Politiche migratorie: ieri e oggi

di Massimo Livi Bacci

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Genesi e sviluppo delle politiche migratorie nell'Europa moderna. - 3. Il fenomeno dell'emigrazione transoceanica. - 4. Da esportatrice ad importatrice di risorse umane: l'immigrazione in Europa nel "secolo breve". - 5. Le politiche europee attuali di contingentamento dei flussi migratori... - 5.1. *Segue:* ...e di regolazione dell'immigrazione temporanea. - 6. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

La possibilità di spostarsi sul territorio – o mobilità – è una delle prerogative fondamentali degli individui ed è una delle vie per migliorare le proprie circostanze di vita. Le carte fondamentali di quasi tutte le democrazie garantiscono e proteggono il diritto dei propri cittadini a "muoversi", o migrare, sul territorio nazionale e di fissare dove meglio credono la propria residenza; esse garantiscono anche il diritto ad uscire e rientrare nei confini nazionali. Sono i regimi totalitari, autocratici o dittatoriali quelli che tali diritti negano o limitano, fino al limite estremo della schiavitù e del servaggio. Tuttavia il diritto a migrare trova dei limiti anche nelle democrazie: l'immigrazione di un cittadino straniero è ovunque sottoposta a normative più o meno stringenti e limitative. Queste normative nascono e si rafforzano con il definirsi degli Stati nazionali, che legano la cittadinanza alla residenza sul territorio e che sottopongono a vincoli gli spostamenti oltre confine. Ma è stato un processo graduale se ancora alla fine dell'Ottocento, al culmine della grande emigrazione europea oltreoceano, molti paesi dell'America – sia a nord che a sud – non frapponevano formalità all'entrata nei loro territori di cittadini stranieri. Anche nei paesi europei, fino all'inizio del secolo scorso (e anche dopo) la normativa concernente l'immigrazione straniera era, per lo più, ispirata a principi di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza.

2. *Genesi e sviluppo delle politiche migratorie nell'Europa moderna*

Da quanto detto sembrerebbe che le "politiche migratorie" siano un'invenzione del secolo scorso, affinate negli ultimi decenni. Se per politiche migratorie s'intende un complesso di normative diretto a guidare e modulare i flussi di immigrazione secondo modalità preordinate, questo è parzialmente vero. È però vero anche che esempi di politiche d'incoraggiamento all'immigrazione sono frequenti in Europa nell'epoca moderna. Le monarchie assolute ricorsero con frequenza a migrazioni organizzate; si affermò ovunque una filosofia mercantilista convinta che una popolazione numerosa e in rapido accrescimento fosse un pilastro del benessere delle nazioni. Per i mercantilisti «una popolazione numerosa e crescente era il sintomo più importante della ricchezza; anzi era la causa principale della ricchezza, il più grande patrimonio che una nazione potesse avere e questa era l'opinione di gran lunga prevalente fino alla seconda metà del XVIII secolo» (Castles, Miller 1998, p. 63).

Due fattori importanti motivavano le scelte migratorie. Il primo, di natura economica e interna, consisteva nel mettere in valore terre ancora incolte in aree poco popolate, o spopolate dopo la crisi del XVII secolo. La seconda, di natura politica e strategica, mirava a rafforzare le aree di confine adiacenti a Stati ostili o di cui si temeva l'aggressività. In alcuni casi queste ragioni si sovrapponevano, particolarmente ai confini orientali e meridionali dell'Impero Austriaco o di quello Russo. In Toscana, Francesco II, primo Granduca lorenese, concepì nel 1739 un piano – fallito nella pratica – di colonizzazione delle Maremme con contadini della Lorena; nella decade degli anni '60 dello stesso secolo un analogo piano di Carlo III portò migliaia di coloni tedeschi nei nuovi insediamenti della Sierra Morena in Andalusia; tra il 1763 e il 1767, l'Imperatrice Caterina promosse l'immigrazione di 30.000 tedeschi nei territori orientali del basso Volga. Analoghi progetti portarono coloni europei nel tardo Settecento e nell'Ottocento nella regione della Nova Russia e nelle aree del confine meridionale dell'Impero austriaco. Ma anche molti paesi americani si dettero politiche che tendevano ad incoraggiare l'insediamento europeo. E, in genere, quello spirito mercantilista era ostile all'emigrazione anche se non ovunque arrivava agli estremi dell'Austria, dove l'emigrazione era considerata un «tradimento» (Corti 2005, p. 34).

In Inghilterra e nei paesi Scandinavi si abolirono già negli anni '30 dell'Ottocento i vincoli all'espatrio. Altrove, vincoli e restrizioni vennero allentati assai più tardi; in Germania dopo la creazione della Confederazione nel 1867; in Austria, Ungheria e Russia il diritto ad emigrare venne riconosciuto alla fine del secolo; in Italia una legislazione veramente li-

berale venne introdotta solo nel 1901, abolendo una normativa ancora permeata di controlli. Nel Regno di Napoli «la polizia non permetteva il viaggio neppure per una provincia limitrofa, senza passaporto [...] e questo, che doveva venire da Napoli, non poteva d'ordinario ottenersi in meno di un trimestre» (Coletti 1911, p. 233). In Spagna pesanti controlli, divieti e oneri furono aboliti solo verso la chiusa del secolo.

3. *Il fenomeno dell'emigrazione transoceanica*

Nei paesi di destinazione, invece, le politiche favorivano l'immigrazione. Negli Stati Uniti, l'*Homestead Act* del 1862 concedeva terra senza oneri a capifamiglia di 21 anni o più intenzionati a coltivarla e che fossero cittadini degli Stati Uniti o avessero fatto richiesta di diventarlo. In Argentina, dal 1873, si introdusse una politica attiva che incoraggiava l'immigrazione, furono costituiti speciali uffici per l'assistenza e l'avvio al lavoro degli immigrati, si finanziavano i trasferimenti interni, si ospitavano gratuitamente nei giorni successivi all'arrivo nel porto di Buenos Aires. Dal 1888 il Brasile finanziava il viaggio degli immigrati transatlantici e in seguito favorì l'acquisizione di terra in zone a ciò designate (cfr. Davie 1936, pp. 452-456).

Con l'inoltrarsi del Novecento, vengono a cessare le condizioni che avevano reso possibile la grande emigrazione transoceanica. Si allenta la domanda di manodopera nei paesi di tradizionale destinazione; si attenua l'offerta da parte dell'Europa per il rallentamento della crescita demografica.

Questi due fenomeni hanno, però, agito lentamente, mentre fattori più contingenti – la guerra e le politiche migratorie degli Stati – hanno troncato bruscamente l'ondata migratoria. Nel decennio 1905-14 la perdita netta dell'Europa per l'emigrazione fu di 14 milioni di persone; dopo l'arresto dovuto alla guerra, la cifra si abbassò a sei milioni tra il 1921 e il 1930 e a poco più di un milione tra il 1930 e il 1940. Il freno più efficiente all'emigrazione fu posto dalle restrizioni adottate dagli Stati Uniti, culminate nel *National Origin Act* del 1924, che non solo impose un tetto al numero annuo di immigrati (poco più di 150.000 persone, un sesto dell'immigrazione negli anni anteguerra) ma fu congegnata in modo da penalizzare le provenienze dai paesi dell'Europa meridionale e orientale. La quota italiana – circa un quarto dell'immigrazione totale nel periodo anteguerra – fu ridotta a meno del 4 per cento del totale ammissibile. Altri paesi di immigrazione, anche in conseguenza della grande depressione, assunsero provvedimenti restrittivi e imposero quote all'immigrazione – il

Sud Africa nel 1930, la Nuova Zelanda nel 1931, l'Australia nel 1932 e il Brasile nel 1934. Quali ne fossero le ragioni – la pressione per escludere immigrati etnicamente o culturalmente indesiderati, le difficoltà economiche, la convinzione che le società, formate dall'immigrazione, avessero raggiunto un loro assetto stabile – la stagione della grande emigrazione si chiuse, almeno per l'Europa.

La breve ripresa dopo la Seconda guerra mondiale avvenne in un contesto diverso, perché i ricongiungimenti familiari e la sistemazione di rifugiati predominarono sull'emigrazione per motivi di lavoro. Non che i legami migratori tra i due continenti si fossero arrestati dopo la metà del Novecento, ma furono di entità modesta, senza incidenze demografiche, e marginali per lo sviluppo, con eccezione del Canada e dell'Australia. La convergenza nel benessere tra Europa e America attenua le motivazioni a spostarsi; il ripiegamento demografico dell'Europa comincia a generare domanda di immigrazione; il serbatoio demografico a Sud del Rio Grande offre quella manodopera a buon mercato necessaria alla parte ricca dell'America.

4. *Da esportatrice ad importatrice di risorse umane: l'immigrazione in Europa nel "secolo breve"*

Nel periodo tra le due guerre il dualismo dell'Europa – un'area nord-occidentale più ricca, più industrializzata e un'area meridionale e orientale assai più povera, ancora fortemente rurale – si incrocia con un dualismo demografico – rallentamento nella prima e crescita ancora robusta nelle seconde. Le migrazioni per lavoro, nonostante la crisi economica e i conflitti, continuano a prodursi verso le regioni a demografia debole ed economia forte. Politiche attive dell'immigrazione furono perseguite dalla Francia dopo le pesantissime perdite nella Prima guerra mondiale: c'era da ricostruire le infrastrutture, da riempire i vuoti nella forza di lavoro impegnata nell'estrazione di carbone, nelle manifatture, in agricoltura. La manodopera straniera – soprattutto polacchi e italiani – venne reclutata tramite agenzie governative e dei datori di lavoro. La crisi degli anni '30 esaurì questa ed altre esperienze (Schumpeter 1959, p. 304). Questi movimenti strutturali riprendono con forza nel quarto di secolo successivo alla conclusione della Seconda guerra caratterizzato dall'uscita dell'intera Europa orientale dall'economia di mercato, e dalla forte crescita nel resto del continente. Nel breve tempo tra il 1950 (riconquistati i livelli anteguerra) e il 1973 (anno della crisi petrolifera) il reddito pro-capite dell'Europa occidentale si è moltiplicato per due volte e mezzo. Ricostru-

zione e crescita sono sorretti da un'offerta di manodopera abbondante e flessibile che ha moderato il costo del lavoro e contenuto i prezzi dei beni. Nei paesi più forti (Gran Bretagna, Francia, Germania, Benelux) l'immigrazione favorì l'autofinanziamento delle imprese, la competitività internazionale, la mobilità territoriale e intersettoriale. Nei paesi meno forti (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia), l'emigrazione alleggerì la disoccupazione e le rimesse degli emigranti contribuirono al miglioramento dei livelli di vita e, in definitiva, allo sviluppo. Secondo le valutazioni delle Nazioni Unite, tra il 1950 e il 1970, l'Europa occidentale (Francia e Germania, Benelux e Svizzera) aveva assorbito un'immigrazione netta di 6,6 milioni e quella meridionale (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Jugoslavia) aveva generato un'emigrazione netta equivalente (6,3 milioni) ma di segno contrario[1]. Non tutta l'immigrazione nei paesi forti proveniva dall'Europa meridionale: i turchi verso la Germania e i cittadini delle ex colonie (sub continente indiano, Caraibi, Indonesia, Indocina, Maghreb) verso le "madrepatrie" europee integrarono significativamente questi flussi. Gran parte dei flussi avvennero mediante programmi di reclutamento promossi dalle organizzazioni imprenditoriali e con forti controlli dei Governi.

Spesso l'immigrazione era inquadrata in programmi temporanei nell'illusione di potersi avvalere del "lavoro" senza assumersi gli oneri dell'integrazione. Del fallimento di questo obiettivo si parlerà in seguito. La crisi petrolifera del 1973-74 mise fine a questo processo migratorio; essa dette il via ad una fase di ristrutturazione economica con espulsione del lavoro dalle attività manifatturiere, ricerca di maggiore produttività dei fattori, tendenza alla sostituzione di attività ad alta intensità di lavoro con attività ad alta intensità di capitale. Le politiche di reclutamento attivo terminarono e i controlli si rafforzarono. Nel frattempo i paesi dell'Europa meridionale, fornitori di manodopera, stavano perdendo la loro esuberanza demografica e la forbice del divario economico si restringeva: nel 1950, il reddito pro-capite dei francesi era una volta e mezzo quello degli italiani; nel 1973 il divario si era ridotto al 23 per cento. Negli anni '70 i paesi mediterranei cessarono di essere paesi di emigrazione e si avviarono ad attrarre immigrazione.

Lo storico movimento dall'Europa debole a quella forte non finisce, però, negli anni '70. Esso ha una coda negli anni '90, col collasso del blocco sovietico e l'entrata dei paesi del patto di Varsavia nell'orbita

[1] I dati sull'ammontare della popolazione e dei saldi migratori, per l'Europa (o sue suddivisioni), riportati in questo capitolo, per il periodo successivo al 1950, sono tratti da: United Nations, *World Population Prospects. The 2008 Revision*, New York, 2009.

occidentale. È un movimento Est-Ovest, dalla Polonia, dalla Moldavia, dalla Romania, dai paesi della disgregata Jugoslavia, dai Balcani. Un movimento che l'espansione della Unione europea ha fatto diventare di natura più "interna" che "internazionale" e che non può durare a lungo poiché la bassissima natalità sta svuotando le generazioni di giovani dalle quali provengono la grande maggioranza dei candidati all'emigrazione. La grande emigrazione verso ovest dai territori dell'ex Unione sovietica, temuta e preconizzata, dopo il collasso e la disgregazione, non è avvenuta, in dispregio delle previsioni di modelli basati sui dislivelli di salari e di reddito (anzi i rimpatri in Russia dalle nuove entità statuali uscite dal grembo dell'Urss hanno di gran lunga superato le partenze)[2].

È datato dunque anni '70 del Novecento lo storico cambio di ruolo dell'Europa, da esportatrice ad importatrice di risorse umane. Si calcola che tra il 1990 e il 2005 l'Europa abbia attratto (al netto dei rientri) 18 milioni di immigrati, con guadagni netti di oltre due milioni sia nel quadrante settentrionale che in quello orientale, di sei milioni in quello Meridionale, e di quasi otto milioni in quello occidentale[3]. C'è anche un fatto nuovo: l'immigrazione in provenienza da altri continenti – o comunque da aree esterne all'Unione europea, che oramai accorpa, ad esclusione della Federazione russa, i nove decimi della popolazione continentale – per la prima volta, dai secoli del basso medioevo, ha una funzione di riequilibrio demografico oltre a quella, tradizionale, di natura economica. Nel primo decennio di questo secolo la popolazione autoctona giovane è in declino nell'Europa meridionale, in Germania e in altre parti d'Europa. Si tratta dunque di un'immigrazione che ha anche una funzione di rimpiazzo e che è chiamata non tanto a sostenere la crescita, ma a prevenire il ritrarsi delle economie del continente. Naturalmente, al fondo c'è una domanda di lavoro per le qualifiche più modeste, poco remunerate, e scarsamente appetite dalla manodopera nazionale. La quale, anche in condizioni di disoccupazione, precarietà o bassi salari, evita i lavori di basso profilo, protetta da reti di trasferimento pubblico o familiare. Si tratta pur sempre di popolazioni autoctone avvezze a vivere in società prospere con alti consumi. Infine il processo di globalizzazione ha progressivamente allargato l'area di provenienza degli immigrati oltre a quella più prossima nordafricana, che include paesi subsahariani, suda-

[2] Secondo le stime delle Nazioni Unite (cfr. *supra*, nota 1), il saldo netto migratorio nel periodo 1990-2005 è stato pari a +5 milioni.

[3] Per un quadro documentato delle politiche, si vedano i rapporti già citati dell'Oecd, e in particolare: Oecd, *International Migration Outlook Sopemi 2008*, Paris: Oecd, 2008, p. 224 ss.

mericani e asiatici. Si tenga conto che, a differenza di quella ottocentesca, quella attuale è una globalizzazione parziale, assai più di beni e merci che non di risorse umane. Nella globalizzazione ottocentesca, queste fluivano con pochi ostacoli da paese a paese, mentre oggi sono contenute da quote, controlli e selezioni severe.

Oggi (2010), nell'Europa comunitaria, c'è uno *stock* di immigrati non europei valutabile in 25 milioni di unità (circa il cinque per cento della popolazione), conseguenza dell'immigrazione degli ultimi decenni[4]. È l'approdo – nel pieno della più grave crisi economica dalla fine del secondo conflitto mondiale – di un percorso complesso, fortemente marcato dagli eventi politici, che tuttavia non hanno cancellato alcune forze di fondo.

5. *Le politiche europee attuali di contingentamento dei flussi migratori...*

Nella maggioranza dei paesi ricchi, le politiche stanno diventando più restrittive, con provvedimenti che non è possibile riferire stante la complessità, varietà e continua evoluzione degli ordinamenti[5]. Mentre per i paesi tradizionali d'immigrazione – in Nord America e Oceania – gli sviluppi delle politiche migratorie nell'ultimo mezzo secolo non hanno subito fondamentali variazioni, per l'Europa i cambiamenti sono stati notevoli, connessi col blocco all'immigrazione per lavoro avvenuto negli anni '70, col graduale rilascio di quel blocco, con l'allargamento dello spazio comune europeo e con l'introduzione di politiche comuni per il controllo delle frontiere, con i contraccolpi della disgregazione della Unione sovietica e della Jugoslavia. Emergono, però, alcune linee evolutive. In primo luogo, il contenimento o la riduzione dei livelli d'immigrazione, mediante la gestione delle quote e dei tetti, od altre misure con simili effetti. Un'altra tendenza emergente riguarda la limitazione dei ricongiungimenti familiari. In Europa, dopo il blocco degli anni '70, è soprattutto per questa via che si è alimentato lo *stock* migratorio. Il diritto alla riunificazione dei componenti della famiglia è in linea di principio riconosciuto, ma può

[4] Nell'Europa a 27 paesi, le persone regolarmente dimoranti in un paese diverso da quello di cittadinanza (2005) sono circa il 5 per cento (24 milioni); tuttavia un buon terzo di questi proviene da un altro paese dell'Unione. Come tali, questi ultimi sono cittadini europei, titolari di un diritto di libera circolazione, e quindi non più "stranieri" per l'ordinamento comunitario. I veri "stranieri" regolari sono, pertanto, circa 16 milioni, cui va aggiunto un imprecisato numero di irregolari (non comunitari) che fonti ufficiali pongono tra i 5 e i 10 milioni, per un totale che possiamo situare tra i 20 e i 25 milioni.

[5] Si v. *supra*, nota 3.

essere declinato con modalità più o meno generose per modulare i flussi di arrivo. Vari paesi hanno innalzato l'età minima del coniuge per potere usufruire del diritto alla riunificazione, allo scopo di evitare matrimoni di comodo; oppure hanno innalzato i requisiti di reddito e di salario, o di durata della residenza, dello sponsor richiedente la riunificazione.

C'è poi un orientamento sempre più diffuso che consiste nel privilegiare l'immigrazione ad alta qualificazione, prevedendo percorsi di accesso legale più fluidi, più agevoli condizioni di soggiorno, esenzione da "quote". Si tratta soprattutto di professionisti dell'area sanitaria, esperti in tecnologie applicate, di persone con particolari specializzazioni. Naturalmente questo orientamento non è restrittivo in sé, ma lo è il quadro nel quale si inserisce, il cui intento è di comprimere l'immigrazione dei lavoratori generici e meno qualificati. I criteri di selezione degli ingressi attraverso l'attribuzione di punteggi – sperimentati in Australia, Nuova Zelanda e Canada – sono approdati in Europa, nel Regno Unito e in Danimarca e sono allo studio altrove. Solo coloro che accumulano un certo numero di punti – basati sulle caratteristiche dei candidati alla migrazione, come l'età, la situazione familiare, la conoscenza della lingua, le qualità professionali – vengono considerati candidati all'ammissione. L'Unione europea pensa di introdurre una *blue card* che consenta un più agevole accesso agli stranieri con alta specializzazione (si rinvia al contributo di Gottardi, nel presente volume). Gli Stati Uniti, fin dal 1965, hanno una quota annuale riservata ad immigrati con requisiti professionali considerati particolarmente rilevanti. Va da sé che questa azione di selezione implica un effetto negativo simmetrico per i paesi di partenza che vengono deprivati di un prezioso "capitale umano".

Nel quadro generale tendente a ridurre l'afflusso di stranieri può anche ascriversi la revisione in senso restrittivo dei criteri di ammissione per asilo politico e protezione umanitaria, con un sensibile calo delle ammissioni negli ultimi anni[6].

Infine nei paesi ricchi si va consolidando un convincimento che prende varie forme nelle politiche attuate. In sostanza questo si traduce nel privilegiare le migrazioni temporanee e la cosiddetta "migrazione circolare": forme di migrazione limitate nel tempo e comunque cadenzate da ritorni in patria. La giustificazione ufficiale per queste politiche è che queste forme di migrazione limitano le perdite dovute al *brain drain* nei paesi di partenza e massimizzano le rimesse per coloro che sono rima-

[6] Nei paesi dell'Oecd, il numero delle concessioni di asilo, compresa tra 500 e 600.000 nel quadriennio 1999-2002, risulta dimezzato (282.000) nel 2006, ultimo anno disponibile. *Ibidem*, p. 315.

sti in patria. Ma c'è anche una ragione non ufficiale, ma non per questo meno importante, e cioè la convinzione che la domanda di lavoro, specialmente per le mansioni meno specializzate, possa essere soddisfatta da una migrazione di natura temporanea. Così da congiungere un doppio beneficio: quello di minimizzare l'impatto sui servizi pubblici, l'assistenza sociale e quella sanitaria da un lato, e quello di evitare che persone con bassi livelli di professionalità e d'istruzione – e le loro famiglie – che si ritengono meno capaci o disposte ad integrarsi, divengano residenti permanenti. Le istituzioni europee stanno sostenendo una cosiddetta "Politica di Coerenza per lo Sviluppo" per le migrazioni nella quale gli spostamenti temporanei e "circolari" hanno una funzione centrale.

5.1. Segue*: ...e di regolazione dell'immigrazione temporanea*

Sulla migrazione temporanea e circolare sono da condividere le conclusioni dell'autorevole rapporto della Oecd sulle migrazioni internazionali che così si esprime: «l'aspettativa che i migranti per lavoro si limitino a soggiorni temporanei non è un fondamento sul quale si possa costruire una solida politica migratoria. Alcune necessità di lavoro – sia ad alta che a bassa specializzazione – sono di natura permanente e debbono essere soddisfatte da migrazioni a lungo termine. [...] Analogamente, alcuni rientri dei migranti con alte specializzazioni nei loro paesi di origine può avvenire e continuerà senza dubbio a prodursi. Ma è illusorio attendersi che i migranti rientrino in patria solo perché così possono fare senza compromettere la loro posizione nel paese di immigrazione. La recente esperienza migratoria suggerisce che questo è un fenomeno poco rilevante, specialmente se l'intera famiglia è coinvolta nella migrazione e quando le condizioni economiche nel paese di origine sono difficili»[7].

Il vero problema che i responsabili delle politiche non sanno risolvere è quello di impedire che l'immigrazione temporanea (chiamiamo così per semplicità l'insieme di regole che prevedono che il lavoratore immigrato soggiorni per la durata di un contratto, generalmente abbastanza breve, e sia tenuto al rientro nel paese di origine) divenga permanente. Ma la storia del XX secolo è piena di questi casi. La storia dell'immigrazione messicana negli Stati Uniti è, a questo proposito, assai illuminante. Nel 1942, nel pieno dello sforzo bellico, Stati Uniti e Messico stipularono un accordo, il "Bracero program" ("programma braccianti") allo scopo

[7] Oecd, *International Migration...*, cit., p. 20.

di permettere l'afflusso stagionale di braccianti messicani per riempire i vuoti creati dalla mobilitazione militare. Il programma, assai vantaggioso per l'economia americana, continuò però per quasi venti anni dopo la fine della guerra, fino al 1964. Circa 100.000 braccianti vennero avviati al lavoro in Messico, ogni anno, con punte di 400.000 alla fine degli anni '50. Molti migranti temporanei, nel frattempo, si erano trasformati in permanenti, contravvenendo alle disposizioni.

Con la fine del programma, nel 1964, non si esaurì per questo la domanda di lavoro. «Alcuni migranti irregolari finirono per trovare il modo di regolarizzare la loro posizione in conformità con le leggi vigenti, per via di matrimonio, per aver raggiunto alti gradi di istruzione, o per le esperienze accumulate sul lavoro. Lavoratori irregolari trovarono impiego fuori dell'agricoltura, lontano dal Sud-Ovest del paese, alcuni finirono addirittura a lavorare nel restauro della Statua della Libertà. L'immigrazione irregolare diventò un caso nazionale» (Bean, Vernez, Keeley 1989). Insomma, chiuso il canale regolare, l'immigrazione continuò in forma illegale. Oggi (2008), la comunità ispanica negli Stati Uniti – in gran maggioranza di origine messicana, e questa in larga parte originata dall'immigrazione a partire dalla Seconda guerra mondiale – conta 47 milioni di persone, e rappresenta la "minoranza" più numerosa, avendo superato quella afro-americana. Il *Bureau of the Census* prevede che gli *Hispanics*, nel 2050, saranno 133 milioni con un'incidenza raddoppiata sulla popolazione americana (dal 15 al 30%). Non male, per degli stagionali il cui compito era quello di raccogliere uva e pomodori!

In Europa, quello tedesco è un altro caso di scuola. Tra il 1945 e il 1973 i lavoratori migranti erano considerati unità di lavoro temporanee (*Gastarbeiter*), da reclutare, utilizzare e rispedire all'origine secondo la convenienza del datore di lavoro. «Per accedere alla Rft e rimanervi, un migrante necessitava di un permesso di lavoro e di un permesso di soggiorno. Questi erano concessi per periodi limitati e, in certi casi, per zone e lavori specifici. L'arrivo dei familiari era scoraggiato. I permessi potevano essere revocati per una varietà di ragioni e il migrante, di conseguenza, rimpatriato. Risultò però impossibile prevenire i ricongiungimenti familiari e l'insediamento permanente. In molti casi i migranti reclutati legalmente riuscivano a far assumere mogli o mariti del proprio datore di lavoro. La competizione con altri paesi d'immigrazione per assumere lavoratori portò all'allentamento delle restrizioni sui ricongiungimenti familiari negli anni '60. Gruppi familiari si stabilizzarono ed ebbero figli». Così si formò la comunità turca, di gran lunga la più numerosa oggi (un quarto degli stranieri in Germania). «I lavoratori immigrati cominciarono a perdere la loro mobilità ed i costi sociali

per l'istruzione, l'abitazione, la salute non poterono più essere evitati. Quando il Governo federale mise fine al reclutamento nel novembre del 1973, la motivazione non fu solo la crisi petrolifera, ma la tardiva realizzazione che stava producendosi un'immigrazione permanente» (Castles, Miller 1998, p. 63). Le fulminanti parole di Max Frisch «volevamo braccia, sono arrivate persone», seppure ispirate al caso svizzero (peraltro analogo a quello tedesco) sintetizzano bene lo strabismo dei Governi in materia di migrazioni.

6. *Considerazioni conclusive*

Sulle politiche migratorie l'Europa è in mezzo a un guado. Restano intatte – se non acuite – le forze che spingono i migranti verso il continente: i forti differenziali economici; la demografia debole dell'Europa – e debolissima di alcuni grandi paesi come Italia, Spagna, Germania; l'interconnessione del mondo che rende sempre più facile gli spostamenti e sempre più intensi i rapporti (si pensi, tra l'altro, all'aumento velocissimo delle famiglie "miste"). Finora, la politica europea è stata una politica di controllo e difesa dei confini verso gli irregolari – la politica migratoria restando fondamentalmente una prerogativa degli Stati. Ma la necessità di una vera e propria politica comune sta facendosi timidamente strada. Nel Mediterraneo, i flussi di irregolari stanno spingendo i paesi più esposti (Italia in testa, Spagna, Grecia, Cipro, Malta) a sollecitare una presa in carico comune, con criteri di proporzionalità, degli oneri inerenti all'ospitalità e al sostegno di coloro che chiedono asilo. Ma si invoca una politica comune anche per ciò che riguarda gli accordi di riammissione nei paesi di origine degli irregolari i quali, se sottoscritti dalla Ue-27, hanno assai maggior forza degli accordi bilaterali. Una politica comune della cooperazione dello sviluppo è anche indispensabile se la componente migratoria deve diventarne parte integrante sia ad evitare la frammentazione degli interventi, sia ad evitare sovrapposizioni e contraddizioni. Infine esiste una connessione tra le politiche migratorie dei vari paesi che in un mercato del lavoro unico – come dovrebbe essere (anche se non lo è realmente) quello europeo – sono interdipendenti. Le eccessive restrizioni in un paese, o le maglie troppo larghe in un altro, hanno effetti che si ripercuotono fuori dei confini. E, alla lunga, agli immigrati – almeno a quelli ammessi non temporaneamente – dovrà essere concesso di muoversi liberamente (né più né meno di quanto non avvenga per i cittadini comunitari) nello spazio europeo. Ma, temiamo, che nella direzione di una reale politica comune si vada con eccessiva lentezza.

Riferimenti bibliografici

Bean F.D., Vernez G., Keeley C.B. (1989), *Opening and Closing the Doors*, Santa Monica-Washington: Rand Corporation and The Urban Institute.
Castles S., Miller M. (1998), *The Age of Migration*, New York: The Guilford Press, II ed.
Corti P. (2005), *Storia delle migrazioni internazionali*, Roma-Bari: Laterza.
Coletti F. (1911), *Dell'emigrazione italiana*, Milano: Hoepli.
Davie M.R. (1936), *World Immigration*, New York: Macmillan.
Schumpeter J. (1959), *Storia dell'analisi economica*, Torino: Esi, vol. 1.