

## **LE MIGRAZIONI INTERNAZIONALI NELL'EUROPA COMUNITARIA: INIZIO DELLA FINE DI POLITICHE NAZIONALI? \***

GIUSEPPE CALLOVI \*\*

I paesi bagnati dal Mediterraneo sono sempre stati sottoposti a dei flussi migratori. Se si vuol fare della futurologia e penetrare nel cuore del terzo millennio si può persino ipotizzare lo sviluppo di scambi privilegiati in una regione mediterranea che riprodurrebbe in qualche modo lo spazio economico e sociale dell'antico impero romano attorno al « mare nostrum ». È certamente ancor più prematuro prendervi in considerazione una zona di libera circolazione di persone, ma è verosimile che all'interno del bacino mediterraneo si creeranno correnti di manodopera con l'aiuto di accordi che non sarebbero da Stato a Stato, ma tra gruppi di Stati: è già questo il caso per la Spagna, la Francia, l'Italia e la Grecia nel quadro comunitario.

Le migrazioni mediterranee da e verso l'Europa comunitaria o fra Stati del contorno mediterraneo non sfuggono alle considerazioni globali sulle prospettive dei flussi migratori internazionali del XXI secolo.

Lo scenario più condiviso è certamente quello di un saldo migratorio nullo. Le ragioni evocate riguardano nello stesso tempo fattori oggettivi, ideologici e forniti dalle

---

\* Titolo originale: *Les migrations internationales dans l'Europe communautaire: amorce de la fin d'une politique nationale?* Traduzione di CARLO MACCHERONI.

\*\* Commissione delle Comunità Europee - Direzione generale Occupazione, Affari sociali e Istruzione - Bruxelles.

proiezioni statistiche: la domanda economica continuerebbe ad essere debole e selettiva, la crescita non sarebbe più creatrice di posti di lavoro come per il passato perché gli investimenti tecnologici si sostituiscono alla manodopera, la tendenza alla *deregulation* assomiglierebbe sempre più ad un dumping sociale, la sostituzione dei lavoratori nazionali a quelli stranieri si generalizzerebbe perché non si potrebbe più contare su una protezione sufficiente della disoccupazione, e la pressione sociale in favore di una accresciuta severità nei riguardi dell'immigrazione porterebbe a un consolidamento se non a una diminuzione dell'ammontare della manodopera straniera.

I dati delle proiezioni delineano anche un saldo migratorio nullo basandosi sul decennio 1975-1985, durante il quale i flussi migratori internazionali non hanno avuto un impatto nuovo sulla forza di lavoro comunitaria (+ 268.400 uomini e donne complessivamente - Eurostat, série D (3) -).

Il solo dubbio che inquieta i partigiani di questo quadro è sapere se il « lucchetto » legislativo e poliziesco (sia esso nazionale o comunitario) posto alle frontiere basterà a contenere le pressioni interne dovute ad uno spazio sociale parzialmente toccato da quella *deregulation* e alle tendenze verso una società dualistica, come pure se esso basterà a far fronte alle pressioni esterne dovute all'effetto cumulato dei differenziali demografico, economico e politico esistenti fra l'Europa comunitaria e certi Stati fornitori potenziali di manodopera o all'origine dei flussi dei rifugiati.

Questo scenario sottintende un punto di vista nazionalista sia nella scelta di dati che nella loro interpretazione.

A nostro avviso, per gli Stati legati dal Trattato di Roma (le frontiere esterne sono persino chiamate a conoscere un allargamento ulteriore), la credibilità della tesi del saldo migratorio nullo dipende dal fatto di tener conto o meno dei verosimili cambiamenti del paesaggio politico e decisio-

nale e dunque del nuovo contesto politico, sociale, giuridico ed economico nel quale i flussi migratori andranno a porsi.

Intanto l'analisi e le prospettive possono ancora riferirsi in modo frammentario ad ogni Stato membro oppure, per essere corretti, non devono forse essere concepite a livello dell'area comunitaria? Se lo spazio geografico d'osservazione non è più lo Stato-nazione, i termini di riferimento vanno completati con l'ipotesi di un nuovo paesaggio politico-decisionale in gestazione, che ridimensiona ad un tempo le disponibilità e i fabbisogni di manodopera, come pure i timori di un'eccedenza di lavoratori stranieri, le procedure di ammissione su un territorio allargato e gli interessi nazionali nelle negoziazioni globali dei meccanismi di scambi commerciali ed economici, che non possono trascurare la solidarietà internazionale.

1. *Flussi migratori e nuovo paesaggio politico-decisionale comunitario.*

Il 15 ottobre di quest'anno si celebra il ventesimo anniversario dell'ultimo Regolamento (1612/68, con la Direttiva sul soggiorno 68/360) che codifica le norme giuridiche relative alla libera circolazione dei lavoratori conformemente all'art. 49 del Trattato di Roma.

Quando si legge nel secondo « considerando » di questo Regolamento che la libera circolazione costituisce, per i lavoratori e le loro famiglie, un diritto fondamentale, si viene a scoprire in germe una breccia nella concezione classica di sovranità dello Stato-nazione moderno: una categoria di lavoratori migranti è beneficiaria di garanzie e di diritti provenienti da un atto comunitario.

Ciò non era certamente la finalità di un trattato economico e si può arguire che la mobilità geografica dei lavoratori fu una semplice conseguenza imposta dalla logica della

libera circolazione dei beni, dei capitali e dei servizi. D'altra parte la razionalità economica è evidente se si considera che il cittadino comunitario non ha il diritto in sé alla libera circolazione, ma che lo acquista unicamente per la sua qualità di agente economico (lavoratore salariato o indipendente, destinatario o prestatore di servizi).

Tuttavia, come accade spesso nella storia, si può pensare che i fatti precedono le istituzioni e le concessioni politiche in vigore. Le risorse umane nazionali e straniere sono una componente a pieno diritto della Comunità Europea, giacché il « mercantilismo » da solo non ha mai fatto una civiltà.

In pratica, la Comunità ha manifestato con i fatti una convergenza evidente di tendenze che hanno anticipato e preparato la nozione di « politica comunitaria delle migrazioni ».

La Comunità è giunta a questa terminologia nel marzo 1985, dopo una decina d'anni di esitazioni dopo la prima manifestazione d'interesse comunitario alle migrazioni da Stati terzi (essendo stata prima comunemente ammessa la competenza esclusiva nazionale a questo riguardo).

Fu nel 1974, in occasione dell'adozione di un « Programma d'Azione Sociale », che tutta la questione manodopera immigrata CEE e non CEE venne considerata dal Consiglio dei Ministri come un fattore chiave della politica sociale. A questo programma ha fatto seguito un'operazione d'identificazione dei bisogni e delle priorità in questo campo che è sfociata nel Programma « d'Azione in favore di lavoratori migranti e delle loro famiglie », a proposito del quale il Consiglio ha preso una Risoluzione il 9 febbraio 1976. In questa Risoluzione si delinea l'inizio di un'approccio comunitario nei riguardi dei provenienti dagli Stati terzi, ed in particolare mediante la possibilità di accordi fra gli Stati membri sulle politiche migratorie. In effetti, sotto la forma di una comunicazione al Consiglio nel marzo 1979



la Commissione richiederà un mandato meglio definito. In quella occasione il Consiglio confermerà senz'altro l'importanza che esso attribuisce a un'accordo « appropriato », cioè che faciliti eventualmente l'adozione di posizioni comuni da parte degli Stati membri.

Gli « Orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni » del 1985 hanno quindi « cristallizzato » attorno a questo titolo un'evoluzione di pensiero che il Consiglio dei Ministri ha fatto suo nello stesso anno con un'altra Risoluzione in cui si riconosce fra l'altro che è opportuno promuovere la cooperazione e l'accordo fra gli Stati membri e la Commissione per quanto concerne la politica migratoria anche nei riguardi di Stati esteri.

Bisognava dunque prevedere un meccanismo di accordo in cui le diverse politiche migratorie nazionali trovasse un quadro permanente di consultazione e di cooperazione comunitaria.

L'8 luglio 1985, la Commissione adottò la Decisione n. 85/381 che instaurava una procedura di comunicazione preventiva e di accordo in tema di politiche migratorie nei confronti dei paesi terzi, procedura fondata sull'art. 118 del Trattato. Questa Decisione comportava tre gruppi di disposizioni che riguardavano:

- obblighi di informazione,
- obiettivi dell'accordo,
- modalità di procedura.

La Corte di Giustizia Europea, con decreto del 9 luglio 1987, annullerà questa Decisione in seguito ai ricorsi presentati da Germania, Francia, Olanda, Danimarca e Inghilterra.

La Commissione si troverà quindi nella necessità di adottare una nuova decisione <sup>1</sup> che tenga conto dei fatti in-

---

<sup>1</sup> La decisione si sarebbe dovuta prendere nel corso dell'estate '88, poco

criminati dalla Corte, e cioè che l'ambito sociale coperto dall'art. 118 del Trattato non include la promozione dell'integrazione culturale, e che fra gli obiettivi della consultazione non può figurare la conformità con il diritto comunitario di « progetti » di misure nazionali non ancora adottate.

La Corte ha tuttavia confermato che la politica migratoria nei confronti dei paesi terzi ricade nell'ambito sociale ai sensi dell'art. 118 del Trattato, giacché la situazione dell'occupazione e, più generalmente, le condizioni di vita e di lavoro nella Comunità vengono influenzate dalla politica seguita dagli Stati membri nei riguardi della manodopera proveniente da Stati terzi. La Commissione ha da allora i poteri necessari per adempiere alla missione che le conferisce l'art. 118 « pena la perdita di qualunque utilità di questa disposizione » (decreto del 9 luglio 1987).

Gli scopi assegnati all'accordo sono dunque confermati dalla Corte, e cioè:

- facilitare l'adozione di una posizione comune fra gli Stati membri;
- progredire sulla via dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali sugli stranieri;
- promuovere l'inclusione di disposizioni comuni negli accordi bilaterali;
- migliorare la protezione dei cittadini comunitari che lavorano e risiedono negli Stati terzi.

Se le decisioni nazionali in materia d'immigrazione da Stati terzi hanno portata comunitaria, è lecito concludere che si stanno mettendo insieme le condizioni indispensabili per l'elaborazione di una politica comunitaria concreta delle migrazioni.

---

prima quindi che avesse luogo il Convegno, ma non è pervenuta alcuna notizia al riguardo [N.d.T.].

Siamo così giunti al nocciolo stesso dell'attualità, cioè alla prospettiva aperta dal grande mercato interno e alla sua scadenza del 1992. Cinque secoli dopo aver scoperto l'America nel 1492, l'Europa si struttura per scoprire l'Europa.

## 2. *Il compimento del mercato interno*

Sulla questione delle migrazioni e delle frontiere fisiche fra Stati membri potrebbe attenderci una grande illusione dietro l'angolo del percorso.

O si arriverà ad una politica comune d'immigrazione (compresa l'ammissione dei rifugiati) e ad un riavvicinamento delle legislazioni nazionali sugli stranieri, oppure i controlli alle frontiere saranno parzialmente mantenuti. Ma c'è un secondo interrogativo che viene come corollario: un accordo sulla politica comune delle migrazioni potrebbe forse realizzarsi effettivamente, a condizione però di adottare una politica di chiusura che sarebbe la somma dei « catenacci » nazionali e del rifiuto dello straniero extra-comunitario.

L'Atto Unico Europeo come pure il Libro Bianco della Commissione sul compimento del mercato interno si fissano un doppio obiettivo nei riguardi del superamento delle frontiere: abolizione delle frontiere interne ed il rafforzamento simultaneo dei controlli alle frontiere esterne.

L'art. 8A, come pure le due dichiarazioni che vi si riferiscono, mirano ad una regolamentazione comunitaria che riguardi unicamente quegli aspetti della situazione giuridica degli stranieri che hanno un impatto sulla soppressione dei controlli alle frontiere esterne della Comunità.

Si può dunque dubitare che i problemi relativi al domiciliarsi per la prima volta nella Comunità di lavoratori extra-comunitari e il cambiamento di residenza da uno Sta-

to all'altro possano essere trattati nel quadro del grande mercato interno.

Una prova supplementare della difficile gestazione di una politica comunitaria delle migrazioni, e più generalmente di un'Europa a una sola « cittadinanza funzionale » ma plurinazionale, può essere trovata leggendo gli atti della Conferenza Intergovernativa del Lussemburgo che hanno condotto all'Atto Unico Europeo. La prima proposizione nel garantire la creazione di un Mercato Interno senza frontiere in cui « persone », merci, servizi e capitali circolerebbero nelle stesse condizioni che esistono all'interno di uno Stato membro, precisa: « uno spazio senza frontiere interne nel quale la libera circolazione delle merci, delle "persone", dei servizi e dei capitali è assicurata secondo le disposizioni del presente Trattato ».

Si noterà a questo proposito che la formula « senza frontiere » è condizionata dall'espressione « secondo le disposizioni del presente trattato », il che indica la preoccupazione dei Capi di Stato di fronte allo smantellamento delle frontiere e l'augurio di mantenimento di certi controlli, se non nei riguardi dei provenienti da Stati terzi, della lotta contro il terrorismo, la droga, ecc.. Inoltre, si sarà notato che la libera circolazione delle persone è stata spostata dopo le merci per far ben comprendere la preminenza dell'economia, e si noterà che per « persone » non sono compresi tutti i cittadini, ma solamente coloro che possono approfittare delle disposizioni del trattato.

È in questa ottica che nel suo Libro Bianco la Commissione limita le proposte di « Direttive al Consiglio » a:

- la riduzione dei controlli al momento del passaggio delle frontiere intracomunitarie;
- il riavvicinamento delle legislazioni in tema di armi e droga;
- il coordinamento delle norme concernenti la posizione dei provenienti dai paesi terzi;



- il diritto d'asilo e la posizione dei rifugiati;
- il coordinamento delle politiche in materia di visti e di norme concernenti l'estradizione.

In quanto alla procedura da seguire per decretare atti comunitari in materia di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Stati terzi, l'Atto Unico mostra una prudenza estrema da parte degli Stati membri come indicato sopra. La dichiarazione generale relativa agli artt. 13 e 19 dell'Atto Unico Europeo, evidenzia l'intenzione dei Governi nazionali di non rinunciare a prendere o mettere in opera, in caso di necessità, delle misure nazionali di controllo dell'immigrazione di provenienza dai paesi terzi.

Dobbiamo dedurre che vi è contraddizione fra la necessità di una politica comune delle migrazioni per il completamento del mercato interno e l'impossibilità di realizzarla attraverso l'Atto Unico?

A nostro parere questa contraddizione è eliminata semplicemente dalla attuazione delle disposizioni originarie del Trattato di Roma.

Infatti non bisogna prescindere dagli artt. 100-117-118 del Trattato, a proposito dei quali il decreto recente della Corte sull'accordo delle politiche migratorie illustra ancora una volta tutta la ricchezza di diritto e di giurisprudenza a favore di un rafforzamento della protezione dei lavoratori, senza distinzione di nazionalità.

E non bisogna pure dimenticare che nel quadro dell'esercizio della sua competenza esterna che le consente di concludere accordi con gli Stati terzi, la Comunità si vede offrire la possibilità di far entrare i diritti del cittadino straniero dello Stato terzo nell'ordinamento giuridico comunitario.

Questo punto di diritto comunitario è di notevole importanza.

La Comunità tende sempre di più ad esercitare la sua competenza esterna concludendo degli accordi tra essa e gli

Stati terzi o gruppi di Stati. È vero che nessun accordo è stato concepito unicamente per il reclutamento esterno di manodopera; ma già da ora parecchi accordi commerciali o di cooperazione contengono pure un accenno timido relativo alla manodopera proveniente dagli Stati contraenti.

Negli anni futuri questo tipo di accordo è chiamato ad avere uno sviluppo e a sostituire parzialmente gli accordi bilaterali per la manodopera. Si tratterà probabilmente di una pratica finalizzata ad inserire negli accordi commerciali, finanziari, d'aiuto allo sviluppo e altro, le questioni dei cittadini degli Stati contraenti e degli eventuali flussi migratori.

È evidente che ciò presuppone una concezione più realistica dei flussi intra-comunitari che hanno perso progressivamente il carattere dei flussi internazionali per assomigliare alla mobilità interna di uno Stato. Non ci soffermeremo oltre su questo argomento, ma è necessario constatare che l'integrazione del mercato del lavoro ed il rafforzamento di nuove zone di sviluppo economico producono non solo una mobilità selettiva e di natura diversa da quella conosciuta in un passato recente, ma anche un inaridimento delle fonti tradizionali dell'emigrazione comunitaria come pure l'inizio di movimenti in direzione Nord-Sud.

Se si accetta l'ipotesi che a breve scadenza sia l'opinione pubblica che le ideologie politiche avranno superato lo choc psicologico dell'invasione da parte dello straniero nei riguardi del cosiddetto « straniero comunitario », in una comunità a tendenza « plurinazionale ma con una sola cittadinanza » si potranno verosimilmente togliere dalle statistiche sugli « stranieri » quei cittadini degli Stati membri.

Si constaterà allora che la popolazione straniera nella Comunità non costituisce che il 2,3% della popolazione totale, circa sette milioni e mezzo di individui.

Questa constatazione ci spinge a ridimensionare l'impatto reale della popolazione immigrata, quando lo spazio

geografico da considerare è costituito dalle frontiere comunitarie; essa ci aiuta pure a rispondere alla domanda se solamente una strategia di difesa e di esclusione può costituire la base di una politica comunitaria delle migrazioni; questa constatazione è anche un invito a non ripetere gli errori del passato nella gestione dei flussi migratori internazionali, e a pensare a mettere in atto una politica attiva che risponda nello stesso tempo alle necessità economiche e ad una certa visione non malthusiana del futuro.

3. *La sfida dettata dai fatti: l'inizio di una politica comunitaria dinamica d'immigrazione lenta e costante.*

Dopo aver constatato l'esistenza di una competenza comunitaria e la necessità di mettere in pratica una politica delle migrazioni, noi puntiamo sul seguente postulato: lo spazio comunitario non può fare a meno dei flussi migratori. A nostro parere, le sole misure legislative e amministrative di controllo e di repressione non basteranno ad ostacolare nel medio termine movimenti d'immigrazione, fors'anche clandestina, per diverse ragioni:

— una domanda di manodopera straniera esiste di fatto anche in un periodo che comporta un tasso di disoccupazione stimato al 10,4% (giugno 1988);

— un'ulteriore crescita economica sorretta, fra l'altro, dall'attuazione dell'Atto Unico (vedi il rapporto della Commissione detto « Rapporto Cecchini ») creerebbe nuovi bisogni di manodopera straniera localmente o settorialmente, sia pure come corollario del possibile allargamento dell'economia sommersa;

— i differenziali economici, demografici e politici sono all'origine di pressioni che non si possono contenere se non assicurando in concomitanza un'accoglienza programmata ai richiedenti sia asilo che posti di lavoro;

— la solidarietà internazionale e il fattore umano devono essere integrati negli obiettivi economici, commerciali, finanziari e politici che la Comunità si fissa nei riguardi degli Stati terzi.

La risposta passa quindi attraverso flussi migratori lenti che siano programmati e voluti.

Per un mercato che sarà comunitario, un protezionismo puntiglioso nei riguardi delle migrazioni (compresi i richiedenti asilo) o un ritorno a una politica di accordi bilaterali sul modello degli anni Sessanta non potrebbe rispondere al gioco complesso delle relazioni internazionali future, né ai bisogni di manodopera connessi al declino demografico, né ancora alla questione morale posta dall'accoglienza dei richiedenti asilo politico.

La creazione di strutture decisionali comunitarie per un campo così sensibile come le migrazioni internazionali è una possibilità, un dovere e una necessità.

La politica commerciale, l'aiuto internazionale, la ricerca di nuovi poli di sviluppo economico, gli accordi finanziari, la cooperazione nella formazione di ricercatori e tecnici, il cofinanziamento delle infrastrutture, tutta questa strategia che si crea nei riguardi degli Stati terzi deve pure tener conto del fattore umano e dei flussi migratori. Non si tratta più di continuare a trattare le migrazioni come un soggetto a parte, un sotto-prodotto del sistema decisionale, o un fattore d'aggiustamento.

Tuttavia l'inerzia è sempre all'ordine del giorno. La riflessione su una politica comune delle migrazioni è confinata a livello di esperti, mentre la necessità di una tale politica comune è essenziale alla realizzazione stessa del grande mercato interno. La competenza comunitaria non va contestata; bisognerebbe allora dedicarsi all'elaborazione dei criteri che stanno alla base di una politica attiva d'immigrazione, poiché le altre soluzioni — cioè accerchiamento e rifiuto, politiche unicamente nazionali, oppure ancora gestione



per effetto congiunturale e come volano economico stabilizzatore — non saranno praticabili.

Ed è qui, nell'esame dei criteri, che bisognerà conciliare i fattori nazionali, geografici, i diversi metodi da adottare, le garanzie di sicurezza sociale e bisognerà formulare una risposta ai bisogni selettivi dell'economia, all'integrazione nei mercati dei richiedenti asilo e occupazione, alle pressioni esterne di diversa natura, insomma fornire un contributo circostanziato all'economia e alla demografia della Comunità.

I movimenti migratori del bacino mediterraneo possono presentare un eccellente esempio di politica comunitaria possibile, di strategia attiva d'immigrazione e di padronanza e di controllo dei flussi, al fine di un'integrazione riuscita nel tessuto sociale ed economico.

Fra i metodi da seguire si può optare per accordi tra Comunità e Stati terzi o gruppi di Stati.

Gli accordi bilaterali non coordinati degli anni '60 hanno dato luogo a contraddizioni se non a rivalità tra partners della Comunità. Questa allora ha formulato nel 1972 un « approccio globale mediterraneo » le cui caratteristiche essenziali sono il principio dell'accesso al mercato comunitario delle esportazioni industriali e la parte finanziaria.

La Comunità aveva stipulato accordi di cooperazione commerciale, industriale, tecnica e finanziaria con quasi tutte le nazioni situate al Sud e all'Est del Mediterraneo: Algeria, Marocco, Tunisia, Egitto, Giordania, Libano, Siria, Israele e Jugoslavia, ad eccezione dell'Albania e della Libia. Con la Turchia, Cipro e Malta essa ha concluso accordi di associazione.

I risultati di questi accordi fra la Comunità e i paesi terzi del bacino del Mediterraneo sono stati abbastanza limitati (non si tiene qui conto della Grecia, della Spagna e del Portogallo, che, dopo la caduta tra il 1974 e il 1975 delle tre dittature, hanno aderito alla Comunità).

È così che dieci anni dopo, nel 1982, la Commissione europea preparò una nuova comunicazione in cui la Comunità dichiara di essere « il partner naturale dei paesi terzi del Mediterraneo », di avere « un interesse vitale ad evitare di aggravare le difficoltà economiche e sociali » della regione, e di volere presentarsi come il partner sul quale questi paesi « possono contare, grazie ad una politica di aiuto allo sviluppo duraturo e prevedibile a lungo termine ». Queste relazioni istituzionali devono articolarsi su tre campi: quello agricolo, quello industriale e quello della cooperazione che comprende, tra l'altro, i mezzi finanziari e gli aspetti sociali.

Tutti questi accordi hanno una portata politica diversa ed alcuni contengono delle misure riguardanti la manodopera. Non ci soffermeremo su questi accordi e sull'insieme della politica comunitaria nei riguardi dei paesi del bacino del Mediterraneo, o, più in generale, nei riguardi dei paesi in via di sviluppo. Qui la nostra preoccupazione è di sapere come la questione delle migrazioni internazionali si colloca all'interno dell'azione comunitaria per lo sviluppo.

La cooperazione è la parola chiave, sia essa di natura commerciale, finanziaria, agricola, industriale, tecnica, culturale o sociale. Tuttavia, in questo quadro molto vasto, si constata l'assenza di legami concettuali e contrattuali fra la questione della manodopera e l'una o l'altra delle parti contenute negli accordi.

Gli accordi con la Turchia, con i paesi del Magreb e con la Jugoslavia contengono certamente alcune clausole riguardanti i lavoratori migranti, ma i risultati hanno generato piuttosto un sentimento di frustrazione.

Quando, ad esempio, si tratta di stimolare la cooperazione fra imprese, la cooperazione scientifica e tecnica o la formazione dei quadri e dei tecnici, nessun collegamento viene realizzato fra i movimenti dei lavoratori che accompa-

gnano i progetti o della manodopera stessa di imprese comunitarie e di Stati terzi che operano congiuntamente.

Al Consiglio Europeo di Hanover del 28 giugno 1988, i Capi di Stato e di Governo hanno affidato alla Commissione il mandato di effettuare uno studio sui problemi dell'accesso negli Stati membri e dell'integrazione sociale dei cittadini originari dei paesi terzi.

Vi si può forse vedere un segno di volontà politica d'integrare la questione migratoria nell'insieme delle strategie comunitarie?

Se questa lacuna non viene colmata da una decisione politica precisa, non sarà possibile uno smantellamento totale delle frontiere interne comunitarie (o meglio si limiterà a qualche paese come, per esempio, nel caso dei firmatari degli accordi di Schengen), la politica comune dell'occupazione sarà difficilmente realizzabile e, con ciò, verrebbe intaccata la nascita di uno spazio sociale europeo, non sarà più possibile regolare i canali nazionali dell'immigrazione legale o illegale con le sole misure repressive, e l'assorbimento della manodopera straniera nel tessuto sociale comunitario diverrà aleatoria.

Una politica attiva delle migrazioni a livello comunitario è una possibilità e una necessità e la sfida a metterla in pratica assomiglia alla sfida pascaliana dove il rischio è da una sola parte, quella dell'inerzia e del rifiuto.

