

Le politiche migratorie nazionali nella prospettiva della comunitarizzazione. I casi di Francia e Spagna

1. Introduzione	3
2. La Spagna tra europeismo e interesse nazionale	11
3. La Francia: la necessità di una politica comune, le difficoltà di una politica comunitaria	24
4. Alcune considerazioni conclusive	38
Bibliografia	43

Le politiche migratorie nazionali nella prospettiva della comunitarizzazione. I casi di Francia e Spagna¹

1. Introduzione

Le scelte di politica migratoria dei vari Stati dell'Unione europea rispondono a priorità in certi casi molto diverse, ispirate dalla percezione del fenomeno migratorio e dei bisogni e possibilità del paese in questo ambito. Viene così giustificata la ragionevolezza di determinate scelte strategiche per la gestione dei tre tipi fondamentali di flussi migratori: i flussi autorizzati di lavoratori (stagionali o a tempo indeterminato, di lavoratori dipendenti o autonomi, etc.); i flussi legati ai ricongiungimenti familiari e alle migrazioni forzate (profughi, richiedenti asilo e rifugiati); i flussi di immigrazione illegale (Pastore, 1999). Il primo tipo di flussi è soggetto alla discrezionalità politica dei governi, che ne fissano l'entità, gli altri due si impongono in modo più o meno massiccio ai vari paesi, più o meno esposti in ragione della loro collocazione geografica, della struttura del mercato del lavoro, della presenza e entità numerica di comunità immigrate insediate stabilmente e dell'assetto normativo consolidato in materia di asilo, ricongiungimento familiare e immigrazione illegale.

In ogni caso, i governi realizzano delle scelte politiche rispetto ai tre tipi di flussi. Nel caso dei flussi autorizzati di lavoratori, valutano le necessità di manodopera e demografiche del paese e praticano una politica di minore o maggiore apertura ai nuovi ingressi; nel caso dei flussi "inevitabili" valutano la capacità di accoglienza e modificano opportunamente la legislazione in materia. Il processo di elaborazione delle scelte politiche è qui descritto riconoscendo al governo di un paese la qualità di attore razionale. Si tratta di una semplificazione poiché, in realtà, il processo è molto più complesso. I governi perseguono alcuni obiettivi basandosi sulla *percezione* (e non soltanto sulla realtà oggettiva) di un determinato fenomeno. Il risultato finale, ossia le politiche adottate, possono inoltre essere il frutto di elementi casuali, dell'intervento di altri attori (istituzionali e non) estranei al governo, di micro-scelte in-

dividuali di quegli attori che compongono il governo. Anche limitandosi a considerare gli attori istituzionali, la gestione della politica migratoria e di asilo non è espressione del governo come corpo unico dotato di una singola volontà. Essa coinvolge e interessa diverse istituzioni nazionali, anche perché la politica migratoria di gestione dei flussi può essere collegata ad altre politiche settoriali. Ognuna delle istituzioni coinvolte può avere priorità e strategie diverse.

La politica migratoria e di asilo di un singolo stato può anche subire l'influenza di attori esterni (istituzioni internazionali o attori transnazionali) che contribuiscono a determinarne i contenuti. In questo, come in altri ambiti, le scelte politiche di uno stato possono avere conseguenze indirette nel territorio di altri stati. In particolare, esistono alcune interdipendenze immediatamente percepibili tra i flussi migratori che interessano i diversi paesi dell'Unione europea, nonostante le diverse priorità che li caratterizzano. I flussi di immigrazione illegale, ad esempio, utilizzano il territorio di alcuni di questi paesi per raggiungerne altri e flussi di migrazioni forzate potrebbero seguire lo stesso percorso. Quei paesi europei che fanno parte dello spazio Schengen di libera circolazione,² d'altra parte, dovrebbero permettere ai lavoratori stranieri legalmente residenti di muoversi liberamente e di spostarsi nei paesi vicini firmatari dell'Accordo. Malgrado le diverse priorità, i governi dei paesi europei percepiscono quindi la convenienza di dotarsi di una politica comune in relazione al fenomeno migratorio. Per questo, a partire dalla metà degli anni '80, in concomitanza con il delinearsi del progetto concreto di un'area di libera circolazione (l'Atto Unico è del 1986) iniziano a interessarsi alla collaborazione con i partner europei in materia di gestione dei flussi migratori (visti, controllo delle frontiere, libera circolazione e asilo).

Si sviluppano inoltre in questo periodo alcune interdipendenze più complesse e meno evidenti, ma di portata più generale, legate alla globalizzazione economica e sociale. La politica migratoria si trova sempre più connessa ad altre politiche, in particolare modo la politica di sicurezza interna degli stati, la politica estera e la politica di cooperazione allo sviluppo. L'emergere in questi settori di dinamiche transnazionali che coinvolgono attori non istituzionali modifica il concetto di sicurezza interna e di cooperazione allo sviluppo, cambia la natura delle relazioni internazionali e quindi della politica estera. Il risultato di questi cambiamenti è una nuova articolazione delle competenze tra gli attori che elaborano e gestiscono le varie politiche all'interno degli stati e la necessità di nuovi meccanismi di coordinamento a livello interno e internazionale.

In tale contesto, questo studio intende esaminare il rapporto tra politiche migratorie nazionali e il possibile sviluppo di una politica migratoria comune in am-

bito europeo, a partire dall'esame delle posizioni adottate in questo ambito dalla Spagna e dalla Francia nella seconda metà del 1998. Un ottimo punto di partenza per la nostra analisi è la riflessione consolidata di politologi e internazionalisti quali Rosenau, Putnam, Risse-Kappen, Sassen.³ Questi autori si interessano infatti al processo di elaborazione delle scelte politiche dei governi in relazione al consolidarsi di arene politiche transnazionali accanto a quelle più tradizionali degli stati nazionali. I casi spagnolo e francese si prestano bene ad un esame comparativo perché i due paesi hanno indubbiamente interessi diversi. Rispetto ai flussi autorizzati di lavoratori, la Spagna è un paese di nuova immigrazione e di sviluppo economico relativamente recente e ritiene di aver bisogno di manodopera immigrata, in particolare di tipo stagionale. La Francia è il paese dell'illusione "immigrazione zero" che ha chiuso le porte ai flussi di lavoratori dalla metà degli anni '70 e non intende riaprirle ufficialmente. Per quanto riguarda altri tipi di flussi, l'immigrazione familiare è ancora piuttosto contenuta in Spagna (nel 1996 sono state inoltrate 1577 richieste di ricongiungimento familiare),⁴ ma è verosimilmen-

-
1. I *case studies* illustrati in questo articolo risalgono all'estate e all'autunno del 1998, sono quindi immediatamente successivi alla firma del Trattato di Amsterdam e precedono il vertice europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999), che ha segnato una svolta positiva nel processo di comunitarizzazione della politica migratoria. Il campo delle politiche pubbliche europee è in continua evoluzione e le priorità e gli interessi degli Stati membri dell'Unione possono cambiare anche molto rapidamente, pur restando a nostro avviso determinanti per lo sviluppo o il fallimento delle politiche comunitarie. La posizione francese ad esempio ha senz'altro subito un'evoluzione verso un'approccio più europeista della politica migratoria; il cambiamento di clima, legato, tra l'altro, al miglioramento delle condizioni economiche del paese, ha coinvolto anche l'opposizione: l'ex Primo Ministro francese Alain Juppé, esponente della destra moderata ha riconosciuto, esprimendo una posizione concordata in seno al partito, il bisogno dell'Europa e della Francia di (nuova) manodopera straniera e la necessità di una politica europea globale sull'immigrazione particolarmente attenta ai temi dell'integrazione (*Le Monde*, 1 ottobre 2000, intervista a Alain Juppé). Piuttosto che procedere ad un aggiornamento superficiale dei *case studies*, che non sarebbe fondato su una ricerca sul campo, abbiamo preferito presentarli come illustrazione del metodo di analisi proposto: lo stesso metodo, d'altra parte, è perfettamente applicabile allo studio delle evoluzioni già verificatesi e di quelle che inevitabilmente continueranno a verificarsi.
 2. L'Accordo di Schengen è stato firmato il 14 giugno 1985 da Benelux, Germania e Francia. Hanno successivamente aderito all'Accordo Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Svezia, Finlandia, Norvegia e Islanda.
 3. La nostra analisi non intende applicare in modo rigoroso le teorie di questi autori ai casi studiati, i quali, d'altra parte, non devono essere considerati delle precise illustrazioni di alcuna teoria. Si tratta, invece, di evidenziare le corrispondenze, in certi casi strettissime, tra quanto osservato sul campo e le categorie di analisi costruite da alcuni politologi e internazionalisti.
 4. Ministero del Interior, 1996.

te destinato ad aumentare; in Francia, il *trend* è invece decrescente.⁵ In materia di migrazioni forzate la tendenza delle domande di asilo è decrescente nei due paesi;⁶ la Spagna è però, tradizionalmente, meno esposta della Francia. L'immigrazione illegale colpisce la Spagna molto più della Francia.⁷ Le priorità sono quindi inevitabilmente diverse. Vi sono tuttavia alcune interdipendenze immediatamente percepibili tra i flussi migratori che interessano i due paesi: Francia e Spagna fanno parte dello spazio Schengen di libera circolazione ed in più hanno una frontiera in comune.

Il processo di aggregazione degli interessi e il numero di attori coinvolti nell'elaborazione della politica migratoria e le interdipendenze che legano i governi in questo ambito stimolano una doppia riflessione che il nostro studio intende approfondire per suggerire delle linee di analisi in relazione alle prospettive di una politica migratoria comune. Non essendo in discussione l'esistenza di un interesse alla collaborazione tra diversi stati in materia di immigrazione, la prima riflessione riguarda la questione delle modalità secondo le quali tale collaborazione si debba realizzare. Schematicamente il pendolo oscilla tra due poli: una cooperazione di tipo difensivo, strettamente funzionale alla necessità di far fronte all'interdipendenza⁸ e una politica migratoria globalmente elaborata in ambito europeo. Nel primo caso il metodo di collaborazione intergovernativo può apparire più vantaggioso agli stati che mantengono così la loro piena sovranità sulle scelte operate, nel secondo caso, la politica migratoria potrà essere veramente concepita come politica comunitaria, con un trasferimento di sovranità all'Unione in relazione alla disciplina della materia. Prima della firma del Trattato di Amsterdam nell'ottobre 1997 da parte degli Stati dell'Unione europea il pendolo si trovava saldamente ancorato al polo della cooperazione difensiva, la cui espressione più riuscita è l'Accordo di Schengen.

Il Trattato introduce importanti novità: prevede infatti l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea e introduce la prospettiva del passaggio entro cinque anni alla maggioranza qualificata e alla codecisione per le decisioni riguardanti immigrazione e asilo. L'integrazione dell'*acquis*, che ne trasforma le disposizioni in atti comunitari produttivi di obblighi e diritti, è stata disposta dal Consiglio. Il piano di ripartizione tra il primo pilastro (il pilastro comunitario) e il terzo pilastro (il pilastro intergovernativo) stabilisce l'incorporazione dell'intero Titolo II della Convenzione di Schengen "Soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone" nel primo pilastro.⁹ Si delinea quindi la possibilità di un'oscillazione del pendolo verso la comunitarizzazione della politica migratoria.

Ma, quali sono le prospettive concrete in merito? La ripartizione dell'*acquis* non appare ancora veramente completa: il Consiglio dovrà ancora stabilire in quali atti tipici (regolamenti, direttive, raccomandazioni) trasformare le varie disposizioni. Le diverse opzioni implicano effetti giuridici e una ripartizione di competenze molto diversi, con conseguenze diverse per le istituzioni comunitarie, gli Stati membri, i cittadini europei e i cittadini di paesi terzi. La ripartizione, inoltre, apre – ma non conclude – un processo di comunitarizzazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen e più in generale delle materie riguardanti l'immigrazione e l'asilo. L'effettiva conclusione del processo dovrebbe verificarsi entro cinque anni con il passaggio alla procedura di codecisione. Il Consiglio, tuttavia, non è obbligato a deliberare (all'unanimità) tale passaggio. I tempi potrebbero non essere sufficienti ad adottare gli atti normativi necessari in materia di immigrazione, ma soprattutto, potrebbe mancare la volontà da parte degli Stati membri di dare attuazione concreta alla comunitarizzazione. La soluzione interlocutoria adottata dal Consiglio in relazione alla collocazione del SIS (Sistema informativo Schengen) nel primo o nel terzo pilastro, costituisce un esempio delle difficoltà della comunitarizzazione in caso di divergenze tra gli Stati: la scelta definitiva è stata rinviata a tempo indeterminato per il SIS e, per effetto del rinvio, la disciplina del SIS e della protezione dei dati personali si trova per ora incorporata nel terzo pilastro. Questa soluzione, dettata dalle resistenze e dalle divergenze degli Stati membri, lascia insoddisfatti il Parlamento europeo e la Commissione che considerano il SIS uno strumento fondamentale anche della politica di immigrazione oltre che della politica di sicurezza.

-
5. Si passa da 32.435 nel 1993 a 13.523 nel 1997 (Ministère de l'Intérieur 1998).
 6. Le domande di asilo scendono in Spagna da 12.600 nel 1993 a 4.730 nel 1996 (Congreso de los Diputados 1998) e in Francia da 60.000 nel 1989 a 17-18.000 circa nel 1998 (dati provvisori, Weil e Ministère de l'Intérieur).
 7. Se consideriamo come indicatore approssimativo di flusso i respingimenti alla frontiera. Nel 1997 sono stati 46.366 in Francia (dati DICCILEC) e nel 1996 144.090 in Spagna (Ministerio del Interior). Per una valutazione dell'esposizione degli Stati inseriti nello spazio Schengen ai flussi di immigrazione irregolare cfr. la "Relazione annuale sulla situazione alle frontiere esterne degli stati in cui è stata messa in applicazione la Convenzione di Schengen (1 gennaio 1997-31 dicembre 1997)" SCH/I FRONT (98) 142. 2a Rev.
 8. Sulla "interdipendenza negativa" provocata in particolare dalla libera circolazione delle persone cfr. Collinson (1994).
 9. L'unica eccezione è rappresentata dai paragrafi 2 e 3 dell'art. 27 della Convenzione di Schengen i quali, trattando di un'ipotesi di scambio di informazioni e di cooperazione tra autorità nazionali in merito a casi di traffico di migranti clandestini, sono stati ricondotti al terzo pilastro (art. 30, par. 1, 31 e 34 TUE).

L'effettivo spostamento verso il polo della comunitarizzazione dipenderà, allora, dall'articolazione tra "l'interesse nazionale" in materia di gestione dell'immigrazione e "l'interesse europeo" ad una politica migratoria comune, concepito come qualcosa in più della semplice sommatoria degli interessi degli Stati membri. Di una particolare accezione dell'interesse europeo, sono infatti senz'altro promotrici le istituzioni dell'Unione, per le quali il passaggio di nuove materie nell'ambito comunitario costituisce un'occasione per moltiplicare competenze e poteri e una garanzia di consolidamento della costruzione europea. Se l'interesse europeo venisse perseguito soltanto da quei paesi che si identificano con l'ideale europeo, subordinando ad esso l'interesse nazionale e la sovranità nazionale, ci troveremmo oggi ben lontani da una politica migratoria comunitaria. Infatti, così come è ragionevole aspettarsi, risulta immediatamente evidente nell'ambito della nostra esplorazione preliminare dei casi spagnolo e francese che i governi continuano ad agire rispetto al fenomeno migratorio guidati dall'interesse nazionale. In ambito politico sociale il principio di sovranità nazionale e l'aggregazione degli interessi a livello nazionale sono decisamente sopravvissuti alla nascita dell'Unione europea.

Come nella teoria del "*two level game*" elaborata da Robert Putnam (1988) per l'analisi delle negoziazioni internazionali il risultato della negoziazione di una politica migratoria comune è allora l'articolazione tra il primo livello della contrattazione che impegna i negoziatori internazionali e il secondo livello che riguarda la discussione interna sulle possibilità di ratificare o dare attuazione a un dato accordo. L'interazione tra fattori domestici e internazionali appare determinante. L'interesse europeo può infatti essere perseguito da un paese membro anche nell'intento di promuovere il proprio interesse nazionale. La cooperazione rigidamente intergovernativa potrebbe rivelarsi limitata nel lungo periodo nei metodi e nel contenuto (Pastore, 1999) e, come si evince *a contrario* dal principio di sussidiarietà, esistono delle questioni in merito alle quali gli Stati membri riconoscono all'Unione la capacità di prendere decisioni più efficaci e assicurare una migliore gestione. L'articolazione tra interesse nazionale e interesse europeo è però piuttosto complessa e risulta difficile immaginare il raggiungimento dell'obiettivo di una politica migratoria comune in presenza di priorità nazionali spesso profondamente diverse. Il caso della Spagna, paese decisamente europeista, risulta emblematico in tal senso: il Governo spagnolo, come vedremo, non si distingue particolarmente dal Governo francese nel metodo di negoziazione del Trattato di Amsterdam per quanto riguarda i temi relativi all'immigrazione. L'interesse nazionale viene prontamente resuscitato e difeso nel caso in cui non corrisponda all'interesse europeo.

In tale contesto il pendolo sembrerebbe condannato a non spingersi troppo oltre nella sua oscillazione e risulta comunque piuttosto dipendente nei suoi movimenti dalla corrispondenza o dal divaricamento tra interessi nazionali e interessi europei. Per questo conviene analizzare quali siano le priorità nazionali dei paesi membri e in che modo i Governi ritengano siano meglio perseguibili.¹⁰ In questo tipo di analisi è necessario tener conto del processo di aggregazione dell'interesse nazionale, sulla base dei vincoli di ordine interno quali le posizioni sulla questione che emergono nel dibattito interno tra attori istituzionali e non. La definizione dell'interesse nazionale è infatti un processo conflittuale e i governi devono impegnarsi in uno sforzo di riconciliazione e sincronizzazione tra imperativi interni e internazionali (Putnam, 1988; Evans, Jacobson, Putnam, 1993). D'altra parte, l'emergere e il consolidarsi delle posizioni all'interno di uno stato non è indipendente dalle preferenze che caratterizzano le posizioni degli altri stati. I governi, infatti, confrontano continuamente le loro posizioni in sede negoziale e possono modificarle adottando la lettura diversa di una data questione suggerita dagli altri governi coinvolti. L'insieme degli attori istituzionali e non istituzionali che contribuiranno a definire l'interesse nazionale, inoltre, sono in contatto continuo con interlocutori esterni che possono influenzare le loro posizioni.

Il secondo argomento di riflessione appare quindi strettamente connesso a queste ultime considerazioni: si tratta infatti dell'indebolimento evidente delle barriere che separano l'interno dall'esterno nell'elaborazione delle scelte politiche di uno stato. A partire dalla teoria del *linkage* tra affari internazionali e affari interni introdotta da James Rosenau (1969), l'influenza reciproca tra politica interna e politica estera ha attirato progressivamente l'attenzione degli internazionalisti. In questo ambito Thomas Risse-Kappen (1993) ha proposto di aggiungere un terzo livello ai due individuati da Putnam per valutare l'esito delle negoziazioni internazionali: il peso delle alleanze transnazionali e transgovernative. In sostanza, Risse-Kappen e altri internazionalisti come Saskia Sassen si interrogano sull'impatto degli attori transnazionali sui processi decisionali all'interno degli stati. Per

10. Questa ricerca a carattere non esaustivo, è stata condotta essenzialmente attraverso la realizzazione di alcune interviste "mirate" a rappresentanti politici e funzionari ministeriali in Francia e in Spagna, l'analisi di letteratura specialistica, documenti istituzionali e di partito e articoli sulla stampa nazionale. Le interviste sono citate riportando la sigla dell'istituzione/partito politico o il cognome della persona, la città nella quale si sono svolte e la data. Nell'elenco dei materiali si trova una lista completa delle interviste realizzate con le istituzioni nominate per esteso.

attori transnazionali si intendono quegli attori sociali individuali o collettivi capaci di agire al di là delle frontiere politiche degli stati-nazione, sfidando la loro sovranità nazionale. Secondo la definizione di Badie e Smouts (1992, p.70) “*toute relation qui par volonté délibérée ou par destination, se construit dans l’espace mondial au-delà du cadre étatique national et qui se réalise en échappant au moins partiellement au contrôle et à l’action médiatrice des Etats*” è una relazione transnazionale. Sassen (1995a, 1995b) interessandosi agli effetti della globalizzazione sulla sovranità degli stati, sostiene che la perdita di controllo da parte degli stati non riguarda soltanto i processi economici ma, in misura minore, altri ambiti tra cui la gestione dei flussi migratori. Nell’ambito di questo processo possiamo constatare che attori transnazionali (come le lobby transnazionali) e sovranazionali (come le istituzioni internazionali) incidono sul gioco politico che si svolge all’interno degli stati in relazione a particolari materie, soprattutto se su quelle materie si sono sviluppati dei “regimi internazionali” più o meno consolidati. Come è noto, l’espressione “regimi internazionali” indica, secondo la definizione di Krasner (1983), quei sotto-sistemi internazionali che per disciplinare i rapporti tra gli attori che li compongono condividono le stesse norme, gli stessi principi, le stesse regole e procedure. La teoria dei regimi internazionali postula l’emergere di meccanismi di regolazione che sfidano la sovranità esclusiva degli stati in determinati ambiti.¹¹ L’incisività di questi attori dipende dalle caratteristiche strutturali del sistema politico di ogni stato.

D’altra parte, gli stessi autori indicano come proprio lo sviluppo di istituzioni e regimi internazionali favorisca anche l’emergere di attori transnazionali e il consolidamento di organizzazioni sovranazionali, perché gli attori che intendono conservare la loro influenza sui processi decisionali all’interno degli stati e acquisire capacità di influenza nelle nuove arene politiche transnazionali si adattano alle nuove circostanze interne e internazionali. Il numero degli attori da prendere in considerazione per valutare i possibili scenari futuri in materia di politica migratoria dal punto di vista degli stati membri appare così moltiplicato: oltre ai governi (e quindi ai diversi attori istituzionali che li compongono), agiscono nell’arena europea le ONG e le associazioni pro-immigrati, le chiese, le associazioni di immigrati, i partiti politici, i sindacati. Il caso spagnolo e quello francese ci hanno permesso di riflettere in particolare sull’emergere di una vocazione transnazionale tra gli attori istituzionali. Nell’ambito del governo, i diversi attori istituzionali, in particolare i ministeri degli Esteri e dell’Interno giocano anche singolarmente la loro partita in ambito europeo e costruiscono strategie di adattamento alla crescente collaborazione con i partner europei. L’Europa e lo sviluppo di una gestione comune del fenomeno migratorio in-

cidono alterandolo sull'equilibrio di poteri e competenze tra i diversi dicasteri che si occupano di immigrazione a livello nazionale. Quanto più queste istituzioni percepiscono un movimento inevitabile verso l'elaborazione di una politica comune, tanto più cercheranno di conquistare un ruolo nell'ambito della gestione europea del fenomeno, per non perdere o per acquistare un certo peso nella gestione a livello nazionale. Probabilmente, in questo modo agiranno, a seconda dei casi, come motori o freni della comunitarizzazione. Il dato più interessante che emerge dal nostro studio è proprio lo sforzo di adattamento (più o meno evidente e più o meno riuscito) – delle istituzioni nazionali e in particolare del Ministero dell'Interno – all'interdipendenza tra politica migratoria e altre politiche settoriali, alla crescente globalizzazione politica e sociale e all'interdipendenza tra gli stati. Questi fenomeni stravolgono infatti il ruolo e il campo d'azione delle istituzioni.

Per facilitare una lettura comparativa dei casi spagnolo e francese, si è deciso di costruire il testo in modo simmetrico. Per ognuno dei due paesi si individuano le caratteristiche fondamentali del fenomeno migratorio e si forniscono alcuni cenni introduttivi sulla politica migratoria nazionale. Si delinea e si analizza in seguito, alla luce del dibattito interno, la posizione adottata sulla comunitarizzazione della politica migratoria. Infine, si esaminano la riarticolazione delle competenze delle istituzioni interne e il processo di adattamento di queste istituzioni in relazione all'emergere di legami tra politica migratoria ed altre politiche settoriali, alla globalizzazione, e al processo di collaborazione in ambito europeo in materia di immigrazione. ■

2. La Spagna tra europeismo e interesse nazionale

*Linee-guida della politica nazionale in materia di immigrazione e asilo:
controllo dei flussi e integrazione*

A partire dalla metà degli anni '70 la Spagna, che tra il 1885 e il 1975 conta circa sei milioni e mezzo di cittadini emigrati,¹¹ diventa progressivamente meta di immigrazione. Dalla metà degli anni '80 il processo subisce una forte accelerazione e la composizione dei flussi si modifica: tra il 1980 e il 1993 l'immigrazione proveniente dall'Unione europea, dall'America del Nord e dall'Oceania aumenta del

11. Sulla letteratura in materia cfr. Haggard, Simmons (1987).

12. Elaborazione personale su dati del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.

103%, mentre quella proveniente dal resto del mondo aumenta del 287% (Casey, 1997). Nel 1996 il numero degli stranieri legalmente residenti è di 600.000 persone,¹³ circa l'1,6% della popolazione spagnola. Una percentuale piuttosto bassa se comparata con alcuni paesi nord europei.¹⁴ La metà degli stranieri (50,6%) provengono dall'Unione europea. Tra i cittadini di paesi terzi il collettivo più numeroso è quello dei marocchini (77.189 persone) seguito dagli argentini (18.246 persone) e dai peruviani (18.023 persone).¹⁵ Allo stock di stranieri legalmente residenti devono essere sommate le presenze irregolari stimate ufficiosamente dai nostri interlocutori tra le 50.000 e le 100.000 persone. Per quanto riguarda i flussi di stranieri in entrata e uscita, il movimento totale, comprese le frontiere con gli Stati dell'UE, è stato nel 1997 di 57 milioni persone circa. Sono entrati in Spagna 30.539.310 stranieri (comunitari e non comunitari) e ne sono usciti 26.150.662. Nel 1996 sono state decretate 18.880 espulsioni e realizzate 27.104 *devoluciones*; nel 1997 20.511 espulsioni e 23.209 *devoluciones*.¹⁶ La quasi totalità delle *devoluciones* (22.949) riguardano africani e ben 22.825 riguardano cittadini marocchini.

La politica spagnola di immigrazione si trova in una fase di transizione.¹⁷ Il Governo socialista durante l'ultima fase della legislatura (conclusasi nel 1996), dopo un primo decennio dedicato sostanzialmente al controllo dei flussi del quale è espressione la vigente *Ley Organica de Derechos y Libertades de los Extranjeros* 7/1985, si era dedicato all'elaborazione delle linee guida per una politica globale in materia di immigrazione. Questa politica, illustrata nel *Plan para la integracion social de los Inmigrantes* (Ministerio de Asuntos Sociales 1994) doveva fondarsi su tre elementi chiave: la cooperazione allo sviluppo con i paesi di emigrazione verso la Spagna e l'Europa, il controllo dei flussi attraverso un sistema di quote annuali e l'integrazione degli immigrati legalmente residenti.

La conclusione del lungo periodo di Governo socialista del PSOE e l'insediamento del Governo del Partito popolare (PP) nel marzo 1996 con il sostegno dei partiti nazionalisti basco e catalano (PNV e *Convergencia y Unió*), comporta una sospensione del processo da poco iniziato ma non un deciso cambiamento nella politica migratoria spagnola. Il nuovo Governo sceglie ufficialmente la continuità, affinché la politica di immigrazione sia considerata "una politica di stato" e non "di governo", quindi non suscettibile di strumentalizzazioni politiche.¹⁸ Benché il Governo sia accusato da sinistra - soprattutto dal PSOE - di praticare ufficialmente una politica di continuità, ma di fatto una politica di immobilismo e scarsa iniziativa, l'insieme delle forze politiche di Governo e di opposizione concorda sulla necessità di riformare il quadro legislativo esistente per abbandonare definitivamente una politica di mero

controllo dei flussi in favore di una politica di integrazione. L'accordo della Commissione parlamentare per la politica sociale e l'occupazione, approvato all'unanimità nel maggio 1998, esprime questo consenso generale chiedendo l'elaborazione di una legge di integrazione degli immigrati e ribadisce le tre linee guida della politica d'immigrazione spagnola. Governo e opposizione hanno presentato i loro progetti di legge.

La priorità dell'integrazione è accompagnata dalla preoccupazione di costruire un coordinamento efficace tra le autorità competenti in materia di immigrazione sia di tipo verticale, tra i tre livelli dell'amministrazione spagnola (statale, delle Comunità Autonome, comunale) che orizzontale. Quattro ministeri sono competenti nella materia: il Ministero dell'Interno che gestisce gli ingressi; il Ministero del Lavoro e degli Affari sociali che si occupa dell'integrazione, ma fornisce anche le indicazioni sull'offerta di lavoro per la fissazione delle quote annuali e raccomanda al Ministero degli Esteri la concessione di visti ai destinatari di un'offerta di lavoro; il Ministero degli Esteri che concede i visti e il Ministero di Giustizia che si occupa delle naturalizzazioni. Si propone quindi la creazione di una Segreteria di Stato per l'immigrazione con poteri esecutivi (l'attuale organo di coordinamento è una commissione interministeriale senza capacità esecutive proprie) e in grado di assicurare il coordinamento a tutti i livelli.¹⁹

-
13. Congreso de los Diputados, 1998.
 14. Gli ultimi dati SOPEMI disponibili (OECD trends in International Migrations) relativi al 1996 indicano una percentuale leggermente inferiore, pari all'1,3%, contro l'8,9% in Germania e il 6,3% in Francia.
 15. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997.
 16. Nella legislazione spagnola, la devoluzione (disciplinata dall'art. 123 del Regolamento di esecuzione della Ley Organica 7/1985 (REAL DECRETO 155/1996) è applicabile a quegli stranieri già espulsi che siano entrati o si trovino in Spagna in violazione del divieto di entrare nel paese e agli stranieri che siano entrati in Spagna in modo illegale. Diversamente dall'espulsione il provvedimento è immediatamente esecutivo e la persona dovrà lasciare immediatamente il territorio spagnolo. Si distingue anche dal respingimento alla frontiera perché può essere avviato in qualunque parte del territorio nazionale e si applica anche a stranieri già entrati in Spagna.
 17. Per un bilancio dei primi dieci anni di politica migratoria in Spagna cfr. Aragon Bombin (1996).
 18. La scelta di salvaguardare la politica di immigrazione dallo scontro politico veniva motivata con la ferma volontà di tutti i partiti dell'arco costituzionale, ricostruito dopo la dittatura fascista di Franco, di combattere qualunque rischio di convertire la questione migratoria in un possibile strumento per il ritorno sulla scena politica di forze di estrema destra.
 19. Congreso de los Diputados, 1998 VII.B.8.

A partire dal 1993, secondo quanto indicato da una direttiva del Congresso dei Deputati approvata nel 1991 e in armonia con le linee generali elaborate annualmente dal Congresso, vengono fissate dal Ministero del Lavoro le quote annuali di immigrati che il paese è disposto a ricevere, in base all'offerta di lavoro non coperta da spagnoli, stranieri già residenti e cittadini comunitari. I settori d'impiego sono essenzialmente il servizio domestico (44% dell'offerta totale nel 1998),²⁰ l'agricoltura, l'edilizia, la ristorazione e il servizio alberghiero. I candidati devono essere in possesso di un'offerta nominativa di lavoro, non avere procedimenti penali pendenti e possedere un visto che può essere ottenuto soltanto nel loro paese. L'ottenimento del visto sarà facilitato dalla raccomandazione del Ministero del Lavoro spagnolo alle autorità competenti del paese d'origine in favore del lavoratore prescelto nell'offerta.²¹ In materia di asilo, la preoccupazione fondamentale è stata evitare la strumentalizzazione del diritto di asilo ai fini dell'immigrazione per motivi economici. La legislazione vigente (Legge 9/1994) ha introdotto una procedura breve per l'ammissione e per il respingimento delle domande di asilo manifestamente infondate e viene considerata un successo da tutti gli intervistati, dato che le domande di asilo sono scese del 60% dal 1993 al 1998.²² Nel 1998 sono state accolte soltanto 243 domande, riguardanti fundamentalmente cittadini cubani e della Guinea Equatoriale. Il carattere restrittivo della legge e la non considerazione della figura del profugo di guerra, sono attualmente oggetto di discussione. Il Ministero degli Esteri considera l'asilo come un diritto esclusivamente individuale ed esprime preoccupazione per la gestione dei profughi di guerra, che in nessun caso possono essere equiparati al richiedente asilo.²³

Per una politica comunitaria... favorevole alla Spagna

La posizione adottata dalla Spagna in merito alla comunitarizzazione della politica di immigrazione e di asilo deve essere inquadrata nell'ambito del rapporto di questo paese con l'Unione europea. L'ingresso in Europa nel 1985 rappresenta per la Spagna la fine dell'isolamento politico e commerciale del periodo franchista. La Spagna a metà degli anni '80 è una democrazia giovane in rapido sviluppo e guarda all'Europa come ad una grande opportunità economica. L'europeismo contagia rapidamente la società spagnola. L'immigrazione diventa un fenomeno visibile proprio in quegli anni e, quando nel 1990 il Governo presenta al Congresso dei Deputati le linee base della politica migratoria spagnola, l'adesione della Spagna al Accordo di Schengen è presentata come una necessità imprescindibile. Il fattore determinante per l'elaborazione della legge organica 7/1985 è costituito dall'ingresso nella CEE, che ne influenza in particolar modo l'orientamento sulle questioni di sicurezza e controllo dei flussi. Il coordinamento

della politica spagnola di immigrazione e asilo con la politica europea in questo ambito resta una priorità costante per l'amministrazione spagnola e la politica degli ingressi e dell'asilo in Spagna continua ad essere definita secondo le direttrici elaborate nel contesto europeo.

Rispetto alla cooperazione intergovernativa nell'ambito del terzo pilastro la posizione spagnola presenta due caratteristiche fondamentali. Da un lato il rigore e la solerzia nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'Accordo di Schengen, dall'altro la critica attiva al carattere limitato della cooperazione intergovernativa. A tutti i livelli (ministeriale, politico e di polizia) si insiste sull'ottimo funzionamento del sistema Schengen, che ha permesso di organizzare efficacemente le frontiere esterne, diminuire il numero di ingressi illegali e armonizzare i requisiti necessari per l'ingresso.²⁴ L'Accordo consentirebbe inoltre una rapida capacità di reazione in caso di emergenze – come, per esempio, nel caso dell'ondata di profughi iracheni nel 1998 gestita efficacemente da una task force nell'ambito del terzo pilastro;²⁵ un buono scambio di informazioni e una cooperazione di polizia in numerosi settori (lotta contro il traffico di stupefacenti, traffico di armi, etc). Le critiche riguardano la possibilità dell'*opting out*, che permette a Gran Bretagna e Irlanda di restare fuori dall'area; alcune disparità nelle interpretazioni delle norme da parte delle diverse polizie che effettuano i controlli (anche all'interno di uno stesso paese) e più in generale il carattere limitato dell'Accordo che riguarda esclusivamente l'attraversamento delle frontiere e i soggiorni di breve durata (non superiori ai novanta giorni). L'Accordo è considerato un "test" in vista della libera circolazione a livello europeo. Anche la valutazione dell'Accordo di Dublino è complessivamente positiva, benché l'Accordo venga considerato ancora in fase di rodaggio e di perfezionamento. Le critiche più forti sono quindi indirizzate al metodo della cooperazione intergovernativa e riguardano la necessità dell'unanimità nelle decisioni e il carattere non vincolante degli atti adottati al di fuori delle convenzioni, la cui applicazione da parte degli Stati membri non è sottoposta a meccanismi di controllo.²⁶

20. Ministerio del Interior, 1998.

21. Nel 1998 sono state presentate 65.170 domande di inserimento nel contingente (non sono ancora disponibili i dati relativi alle domande accolte), nel 1997 sono state accolte 24.647 domande su 64.164 (Ministerio del Interior, 1997 e 1998).

22. Congreso de los Diputados, 1998.

23. MAE, Madrid 22 ottobre 1998.

24. MI, Madrid 20 ottobre 1998.

25. MAE, Madrid 22 ottobre 1998.

26. CCE, Madrid 23 ottobre 1998.

La Spagna sembrerebbe accogliere positivamente la prospettiva dello sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo e la necessità di approfondire il terzo pilastro e di sviluppare una politica comune di immigrazione e asilo che permetta l'adozione di misure vincolanti. La maggiore efficacia di queste misure sarebbe garantita dall'esistenza nel diritto comunitario di meccanismi di controllo dell'applicazione. Nonostante le critiche sui contenuti, l'entusiasmo europeista spagnolo appare ampiamente condiviso in via di principio dall'insieme degli attori istituzionali e sociali. Le istituzioni spagnole possono permettersi di avere un atteggiamento europeista perché essere parte dell'Europa interessa (e piace) agli spagnoli. La Spagna appare, in ragione del dibattito politico interno favorevole all'Europa, potenzialmente aperta all'influenza dell'impegno delle istituzioni europee in favore di una politica migratoria comune. La perdita di sovranità che implica il rafforzamento dell'Unione non viene rappresentata come un trauma, ma viene accettata come un fatto inevitabile. La ratifica del Trattato di Amsterdam non è oggetto di controversia né comporta la necessità di revisione costituzionale.

La ragione fondamentale dell'impegno della Spagna nella costruzione di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo si trova però nella necessità di condividere con i partner europei la gestione della crescente pressione migratoria che si trova a subire. Si tratta di convincere quei paesi che negli anni '70 fissarono le linee guida della loro politica di immigrazione e oggi praticano una politica di chiusura delle frontiere, a interessarsi alla situazione dei paesi del sud dell'Europa.²⁷ Nella visione dell'amministrazione spagnola questi paesi, non soltanto subiscono una forte pressione migratoria, ma hanno bisogno di manodopera immigrata per far fronte all'invecchiamento della popolazione e alle esigenze di alcuni settori produttivi, quindi di una politica di ingressi non fortemente restrittiva. Si esprime in tal senso il recente accordo approvato all'unanimità dal Congresso dei Deputati che suggerisce, inoltre, una considerazione in chiave positiva dell'immigrazione: "las migraciones históricamente y en la actualidad, han constituido y pueden constituir elementos de progreso y dinamización social (...) determinados subsectores económicos como algunos cultivos agrícolas o algunos servicios, desaparecerían si el trabajador inmigrante desapareciera".²⁸

D'altra parte, il sostegno dei partner europei appare fondamentale nella lotta contro l'immigrazione illegale: l'Unione europea nel suo insieme può ottenere una maggiore collaborazione da parte dei paesi di provenienza degli stranieri espulsi, poiché è dotata di notevoli strumenti di pressione. L'Unione può tenere conto della non disponibilità dei paesi di provenienza a riammettere i loro cittadini espulsi dal

territorio dell'Unione nell'ambito delle politiche di relazioni commerciali e di cooperazione allo sviluppo che mette in atto con questi paesi. Il loro comportamento sarebbe così sanzionato in modo molto più efficace rispetto alle rappresaglie di un singolo paese, rapidamente vanificate dalla concorrenza dei suoi vicini europei.²⁹ L'impegno europeista in materia di immigrazione (e asilo) è quindi espressione dell'interesse nazionale spagnolo che coincide in questo caso, con l'interesse e persino con l'ideale europeo. I due livelli indicati da Putnam (negoziazione esterna e discussione interna) appaiono felicemente sovrapposti nel caso della Spagna e la prospettiva di una politica comune europea in materia di immigrazione (oggetto di negoziazione e obiettivo delle istituzioni europee) sembra favorire la realizzazione delle priorità spagnole condivise all'interno.

In realtà, nonostante le professioni generiche di fede europeista, le negoziazioni concrete in vista di una politica migratoria comune sono condotte con uno spirito del tutto diverso. Interesse nazionale e sovranità vengono infatti prontamente recuperati nel corso delle negoziazioni in relazione a questioni specifiche, come la necessità di contrastare le pretese britanniche su Gibilterra. A questo proposito è significativo che la Spagna abbia richiesto con insistenza e infine ottenuto che l'eventuale ingresso di Gran Bretagna e Irlanda nello spazio Schengen venga deciso all'unanimità.³⁰ La Spagna minaccerà in seguito di non ratificare il Trattato di Amsterdam se verrà accolta la richiesta di Gran Bretagna e Irlanda di annullare l'articolo in questione.³¹ La Spagna, come tutti gli altri paesi europei, ha giocato quindi in difesa dei suoi interessi specifici, benché si dichiari ufficialmente promotrice dell'interesse europeo ad una politica comune. Un'altra materia oggetto di discussione è il diritto di asilo tra paesi comunitari. La Spagna avrebbe voluto vietarlo per impedire ai terroristi baschi di chiedere asilo in altri paesi membri ostacolando così l'estradizione.³² Su questo punto è stata costretta a cedere e ha ottenuto soltanto la possibilità di uno scontro politico in seno al Consiglio dei Ministri con lo Stato che abbia avviato una procedura di asilo nei confronti di un cittadino dell'Unione. Il Consiglio infatti dovrà

27. MI, Madrid 20 ottobre 98.

28. Congreso de los Diputados, 1998, p.17-18.

29. MI, Madrid 20 ottobre 1998; PP, Madrid 26 ottobre 1998.

30. Cfr. l'art. 4 comma 2 del protocollo Schengen allegato al TCE e al TCE. La notizia è riportata da El País, 17 giugno 1997; El País, 18 giugno 1997.

31. El Mundo, 27 giugno 1997.

32. El País, 17 giugno 1997.

essere immediatamente informato dell'apertura di una tale procedura. Il secondo livello che rappresenta il dibattito politico interno non è sempre sovrapponibile al livello interessato al buon esito delle negoziazioni, e la Spagna deve tenerne conto.

D'altra parte, va sottolineato che tra le istituzioni spagnole il Ministero dell'Interno ha un atteggiamento più decisamente europeista in materia di immigrazione e asilo rispetto al Ministero degli Esteri che ha effettivamente negoziato il Trattato. Pur sostenendo la necessità di una politica comune in questo settore, il Ministero degli Esteri considera la politica d'immigrazione una politica nazionale e mantiene in ambito europeo una gestione tradizionale delle relazioni internazionali. I risultati delle negoziazioni del Trattato vengono valutati secondo il principio del guadagno immediato per il paese attraverso la negoziazione dei trattati internazionali. Si considera che nonostante tutti desiderassero risultati più concreti, la negoziazione sia stata favorevole alla Spagna perché "consolidamos las medidas de cohesión, conseguimos un tratamiento de refugiados políticos y extradiciones de acuerdo con nuestros intereses y el trato especial a Canarias".³³

Indipendentemente dalla difesa di principio dell'interesse nazionale adottata nel corso delle negoziazioni, conviene chiedersi se la Spagna consideri veramente armonizzabili i suoi interessi in materia di immigrazione, con quelli dei partner europei. Nel documento unitario del Congresso dei Deputati del maggio 1998 la sottocommissione invita il Governo a promuovere nel quadro dell'Unione europea politiche omogenee di ricezione dei flussi migratori basate sull'integrazione sociale, la solidarietà, la convivenza e l'uguaglianza. Questa posizione, adottata anche dal Ministero dell'Interno, richiede un'armonizzazione nelle politiche di controllo dei flussi e di lotta all'immigrazione illegale, di residenza, di riunificazione familiare e di integrazione.

Nonostante il testo del documento unitario, la posizione dei responsabili di partito sui contenuti concreti della comunitarizzazione risulta meno decisa in tal senso. Il PSOE in particolar modo, pur riconoscendo la necessità di una politica comune delle frontiere, insiste sulla flessibilità per quanto riguarda le altre materie, perché le situazioni dei vari paesi sono molto diverse. Il numero di immigrati presenti e gli orientamenti dei governi, ad esempio, pesano sulle politiche adottate. Date le diverse realtà e disponibilità degli Stati membri, non si vede il motivo di adottare una politica comune delle quote di immigrazione, né una politica comune di integrazione, degli alloggi, della sanità, etc. Alcune di queste sono politiche locali che non sono gestite dallo Stato ma dalle Comunità Autonome e dai Comuni.³⁴ Il PP sottolinea le stes-

se disparità (la diversità di visioni sulla questione, la diversa proporzione di immigrati, l'esistenza in alcuni paesi di partiti xenofobi) ma, le disegna piuttosto come difficoltà che si dovranno superare attraverso l'omogeneizzazione delle società dei paesi europei: per il Governo spagnolo una politica troppo dura sull'immigrazione comporta il rischio di perdere la fetta più progressista del suo elettorato post-franchista, molto attenta a qualunque sterzata eccessiva a destra. Il Governo non potrà quindi ignorare un dibattito pubblico, animato dai partiti, dalle associazioni laiche e cattoliche e dai sindacati, che rifiuta una politica comune di chiusura. Se la politica comune si farà verso il basso potrebbe doversi tirare indietro.

L'impegno europeista della Spagna per una politica comune in materia di immigrazione e dell'asilo invita quindi a riflettere sul concetto di "interesse europeo" evocato nel discorso degli Stati membri relativamente all'immigrazione. Alla luce del caso spagnolo, il concetto appare una nozione costruita da quegli Stati che hanno un preciso interesse (nazionale) alla gestione condivisa dell'immigrazione. Allo stadio attuale, l'interesse europeo evocato dagli Stati membri non è altro che l'espressione degli interessi nazionali di quegli Stati che meglio riescono a imporre nell'ambito dell'Unione le priorità e le necessità definite in ambito nazionale, siano queste più o meno compatibili con l'ideale europeista. L'impegno di alcuni Stati potrebbe far emergere progressivamente la convinzione che sia interesse comune degli Stati membri elaborare politiche unitarie nel settore dell'immigrazione e dell'asilo. L'interesse europeo così concepito sarebbe comunque privo della caratteristica fondamentale che definisce l'interesse nazionale: non sarebbe infatti espressione di un'entità politica sovrana.

Il particolare dinamismo del Ministero dell'Interno

La politica migratoria può essere collegata ad altre politiche settoriali. Questo fatto, insieme al delinearsi di nuovi spazi d'azione per le istituzioni nazionali, influisce sull'articolazione delle competenze in materia di immigrazione tra le varie istituzioni coinvolte. In particolare il Ministero degli Esteri e il Ministero dell'Interno si contendono le nuove politiche e i nuovi ambiti di azione all'interno e all'esterno delle frontiere nazionali. Nella proposta spagnola per un'agenda europea, il punto affermato con maggiore chiarezza e concordia è la concezione della politica migratoria come strettamente collegata alla politica di cooperazione allo sviluppo, alla politica estera e alla

33. La Vanguardia, 3 ottobre 1997.

34. PSOE, Madrid 27 ottobre 1998.

politica di sicurezza. Si indica soprattutto la necessità di un legame imprescindibile tra politica migratoria e politica di cooperazione allo sviluppo. Il PP propone in proposito la creazione di un ministero unico per la cooperazione e l'immigrazione.³⁵

Negli accordi di riammissione stipulati con i paesi di emigrazione, come in quello con il Marocco, la Spagna ha iniziato a inserire un articolo sulla cooperazione allo sviluppo, considerato uno strumento efficace di lotta contro l'immigrazione illegale e per l'alleggerimento della pressione migratoria. Si arriva inoltre a teorizzare la necessità di una nuova politica di cooperazione allo sviluppo che selezioni i paesi nei quali intervenire in base alla pressione migratoria che esercitano e, non più in base a legami storici e culturali. L'idea viene però argomentata politicamente in modo diverso: il PP adotta una posizione di tipo realista e considera obiettivi fondamentali di questa nuova politica l'alleggerimento della pressione migratoria e lo sviluppo di nuovi clienti democratici – e quindi affidabili – per i prodotti europei. Il PSOE assume un tono più idealista e considera che questa politica vada svincolata da considerazioni di tipo commerciale, per contribuire con progetti di ritorno a rendere gli immigrati agenti di cooperazione e di democratizzazione nel loro paese.

Come già ricordato si considera all'unanimità che queste azioni possano essere condotte con maggiore efficacia in modo unitario e quindi a livello europeo, anche nell'ambito della Convenzione di Lomé. Inoltre, si ritiene che soltanto la capacità di pressione dell'Unione potrà garantire una reale redistribuzione dell'aumento del PIL generato in questi paesi dagli interventi di cooperazione. Sarebbe così evitato il "dumping sociale" di quei paesi che risparmiano sulla sicurezza sociale per offrire merci a prezzi competitivi.

La posizione della Spagna sul coordinamento in Europa tra le politiche di cooperazione e di immigrazione è espressione di un dibattito analogo che si svolge a livello interno, in relazione al rinnovamento della politica di cooperazione spagnola, in particolare con il Maghreb. Nonostante le dichiarazioni di intenzioni dei primi anni '90 questa politica è rimasta ancorata a una struttura tradizionale e tendenzialmente svincolata dalla questione dell'immigrazione. Questo dibattito è anche collegato alla volontà della Spagna, che si trova nella condizione di frontiera sud dell'UE, di assumere un ruolo-guida per lo sviluppo dei paesi del sud del Mediterraneo e di portavoce della loro situazione in Europa.³⁶ Il Partenariato Euro-Mediterraneo ad esempio, ha un'importanza fondamentale per il Ministero dell'Interno e degli Esteri. Il Ministero dell'Interno assume competenze crescenti nel campo della cooperazione intesa in senso ampio e si riunisce regolarmente con i suoi omologhi italiani, maroc-

chini, algerini, tunisini e francesi per discutere non soltanto del controllo delle frontiere, ma anche della libera circolazione delle persone e di altri temi come il terrorismo; il Ministero degli Esteri, d'altra parte intende svolgere un ruolo attivo nello sviluppo di un mercato interno tra i paesi del Maghreb e favorire lo sviluppo economico regionale della zona.

Il riconoscimento di un legame tra politica migratoria e politica estera garantirebbe al Ministero degli Esteri la possibilità di giocare un ruolo nella gestione della politica migratoria. D'altra parte, L'attuale Governo del PP favorisce l'emergere di questo legame, poiché considera la politica di cooperazione come un aspetto della politica estera in generale. La *politica estera* dovrebbe essere quindi collegata con la politica di immigrazione sia in ambito nazionale che europeo. A livello nazionale la collaborazione in materia di riammissioni si realizza attraverso accordi diretti tra i Ministeri degli Esteri dei paesi d'origine e il Ministero degli Esteri spagnolo; si vede comunque con favore l'eventuale conclusione di accordi di riammissione con i paesi terzi a livello europeo. La PESC nelle relazioni con i paesi d'origine degli immigrati dovrebbe tenere conto del fatto che l'Europa è un polo di attrazione per l'immigrazione. Dovrebbe quindi puntare a ridurre la pressione migratoria e favorire un movimento di personale specializzato europeo verso i paesi di emigrazione. Diminuirebbe così la disoccupazione di lavoratori comunitari altamente qualificati che offrirebbero le loro competenze ai paesi di emigrazione, favorendone lo sviluppo economico e tecnologico.

Per quanto riguarda il rapporto tra politica di immigrazione e asilo e la politica di sicurezza interna, la separazione tra i due ambiti costituisce un punto fermo dell'attuale dibattito interno in Spagna. Il Ministero dell'Interno definisce come errori politici il legame tra le due aree e l'ottica di polizia rispetto all'immigrazione.³⁷ Anche il Ministero degli Esteri considera che un controllo politico della gestione dei controlli di frontiera sia auspicabile, in quanto si tratta di un aspetto che fa parte della politica di immigrazione e asilo. Per quanto riguarda i due maggiori partiti politici, il PP e il PSOE adottano il discorso della separazione necessaria dei due ambiti. E il responsabile della politica d'immigrazione del PSOE afferma decisamente la necessità di introdurre un controllo politico sui tecnici della polizia che operano in

35. PP, Madrid 27 ottobre 1998.

36. Intervento del Ministro dell'Interno alle Cortes Generales, 24 febbraio 1998, p.1748.

37. MI, Madrid 20 ottobre 1998.

questo settore.³⁸ La posizione della polizia infine, è piuttosto diversa: si ritiene che la separazione totale tra i due ambiti di fatto non si farà e, questo viene considerato positivamente. Pur rifiutando il binomio immigrazione-criminalità, si osserva che le organizzazioni internazionali del crimine operano sempre più nell'ambito dell'immigrazione. Le reti di traffico di stupefacenti vengono convertite in reti di traffico di persone e di visti falsi. Dato che la politica di liberalizzazione dei controlli alle frontiere facilita il movimento dei criminali i due ambiti devono rimanere uniti, come in Schengen, attraverso un coordinamento molto stretto (riunioni congiunte, scambio di informazioni, etc.).³⁹

La posizione sostenuta dalla Spagna in ambito europeo è quindi di pieno accoglimento della separazione tra i due ambiti delineata dal Trattato di Amsterdam e di accordo nei confronti del passaggio del controllo delle frontiere al primo pilastro, passaggio che permette tra l'altro un processo di decisione più democratico e trasparente. Resta però fermo il principio della cooperazione intergovernativa in materia di lotta contro la criminalità organizzata, traffico di stupefacenti, terrorismo e tutte quelle attività illecite che possono essere compiute da immigrati o dei quali possono essere vittime gli immigrati, come le reti di immigrazione clandestina e il traffico di persone.⁴⁰ Adottare una posizione di decisa condanna nei confronti della confusione tra immigrazione e criminalità è un'operazione d'immagine indispensabile per il Ministero dell'Interno che intende mantenere un ruolo di gestione della politica d'immigrazione in Spagna (sempre più orientata sul tema dell'integrazione). Il Ministero gioca tradizionalmente un ruolo centrale nella gestione dell'immigrazione: attualmente la direzione della Commissione interministeriale di coordinamento è assicurata dal Ministero dell'Interno che sostiene attivamente la recente proposta di creare un organismo di coordinamento più efficace e dotato di poteri esecutivi in materia di immigrazione (la Segreteria di Stato per l'Immigrazione). Il Ministero aspira alla direzione della Segreteria.

Il Ministero dell'Interno sembra cogliere con spirito dinamico l'occasione europea per alleggerire le difficoltà di gestione degli ingressi e per costruirsi un'immagine nuova, non più soltanto legata al controllo delle frontiere ma anche alla concezione di una politica globale dell'immigrazione. Con grande prontezza, il Ministero accoglie e promuove una "nuova cultura di sicurezza" per adeguare l'attività della polizia alle necessità più attuali. La nuova cultura di sicurezza corrisponde all'esistenza di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia e si basa sull'organizzazione di controlli mobili di frontiera per combattere l'immigrazione illegale (già attivi alle frontiere con Francia e Portogallo) e Commissariati congiunti (recentemente

inaugurati con Francia e Portogallo).⁴¹ L'Europeismo del Ministero dell'Interno appare piuttosto il risultato della dialettica interna tra le istituzioni spagnole che una professione di fede nell'ideale europeo. L'impegno per una politica migratoria comune è però reale nelle sue conseguenze e si traduce in un impulso che potrebbe favorire l'interesse europeo in proposito.

Il Ministero degli Esteri d'altra parte si impegna attivamente a non cedere il protagonismo nello spazio europeo e vuole mantenere quindi la rappresentanza della Spagna nell'Unione: diversamente da altri stati la Spagna affidava al Ministero degli Esteri il compito di rappresentarla presso le istituzioni europee sia nel comitato K4 che nel comitato esecutivo e nel gruppo centrale di Schengen. In relazione alla sostituzione del comitato K4 con il comitato dell'art.36 TUE, il Ministero degli Esteri propone che il nuovo comitato assicuri il ruolo svolto dal K4 e dai gruppi di lavoro di Schengen, ma che la scelta dei rappresentanti da mandare al comitato sia lasciata agli Stati membri, garantendosi così almeno la possibilità di conservare il suo mandato.

Nella tensione tra il Ministero dell'Interno e degli Esteri sulla gestione della politica migratoria si inserisce come "terza via" la posizione dell'opposizione socialista che propone di svincolare la politica d'immigrazione spagnola dalle priorità classiche di politica estera (ad esempio la gestione vantaggiosa delle relazioni commerciali) e di politica interna (come la difesa della sicurezza pubblica): la politica d'immigrazione non dovrebbe essere una politica di relazioni internazionali gestita dal Ministero degli Esteri, né una politica di sicurezza gestita dal Ministero dell'Interno ma una politica sociale e di solidarietà. La Segreteria di Stato per l'immigrazione dovrebbe essere un organismo indipendente dai vari ministeri e strettamente legato alla Presidenza del governo.

L'Europa e la politica migratoria comune sono quindi il terreno di scontro di conflitti di competenza e di potere tra istituzioni, che, nel caso spagnolo, non coltivano però visioni radicalmente diverse sui contenuti di una eventuale politica migratoria comune. ■

38. PSOE, Madrid 27 ottobre 1998.

39. CCE, Madrid 23 ottobre 1998.

40. Intervento del Ministro dell'interno alle Cortes Generales, 24 febbraio 1998, p.1760.

41. *Ibidem*, p.1748.

3. La Francia: la necessità di una politica comune, le difficoltà di una politica comunitaria

La nuova politica migratoria francese

Non è certamente possibile nell'ambito di questo testo fornire un resoconto dettagliato della storia e delle caratteristiche attuali della politica migratoria francese. Ci limiteremo qui ad indicare alcuni nodi critici emersi recentemente.⁴² L'attuale Governo Jospin ha inaugurato una nuova politica di immigrazione sulla base delle indicazioni fornite dal rapporto Weil (Weil, 1997).⁴³ In materia d'ingressi le idee guida del nuovo Governo consistono nella maggiore apertura ai soggiorni, anche di lunga durata, per motivi di studio e di affari (l'immigrazione di "quadri", ricercatori e artisti è diventata più semplice); nell'equiparazione dei diritti sociali degli stranieri in situazione regolare ai diritti dei cittadini; nel controllo dei flussi migratori. Il controllo è realizzato attraverso la politica dei visti, la facilitazione del ritorno tramite aiuti e le misure repressive (divieto di soggiorno, riaccompagnamenti alle frontiere, espulsioni).⁴⁴ La maggior parte dei paesi ad alto potenziale di emigrazione verso la Francia ha l'obbligo del visto. Non sono facilitati i cittadini dei paesi del Maghreb: Tunisia e Algeria beneficiano di un regime particolare per i permessi di soggiorno, ma non per quanto riguarda i visti. La politica dei visti è stata molto restrittiva negli ultimi anni soprattutto nei confronti dell'Algeria. Nel 1995 sono stati accordati soltanto 47.000 visti, contro i 507.000 del 1990.⁴⁵ La nuova politica più liberale in materia di visti, inaugurata dal Quay d'Orsay con il Governo Jospin, dovrebbe avvantaggiare in particolar modo l'Algeria: si prevede un raddoppio del numero di visti accordati nel 1998 (circa 60.000). In materia di asilo si assiste ad una progressiva diminuzione delle domande (17-18.000 domande all'anno,⁴⁶ contro 60.000 domande nel 1989).⁴⁷ Il diritto viene però ampliato: la nuova legge 11 maggio 1998 introduce la formula dell'asilo territoriale, destinato agli stranieri che provengono da paesi dove, a causa di un conflitto in corso, sono minacciati anche da persone diverse dai governanti del paese. Il diritto di soggiorno viene riconosciuto attraverso una procedura amministrativa diversa dall'asilo tradizionale.

Le dimensioni della presenza immigrata in Francia si attestano sui 3.324.390 persone titolari di un permesso di soggiorno al 31 dicembre 1997 (circa il 5,6% della popolazione francese).⁴⁸ Di queste 1.265.916 sono cittadini dell'Unione. Si contano 92.499 persone in più rispetto al 1996 (il numero, in diminuzione dopo la svolta repressiva delle leggi Pasqua nel 1993, ha ripreso a crescere dal 1995).⁴⁹ I dati di flusso relativi ai nuovi ingressi, indicano naturalmente un numero superiore: 136.867 persone,⁵⁰ di queste 13.523 sono entrate per riunificazione familiare. Dall'analisi realiz-

zata da Weil (1995) sui dati di flusso disponibili per il 1993 (94.152 persone), appare come i nuovi ingressi fossero allora (e ragionevolmente anche oggi) determinati soltanto in piccola parte dall'entrata di lavoratori (24.388 persone delle quali 15.796 cittadini comunitari) e in misura decrescente dai ricongiungimenti familiari (32.435 persone). I ricongiungimenti scendono fino a 13.523 nel 1997. Le altre categorie individuate comprendono: i coniugi di francesi, i genitori di figli francesi, i rifugiati, le famiglie di rifugiati e apolidi, le persone attive non salariate, gli altri beneficiari di diritto di un permesso di soggiorno.

Esiste quindi in Francia uno stock annuale di nuovi residenti pari a circa 100.000 persone (non defalcato dei ritorni spontanei per i quali non esistono statistiche e che Weil stima attorno alla 40.000 persone). A questi bisogna aggiungere gli immigrati in situazione irregolare (circa 200.000 secondo stime informali del Ministero dell'Interno).⁵¹ In occasione dell'ultima regolarizzazione iniziata nel luglio 1997, sono state presentate in effetti 179.264 domande (incluse le domande ripetute), di queste 145.690 sono state considerate ricevibili e 62.702 sono state accolte favorevolmente.⁵²

-
42. La letteratura sulla politica d'immigrazione in Francia è molto vasta. Segnaliamo qui due testi ormai "classici" di Noiriel (1988) e Weil (1991).
 43. Patrick Weil, riconosciuto come uno dei massimi esperti dell'immigrazione in Francia è stato incaricato dal Governo Jospin di elaborare un bilancio della "questione immigrazione" in Francia e di individuare le linee guida per una nuova politica migratoria. Il Rapporto Weil presentato nell'estate 1997 ha ispirato il nuovo orientamento del Governo e le nuove leggi adottate nel 1998 in materia di immigrazione e nazionalità. Nel corso della nostra indagine abbiamo intervistato Weil in qualità di esperto e studioso e non nell'ambito dei suoi incarichi istituzionali. I commenti e le opinioni riportati nel testo sono quindi espressi dall'intervistato a titolo personale.
 44. Nel 1997 sono stati decisi 36.717 allontanamenti (9.972 divieti di soggiorno, 22.119 riaccompagnamenti alla frontiera, 906 espulsioni), di questi soltanto 13.400 sono stati eseguiti (Ministère de l'Intérieur). I respingimenti alla frontiera sono stati 46.366 (DICCILEC-Ministère de l'Intérieur).
 45. Le Monde, 26 giugno 1998.
 46. MII, Parigi 10 luglio 1998.
 47. Weil (1995).
 48. I dati SOPEMI 1996 per la Francia indicavano una percentuale superiore, pari a 6,3% della popolazione.
 49. Ministère de l'Intérieur, 1997 e 1998.
 50. Ministère de l'Intérieur, 1998.
 51. MI, Parigi 10 luglio 1998.
 52. Rapport du Sénat, 3 giugno 1998, dati al giugno 1998.

Weil (1995) dimostra come le dimensioni reali del fenomeno, decisamente contenute, siano state sistematicamente negate, mentre l'immigrazione veniva strumentalizzata a fini elettorali da destra e da sinistra. L'illusione dell'immigrazione zero, coltivata in Francia dal discorso politico di tutti i partiti, avrebbe esasperato i termini della questione agli occhi dell'opinione pubblica. Le ansie e le fantasie sarebbero cresciute a causa del *Front National*, che denuncia l'inganno pubblicamente ma spinge a confondere immigrazione autorizzata e immigrazione irregolare. Senza approfondire i termini del dibattito francese, il dato interessante per la nostra analisi si trova nel fatto che il Trattato di Amsterdam, proprio perché contiene disposizioni in materia di politica migratoria, si inserisce in un dibattito interno estremamente teso. Secondo quanto affermato da tutti gli intervistati, l'opinione pubblica francese sa molto poco del contenuto concreto del Trattato, tuttavia, quei partiti che volessero presentare l'Accordo come una minaccia avrebbero buon gioco. E questo non piace né alla sinistra né alla destra moderata. Questo rischio (reale o semplicemente percepito dai politici), come vedremo, influisce sulla posizione del Governo francese rispetto alla comunitarizzazione e alla definizione dell'agenda europea. A livello nazionale, in ogni caso, la lotta contro l'immigrazione clandestina viene indicata da Governo e opposizione come una priorità assoluta.

La cooperazione allo sviluppo come politica di prevenzione costituisce una priorità per il Governo francese: il principio del "*co-développement*", evocato nelle circolari ministeriali del Ministero del Lavoro e della Solidarietà, dovrebbe permettere agli stessi immigrati respinti dalla Francia di beneficiare di aiuti al ritorno e di una formazione gratuita. Lo scopo è di migliorare la formazione dell'aspirante immigrato e di renderlo protagonista di progetti di cooperazione allo sviluppo nel suo paese d'origine.⁵³ Il fatto che la destra accolga questo principio non deve sorprendere, si tratta in effetti di un principio interpretabile anche in senso difensivo: ci si impegna perché gli immigrati restino "a casa loro". Il Governo, inoltre, non pratica per il momento una politica che condizioni gli aiuti allo sviluppo all'accettazione da parte dei paesi d'origine di riammettere i loro cittadini. Una politica di questo tipo non sarebbe accolta facilmente a causa dell'opposizione del settore associativo, al quale viene riconosciuto un notevole potere. Lo stesso Weil ha accusato le associazioni di aver adottato posizioni massimaliste e utopistiche, contribuendo così a bloccare lo sviluppo di una politica coerente in materia di immigrazione.⁵⁴

La politica migratoria francese si trova quindi, in concomitanza con il processo di comunitarizzazione, in una fase nuova ed estremamente delicata. Dopo una politica ventennale che viene oggi giudicata completamente sbagliata e inefficace (Weil

1995) si sta cercando di elaborare una politica “nuova”. Il Governo si trova però a dover fare i conti con i poli opposti del *Front National* e delle associazioni e con un’opinione pubblica pervasa da un senso diffuso d’insicurezza, male informata e facilmente strumentalizzabile. Dal punto di vista organizzativo esiste un problema evidente di coordinamento. I servizi competenti sono infatti dispersi tra i Ministeri degli Affari Esteri, della Cooperazione, della Giustizia, dell’Interno, del Lavoro e Affari Sociali, delle Finanze, ecc. La proposta di Weil (1995) – la stessa avanzata dal PSOE in Spagna – è di creare un organismo strettamente legato al Primo Ministro, l’unica figura legittimata a realizzare un coordinamento *super partes* e ad esercitare un forte impulso all’azione congiunta.

Per una politica “comune” che non sia “comunitaria”

La comunitarizzazione della politica migratoria e di asilo appare nella visione francese una soluzione di ripiego più che una scelta convinta. Il Ministero dell’Interno esprime inquietudine sui limiti che l’Europa potrebbe creare per il perseguimento degli attuali obiettivi di politica migratoria francese⁵⁵ anche se con spirito pragmatico, accetta il Trattato. La Francia non vuole vedersi imporre regole che non corrispondono ai suoi principi, in certi casi ha persino rifiutato di attuare direttive che scontentavano una parte dell’opinione pubblica, sfidando le sanzioni (per esempio nel caso della caccia). La comunitarizzazione dovrebbe riguardare soltanto qualche aspetto tecnico.⁵⁶ Anche il Ministero degli Esteri, che accetta apparentemente con meno inquietudine il processo, condivide questa politica pragmatica e di armonizzazione progressiva da negoziare settore per settore.⁵⁷ In relazione ad alcune materie la Francia si oppone fermamente alla comunitarizzazione, per esempio nel caso del sistema delle quote, che la Francia non vuole adottare, e sulla definizione comune del diritto (individuale o collettivo) e delle condizioni di asilo.⁵⁸ I tecnici di polizia temono che la comunitarizzazione possa diminuire l’efficacia del loro lavoro

53. Circulaire du 4 novembre 1998 e circulaire du 19 janvier 1998. Anche in questo caso un esperto (Sami Nair) è stato incaricato di definire le linee guida di una politica di cooperazione allo sviluppo collegata alla politica migratoria (Cfr. Nair 1997).

54. Il Manifesto, 28 novembre 1997, intervista a Patrick Weil.

55. MI1, Parigi 10 luglio 1998.

56. MI2, Parigi 9 luglio 1998.

57. ME, Parigi 9 novembre 1998

58. Non pongono problemi la lista comune di paesi con obbligo di visto, la *burden sharing* e l’elaborazione di criteri uniformi per la riunificazione familiare (ME, Parigi 9 novembre 1998; Weil, Parigi 9 luglio 1998). L’opposizione è invece decisamente contraria alla comunitarizzazione.

poiché, con le decisioni a maggioranza qualificata, gli Stati rischieranno di perdere il controllo sulle loro forze di polizia e di sicurezza e dovranno discutere con la commissione le loro decisioni.⁵⁹

Il termine di cinque anni previsto dal Trattato per il passaggio all'unanimità viene considerato un'ancora di salvezza che la Francia ha saputo ottenere nella negoziazione⁶⁰ anche se di fatto è stato decisivo in tal senso il cambiamento della posizione tedesca: il Ministero degli Esteri considera necessario questo periodo transitorio per calmare le acque e mostrare i vantaggi della comunitarizzazione.⁶¹ I tecnici vorrebbero tempi ancora più lunghi perché le strutture possano adeguarsi.⁶²

La cooperazione intergovernativa in Europa viene invece valutata positivamente, sia in generale per quanto riguarda il metodo, sia in particolare per quanto riguarda l'Accordo di Schengen. Il carattere empirico e di cooperazione sul campo dell'Accordo è molto apprezzato.⁶³ I tecnici di polizia considerano efficace la cooperazione in ambito Schengen perché fondata su piccoli gruppi di lavoro e su sotto-gruppi di natura informale che garantiscono un funzionamento agile. Questo tipo di cooperazione è in netta opposizione con la "cooperazione da salotto" che si fa nell'UE. Vengono portati come esempio la capacità di reazione nel caso dei curdi, con la rapida creazione di una task force e lo scambio d'informazioni prezioso e efficace per la lotta contro le organizzazioni che gestiscono l'immigrazione clandestina.⁶⁴ Il dispositivo adottato per compensare l'apertura delle frontiere interne, promosso con convinzione dal Ministero degli Esteri, soddisfa a posteriori anche il Ministero dell'Interno (tradizionalmente reticente all'eliminazione dei controlli interni).⁶⁵

La Francia, il cui obiettivo era il mantenimento e il miglioramento della cooperazione intergovernativa in materia di immigrazione e asilo, ha perso la negoziazione di Amsterdam: avrebbe voluto mantenere gli affari di polizia e giustizia nell'ambito delle procedure intergovernative e ha finito per adottare la soluzione contraria: soltanto la giustizia penale e la cooperazione di polizia sono rimaste fuori dallo spazio comunitario.⁶⁶ Tuttavia accetta la soluzione comunitaria fondamentalmente perché ha tecnicamente bisogno di una cooperazione con i partner europei in materia sicurezza, polizia e giustizia. La preoccupazione per la lotta contro la droga, ad esempio, ha spinto Chirac ad esercitare forti pressioni per il passaggio a decisioni a maggioranza qualificata in questo settore, nell'ambito di un terzo pilastro riformato. Per quanto riguarda in particolare immigrazione e asilo, la Francia – completamente circondata da Stati firmatari dell'Accordo di Schengen (ad eccezione della Svizzera) – ha bisogno dei partner europei per gestire i flussi di immigrazione: se la

polizia e la dogana dei paesi firmatari controllano con rigore gli stranieri che cercano di raggiungere la Francia passando per il loro territorio, la polizia francese otterrà il massimo vantaggio dall'Accordo, in caso contrario sopporterà i rischi maggiori (Weil, 1995).⁶⁷ La frontiera con l'Italia e la Spagna, ad esempio, non è di facile gestione. Responsabilizzare i governi di questi due paesi costituisce una necessità imprescindibile per la Francia. Dal punto di vista dei tecnici di polizia, il controllo indipendente delle proprie frontiere da parte di ogni Stato è impossibile. Inoltre, il fatto di poter sollevare determinate questioni in presenza degli altri Stati membri è un'occasione per fare pressione sui dirigenti politici francesi ed ottenere il loro impegno a garantire uno standard più elevato ed efficace nella gestione dei controlli.⁶⁸

L'idea di una politica "comune" è accolta da maggioranza e opposizione ma sembra indicare una collaborazione intergovernativa, non "comunitaria". Questa collaborazione dovrebbe riguardare anche il controllo delle frontiere esterne e la lotta contro le organizzazioni dell'immigrazione clandestina. L'espressione "politica comune" viene utilizzato sistematicamente e con enfasi dal senatore RPR Paul Masson, in contrasto con l'espressione "politica comunitaria".

Esiste quindi un interesse nazionale francese ben definito alla collaborazione in ambito europeo. La via della comunitarizzazione pone però un problema politico di difficile gestione. Nel caso francese la divaricazione tra i due livelli del gioco nego-

59. SCTIP, Parigi 10 luglio 1998.

60. Rapport du Sénat, 17 giugno 1998.

61. ME, Parigi 9 novembre 1998.

62. SCTIP, Parigi 10 luglio 1998. Radicalmente diversa è la lettura di Weil che considera la mancanza di una decisione immediata la ragione fondamentale dello sviluppo di un dibattito acceso e facilmente strumentalizzabile perché non fondato su basi reali bensì, su possibili scenari futuri (Weil, Parigi 9 luglio 1998). Sull'incoerenza del Trattato cfr. anche Le Monde, 2 luglio 1998, intervista a Patrick Weil.

63. MI1, Parigi 10 luglio 1998.

64. SCTIP, Parigi 10 luglio 1998.

65. ME, Parigi 9 novembre 1998.

66. In tal senso si esprime un funzionario del Ministero degli Esteri (ME, Parigi 9 novembre 1998).

67. Nel documento presentato congiuntamente alla Germania al vertice di Tampere (Ministère de l'Intérieur, 17 settembre 1999), la Francia, pur rinunciando ufficialmente ad una politica di chiusura totale dell'Unione nei confronti dell'immigrazione, afferma decisamente che ammissione e diritto al soggiorno dipendono dalla capacità di integrazione di ogni stato, la cui determinazione resta di competenza strettamente nazionale.

68. SCTIP, Parigi 10 luglio 1998.

ziale è molto marcata. Si è già indicata l'esistenza di una sensibilità diffusa rispetto al tema dell'immigrazione nell'opinione pubblica francese. Se a questa sensibilità si sommano la scarsa considerazione che gli stessi governanti e funzionari francesi nutrono nei confronti dell'amministrazione europea e l'alta considerazione accordata al principio di sovranità nazionale in Francia, appare evidente la difficoltà politica nei confronti della comunitarizzazione. Per quanto riguarda in effetti il rapporto della Francia con l'UE, i funzionari e i responsabili politici intervistati non vedono con favore l'aumento dei poteri del Parlamento europeo, le cui posizioni sarebbero utopistiche e ingenu⁶⁹ e temono il carattere troppo generale delle direttive che la Commissione riuscirà ad imporre agli Stati.⁷⁰ Quanto ai tecnici di polizia, evocano la difficoltà di dover discutere con la Commissione e di dover subire il controllo della Corte di Giustizia, anche perché "gli eurocrati non sono in grado di prendere decisioni applicabili sul campo".⁷¹

La tradizionale fermezza francese sul principio di sovranità nazionale diventa tensione nel dibattito, perché si ritiene di dover salvaguardare la sovranità della Francia in materia di sicurezza – argomento molto sentito dall'opinione pubblica. I detrattori del Trattato (e del Governo) evocano quindi con enfasi la sovranità violata: il Trattato di Amsterdam farebbe del diritto comunitario la norma giuridica superiore, anche rispetto alla costituzione francese, e punterebbe a soffocare tutte le resistenze nazionali all'onnipotenza del diritto comunitario, distruggendo così il principio della democrazia nazionale basato sulla sovranità popolare.⁷²

In questo contesto, il metodo intergovernativo presenta per la Francia notevoli vantaggi dal punto di vista politico: permette la collaborazione necessaria senza evocare l'idea di limitazioni della sovranità nazionale, senza delegare all'amministrazione europea la gestione della materia e mantenendo il pieno controllo sulle garanzie di sicurezza. L'entusiasmo francese per l'Accordo di Schengen può essere letto in questo senso: nel sistema Schengen esiste la possibilità di far valere una clausola di salvaguardia (art.2 della convenzione) in caso di minaccia per l'ordine pubblico. La Francia ha attivato immediatamente questo meccanismo per mantenere i controlli alle frontiere che riteneva necessari nella lotta contro il traffico di droga (e per rafforzare i controlli in caso di ondate di attentati terroristici). La clausola resta in vigore con il Belgio e il Lussemburgo, ma soltanto per le frontiere terrestri. Il ricorso all'art. 2 della convenzione ha un valore simbolico; si tratta di una presa di posizione politica, perché come indicano tutti gli intervistati e in modo particolarmente chiaro i funzionari di polizia, i controlli sono di fatto poco efficaci: è impossibile controllare totalmente le frontiere. Inoltre l'Accordo prevede in ogni caso la possibi-

lità di realizzare controlli mobili in un'area di 20km attorno alla frontiera. Si trattava nel caso specifico di mostrare chiaramente la disapprovazione della Francia per la politica olandese in materia di stupefacenti.

In generale la clausola è una carta spendibile in politica interna, la garanzia rassicurante di una via d'uscita.⁷³ Il valore accordato a questa carta è confermato dalla diffusa insoddisfazione rispetto alla convenzione di Dublino.⁷⁴ Più che dalle apparenti motivazioni tecniche indicate l'insoddisfazione potrebbe dipendere fondamentalmente dall'assenza di una clausola di salvaguardia nell'Accordo. Schengen ha inoltre mostrato di garantire una cooperazione veramente efficace. In effetti, il buon funzionamento di Schengen potrebbe avere il risultato paradossale di ritardare il cammino annunciato verso la comunitarizzazione: l'Accordo è tecnicamente molto valido e in più permette una via d'uscita in caso di necessità.⁷⁵

Alla luce delle considerazioni esposte, gli obiettivi perseguiti dalla Francia durante il negoziato del Trattato, condotto in modo tradizionale secondo il principio della difesa degli interessi nazionali, appaiono decisamente determinati da considerazioni di ordine interno. La priorità numero uno della Francia era la riforma delle istituzioni comunitarie (la proposta francese è illustrata dettagliatamente nel rapporto del Senato del 17 giugno 1998). La stampa riporta ampiamente la delusione del Governo francese, espressa inoltre con forza nella dichiarazione congiunta con Italia e Belgio⁷⁶ e dell'opposizione.⁷⁷ La Francia avrebbe voluto ridurre il numero di

69. MI2, Parigi 9 luglio 1998.

70. Paul Masson, Parigi 8 luglio 1998.

71. SCTIP, Parigi 10 luglio 1998.

72. De Villiers P, Berthu G., *Le Figaro*, 22 ottobre 1998. Gli autori sono rispettivamente un deputato della Vandea presidente del *Mouvement pour la France* e un deputato europeo dello stesso *Mouvement*.

73. Nel già citato documento presentato a Tampere insieme alla Germania, la Francia rivendica la possibilità di far valere, in caso di necessità, la clausola di salvaguardia contenuta nell'art.2 par.2 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e ristabilire i controlli alle frontiere interne (Ministère de l'Intérieur, 17 settembre 1999).

74. MI1, Parigi 10 luglio 1998; MI2, Parigi 9 luglio 1998; ME, Parigi 9 novembre 1998.

75. Weil, Parigi 9 luglio 1998.

76. Henri Froment-Maurice, *Le Monde*, 15 dicembre 1997. L'autore è un Ambasciatore francese; *Les Echos*, 1 ottobre 1997 (intervista al Ministro delegato per gli Affari Europei Pierre Moscovici); *Le Monde*, 8 settembre 1997.

77. Michel Barnier, *Le Figaro*, 6 ottobre 1998. L'autore è un Senatore dell'RPR e ex Ministro per gli Affari Europei.

membri della Commissione e rivedere la ponderazione dei voti in seno al Consiglio in modo da riconoscere ad ogni Stato membro il suo peso reale e permettere così un ricorso più ampio alla maggioranza qualificata.⁷⁸ Dovendo accettare la comunitarizzazione e l'aumento dei poteri delle istituzioni comunitarie, diventava indispensabile acquistare un peso effettivo all'interno di queste istituzioni. Anche la difesa del principio di sussidiarietà promossa dalla Francia nel negoziato risponde all'esigenza di conservare un controllo nazionale sulle decisioni comunitarie: si trattava infatti di difendere la competenza delle autorità nazionali in materia di trasposizione delle regole comunitarie, in modo da riconoscere al Parlamento la possibilità di intervenire nel dibattito sulla sussidiarietà in occasione dell'esame concreto dei vari testi.⁷⁹

Un secondo elemento da considerare è il fatto che la proprio la Francia abbia difeso insieme alla Germania il dispositivo della cooperazione rafforzata. Si tratta per la Francia di uno dei pochi risultati positivi del Trattato⁸⁰ in quanto permetterebbe agli Stati che vogliono andare più in fretta di non aspettare i meno entusiasti. Il dispositivo però, dati i limiti e le condizioni poste dal Trattato, non appare interamente soddisfacente. Nell'analisi del Trattato di Amsterdam realizzata dal Senato francese⁸¹ si indicano le ragioni della scarsa incisività dello strumento: per quanto riguarda il primo pilastro, il ricorso alla cooperazione rafforzata è strettamente subordinato alle esigenze e ai poteri della Comunità e la procedura viene controllata dalla Commissione. Inoltre si esige una maggioranza di Stati per attivarla e qualsiasi Stato può opporsi alla messa in atto della procedura per un "motivo di politica nazionale importante", vanificando così l'obiettivo principale della procedura, il cui scopo dovrebbe essere superare le reticenze di alcuni Stati.

La procedura nell'idea francese doveva permettere di ripetere l'esperienza positiva di Schengen, nata per iniziativa e sotto il controllo di pochi Stati e in seguito accolta dagli altri membri dell'Unione. Si sarebbe così potuta mantenere l'ispirazione intergovernativa anche in seno al quadro istituzionale europeo evitando un eccessivo potere della Commissione. Inoltre, le iniziative sarebbero potute partire dagli Stati, su una base pragmatica ed essere realizzate empiricamente "dal basso", in modo rapido ed efficace. Pur non dichiarandosi apertamente favorevole all'Europa flessibile d'ispirazione inglese, la Francia sembra coltivare l'idea di "un ensemble de sous-ensembles répondant tant à des situations géographiques qu'à des traditions historiques et culturelles".⁸² Attualmente il Ministero degli Esteri, che ha comunque bisogno di legittimare i risultati del negoziato, rappresenta la cooperazione rafforzata come uno strumento di riserva nel caso in cui i 15 Stati membri non riescano a procedere congiuntamente.⁸³

Per quanto riguarda la preoccupazione francese in materia di sicurezza era essenziale per i negoziatori francesi ottenere che la libera circolazione delle persone non potesse assolutamente realizzarsi senza la messa in opera delle misure di accompagnamento relative ai controlli delle frontiere esterne, all'asilo e all'immigrazione. Questa condizione prevista dall'Accordo di Schengen non sarebbe sufficientemente formalizzata nel Trattato di Amsterdam, che pure riconosce un legame concettuale e politico tra i due ambiti e organizza la messa in atto parallela delle misure relative all'eliminazione dei controlli e delle misure compensatorie.

Il Trattato stabilisce, inoltre, che il passaggio alla maggioranza qualificata verrà deciso all'unanimità. La Francia avrebbe voluto ottenere una garanzia ulteriore della subordinazione della soppressione dei controlli alla messa in opera delle misure compensatorie: si voleva che la decisione in merito fosse presa dal Consiglio dei Ministri al termine dei cinque anni, dopo aver constatato l'effettiva realizzazione delle misure. Per questo, concluso il negoziato, le autorità francesi intendono utilizzare il termine di cinque anni per ottenere le necessarie certezze sulla questione della sicurezza. L'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'UE viene interpretata come una garanzia in tal senso,⁸⁴ in quanto pone come principio per la cooperazione a 15 il legame tra libera circolazione e sicurezza.⁸⁵ Il processo di ripartizione dell'*acquis* di Schengen verrà inoltre utilizzato come un margine di manovra. La Francia non intende ad esempio cedere sulla comunitarizzazione del SIS. Più che per i motivi tecnici indicati (l'aspetto di giustizia penale dei dati raccolti nel SIS), la posizione francese sarebbe l'espressione delle resistenze di ordine interno a cedere il controllo e quindi la sovranità in questo ambito.⁸⁶ Nell'interpretazione francese l'agenda europea sull'immigrazione dovrebbe occuparsi *in primis* della sicurezza nei suoi due aspetti fondamentali: il controllo alle frontiere esterne e la lotta contro l'immigrazione clandestina.⁸⁷

78. Pierre Moscovici, Les Echos 1 ottobre 1997.

79. Rapport du Sénat, 17 giugno 1998, p.34.

80. *Ibidem*.

81. *Ibidem*, p.36 e seguenti.

82. Henri Froment-Maurice, Le Monde 15 dicembre 1997.

83. ME, Parigi 9 novembre 1998.

84. ME, Parigi 9 novembre 1998.

85. Rapport du Sénat, 17 giugno 1998, p.108.

86. Weil, Parigi 9 luglio 1998.

87. ME2, Parigi 9 luglio 1998.

Data la complessità politica del dibattito interno, la ratifica del Trattato di Amsterdam non è stata un processo semplice e scontato in Francia, come dimostra del resto la pubblicazione nel giugno 1998 da parte del Senato di un denso rapporto sull'argomento. Si sono dichiarati immediatamente favorevoli al Trattato il Partito socialista, l'UDF, una parte del RPR, i verdi; si sono dichiarati invece contrari il PCF, il MDC e l'altra parte dell'RPR. Il Consiglio costituzionale ha giudicato indispensabile una revisione della costituzione per poter procedere alla ratifica, in quanto la maggior parte delle misure del Trattato relative alla libera circolazione incidono sulle condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale.⁸⁸

Il tentativo dell'opposizione (la destra moderata ed estrema e l'estrema sinistra) di sfruttare politicamente l'occasione ai danni del Governo è fallito rapidamente: la proposta di organizzare un referendum sull'opportunità di accettare le limitazioni di sovranità imposte dal Trattato è stata accantonata. Il Parlamento è intervenuto attivamente nel dibattito proponendo che la ratifica sia subordinata alla realizzazione della riforma delle istituzioni europee. La proposta è stata lanciata dal presidente dell'Assemblea Nazionale⁸⁹ ed è stata promossa anche dal documento del Senato, nel quale si analizzano le possibili modalità dell'esercizio di un controllo da parte del Parlamento sugli sforzi realizzati dal Governo per lanciare i lavori di riforma istituzionale.⁹⁰

Le molteplici tensioni tra le istituzioni in gioco

Insomma delle istituzioni francesi, per ragioni di opportunità politica, non vedono favorevolmente la separazione tra politica migratoria e politica di sicurezza in ambito interno e, di conseguenza, in ambito europeo: il sistema Schengen, come abbiamo visto, viene considerato vantaggioso anche perché mantiene saldamente legati i temi della libera circolazione e della sicurezza. Il rapporto del Senato, ad esempio, indica chiaramente che nell'ottica francese il riconoscimento di questo legame è il contributo fondamentale dell'Accordo e deve costituire la base della cooperazione tra i 15 partner. Si esprimono in tal senso anche tutti gli intervistati, rappresentanti politici e istituzionali. Questa posizione è poco sorprendente per quanto riguarda la destra che considera "nefasta" la separazione di due materie strettamente collegate,⁹¹ ma viene sostenuta anche dal Quai d'Orsay.⁹²

Il più europeista dei nostri interlocutori, d'altra parte, tiene a rappresentare la comunitarizzazione come una possibilità di aumentare la sicurezza. Esprime inoltre la sua preoccupazione per le questioni di sicurezza in relazione al processo di allargamento dell'Unione: le garanzie di sicurezza nei controlli alle frontiere offerte da

questi paesi dovranno essere la condizione necessaria per concludere favorevolmente i negoziati di adesione. Il problema della porosità delle frontiere dei paesi candidati all'adesione è stato inoltre sollevato anche dalla Ministra della Giustizia Elisabeth Guigou che ha insistito pubblicamente sulla poca attenzione dedicata dall'Unione al problema della sicurezza. In ogni caso, la separazione non si farà fino a quando – e se – si potranno aprire le porte all'immigrazione, perché per il momento, data la politica di chiusura francese è la polizia ad occuparsi dei due ambiti. Anche per quanto riguarda il rapporto tra politica migratoria e politica di cooperazione, abbiamo visto come si intenda unanimemente promuovere un collegamento tra i due ambiti nella politica nazionale. Per il momento si tratta però di un legame decisamente poco operativo. La mancanza di contenuti concreti al livello nazionale si riflette sulla posizione in materia in ambito europeo, che risulta poco decisa.

Più conflittuale appare la questione del legame tra politica estera e politica migratoria. Il Ministero dell'Interno teme che il legame venga evocato da parte dei diplomatici per rivendicare competenze sulla politica migratoria che in Francia dovrebbe invece essere esclusivamente di competenza del Ministero dell'Interno.⁹³ Il Ministero degli Esteri dovrà invece giocare un ruolo attivo nell'ambito della PESC che può avere obiettivi di politica migratoria in certi casi specifici, ad esempio per fare pressione sui paesi d'origine degli immigrati perché accettino di riammettere i loro cittadini. Il collegamento tra i due ambiti dovrebbe essere di tipo informale, attraverso il ricorso a gruppi di lavoro misti. Il Ministero degli Esteri riconosce che la riflessione sui paesi ad alto potenziale migratorio sia ancora poco sviluppata in Europa, ma rivendica un ruolo centrale in questo ambito. Al punto che, geloso delle sue prerogative nell'ambito del legame storico tra la Francia e alcuni paesi come l'Algeria, resta in dubbio sull'opportunità di trattare le situazioni di questo tipo a 15 e non in modo bilaterale. Si delinea così una linea di tensione tra il Ministero dell'Interno e il Ministero degli Esteri.

Anche il dibattito apertosi in Francia sulla ratifica del Trattato, oltre che rivela lo specchio di un problema politico che riguarda la competizione tra forze di

88. Rapport du Sénat, 17 giugno 1998.

89. Le Monde, 8 luglio 1997.

90. Rapport du Sénat, 17 giugno 1998, p.115 e segg.

91. Masson, Parigi 8 luglio 1998.

92. ME, Parigi 9 novembre 1998.

93. MI2, Parigi 9 luglio 1998.

Governo e opposizione e le resistenze delle istituzioni francesi nei confronti di qualsiasi limitazione dall'esterno dei loro poteri, appare espressione di un difficile equilibrio interno di competenze. Il dibattito coinvolge infatti molto di più i politici e i funzionari che l'opinione pubblica. Della competizione politica si è già parlato. Per quanto riguarda il conflitto istituzionale, è possibile individuare tre contrapposizioni/tensioni fondamentali: la prima oppone il Parlamento al Governo, nei termini sopra menzionati. La seconda e fondamentale contrapposizione oppone il Ministero dell'Interno al Ministero degli Esteri. Il negoziato del Trattato di Amsterdam è stato condotto secondo le procedure tradizionali dal Ministero degli Esteri. Politici, esperti e tecnici di polizia rimproverano ai diplomatici di aver condotto il negoziato in modo poco pragmatico, secondo la logica diplomatica del compromesso in vista dell'Accordo e senza tenere conto delle conseguenze pratiche delle concessioni accordate.⁹⁴ La vera tensione nasce in realtà dalle aspirazioni del Ministero dell'Interno, che considera necessario mantenere il pieno controllo sulle questioni relative alla sicurezza, e dalla volontà del Ministero degli Esteri di mantenere, attraverso il Ministero collegato degli Affari Europei, le sue tradizionali competenze. Dato che le questioni relative alla sicurezza legate all'immigrazione saranno spostate in ambito comunitario, il Ministero dell'Interno intende costruirsi una capacità di azione diretta presso l'UE, senza delegare o condividere le decisioni con gli altri ministeri competenti.

L'ex-prefetto e Senatore RPR Masson, si fa portavoce delle inquietudini e delle aspirazioni del Ministero dell'Interno. La sua posizione è espressa in un rapporto al Senato.⁹⁵ Dati i limiti alla sovranità nazionale introdotti dal Trattato di Amsterdam in materia di sicurezza, nel rapporto si rivendica la necessità per la Francia di esprimere una volontà politica forte nei confronti della Commissione europea. Il Ministero dell'Interno potrebbe svolgere un ruolo estremamente efficace in tal senso, ma risentirebbe attualmente di una rappresentanza insufficiente presso le istituzioni europee. Il numero elevato di ministeri francesi che intervengono nel processo di negoziazione europea diminuirebbe l'incisività del Ministero dell'Interno.

Il rapporto critica l'organizzazione della rappresentanza francese nell'ambito del terzo pilastro (parte del quale sarà spostata nel primo pilastro) e del primo pilastro. Nel terzo pilastro (comitato K4) e nel Gruppo centrale di Schengen la Francia è rappresentata da un prefetto coordinatore portavoce delle posizioni congiunte elaborate da tutti i ministeri competenti nell'ambito di un Comitato interministeriale per le questioni di cooperazione economica europea (SGCI). Il comitato dipende dal Primo Ministro, ma si trova dal 1997 "a disposizione" del Ministro delegato agli Affari

Europei dal Ministero degli Esteri. La figura del coordinatore è stata introdotta nel 1994 per salvaguardare il ruolo del Ministero dell'Interno nel terzo pilastro e consentire un legame più saldo tra il Ministero e il SGCI (che resta però a disposizione del Ministero degli Esteri). Presso il comitato esecutivo Schengen la Francia è rappresentata dal Ministero degli Esteri attraverso il Ministro delegato agli Affari Europei.

Il Ministro dell'Interno sarebbe quindi sotto-rappresentato anche a causa dell'eccessiva dipendenza del prefetto coordinatore dalle decisioni del SGCI. Nel 1996 lo stesso Masson aveva proposto la creazione di una direzione degli affari europei in seno al Ministero dell'Interno. Nella direzione si dovevano includere quei funzionari di polizia che, nell'ambito del SCTIP, hanno condotto di fatto la negoziazione europea in materia di sicurezza. Recentemente si è fatto un primo passo con la creazione una delegazione per gli affari internazionali. Il rapporto sottolinea la necessità per il Ministero dell'Interno e quindi per la polizia di sviluppare una cultura più orientata verso le relazioni internazionali e propone un vero e proprio piano di formazione dei funzionari di polizia alle questioni europee e alle relazioni internazionali e un adattamento delle strutture del Ministero.

Il fatto che l'UE investa l'ambito della sicurezza e quindi della sovranità nazionale, viene utilizzato per giustificare l'imperativo di una rappresentanza della Francia presso le istituzioni europee affidata al Ministero dell'Interno. Il ruolo del Ministero non dovrebbe essere limitato alle questioni di cooperazione di polizia che restano nel terzo pilastro. Il Ministero dovrebbe mantenere la piena responsabilità delle politiche di libera circolazione e d'immigrazione. La Francia dovrebbe quindi sostenere il mantenimento di un Consiglio GAI in questi ambiti e la costituzione di un comitato che riunisca gli alti funzionari interessati. Il Ministero dell'Interno dovrebbe anche presenziare direttamente presso il nuovo comitato dell'art.36 TUE. Il SGCI continuerebbe ad esistere soltanto come organo di coordinamento e non più di decisione, mentre la figura del prefetto coordinatore sarebbe eliminata. La strategia proposta dal rapporto consisterebbe nel tagliare fuori i diplomatici affidando la rappresentanza degli interessi francesi presso l'Unione direttamente ai funzionari di polizia. Questi sarebbero supportati e legittimati dal potere di decisione politica di un Ministero dell'Interno libero di agire tecnicamente nel modo più efficace, indipendentemente dalla posizione del Ministero degli Esteri.

94. Masson, Parigi 8 luglio 1998, Weil, Parigi 9 luglio 1998.

95. Rapport du Sénat, 25 gennaio 1998.

Il Ministero degli Esteri difende il metodo diplomatico nella gestione delle negoziazioni e critica la volontà di protagonismo del Ministero dell'Interno. Senza mettere in discussione la necessità di difendere la sicurezza della Francia, che abbiamo visto essere una posizione politicamente obbligata, il Ministero degli Esteri rivendica la necessità di un approccio cooperativo tra i vari ministeri perché la concezione francese in materia venga accolta dall'Unione. In relazione, ad esempio, alla richiesta del Ministero dell'Interno di essere associato direttamente alle negoziazioni nell'ambito del processo di allargamento dell'Unione, il Ministero degli Esteri difende una gestione coordinata dei negoziati.⁹⁶ La rivalità tra i due Ministeri si esprime d'altra parte anche nella gestione interna della politica d'immigrazione: il Ministero degli Esteri, convinto che la politica restrittiva in materia di visti adottata dalla Francia negli ultimi anni su ispirazione del Ministero dell'Interno influisse negativamente sull'immagine internazionale della Francia ha esercitato forti pressioni per una liberalizzazione.⁹⁷

Un'ultima tensione divide infine i tecnici, in particolar modo di polizia, dai responsabili politici. Weil nel 1995 osservava come la consapevolezza del fallimento della politica francese in materia di immigrazione e della necessità di adottare una politica nuova fosse particolarmente diffusa tra poliziotti, prefetti e funzionari in genere mentre i responsabili politici sembravano meno coscienti o meno determinati. Un simile *gap* viene denunciato dai tecnici che mettono in pratica la cooperazione europea in materia di immigrazione. I poliziotti preferiscono il metodo intergovernativo perché li ha lasciati finora liberi di procedere empiricamente, dal basso, in modo spesso informale e temono che con la comunitarizzazione le decisioni saranno prese da chi non conosce la realtà sul campo.⁹⁸ Tenendo conto del punto di vista dei funzionari di polizia, la proposta di Masson, per la parte che intende affidare un ruolo di negoziatori ai tecnici competenti, appare in effetti fondata su di un'esigenza di reale efficienza. Ci chiediamo, però, se una soluzione di questo tipo potrebbe realizzarsi senza mantenere un legame eccessivo tra politica di immigrazione e questioni di sicurezza e quindi esclusivamente un'efficienza in materia di repressione e controllo.⁹⁹ ■

4. Alcune considerazioni conclusive

Nonostante il carattere esplorativo di questa indagine comparativa sui casi spagnolo e francese, è possibile indicare alcune piste utili per una riflessione globale sulle posizioni dei paesi europei in merito alla comunitarizzazione delle politiche di immigrazione e asilo. Il rapporto tra interesse nazionale e interesse europeo si con-

ferma, alla luce del nostro studio introduttivo, un nodo centrale da esaminare. Se intendiamo l'interesse nazionale come posizione governativa fondata su priorità di politica interna che viene difesa diplomaticamente nelle sedi negoziali "classiche" intergovernative, la difesa e la promozione dell'interesse nazionale appare fondamentale per i due Stati; sia nel metodo con il quale vengono condotte le negoziazioni in ambito europeo sia nel tipo di politica migratoria comune che si vorrebbe ottenere. Rispetto ad una concezione più "lungimirante" dell'interesse nazionale che prevede i vantaggi della gestione comune del fenomeno migratorio (e che ha spinto comunque gli Stati membri ad aprire la strada della collaborazione), sembra prevalere una visione legata a imperativi di breve periodo. Sia nel caso francese che nel caso spagnolo infatti la negoziazione del Trattato di Amsterdam è stata condotta tradizionalmente, secondo il principio guida della tutela nelle relazioni internazionali dell'interesse nazionale così concepito.

L'interesse europeo, come illustrato dal caso spagnolo, appare quindi un concetto accessorio, evocato soltanto nel caso in cui permetta di rafforzare la protezione dell'interesse nazionale. L'europeismo dei governi, in ogni caso, è una scelta poco motivata da un ideale comune e soggetta (oltre che alle percezioni dei *décideurs*) all'influenza dell'orientamento (nutrito da strumentalizzazioni politiche) dell'opinione pubblica in materia. Il meccanismo del "*two level game*", specialmente nella variante più sofisticata di Risse-Kappen che tiene conto del terzo livello transnazionale, si applica bene ai casi spagnolo e francese. Se il Governo spagnolo può permettersi di essere (in linea di principio e entro certi limiti) euro-entusiasta anche in tema di immigrazione, il Governo francese deve fare i conti con l'esistenza di un partito xenofobo e con sentimenti diffusi di insicurezza e di sfiducia verso le istituzioni europee all'interno del paese. Benché queste istituzioni europee siano composte dai cittadini dei vari Stati membri, non si verifica un processo di identificazione ad una entità sovranazionale comune – come suggerisce il caso francese – né da parte dei governi europei, né da parte delle società europee. La situazione contiene un paradosso evidente le cui implicazioni andrebbero approfondite: la salda permanenza del referente nazionale per la definizione dell'interesse comune si scontra con l'i-

96. ME, Parigi 9 novembre 1998.

97. Weil, Parigi 9 luglio 1998.

98. SCTIP, Parigi 10 luglio 1998.

99. In proposito cfr. Bigo (1998).

identificazione (più o meno decisa) con un referente sovranazionale da parte di quella componente della popolazione di ogni Stato membro integrata nelle istituzioni europee.¹⁰⁰

I governi si impegnano attivamente per ottenere che i contenuti dell'eventuale politica migratoria comune corrispondano alle priorità nazionali in materia (definite anche nel dibattito pubblico). Lo scenario futuro potrebbe quindi essere caratterizzato proprio dalla competizione tra i vari Stati membri per ottenere la definizione dell'interesse europeo nei termini più favorevoli per le loro priorità di carattere interno. La ripartizione dell'*acquis* di Schengen si era già rivelata un terreno di scontro sulla questione del SIS, rimasta in sospeso e sulla quale la Francia, ad esempio, non intende cedere. Inoltre, la decisione sulla trasformazione delle disposizioni comunitarizzate in specifici atti comunitari rimane aperta e deciderà la distribuzione di competenze e poteri tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie contribuendo così a determinare il contenuto concreto delle politiche comunitarie di immigrazione e asilo. Ogni Stato potrebbe cercare di ottenere che le disposizioni dell'*acquis* riguardanti quelle materie specifiche sulle quali ritiene di voler conservare un certo controllo non diventino regolamenti, ma direttive o ancora meglio raccomandazioni. Il rischio evidente è lo svuotamento delle future politiche comunitarie d'immigrazione e di asilo o la definizione poco equilibrata di queste politiche, tagliate su misura per le esigenze di uno (o di pochi) Stati membri. Nel caso di un'evoluzione alla francese, ad esempio, la politica migratoria europea potrebbe ritrovarsi definitivamente impigliata nella priorità della sicurezza. Il modello spagnolo sarebbe invece più dinamico, data la situazione profondamente diversa del paese, che non può in alcun modo praticare una politica di chiusura assoluta nei confronti dell'immigrazione. L'affermarsi di un modello in particolare dipenderebbe, allora, dal peso specifico e dal potere negoziale (anche in relazione ad altre materie più o meno collegate) dei diversi Stati nell'Unione o anche soltanto dei diversi attori istituzionali interni che li compongono.

Un secondo insieme di considerazioni, quindi, ed è forse questa la pista di ricerca più interessante aperta dalla nostra indagine, riguarda il problema del coordinamento tra le varie istituzioni competenti in materia di immigrazione e asilo. Il difficile equilibrio interno viene colpito dall'emergere di collegamenti sempre più stretti tra la politica migratoria e dallo sviluppo progressivo di una gestione comune della materia in ambito europeo, che amplifica i conflitti di competenza e le tensioni. Il *linkage* tra esterno e interno appare particolarmente marcato in materia di politica migratoria: si sviluppano così nuovi attori e gli attori tradizionali affinano

nuove capacità e nuove strategie. Abbiamo visto, ad esempio, come l'Europa diventi un'ulteriore scacchiera sulla quale giocare la partita della distribuzione di ruoli e poteri tra le istituzioni (in particolare tra il Ministero degli Esteri e il Ministero dell'Interno) a livello nazionale e un nuovo ambito di concorrenza diretta oltre le frontiere nazionali.

Il Ministero dell'Interno, ad esempio, intende evitare, sia in Francia che in Spagna, che la comunitarizzazione si traduca in una perdita del suo ruolo tradizionale in materia di sicurezza e immigrazione. Per questo sembra disposto a costruirsi una capacità di azione di livello internazionale. In Francia la preoccupazione essenziale appare la salvaguardia del pieno controllo sulla sicurezza. In Spagna, la presenza attiva del Ministero presso l'Unione europea viene vista come un'occasione per costruirsi una legittimità rinnovata nella gestione dell'immigrazione, anche oltre la difesa della sicurezza interna. In entrambi i casi il Ministero dell'Interno si trasforma progressivamente in attore transnazionale (poiché agisce sulla scena internazionale direttamente, indipendentemente dallo Stato del quale fa parte), adattandosi all'evoluzione del concetto di sicurezza interna. Il fallimento di questo processo di adattamento implicherebbe sicuramente una diminuzione dei poteri e delle competenze dell'istituzione.

D'altra parte, le istituzioni che giocano direttamente sulla scacchiera europea possono considerare una comunitarizzazione della politica migratoria vantaggiosa o negativa ai fini della loro legittimità e delle loro competenze e quindi sostenerla o ostacolarla. Le diverse istituzioni di uno stesso paese possono, inoltre, avere visioni omogenee o radicalmente diverse sui contenuti di un'eventuale politica migratoria comune. In questo secondo caso, la definizione di un politica comune sarebbe ostacolata anche dalla difficoltà per gli Stati di raggiungere una posizione unitaria da difendere in ambito europeo. Proprio per ovviare a questa difficoltà (oltre che alle implicazioni in ambito nazionale di uno scarso coordinamento) troviamo sia in Spagna che in Francia la proposta di affidare la gestione decisiva della politica migratoria a una figura *super partes*, individuata nella persona del capo del Governo.

100. Per una recente pubblicazione che approfondisce da diversi punti di vista gli effetti del consolidarsi della costruzione europea sul rapporto tra stato e nazione e sul ruolo e sui processi formativi delle politiche nazionali cfr. Le Gloannec (1998).

Le prospettive della comunitarizzazione dipendono dall'interazione tra un alto numero di attori (nazionali, sovranazionali e transnazionali) e non dalla semplice negoziazione tra governi dei paesi membri. La concorrenza e le tensioni tra le istituzioni nazionali, hanno quindi un'immediata rilevanza per il processo di elaborazione di una politica comune in tema di immigrazione e dovrebbero essere oggetto di un'analisi approfondita, così come sarebbe necessario soffermarsi con attenzione sulle posizioni e le strategie degli attori non-istituzionali impegnati nel campo dell'immigrazione. Al di là dei *case-study* qui presentati, relativi a un periodo di tempo molto breve e a due soli paesi, l'approccio proposto è di tipo dinamico e permette di seguire il processo di trasformazione delle posizioni adottate in sede di negoziazione europea dagli stati: il clima di collaborazione che ha caratterizzato il vertice di Tampere (e che ha permesso una presa di posizione decisa del Consiglio europeo in favore della politica comune in materia di immigrazione)¹⁰¹ e le prospettive del dopovertece, ad esempio, dovrebbero essere valutati tenendo conto dell'evoluzione dell'interazione tra tutti gli attori coinvolti, a livello interno e internazionale. ■

101. Si vedano in proposito le conclusioni della presidenza del Consiglio Europeo di Tampere (tenutosi il 15 e 16 ottobre 1999).

Bibliografia

- Badie, Bertrand, Smouts, Marie-Claude (1992), *Le retournement du monde*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques - Dalloz.
- Bigo, Didier (1998), "L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité" in Le Gloannec, Anne-Marie (dir.), *Entre Union et Nations. L'Etat en Europe*, Parigi, Presses de Sciences Po.
- Aragon Bombín, Raimundo(1996), "Diez años de política de inmigración", *Migraciones*, n. 0, pp.45-59.
- Casey, John (1997) "La admisión y la integración de los inmigrantes extranjeros", in John Subirats and Richard Gomà (eds), *Las políticas públicas en España*, Barcelona, Ariel.
- Collinson, Sarah (1994) "Towards further harmonisation: migration policy in the EU", *Studi Emigrazione/Etudes Migration*, XXXI, n. 114.
- Consiglio europeo di Tampere, *Conclusioni della Presidenza*, Brussels (16-10-1999), <http://ue.eu.int/Newsroom>.
- Evans, Peter B., Jacobson Henry K., Putnam Robert D. (eds) (1993) *Double edged diplomacy in international bargaining and domestic politics*, London, University of California Press.
- Haggard, Stephan, Simmons Beth (1987) "Theories of international regimes", *International Organization*, 41, pp.491-517.
- Krasner, Stephen D.(ed) (1983), *International regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- OECD-SOPEMI, *Trends in international migrations*, 1998.
- Le Gloannec, Anne-Marie (1998) (dir.) *Entre Union et nations: L'État en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Nair, Sami (1997) *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de co-développement liée aux flux migratoires*, Ministère des affaires étrangères, Paris.
- Noiriel, Gérard (1988) *Le Creuset Français, histoire de l'immigration XIX-XX siècle*, Paris, Le Seuil.
- Pastore, Ferruccio (1999) "Verso una politica migratoria comune?", *Rapporto CeSPI*, Roma.
- Putnam, Robert D. (1988) "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, 42 (3).
- "Relazione annuale sulla situazione alle frontiere esterne degli stati in cui è stata messa in applicazione la Convenzione di Schengen (1 gennaio 1997-31 dicembre 1997)", SCH/I FRONT (98) 142. 2a Rev.

- Risse-Kappen, Thomas. (1991) "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies", *World Politics* 43(4), pp.479-512.
- Risse-Kappen, Thomas (ed) (1993) *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenau, James (1969) *Linkage politics: essays on the convergence of national and international systems*, New York, Free Press.
- Sassen, Saskia (1995a) *Losing control: sovereignty in an age of globalization*, New York, Columbia University Press.
- Sassen, Saskia (1995b) "Immigration policy in a global economy", *SAIS Review*, 21(3), pp.1-19.
- Weil, Patrick (1991) *La France et ses étrangers*, Paris, Editions Calmann-Lévy.
- Weil, Patrick (1995) *Pour une nouvelle politique d'immigration*, Notes de la fondation Saint-Simon, n. 76, novembre.
- Weil, Patrick. (1997) *Pour une politique de l'immigration juste et efficace*, Rapport au Premier Ministre.

Fonti per la Spagna

- Intervista presso la Subdirección general de extranjería, Ministerio de Interiores (MI, Madrid 20 ottobre 1998).
- Intervista presso il Secretariado de Estado por la Union europea del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE, Madrid 22 ottobre 1998).
- Intervista presso la Comisaría Central de Extranjería (CCE, Madrid 23 ottobre 1998).
- Intervista a un deputato del Partido Popular (PP, Madrid 27 ottobre 1998).
- Intervista a un membro della Secretaria de Movimientos sociales (area de politica migratoria) del Partido Socialista Español (PSOE, 27 ottobre 1998).
- Accordo della Commissione parlamentare di Politica Sociale e Occupazione BOE n.281, serie D General (Congreso de los Diputados, 18 mayo 1998).
- Intervento del Ministro dell'Interno alle Cortes Generales 24 febbraio 1998, BOE n. 86.
- Dati del Ministero dell'Interno 1988 e 1997 (Entrate e Uscite, Quote annuali, Respingimenti, Espulsioni e Devoluzioni).
- Ministerio del Interior (1998), *Proceso de documentacion de extranjeros en situacion irregular* (23 abril/23 agosto 1996), Madrid.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994), *Plan para la integracion social de los inmigrantes*, Madrid.
- Ministerio de Asuntos sociales (1997), *Anuario de Migraciones 1997*, Madrid.
- Fóro para la integración social de los inmigrantes (1998), *Propuestas para una normativa de inmigracion de la Union europea*, Madrid.

Fonti per la Francia

- Intervista a Patrick Weil (Weil, Parigi 9 luglio 1998).
- Intervista presso la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques del Ministère de

l'Intérieur (MI1, Parigi 10 luglio 1998).

Intervista presso la délégation aux affaires internationales del Ministère de l'Intérieur (MI2, Parigi 9 luglio 1998).

Intervista a due funzionari del Service de coopération technique internationale de police (SCTIP, Parigi 10 luglio 1998).

Intervista a un consigliere tecnico del Ministre délégué aux affaires européennes del Ministère des affaires étrangères(ME, Parigi 9 novembre 1998).

Intervista a Paul Masson, senatore RPR (Sénat, Parigi 8 luglio 1998).

Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque relatif à la réadmission des personnes, signé à Paris le 20 mars 1997.

Commission d'enquête chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérées depuis le 1er juillet 1997, *Les Clandestins Officiels* (Rapport du Sénat 3 giugno 1998).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, *Faut-il ratifier le traité d'Amsterdam?* (Rapport du Sénat 17 giugno 1998).

European Union-the Council, *Action Plan on establishing an area of freedom security and justice*, 16 ottobre 1998 (Action Plan 1998).

Ministère de l'Intérieur, *Contribution de la France et de l'Allemagne pour le Conseil européen de Tampere des 15-16 octobre 1999, Paris-Berlin, 17 septembre 1999.*

Mission d'information chargée d'étudier le suivi, par les ministères intéressés, du processus européen de coopération policière, *Quand les policiers succèdent aux diplomates...* (Rapport du Sénat, 25 giugno 1998).

Dati statistici del Ministero dell'Interno sulla popolazione straniera dotata di un permesso di soggiorno al 31 dicembre 1996 (Dati MI 1996).

Dati statistici del Ministero dell'Interno sulla popolazione straniera dotata di un permesso di soggiorno al 31 dicembre 1997 (Dati MI 1997).

Dati del Ministero dell'Interno sui permessi di soggiorno accordati dal 1994 al 1996, sulle misure di allontanamento pronunciate ed eseguite nel 1997, sul numero di respingimenti alla frontiera e sui ricongiungimenti familiari.

Lista degli accordi di riammissione ratificati e non ratificati al 19 agosto 1998 fornita dal Ministère des affaires étrangères.

Lista degli accordi di riammissione conclusi dalla Francia fornita dal Ministero dell'Interno.

SCTIP (1997) *La coopération policière en Europe.*