.

Anche se negli ultimi decenni le migrazioni qualificate verso gli Stati Uniti sono state dominate da flussi provenienti da aree esterne all'Unione europea, le nazioni appartenenti a questa regione continuano a subire un'emorragia di risorse umane altamente qualificate.

Ad esempio, per quanto riguarda l'Italia, vediamo che il numero di cittadini altamente qualificati che risiedono in modo permanente o per periodi molto lunghi all'estero va aumentando regolarmente <sup>81</sup>.

Tra le destinazioni più importanti per i ricercatori italiani si trovano sicuramente gli Stati Uniti d'America, che senza dubbio sono sempre stati contraddistinti da elevati flussi migratori, i quali continuano ad essere tuttora una delle principali forze di quel paese. Per questo motivo ogni anno il governo americano concede centinaia di migliaia di visti sia di residenza e di lavoro, che per coloro che visitano gli Stati Uniti per turismo od affari. Negli Usa esistono cinque categorie di *immigrants visa* <sup>82</sup> che vengono concessi al massimo a

---

dei cittadini più qualificati dai paesi in via di sviluppo aveva cominciato a sottrarre le competenze adatte a far decollare l'economia nazionale. Dato che queste stesse competenze venivano invece utilizzate dai paesi più ricchi, si riteneva che il risultato fosse quello di un ingiusto aiuto tecnologico dei paesi in via di sviluppo a quelli sviluppati. M.C. Brandi, *Op.cit.*

<sup>81</sup>Infatti, secondo dati ISTAT, il numero di laureati che lasciano l'Italia ogni anno e che richiedono la cancellazione dall'anagrafe del comune di residenza è in costante aumento ed è ogni anno superiore a quello dei laureati che ritornano dall'estero: in media, abbiamo tra il 1996 ed il 2000 una perdita di più di 500 laureati ogni anno e una perdita totale di più di 2700 laureati.

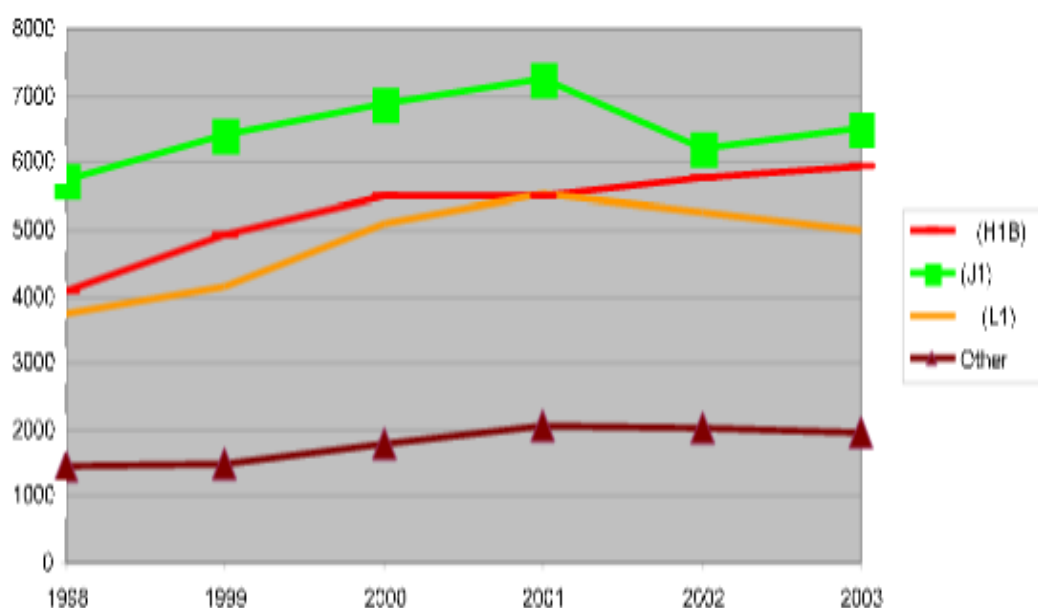
<sup>82</sup>Le categorie di visti concessi dagli Stati Uniti sono: Visti B1 e B2 per affari e turismo e che consentono, rispettivamente, un soggiorno massimo di 3 mesi (salvo proroga, che può estendersi al massimo per un anno) a coloro che entrano per ragioni di business e un soggiorno di massimo 6 mesi (anche in questo caso salvo proroga) a chi visita gli Usa per turismo o per far visita a parenti/famigliari; visti concessi a chi si reca negli Usa per lavorare a tempo determinato, ossia H – 1B per specifici tipi di professione (*Specialty Occupation Professional*), L – 1 per trasferimenti tra aziende di uno stesso gruppo (*Intra – company transfers*), E – 1 per aziende e persone che hanno trattato con gli Stati Uniti (*Tready Trader*); visti per studenti e apprendisti, rispettivamente il J – 1 per coloro che entrano negli Stati Uniti per un progetto di scambio culturale (*Exchange Program Visitor*) e l'H – 3 per chi è apprendista (*Trainee*) e miri ad una formazione non reperibile nel paese di provenienza; la *green card* per coloro che vogliono vivere e lavorare a tempo indeterminato negli Stati Uniti e sono soggetti al rilascio del nulla osta da parte del Dipartimento del Lavoro; visti che vengono assegnati ogni anno mediante un'estrazione (*lottery*) e che costituiscono una delle poche eccezioni alla procedura per l'ottenimento della *Green Card* o residenza negli Stati Uniti senza dover ottenere prima il nulla osta del



140.000 immigrati permanenti all'anno. Ottenere gli *immigrants visa* implica però una procedura lunga e onerosa. Al contrario è facile, rapido ed economico ottenere un visto temporaneo di durata fino a sei anni.

In seguito all'attentato terroristico dell'11 settembre 2001 si è riscontrata una diminuzione dei visti appartenenti alle categorie H1 – B e J – 1; il motivo di questa riduzione è legata alle eccezionali misure di sicurezza contenute nell'*Usa Patriot Act*<sup>83</sup>, in particolare per quanto riguarda gli immigrati di alcuni paesi e per gli specialisti in alcuni settori “sensibili”, come le biotecnologie e la fisica nucleare. Per quanto concerne il nostro paese, i visti H1 - B utilizzati dagli italiani sono però in costante crescita negli anni considerati e c'è stata soltanto una lieve flessione nel 2001; i visti J1, per programmi di scambio, dopo essere stati soggetti ad una forte crescita fino al 2001, sono invece calati nettamente negli ultimi due anni come del resto i visti L - 1 destinati ai trasferimenti interni alle aziende di lavoratori specializzati delle imprese. Il seguente grafico mostra il trend dell'andamento della concessione dei visti in l'Italia per gli Stati Uniti, nel periodo compreso tra il 1998 e il 2003.

**Grafico 3.1. Visti Italia per Usa (periodo 1998 – 2003)**



Dipartimento del Lavoro.

<sup>83</sup>L'Usa Patriot Act (acronimo di *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*) è una legge federale statunitense; la norma ha lo scopo di rinforzare il potere di polizia e di spionaggio statunitense (quale CIA, FBI e NSA) con lo scopo di ridurre attacchi terroristici negli Stati Uniti.

Risulta importante, peraltro, indagare le ragioni che spingono gli *skilled immigrants* ad abbandonare il proprio paese per recarsi, per motivi di lavoro o studio, in un altro. Secondo un'indagine del CNR<sup>84</sup> su un campione di ricercatori provenienti da paesi diversi dall'Italia e ospitati in strutture italiane nel periodo compreso dal 1998 al 2003, si riscontra che<sup>85</sup>:

- Il 63,3% dei ricercatori provenienti dall'Unione europea sono francesi, tedeschi e spagnoli;
- Il 74,4% dei ricercatori provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea sono albanesi e russi;
- Il 75,9% dei ricercatori provenienti dall'Estremo Oriente è cinese.

In tutti i gruppi nazionali, le donne sono in numero sensibilmente inferiore agli uomini e l'età media dei partecipanti all'indagine ha un'età media di 36 anni. Gli stranieri ospiti nel nostro Paese operano prevalentemente nel campo della Fisica, dell'Ingegneria, della Biologia e della Chimica. L'indagine ha rilevato che, tra i ricercatori stranieri che lavorano in Italia, i motivi principali dell'emigrazione (ossia i *push factor*) risultano sia la volontà di avere contatti con altri ambienti di ricerca (diversi dal proprio) sia il desiderio di specializzarsi in un settore non adeguatamente sviluppato nel proprio paese. Poco rilevanti sulla decisione di emigrare sembrano invece essere la difficoltà di trovare in patria un lavoro adeguato alla propria professionalità e le ragioni economiche, mentre

---

84Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) è un ente pubblico di ricerca italiano che ha il compito di svolgere, promuovere, diffondere, trasferire e valorizzare attività di ricerca scientifica e tecnologica nei principali settori di sviluppo delle conoscenze e delle loro applicazioni per lo sviluppo scientifico e tecnologico, economico e sociale.

85M. C. Brandi, *Op.cit.*

sono assenti ragioni politiche ed i ricongiungimenti familiari. Tra i fattori professionali che hanno spinto questi migranti a scegliere l'Italia come meta (ossia i *pull factors*), spicca il fatto che nel nostro paese vi fossero buone od ottime occasioni di studio e opportunità scientifiche. Inoltre molti intervistati ritengono l'Italia all'avanguardia nel proprio settore di ricerca: infatti anche la disponibilità di attrezzatura scientifica gioca un ruolo decisivo nella scelta dell'Italia quale destinazione della propria migrazione, soprattutto per coloro che provengono dall'Europa dell'Est.

Tra i fattori non professionali che hanno influenzato la decisione di venire in Italia, pesa sensibilmente solo l'affinità culturale. Poca importanza è data alla conoscenza della lingua italiana (il che è ovvio, data la sua scarsa diffusione) ed alla prossimità geografica che evidentemente ormai è poco rilevante, vista la velocità dei trasporti.

Ulteriori importanti risultati sono stati ottenuti recentemente dai dati raccolti in questa indagine, applicando ad essi l'analisi di *scaling* multidimensionale (MDS) ed una tecnica di classificazione nota come *answer tree*<sup>86</sup>.

Utilizzando queste tecniche, si è messo inoltre in evidenza che i fattori di *pull* rivestono un ruolo più importante di quelli di *push* per i nostri intervistati, cioè che i ricercatori stranieri presenti negli enti pubblici di ricerca italiani si trovano nel nostro paese principalmente perché vi sono stati attirati dalla qualità della ricerca che vi potevano svolgere e non perché erano spinti a lasciare il proprio paese da una qualsiasi causa.

Dai risultati della ricerca appare chiaro come i ricercatori conoscano perfettamente il problema del *brain drain* ed essi distinguono la mobilità temporanea, positiva sia per il soggetto interessato, che per la sua patria, dalla "fuga dei cervelli", considerata dai più come un fenomeno negativo e dovuto a politiche errate.

Dallo studio emerge inoltre che i principali problemi incontrati dagli stranieri in Italia sono causati dalla burocrazia e dalle difficoltà di ottenere i permessi di soggiorno per lavoro e dalla (quasi) impossibilità di trovare un'abitazione ad un costo accessibile,

---

<sup>86</sup>Queste tecniche hanno mostrato che, nel gruppo analizzato, tutti i *push factors* possono essere raggruppati in un unico indicatore, che rappresenta la spinta ad emigrare qualsiasi ne sia la causa, mentre per i *pull factors* professionale (cioè per i fattori che nel loro complesso costituiscono la misura dell'attrazione del nostro paese nei confronti dei ricercatori stranieri), è opportuno l'uso di due indicatori differenziati: uno riguardante la qualità della ricerca che si può svolgere nel paese di arrivo (questo indicatore raggruppa infatti le domande relative alle occasioni di studio e di formazione in Italia, la disponibilità di attrezzature scientifiche, alla convinzione che L'Italia è all'avanguardia nel proprio settore di ricerca e l'invito di una istituzione scientifica italiana); l'altro più legato ad aspetti politici (che raggruppa le domande relative alle opportunità di lavoro più stabile e gli accordi bilaterali tra Italia ed il proprio paese).



### 3.2. Le politiche dei paesi avanzati per attirare gli Immigrati Altamente Qualificati.

L'attenzione in Italia e all'estero sul tema delle migrazioni è cresciuta notevolmente negli ultimi anni. In seno alle Nazioni Unite si è proceduto alla costituzione della Commissione Globale sulle Migrazioni Internazionali e del Forum Globale su Migrazioni e Sviluppo<sup>87</sup>. A livello europeo già il Consiglio di Tampere aveva lanciato nel 1999 un nuovo approccio integrato che, nel 2005, è confluito nell'“approccio globale sulla migrazione”.

Quindi all'inizio del XXI secolo il problema dei flussi migratori è tornato al centro dell'attenzione mondiale malgrado non si registrino i picchi raggiunti tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. In particolare una crescente attenzione è oggi posta sugli effetti che la migrazione genera sia sugli Stati di origine che su quelli di destinazione dei flussi. Non sembra possibile assumere a priori che le migrazioni producano effetti positivi per lo sviluppo dei paesi di origine e per la riduzione della povertà negli stessi. Affinché la migrazione abbia un impatto positivo devono essere prese in considerazione diverse variabili: non solo la professionalità degli stessi migranti e il loro comportamento, ma anche una numerosa e complessa serie di fattori che comprendono, tra gli altri, i flussi delle rimesse e dei rientri in patria e l'azione delle diaspore<sup>88</sup>

Recentemente sembra prevalere l'approccio che vede gli immigrati come agenti di crescita economica, di sviluppo e di riduzione della povertà. Si è infatti sempre più inclini a far emergere soprattutto gli aspetti positivi (sotto il punto di vista economico, sociale, culturale, demografico e del mercato del lavoro) piuttosto che quelli negativi, (che enfatizzano il *brain drain*, lo sfruttamento della forza lavoro e l'esodo rurale).

---

871 L'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, in merito al rapporto *Migrazione e Sviluppo* presentato il 18 maggio 2006 sottolineava che le migrazioni internazionali, regolate da politiche adeguate, possono apportare benefici sia ai paesi di origine che a quelli di destinazione e propone la creazione di un Forum permanente per la condivisione di idee ed esperienze. Tale Forum è stato adottato durante l'*High-Level Dialogue* dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che tenutosi il 15 e 16 settembre 2006.

88Diaspora è un termine di origine greca che descrive la migrazione di un intero popolo costretto ad abbandonare la propria terra natale per disperdersi in diverse parti del mondo. Spesso confuso con il termine migrazione, la diaspora è in realtà un movimento forzato di un gruppo omogeneo dal punto di vista religioso e/o etnico che si è assicurato la sua sopravvivenza, seppure gruppo minoritario, in una terra che non è la propria, ma che al contempo evidenzia il desiderio comune di poter ritornare nella terra di origine (elementi essenziali ne sono quindi il trasferimento, il desiderio di ritornare e al contempo la sua impossibilità).

Appare quindi sempre più condivisa l'idea che i flussi migratori possano conseguire un "triple win"<sup>89</sup>: per gli immigranti ma, anche e soprattutto, per gli stati di destinazioni e per gli stati di origine.

La mobilità internazionale di lavoratori altamente qualificati rappresenta una questione politica importante per molti Paesi dell'OCSE. Se da un lato la domanda di personale qualificato si fa sempre più elevata (in particolare per le industrie e le professioni del settore dell'informazione tecnologica), dall'altro in vari Paesi membri si registra una crescente diminuzione di questa tipologia di personale. Per far fronte a queste carenze, molti paesi stanno mettendo in atto una serie di misure dirette a facilitare il reclutamento di lavoratori stranieri. Considerata l'importanza di conoscere e comprendere meglio questi aspetti, l'OCSE ha promosso un seminario che ha per oggetto la mobilità internazionale dei lavoratori altamente qualificati, e si intitola: "*International Mobility of Highly Skilled Workers: From Statisticals Analysis to the Formulation of Policies*"<sup>90</sup>, tenutosi a Parigi l'11 e il 12 giugno 2001 e organizzato dalla Direzione della Scienza, Tecnologia e Industria (DSTI) e dalla Direzione per l'Educazione, l'Occupazione, il Lavoro e gli Affari

---

89R. Caso, *Migrazione e sviluppo: la politica europea*, in ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale) *Policy Brief*, n. 58, luglio 2007.

90Il seminario si proponeva tre obiettivi:

- fornire dati sulla dimensione e le caratteristiche dei flussi e degli *stock* di lavoratori stranieri qualificati e altamente qualificati nei Paesi membri e in alcuni Paesi non membri, al fine di valutare la qualità dei dati disponibili e dei concetti usati e di migliorarne la comparabilità;
- analizzare la mobilità dei lavoratori qualificati e delle risorse umane per la scienza e la tecnologia e l'impatto generato sull'economia, attraverso casi di studio osservati nelle maggiori aree di provenienza e di destinazione di tale categoria di lavoratori;
- esaminare le politiche di migrazione adeguate per facilitare modalità di mobilità dei lavoratori qualificati che offrano benefici sia ai paesi di destinazione sia ai paesi di provenienza.

Questi obiettivi fanno parte di uno studio più ampio sull'impatto economico della migrazione di personale qualificato, sia nei paesi d'accoglienza (acquisizione di competenze, "acquisizione di cervelli", produttività e crescita economica, riduzione della carenza di forza lavoro, effetti sulla spesa di educazione) sia nei paesi d'origine (perdita di lavoratori qualificati, fuga di cervelli, ma anche migliori competenze tecnologiche, grazie soprattutto al rientro nel paese d'origine dei lavoratori emigrati (flusso internazionale di conoscenze o "circolazione di cervelli"). Oltre venti documenti sono stati presentati e discussi da delegati ed esperti dei Paesi membri dell'OCSE e di alcuni Paesi non membri, da rappresentanti della Commissione Europea e di organismi internazionali interessati dalla migrazione internazionale e dalle risorse umane per la scienza e la tecnologia.

Sociali (DEELSA)<sup>91</sup>. Diversi casi esaminati nei Paesi dell'OCSE e nei Paesi non membri hanno consentito di valutare l'ampiezza del fenomeno della mobilità di risorse umane per la scienza e la tecnologia, (ossia lavoratori qualificati e studenti), e di individuarne le principali caratteristiche. Alcuni relatori hanno esaminato, con particolare attenzione, l'impatto economico della migrazione di lavoratori qualificati e altamente qualificati nei paesi d'accoglienza e nei paesi d'origine ed hanno in seguito indicato i principali effetti attesi della mobilità di risorse umane per la scienza e la tecnologia, sia rispetto ai paesi di accoglienza che rispetto ai paesi d'origine. Gli effetti positivi per i principali paesi d'accoglienza si riscontrano nello stimolo della capacità d'innovazione, nell'aumento dello *stock* di capitale umano disponibile e nella diffusione internazionale delle conoscenze. Per quanto riguarda i paesi d'origine, la perdita di capitale umano può essere parzialmente controbilanciata dal rientro dei migranti e dallo sviluppo di reti che facilitano la circolazione di lavoratori qualificati fra il paese d'accoglienza e il paese d'origine. La mobilità di lavoratori qualificati può anche stimolare gli investimenti per la formazione nei paesi d'origine e aumentare l'afflusso di valuta tramite le rimesse. Per quanto concerne la mobilità di studenti e ricercatori, emerge da diverse analisi che i Paesi dell'OCSE cercano sempre più di attrarre studenti stranieri specializzati, in particolare nel campo della scienza e della tecnologia, e di facilitarne l'accesso al mercato del lavoro. Ciò accade non solo perché spese di istruzione ad essi destinate rappresentano un beneficio finanziario diretto per le università interessate, ma anche perché forniscono una potenziale riserva di manodopera altamente qualificata e già abituata alle regole e alle condizioni del paese d'accoglienza.

I dibattiti sono stati alimentati, in particolare, da casi relativi agli Stati Uniti, Irlanda, Giappone, Svezia, Canada; cinque sono i punti chiave emersi da tali discussioni:

- nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE, gli obiettivi politici in materia d'immigrazione di lavoratori altamente qualificati sono triplici, ovvero rispondere alle carenze cicliche del mercato del lavoro, aumentare lo *stock* di capitale umano, ed infine incoraggiare la circolazione delle conoscenze personificate dai lavoratori altamente qualificati e promuovere l'innovazione;
- la quota di lavoratori stranieri qualificati sul mercato del lavoro varia considerevolmente da un paese all'altro, ma sta aumentando in molti Paesi dell'OCSE e in alcuni di loro questa categoria di lavoratori è composta soprattutto da immigranti ammessi

---

<sup>91</sup>Per la consultazione del sito: <http://www.oecd.org>

in base al principio del ricongiungimento familiare o per ragioni umanitarie (rifugiati e richiedenti d'asilo);

- numerosi paesi sono interessati sia dall'emigrazione sia dall'immigrazione di lavoratori qualificati, ma sembra che nei Paesi sviluppati la "fuga di cervelli" sia stata sovrastimata, soprattutto se si tiene conto dell'elevato tasso di rientro dei migranti;
- la migrazione temporanea è sempre più diffusa, soprattutto in Australia e negli Stati Uniti e la flessione economica iniziata nella primavera 2000, in particolare nel settore statunitense dell'alta tecnologia, potrebbe condurre ad un riassetto dei flussi;
- la mobilità delle risorse umane per la scienza e la tecnologia potrebbe incidere sulle ineguaglianze (riducendole grazie al rientro degli emigranti nel loro paese d'origine) e sull'equilibrio di lungo periodo del mercato del lavoro (incentivi per gli investimenti nel campo della formazione iniziale o professionale).

La situazione dei Paesi non membri è illustrata dai casi relativi al Sud Africa, India, Israele, Russia e Cina. Alla luce delle casistiche esaminate, emerge che i Paesi in Via di Sviluppo e in transizione possono offrire solo limitate opportunità ai loro lavoratori altamente qualificati. Difatti, nonostante gli effetti per le finanze pubbliche collegati alla spesa per l'istruzione, i Paesi in via di Sviluppo potrebbero, sul breve periodo, trarre benefici dall'emigrazione dei loro lavoratori altamente qualificati attraverso gli effetti sui flussi di rimessa e sulla riduzione dei *surplus* di manodopera come, in certi casi, dall'internazionalizzazione dell'economia nazionale. A lungo termine la situazione potrebbe, tuttavia, essere ben diversa se l'emigrazione dei lavoratori altamente qualificati impedisse a questi paesi di raggiungere il decisivo livello di soglia di risorse umane per la scienza e la tecnologia, indispensabile in alcuni settori dinamici con alto valore aggiunto, o se tale emigrazione compromettesse la fornitura di servizi socioeconomici di base (ad esempio, educazione e salute). I casi della Cina, della Corea e dell'Irlanda tendono a dimostrare che i lavoratori qualificati, i quali decidono di rientrare nel loro paese d'origine dopo un lungo periodo trascorso all'estero, contribuiscono in modo considerevole allo sviluppo dell'industria nazionale dell'alta tecnologia.

Molte delle analisi discusse nel rapporto, riguardano i recenti sviluppi delle politiche di migrazione mirate a incoraggiare la mobilità dei lavoratori altamente qualificati. Alcune relazioni dettagliate sulla situazione in Germania, in Australia, negli Stati Uniti e nel Regno Unito hanno consentito di mostrare la diversità delle politiche messe in atto in diversi paesi OCSE e di valutarne i pregi e i difetti.



I tradizionali paesi d'immigrazione hanno sviluppato, nell'ambito della loro legislazione sull'immigrazione, politiche specifiche atte a favorire la residenza temporanea (Paesi europei) o la residenza permanente (Australia e Canada) di risorse umane per la scienza e la tecnologia, che si tratti di studenti o lavoratori. Altri paesi hanno di recente adottato misure specificatamente mirate all'occupazione nei settori dell'informazione e delle comunicazioni per allentare le tensioni del mercato del lavoro. Sembra quindi che la ricerca di un equilibrio tra i principali partner interessati (governo, datori di lavoro, forza lavoro nazionale e straniera, e paesi di provenienza) sia diventata un aspetto chiave della questione.

Tuttavia, anche nelle aree di libera circolazione ci sono ancora molti progressi da compiere per facilitare la mobilità delle risorse umane nel settore della scienza e della tecnologia, attraverso iniziative politiche quali il riconoscimento dei titoli di studio e il trasferimento dei diritti di sicurezza sociale e di pensione.

I fattori che attraggono le risorse umane nel settore della scienza e della tecnologia sono anche considerevolmente legati alle politiche attuate in tali ambiti. Lo sviluppo dell'alta tecnologia e dell'industria innovativa è essenziale per attrarre risorse umane per la scienza e la tecnologia di ogni paese. È quindi tutta una serie di politiche volte a incoraggiare l'innovazione accresce in modo indiretto ma notevole gli incentivi per questi lavoratori qualificati ad entrare nel mercato del lavoro del paese interessato. Queste politiche riguardano in particolare l'imprenditorialità, i meccanismi di allocazione del capitale, la formazione e l'istruzione, la ricerca pubblica e i suoi legami con l'industria. Sono i centri di ricerca d'alta qualità e d'istruzione superiore ("centri di eccellenza") che tendono in modo più particolare ad attrarre ricercatori stranieri e studenti, alcuni dei quali troveranno lavoro nel paese di accoglienza. Questo è il caso di alcune università statunitensi ed è anche l'obiettivo della politica europea per i centri di eccellenza. Nel caso della Cina la creazione di parchi scientifici ha favorito il ritorno d'ingegneri e ricercatori migranti formati all'estero. Alcuni paesi sono dotati di specifici sistemi scolastici destinati ad accogliere i migliori studenti stranieri. Inversamente, l'insufficienza degli investimenti in ricerca pubblica tende a favorire la fuga all'estero dei ricercatori, spinti dall'insufficienza di prospettive di lavoro e di risorse o dall'estrema rigidità di un sistema in cui l'avanzamento di carriera è più legato all'anzianità che ai risultati. Per concludere, le politiche volte ad incoraggiare le risorse umane (per la scienza e la tecnologia) residenti all'estero a rimanere in contatto con il paese d'origine, potrebbero favorire la diffusione delle conoscenze e dell'esperienza acquisite.

nonché i livelli salariali notevolmente inferiori a quelli dei loro paesi di origine (soprattutto secondo i ricercatori dell'Unione europea).

Il 71% del campione intervistato intende, una volta concluso il periodo di formazione o di lavoro o perché raggiunti gli obiettivi scientifici prefissati, ritornare in patria: si è perciò di fronte ad una situazione di mobilità temporanea e non ad una fuga dei cervelli verso l'Italia. Per concludere, gli intervistati dimostrano chiaramente che l'atteggiamento favorevole verso lo straniero che hanno riscontrato in Italia (non solo da parte dell'ambiente di lavoro ma in generale della società nella quale esso viene ad inserirsi) viene estremamente apprezzato e può compensare difficoltà di altro genere che il migrante incontra nel suo spostamento.

### **3.3. Ingresso e soggiorno degli immigrati altamente qualificati in Europa.**

Una politica migratoria lungimirante e globale, fondata sulla solidarietà, rappresenta un obiettivo fondamentale per l'Unione europea: punta, infatti, a stabilire un approccio equilibrato per affrontare sia l'immigrazione regolare sia quella clandestina.

Gli art. 79 e 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>92</sup> stabiliscono le competenze dell'Ue in merito alle “politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione”. In particolare, in merito alla migrazione legale, si stabilisce spetta all'Unione europea la competenza di definire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che entrano e soggiornano legalmente in uno degli Stati membri, anche a fini di ricongiungimento familiare. Inoltre gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire i tassi di ammissione di persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro.

Per quanto riguarda invece il tema dell'integrazione, dalla normativa emerge che l'Unione europea può fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al

---

<sup>92</sup>Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), da ultimo modificato dall'articolo 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, su G.U. n. 185 dell'08/08/2008 - Suppl. Ordinario n. 188, è, accanto al Trattato sull'Unione europea (TUE), uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea (UE). Assieme costituiscono le basi fondamentali del diritto primario nel sistema politico dell'UE; secondo l'articolo 1 del TFUE, i due trattati hanno pari valore giuridico e vengono definiti nel loro insieme come "i trattati". Saltuariamente vengono pertanto anche indicati come "diritto costituzionale europeo", tuttavia formalmente sono trattati internazionali tra gli Stati membri dell'UE. Per ulteriori dettagli in merito si rinvia a: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

fine di promuovere l'integrazione di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nel paese; tuttavia, non è prevista alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri.

Per quel che concerne la lotta all'immigrazione clandestina, come stabilito dal trattato, l'UE deve prevenire e ridurre l'immigrazione irregolare, in particolare attraverso un'efficace politica di rimpatrio, nel rispetto assoluto dei diritti fondamentali. Un immigrato in situazione di irregolarità è una persona che entra nell'Unione senza autorizzazioni o visto adeguati o che si trattiene dopo la scadenza del visto.

Infine, riguardo la possibilità di stipulare accordi di riammissione, le norme stabiliscono che l'UE ha la competenza di stipulare accordi con paesi terzi ai fini della riammissione nel paese di origine o di transito di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli Stati membri.

Dal 2008 sono state adottate una serie di importanti direttive in materia di immigrazione e di asilo ed altre direttive pertinenti dovrebbero essere riviste nel prossimo futuro<sup>93</sup>. Nello specifico, per quel che concerne il tema della migrazione legale a seguito delle difficoltà incontrate nel corso dell'adozione di una disposizione generale riguardante l'intero settore dell'immigrazione per motivi di lavoro nell'UE, il nuovo approccio consiste attualmente nell'adozione di una normativa settoriale, per categorie di migranti, al fine di stabilire una politica di migrazione legale a livello di Unione.

La Direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati introduce la cosiddetta «Carta blu dell'UE», una procedura accelerata per il rilascio di un permesso speciale di soggiorno e di lavoro in condizioni più allettanti per i lavoratori di paesi terzi, affinché possano coprire un impiego altamente qualificato negli Stati membri.

La Direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, la così detta *Blue Card*, è stata adottata per agevolare l'ammissione e mobilità degli immigrati altamente qualificati e dei loro familiari armonizzando le condizioni di ingresso e soggiorno in tutta l'Unione europea prevedendo uno status giuridico e un insieme di diritti. Nella ricerca crescente di talenti a livello globale, la Carta blu si propone di rendere l'Unione europea più attraente per i lavoratori altamente qualificati provenienti da tutto il mondo e rafforzare la sua economia della conoscenza. La direttiva si propone inoltre di ridurre al minimo la fuga di cervelli nei paesi in via di sviluppo e a reddito medio e di incoraggiare la migrazione circolare e temporanea.

---

<sup>93</sup>Per ulteriori dettagli in merito si rinvia alla consultazione di: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

ha introdotto un particolare tipo di permesso per soggiorni superiori a tre mesi, rilasciato a lavoratori in possesso di qualifiche professionali o titoli d'istruzione superiori, che abbiano stipulato un contratto di lavoro avente durata di almeno un anno con un datore appartenente ad uno Stato membro, ovvero almeno di un'offerta vincolante<sup>94</sup>. Si tratta di un permesso temporaneo per cui ogni Stato membro può stabilire un periodo di validità compreso tra uno e quattro anni. Ulteriore e fondamentale condizione per poter ottenere il rilascio della Carta è disporre di uno stipendio annuale lordo pari almeno ad una volta e mezza lo stipendio medio annuale lordo nello Stato membro interessato. Ai titolari della Carta è garantita la parità di trattamento con i cittadini nazionali in svariati ambiti, tra cui le condizioni di lavoro e l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico. Una normativa di favore è prevista per quanto riguarda il ricongiungimento familiare<sup>95</sup>.

Tuttavia, agli Stati membri è concesso, secondo l'art 4 par. 2 della Direttiva, di mantenere disposizioni nazionali più favorevoli e questo ha spesso dato origine a una competizione tra la legislazione UE e quella interna<sup>96</sup>.

Ulteriore aspetto critico della normativa riguarda la libertà di circolazione tra Stati membri che, se sulla carta dovrebbe essere uno dei punti forti, all'atto pratico si rivela essere non privo di complicazioni. Un soggetto che abbia ottenuto una *Blue Card* in un paese, infatti, non può muoversi liberamente prima di diciotto mesi e, in ogni caso, per ottenere una nuova Carta in un secondo Stato deve esperire nuovamente il procedimento amministrativo.

I dati precisi, relativi all'attuazione della Direttiva, sono contenuti in una relazione della Commissione europea e il bilancio che emerge dalla loro analisi è piuttosto basso; l'unico Stato ad aver rilasciato un considerevole numero di Carte Blu risulta essere la Germania, con un totale 14.197 nel solo anno 2013<sup>97</sup>. Nella maggior parte degli altri Paesi, invece, il numero si aggira intorno al centinaio, con picchi negativi in Svezia, Finlandia e Ungheria. La Commissione europea dopo aver riconosciuto gli scarsi risultati raggiunti fino ad oggi con la Direttiva, dovuti anche all'alto livello di eterogeneità nel suo recepimento da parte

---

94G. Referre, *Alla ricerca di immigrati altamente qualificati: verso una revisione della direttiva Blue Card*, in "Eurojas.it", 31/05/2016.

95Ibidem.

96Emblematico è il caso dell'Olanda dove nel 2012, sono stati rilasciati più di 5500 permessi secondo schemi nazionali e solo una Carta Blu UE.

97G. Referre, *Op.cit.*

degli Stati membri, ha ritenuto opportuno intraprendere un processo di revisione. Proprio per queste ragioni e come annunciato nell'Agenda, il 27 maggio 2015 è stata avviata una consultazione pubblica tra le parti interessate che ha riscosso grande interesse (625 contributi di diversa provenienza). Molti i punti posti in luce dalla consultazione. Innanzitutto emerge una limitata conoscenza dello strumento; se la Direttiva appare ben nota alle organizzazioni dei datori di lavoro (91%), nel complesso solo il 55% dei partecipanti la conosceva prima della consultazione. A tal proposito secondo l'opinione espressa dal SVR (ossia Consiglio di esperti delle fondazioni tedesche in materia di integrazione e migrazione) non sarebbe necessario tanto un adeguamento legislativo, quanto una migliore divulgazione tra i potenziali *stakeholder*, oltre ad un'attuazione amministrativa più efficiente e trasparente.

Molti lavoratori provenienti da paesi terzi dichiarano di aver fatto ingresso nell'Unione europea sulla base di permessi nazionali, diversi dalla *Blue Card*, e tra le possibili ragioni indicano l'impossibilità di soddisfare il requisito dello stipendio minimo, la preferenza per un regime meno costoso, nonché la mancanza di conoscenza della disciplina tra i datori di lavoro.

Come spiegato dalla stessa Commissione nella proposta di direttiva, la condizione del salario minimo è stata introdotta per evitare che gli Stati membri possano stabilire una soglia minima troppo bassa perché un lavoratore qualificato nazionale accetti l'offerta; tale requisito appare, però, troppo rigido. La Confederazione dei sindacati tedeschi (DGB), nel suo parere propone, ad esempio, che la soglia salariale sia connessa alla retribuzione media di ogni specifica categoria professionale.

La consultazione pubblica si è articolata intorno ad alcuni punti, con l'intento di promuovere una riflessione per migliorare l'attrattiva sia della Carta Blu, come canale d'accesso privilegiato, sia dell'Unione europea

- L'individuazione di unico schema: l'esistenza di sistemi nazionali paralleli viene considerata negativamente poiché prevale l'idea che un sistema unico e coerente porterebbe a risultati più soddisfacenti;
- l'accesso alle informazioni: le norme che regolano i sistemi di immigrazione nazionali risultano essere di difficile conoscenza per i potenziali migranti e persino per i datori di lavoro; la stessa difficoltà nel reperire informazioni utili emerge durante la ricerca sulle possibilità di assunzione e sui settori con carenza di manodopera; inoltre, le barriere linguistiche e la dispersione delle informazioni su una moltitudine di siti, sommate alla mancanza di

dimestichezza con le procedure di assunzione europee, costituiscono uno scoglio significativo.

- l'accesso al mercato del lavoro: per i primi due anni l'accesso al mercato del lavoro è limitato alle sole attività altamente qualificate per cui la Carta è stata concessa e i cambiamenti di datore di lavoro sono soggetti ad autorizzazione preliminare delle autorità nazionali competenti <sup>98</sup>;

- il riconoscimento delle qualifiche professionali: le organizzazioni dei datori di lavoro sono concordi nel ritenere necessario che le condizioni di ammissione siano rese più agevoli e soprattutto che venga facilitato il riconoscimento delle qualifiche professionali <sup>99</sup>. Quest'ultimo punto è stato sottolineato dalla confederazione dei sindacati tedeschi (DGB) che ha evidenziato la difficoltà riscontrata in molti Stati membri ad ottenere un riconoscimento dei titoli soprattutto se il lavoratore si trova ancora all'estero; In Italia la direttiva è stata recepita con l'art. 27 - quater del Testo Unico sull'immigrazione e a seguito delle numerose incertezze sulla concreta applicazione del comma 1 lett. a), la circolare prot. 7591 del 7.12.2012 è intervenuta per fare chiarezza indicando la documentazione necessaria e le autorità a cui rivolgersi per ottenere il riconoscimento delle qualifiche. Per le professioni non regolamentate è competente il Ministero dell'Istruzione che dovrebbe adottare un provvedimento entro 90 giorni dalla presentazione della richiesta mentre per le professioni regolamentate le domande devono essere presentate ai sensi degli artt. 16 e 17 d. Lgs. 306/2007 alle competenti le autorità indicate all'art. 5 del medesimo decreto.

Recentemente la Commissione europea ha presentato un piano d'azione per sostenere gli Stati membri nell'integrazione dei cittadini di paesi terzi e nella valorizzazione del contributo economico e sociale che apportano all'UE, insieme ad una proposta legislativa di riforma delle norme che regolano l'ingresso nell'Unione di lavoratori altamente qualificati <sup>100</sup> Tali interventi andranno a beneficio delle imprese europee che desiderano attirare persone di talento e qualificate da tutto il mondo, dando seguito all'impegno assunto negli orientamenti politici del Presidente della Commissione europea Jean Cloud Juncker che ha inserito la migrazione legale tra le priorità di questa Commissione.

---

98Art. 12 Direttiva 2009/50/CE

99G. Referre, *Op.cit.*

100Cfr. Comunicato Stampa della Commissione Europea, Strasburgo, 07/06/2016.

Il piano d'azione presentato offre un quadro politico e misure di sostegno comuni che aiuteranno gli Stati membri a sviluppare e rafforzare ulteriormente le politiche nazionali d'integrazione per i cittadini di paesi terzi. Gli Stati membri, a livello nazionale, regionale e locale, sono in prima linea nella gestione dell'integrazione e il piano d'azione illustra come si articolerà concretamente a livello politico, operativo e finanziario il sostegno che l'UE intende offrire loro.

Assicurare che cittadini di paesi terzi possano dare il proprio contributo economico e sociale alle comunità di accoglienza è fondamentale per il benessere, la prosperità e la coesione futura delle società europee. Uno studio pubblicato dai servizi della Commissione<sup>101</sup> conferma che un'integrazione efficace e rapida può contribuire a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e ad affrontare le sfide demografiche e a migliorare la sostenibilità di bilancio. È assai probabile, inoltre che i costi della mancata integrazione supererebbero i costi degli investimenti nelle politiche d'integrazione. Nonostante gli sforzi degli Stati membri, i migranti e i rifugiati riconosciuti provenienti da paesi terzi che risiedono legalmente nell'Unione europea continuano a dover fronteggiare un elevato rischio di povertà o di esclusione sociale. Le politiche d'integrazione restano una competenza nazionale, ma nel contesto attuale, molti Stati membri si trovano ad affrontare sfide analoghe fra loro e l'intervento a livello dell'Unione europea può offrire un valore aggiunto attraverso il sostegno strutturale e finanziario. Le azioni proposte riguardano aree cruciali, quali: le misure d'integrazione che precedono la partenza e l'arrivo, in particolare per le persone reinsediate con evidente bisogno di protezione internazionale; l'istruzione, l'occupazione e la formazione professionale; l'accesso ai servizi di base; la partecipazione attiva e l'inclusione sociale. Un'ulteriore proposta prevede invece un approccio più strategico e coordinato all'uso dei fondi dell'Unione europea a sostegno di misure d'integrazione nazionali. Nel quadro dell'agenda per le nuove competenze per l'Europa, la Commissione europea sosterrà l'integrazione nel mercato del lavoro anche con vari strumenti volti a migliorare le competenze dei migranti e a riconoscere e mettere a profitto le qualifiche di cui sono già in possesso. Gli interventi a sostegno dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi non vanno necessariamente, e non dovrebbero andare, a scapito delle misure a beneficio di altri gruppi vulnerabili o svantaggiati o delle minoranze.

---

<sup>101</sup>Per maggiori dettagli si rinvia al Comunicato Stampa della Commissione Europea, Strasburgo, 07/06/2016.

Il sistema della *Blue Card*, adottato nel 2009, si è finora dimostrato inadeguato e poco attraente ed è pertanto sottoutilizzato: le condizioni di ammissione restrittive e l'esistenza di norme, condizioni e procedure parallele a livello nazionale sono due elementi che ne hanno limitato l'uso. Infatti, solo il 31% dei migranti con un livello di istruzione elevato che giunge in un paese OCSE sceglie l'UE come destinazione, il che significa che i lavoratori qualificati preferiscono altre destinazioni, concorrenti economicamente con l'Unione europea <sup>102</sup>.

La proposta rivede le norme vigenti e mira a migliorare la capacità dell'Unione di attirare e trattenere cittadini di paesi terzi altamente qualificati, poiché l'andamento demografico fa pensare che, anche con una forza lavoro più qualificata nell'Unione europea che l'agenda per le nuove competenze mira a sviluppare, la necessità di attrarre nuovi talenti persisterà nel futuro. Le novità apportate dalla nuova proposta sono:

- introduzione un unico sistema a livello dell'Unione, che sostituisce i regimi nazionali paralleli per il lavoro altamente qualificato al fine di aumentare la chiarezza per i richiedenti e i datori di lavoro e di rendere il sistema più visibile e competitivo;
- incremento della mobilità all'interno dell'Unione europea semplificando le procedure e permettendo inoltre viaggi di lavoro più brevi (fino a 90 giorni) negli Stati membri in cui è in uso la Carta blu;
- abbassamento la soglia salariale, creando uno spettro flessibile che permette agli Stati membri di adeguarla ai mercati del lavoro nazionali, e prevede condizioni più adatte per i neo - laureati di paesi terzi e i lavoratori di settori con scarsità di manodopera;
- nel quadro del nuovo sistema della Carta blu, potranno chiederne il rilascio anche beneficiari di protezione internazionale altamente qualificati;
- rafforzamento dei diritti dei titolari della Carta blu (consentendo loro una via d'accesso più rapida allo status di soggiornante di lungo periodo e un accesso immediato e più flessibile al mercato del lavoro) e dei loro familiari (garantendo loro la possibilità di trasferirsi nell'Unione europea contemporaneamente al titolare), e ciò dovrebbe contribuire a rendere l'Unione europea una meta più

---

<sup>102</sup>Per ulteriori dettagli si rinvia al Comunicato Stampa della Commissione Europea, Strasburgo, 07/06/2016.



attraente per i lavoratori dipendenti altamente qualificati di cui la nostra economia ha bisogno.

Il nuovo sistema della Carta blu genererebbe un impatto economico positivo stimato tra 1,4 e 6,2 miliardi di euro, grazie all'ingresso in UE di nuovi lavoratori altamente qualificati. Gli Stati membri continueranno a decidere il numero di cittadini di paesi terzi ammessi nel loro territorio in cerca di occupazione, in linea con il Trattato. Potranno anche eseguire una valutazione del mercato del lavoro in caso di perturbazioni gravi, quali elevati livelli di disoccupazione in una determinata professione o settore o anche in parte del territorio nazionale. Il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca non partecipano all'adozione della direttiva e non sono né vincolati da essa, né soggetti alla sua applicazione.

Nell'aprile 2014 Jean Claude Juncker ha presentato, nel quadro della campagna elettorale, un piano in cinque punti sulla migrazione nel quale si esortava l'Europa a mostrare maggiore determinazione sulla questione della migrazione legale. Nei suoi orientamenti politici il Presidente Juncker ha annunciato l'intenzione di promuovere una nuova politica europea sulla migrazione legale, volta a colmare la mancanza di competenze e ad attirare talenti per gestire meglio le sfide demografiche dell'Unione europea, anche attraverso una revisione della Carta blu,

L'Unione deve già far fronte a una carenza strutturale significativa per quanto riguarda le competenze necessarie in alcuni settori, che rappresenta potenzialmente un limite per la crescita, la produttività e l'innovazione nell'Unione europea (per esempio nell'assistenza sanitaria, nell'informatica e nell'ingegneria). In futuro, i cambiamenti strutturali nelle economie dell'Unione europea continueranno ad incrementare la domanda di competenze più specializzate non immediatamente disponibili nel mercato del lavoro, portando ad ulteriori carenze di lavoratori qualificati a cui la forza lavoro esistente dell'Unione europea non sarà in grado di supplire. Il numero di lavoratori di paesi terzi altamente qualificati che, ad oggi, si recano in uno dei 25 Stati membri che rilasciano la Carta blu UE è decisamente insufficiente per far fronte alla scarsità di manodopera e competenze, nonostante gli sforzi per adeguare le competenze dei cittadini dell'Unione europea profusi nel quadro dell'agenda per le nuove competenze.

In conclusione, sono emersi numerosi profili di debolezza dell'attuale disciplina, ma un generale favore verso il reclutamento di lavoratori provenienti da paesi terzi per far fronte alle carenze di manodopera. La normativa *Blue Card* è il frutto di un travagliato percorso, iniziato con gli ambiziosi obiettivi posti dal Consiglio di Lisbona del 2000, con i quali

L'Europa mirava a diventare la più competitiva e dinamica tra le economie basate sulla conoscenza, e proseguita con il Piano d'azione sulla migrazione legale del 2005, che ha delineato i tratti della politica di immigrazione per motivi di lavoro. Nonostante le evidenti difficoltà riscontrate nell'applicazione della direttiva, la Commissione europea ha deciso di puntare nuovamente su questo strumento e ha ribadito la necessità potenziare le vie d'accesso legali all'Europa, riuscendo ad attirare le qualifiche e i talenti necessari anche nei prossimi anni. E così, nella stessa comunicazione, accanto alla riforma del sistema europeo comune d'asilo e del c.d. sistema Dublino, è stata annunciata la revisione della direttiva Carta Blu, prevedendo tra l'altro condizioni di ammissione più flessibili, la semplificazione delle procedure di ammissione e maggiori diritti per i cittadini di paesi terzi altamente qualificati, compreso il diritto di spostarsi in altri Stati membri.

Come detto, i risultati della consultazione hanno posto in evidenza numerosi profili che potrebbero essere migliorati tra cui certamente l'individuazione di un unico schema, la modifica della soglia salariale minima, accanto ad un allargamento della sfera di applicazione della direttiva fino a ricomprendere imprenditori interessati ad avviare un'attività in Europa. Altrettanto importante sarebbe riuscire a valorizzare l'esistenza di diversi mercati del lavoro a cui poter accedere che, paradossalmente, a causa dell'eterogeneità delle normative di implementazione, nonché delle attuali limitazioni alla circolazione intracomunitaria si rivela essere un ostacolo più che un punto di forza.

Emerge una proposta di modifica particolarmente significativa ovvero l'ampliamento dell'ambito di applicazione fino a ricomprendere i beneficiari di protezione internazionale dotati di particolari competenze e qualifiche. Tale considerazione, estremamente attuale, contribuirebbe all'inserimento di quella particolare categoria di migranti in fuga da guerre o persecuzioni, che per storia personale e condizioni di provenienza spesso risulta essere particolarmente complesso.

## Conclusioni

Secondo quanto emerge dal presente elaborato di tesi l'immigrazione in Europa rappresenta una realtà ben consolidata che è stata oggetto di promulgazione da parte delle istituzioni europee, le quali tuttavia non sono ancora riuscite a definire un quadro perfettamente coerente e a rispondere in modo oculato alle esigenze delle popolazioni verso cui tali politiche sono destinate.

L'immigrato che arriva, al giorno d'oggi, in territorio europeo è costretto da un lato a dover "combattere" con una legislazione anacronistica, restrittiva ed inattenta alle sue esigenze e a quelle della società contemporanea.

dall'altro, deve avere a che fare con una popolazione spesso anestetizzata e diffidente.

È necessario, pertanto, che la società europea, unitamente alle sue istituzioni, si impegnino ad affiancare alle politiche migratorie *tout court* anche delle politiche di integrazione che devono ricomprendere norme più attente all'inclusione degli immigrati e creare una educazione civica europea comune, senza criminalizzarli in assenza di alcun motivo ma che tendano a premiarli ed a riconoscere i loro meriti.

In effetti, non dimentichiamo la nuova tipologia di immigrazione che ha preso piede negli ultimi anni, ovvero la c.d. immigrazione qualificata caratterizzata da soggetti che lasciano il proprio Paese di origine e che sono altamente qualificati.

Solo mediante la definizione di un approccio di tal genere, anche i cittadini europei impareranno, sulla scia dell'esempio delle istituzioni, a non considerare più il fenomeno come una problematica ma come una risorsa per il proprio paese e un domani con una visione meno circoscritta per l'intera Europa.

Proprio questa è la sfida del futuro per gli europei che non richiede l'importazione di modelli di immigrazione stranieri ma, semmai, l'attuazione di forma di cooperazione con alcuni Paesi che in questo campo hanno ormai un'esperienza consolidata.

La definizione di politiche più attente alle esigenze degli immigrati deve abbandonare le precedenti impostazioni, in cui la diversità etnica non ha mai trovato cittadinanza sociale, e le precedenti impostazioni "separatiste", che tendevano a considerare tale diversità come minaccia e non come ricchezza e sulla base di questo mantenere un comportamento di

esclusione all'interno dei rapporti interpersonali. Il nostro motto deve essere uniti nella diversità.

Entrambi tali impostazioni devono essere escluse a favore di una nuova impostazione di tipo integrativo, che non deve riflettersi nelle politiche di emergenza ma deve indicare la via che porta alla coesione politica e alla partecipazione sociale.

Il processo di costruzione della politica europea in tema di immigrazione e di asilo, in passato, ha mostrato debolezza, frammentarietà, ingiustizia e inefficacia, nonostante l'Europa abbia voluto rivendicare, anche tramite essa, un assetto autenticamente federale.

Adesso bisogna creare un nuovo approccio che consideri la positività del fenomeno dell'immigrazione, un fenomeno che si sposa bene con lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che è stato creato, sin dall'inizio, con i Trattati e che è stato fondato sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà, nonché sui principi di democrazia e dello Stato di diritto.

Infatti, proprio la previsione di questi valori e principi deve essere considerata come guida e come fondamento legislativo per ogni nuova politica che dovrà essere redatta in futuro in materia di asilo, migrazioni e cooperazione internazionale.

L'Europa deve essere inclusiva e non escludente nei confronti degli immigrati, ciò non vuol dire che deve essere meno garantista di misure di controllo e sicurezza, ma vuol dire che deve migliorare la posizione dell'immigrato che arriva nel nostro Paese o continente, dotandolo di uno *status* giuridico che rispetti la sua condizione di cittadino e di essere umano, anche al di fuori del proprio Stato di origine ed inserendolo, a pieno, in un processo di integrazione condiviso.

La politica migratoria, al tempo stesso, deve ricomprendere la materia dell'immigrazione all'interno di un approccio di politica estera comune, che inserisca la questione sia nell'agenda politica sia nel novero dei rapporti tra UE e Paesi di origine, con i quali si richiedono forti forme di cooperazione e partenariato: proprio da tali rapporti potrebbe emergere l'adozione di una misura richiesta a più voci, ovvero l'attribuzione della cittadinanza nazionale ed europea ai cittadini dei paesi terzi stabilmente residenti in uno Stato membro.

Ogni provvedimento che dovrà essere assunto non dovrà essere di tipo "emergenziale" ma dovrà andare a costituire un'adeguata strategia di sviluppo fondata sulla sostenibilità nel lungo periodo.

Le proposte di interventi che sono stati definiti in questa sede intendono favorire la posizione degli immigrati che spesso si trovano incastrati tra eccessiva burocratizzazione e pesante

indifferenza: risolvere questioni di questo tipo permetterebbe di soddisfare le aspettative di quella parte di Europa che non vede gli immigrati come una minaccia ma come una ricchezza per la società: il popolo europeo non può dirsi realmente civilizzato, infatti, se ancora non ha cambiato il suo modo di porsi, anche dal punto di vista politico e normativo, nei confronti del cittadino etnicamente diverso.

Anche se tali obiettivi si collocano in un percorso non facile, riuscire a conseguirli significherebbe far emergere l'europa come attore principale nell'arena internazionale. In un'ottica di rafforzamento federale che richiede la costante collaborazione tra gli Stati membri.

## Bibliografia

Piva F. *Schengenland. Immigrazione: politiche e culture in Europa*, Roma, Ediesse, 2010

Strozza S. *Migrazioni internazionali e presenza straniera nei paesi europei*, a.a 2013-1014

Bettin G., Cela E. *L'evoluzione storica dei flussi migratori in Europa e in Italia 2010/2011*

Ambrosini, M. *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino 2011

Enaudi, L. *Le politiche dell'immigrazione in Italia Dall'unità ad oggi*, Bari, Laterza.

Fondazione Leone Moressa. "Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione

Unicef. "Rapporto su emergenza migranti e rifugiati in Europa" 20 ottobre,

Sabatino M. *L'unione Europea e il fenomeno dell'immigrazione: scenario attuale e prospettive*, "in Rivista elettronica del centro di Documentazione Europea Dell'università Kore di Enna"

Organizzazione Internazionale per le migrazioni. " *Le migrazioni in Italia. Scenario attuale e prospettive*", Ricerca affidata al centro studi e ricerche Idos, Edizioni Idos, Roma Dicembre 2011

Bauer T., Kunze A. “*The Demand for High-Skilled Workers and immigration Policy*”, discussion Paper No. 999. Gennaio 2004

Fasani F. “*quanti sono gli immigrati irregolari in Europa?*” Pubblicato su NEODEMOS.it, giugno 2010.

Programma di lavoro 2015 frontex. Reg. n. 18877a. Pubblicato il 18 dicembre 2014

Bonifazi C., Okolski M., Schoorl J., Simon P. “*international Migration in Europe*”. Imiscoe research. Amsterdam 2008.

commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Strozza M. “*costi e benefici apportati dall'immigrazione alle economie nazionali: rassegna dei principali contributi nordamericani ed Europei*” & “*immigrazione straniera ed economia irregolare. Rassegna dei principali contributi relativi ai nuovi paesi europei di accoglimento*”.

Guarnieri. A “*Le politiche migratorie dei paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: Dimensione comunitaria e peculiarità nazionali*”. IRPPS Working papers ISSN 2240-7332, 2005.

Manuale sul diritto europeo in materia di asilo frontiere e immigrazione, Belgio. 2013.  
(<http://europa.eu>)

Comitato economico e sociale europeo, “*immigrazione: integrazione e diritti fondamentali*”.  
Numero di catalogo: CESE-2010-11-IT [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu) Bruxelles.

Gaffuri L., Pittau F. Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, “*Le migrazioni in Italia. Scenario attuale e prospettive*”, ricerca affidata al Centro Studi e Ricerche Idos. Roma, 2011.

Osservatorio sulla Formazione e sul Lavoro degli Italiani all'Estero “*Gli Italiani nel mondo e le loro reti, uno studio con il metodo della Social Network Analysis*”, QCS Ob.1 2000-2006.

Aierdi X. “*L'europa e l'immigrazione. Necessità e incertezza*”, *Rapporteur (EAJ-PNV)- Pays Basque*. Bruxelles, 2010.0

Commissione Europea, Comunicato stampa, “*parte EUROSUR: nuovi strumenti per salvare la vita ai migranti e prevenire la criminalità alle frontiere dell'Unione europea*”. Bruxelles, 2013.

Conferenza “*integrazione degli immigrati, l'integrazione degli immigrati: L'esperienza italiana a confronto con quella tedesca*”. Roma Auditorium del Goethe Institut Rom, 2007.

Lo Schiavo L. “*Immigrazione, cittadinanza, partecipazione: le nuove domande di inclusione nello spazio pubblico. Processi di auto-organizzazione e partecipazione degli immigrati*”.

Capitolo 3 *i migranti in europa sintesi comparata*.

Guiraudon V. “*European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping*”. Vol. 38, No. 2 pp 251-71. June, 2000.



Ministero dell'interno, fondo Europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi. *“20 anni di migrazioni in italia”*.

Programma di lavoro 2015 di Frontex, Reg. n. 18877a rif. 2014.

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Regolamento (CE) n. 2007/2004 del consiglio 26 ottobre 2004, *“che istituisce un'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli stati membri dell'unione europea”*.

Benvenuti P. *“flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali”* Editrice il Sirente, 2008.

Torelli M. Analysis ISPI *“emergenza mediterraneo e migrazioni: come può rispondere l'Europa”*, 2015.

EMN Project financed by the European Commission, produced by the European Migration Network *“Condition of Entry and Residence of Third Country Highly-skilled Workers in the EU”*, 2007.

Fondazione Leone Moressa, rapporto annuale 2015 sull'economia dell'immigrazione *“stranieri in Italia: attori dello sviluppo”*, Novembre 2015.

Straubhaar. T. *“international mobility of the highly skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange”* Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) Hamburg institute of international Economics.

Sabatino, *L'Unione Europea e il fenomeno dell'immigrazione: scenario attuale e prospettive*, in *Rivista elettronica del Centro di Documentazione Europea dell'Università Kore di Enna*, 2014.

Fondo Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013, *Comunicare l'immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell'informazione. Capitolo 3. I migranti in Europa: sintesi comparata*, Litosei, Bologna, 2012

E. De Filippo e F. Carchedi, *I mercati del lavoro e la collocazione degli immigrati. Il modello mediterraneo*, in F. Carchedi, *La risorsa inaspettata*, Ediesse, Roma, 1999.

A. Guarneri, *Le politiche migratorie dei Paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali*, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, 2005.

B. Caruso, *Le politiche di immigrazione in Italia ed Europa: più Stato e meno mercato?*, 2010?

Pastore, *Le rivoluzioni incompilate della politica migratoria europea*, in *EuropaEurope*, n.6, 2000.

G. Zincone, *Introduzione e sintesi: utili, uguali e simili*, in G. Zincone, *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di Integrazione degli Immigrati della Presidenza del Consiglio, Il Mulino, Bologna, 2001.

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

Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI XVII LEGISLATURA, *Cittadinanza e immigrazione*, n° 1/8, Marzo 2013.

Corti e M Sanfilippo, *L'Italia e le migrazioni*, Laterza, Roma-Bari, 2012.

C. Withol de Wenden, *Diritti politici degli immigrati in Europa*, in *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo. Convegno internazionale, Napoli, 9-10 novembre 2000*.

OECD, SOPEMI. *Trends in International Migration. Annual Report, 2003*.

G. A. Antonopoulos, *The legal framework of migration in Greece*, 2001.

A. Guarneri, *Le politiche migratorie dei Paesi mediterranei dell'Unione Europea nell'ultimo quindicennio: dimensione comunitaria e peculiarità nazionali*, op. cit.

B. Caruso, *Le politiche di immigrazione in Italia ed Europa: più Stato e meno mercato?*, op. cit.

S. Versari, *Le politiche migratorie nei paesi occidentali*, in *Convegno L'incidenza economica dell'immigrazione*, Firenze, 11-12 dicembre 2003.

C. Withol de Wenden, *Diritti politici degli immigrati in Europa*, op. Cit.