

Politiche per l'immigrazione: dall'emergenza alla Governance

*Il Position Paper e il Patto per la convivenza
di Nessun luogo è lontano*

Il Position Paper rappresenta la posizione di Nessun luogo è Lontano riguardo i temi più rilevanti sulla governance dell'immigrazione.

Esso è stato curato da un team guidato da Marialuisa Sigillo, Segretario Generale aggiunto dell'Associazione con Maria Carla Intrivici, del Centro Studi. Prezioso è stato, inoltre, l'apporto dato, secondo le rispettive competenze, da Pierfrancesco Rossi, Silvia Favale, Daniela D'Achille e Fabrizio Ventura, membri dell'Esecutivo nazionale di Nessun Luogo è Lontano.



Nessun luogo è lontano - ONLUS
via del Gazometro, 23 - 00154 Roma
tel. 06.5717791 - fax 06.57288834
www.nessunluogoelontano.it
associazione@nessunluogoelontano.it

Prefazione di Fabrizio Molina <i>Presidente dell'Associazione Nessun Luogo è Lontano - Onlus</i>	4
Presentazione di Claudio Cecchini <i>Assessore alle Politiche Sociali e per la Famiglia della Provincia di Roma</i>	6
Quale proposta per la convivenza <i>una proposta di Nessun luogo è lontano a cura di Khaled Fouad Allam</i>	
Introduzione	8
1. Dall'approccio teorico alla metodologia	11
2. Atlante dell'immigrazione in Europa	23
3. Gli organismi sovranazionali e il trattamento giuridico dell'immigrazione	28
4. Il caso Italiano	35
5. Pratiche multiculturali in ambito europeo. Francia, Germania, Olanda	45
6. Per un patto municipale della convivenza multietnica	50
Governance dell'immigrazione <i>Position paper di Nessun luogo è lontano</i>	52
Introduzione	52
1. Cosa intendiamo per Governance dell'immigrazione	54
<i>a. Modifica della legge Bossi-Fini</i>	
<i>b. Riforma della scuola</i>	
<i>c. Riforma del mercato del lavoro</i>	
2. Per una nuova idea di cittadinanza	58
3. Ratifica del punto C della Convenzione di Strasburgo	60
Considerazioni sull'ipotesi di revisione della legislazione in materia di immigrazione e di organizzazione della presenza di comunità di origine straniera in Italia	64
Scheda sintetica <i>Politiche dell'immigrazione: osservazioni sulla legge 189/02 (c.d. Bossi-Fini)</i>	69

Prefazione

Il volume che qui pubblichiamo, si forma di due parti: la prima concerne ciò che il suo autore, Khaled Fouad Allam, titola, con speranza e forza razionale “Quale proposta per la convivenza”. Fouad è un grande amico e riferimento culturale per Nessun luogo è lontano. La seconda parte di questo libro, esplicita e documenta il nostro Position Paper sul diritto di cittadinanza e di voto per i cittadini di provenienza immigrata, regolarmente soggiornanti.

Entrambi i materiali che pubblichiamo, rappresentano il frutto maturato in oltre due anni d'iniziativa politica su questi temi, svolto con passione e impegno da noi di Nessun luogo e dal Comitato nazionale Voto e Democrazia.

Oltre due anni passati a studiare e a fare politica sul diritto al voto, sugli aspetti ad esso connessi: le leggi internazionali, la legislazione e la giurisprudenza presente in Europa e in Italia in particolare e, soprattutto, un tempo impegnato a spiegare, motivare, spingere i decisori politici a misurarsi sulle nostre proposte. In questo nostro percorso abbiamo trovato preziosi compagni di strada, componenti della società civile e delle istituzioni, più di tutti, vogliamo ricordarlo, Claudio Cecchini, Assessore della Provincia di Roma alle Politiche Sociali.

Più di due anni passati a confrontarci con istituzioni nazionali, territori, da quelli di prossimità a quelli regionali. Ci siamo spesi a fondo e continueremo a farlo ancora di più da oggi in poi, ora che la forza delle cose, la spinta dei grandi mutamenti in atto, dice in modo sempre più chiaro, che al cambiamento non si resiste e che l'unica strada è governarlo.

Le istituzioni che abbiamo contattato hanno reagito in vario modo alle nostre proposte, alcune denunciando un grave ritardo di elaborazione culturale, altre evidenziando una forte paura per questo tipo di novità, altre ancora, non poche in verità, mostrando coraggio e determinazione. Queste ultime, tra le quali alcune grandi città italiane, hanno ben compreso quello che appare chiarissimo a chiunque voglia capire davvero: consentire di votare e di essere votato a chi ne ha diritto, non è solo una scelta di civiltà giuridica e politica verso cittadini che qui in Italia da anni lavorano, si curano, pagano tasse e contributi, ma anche una scelta in favore di una pacifica e sicura convivenza nella legalità, nell'interesse di tutta la comunità nazionale. Basta riflettere un poco e non sarà impossibile comprendere che, chiunque e con fatica, abbia raggiunto uno sta-

tus, sarà meno disponibile di altri a mettere in atto comportamenti che possano farglielo perdere.

Nella cultura del diritto e dei diritti, c'è il meglio della cultura occidentale e delle faticose conquiste del secolo scorso.

Siamo consapevoli che molti politici invece di parlare alla testa dei cittadini, parlano alla loro pancia: essi non hanno alcun interesse a far ragionare gli elettori sui vantaggi della democrazia compiuta, preferiscono vellicare le paure, l'insicurezza e lo smarrimento che molti provano di fronte ai mutamenti indotti dalla globalizzazione.

In questi due anni di lavoro, abbiamo soprattutto capito che esiste una nuova questione di diritti civili anche in occidente, alla quale non si può rispondere con la solidarietà. Quest'ultima rappresenta la condivisione di un bisogno e l'aiuto del forte al debole, i diritti civili sono piuttosto la rimozione degli ostacoli al pieno dispiegarsi di diritti finalmente disponibili.

Abbiamo anche imparato che le battaglie politiche come questa non si fanno solo battendosi per l'affermazione di una proposta - nel nostro caso il voto - ma offrendo ai nostri concittadini un piano di azione più vasto che vada dalla scuola, alla multiculturalità, alla cultura del dialogo come metodo di composizione dei contrasti. Di qui questo libro, il quale ha in sé una teoria principale che lo ispira: l'esercizio dei diritti civili e della democrazia è possibile se agiamo su piani molteplici e diversi, ripartendo dal gusto per la democrazia che renderà consequenziali e irrefrenabili le battaglie per conquistarla.

Ci sentiamo dunque ufficialmente impegnati nella prosecuzione di questa lotta politica, che condurremo contro la miopia di certa parte della classe politica e le adesioni tiepide o ipocrite di un'altra parte dello stesso ceto, ma senza mai e in alcun modo spezzare il filo di dialogo soprattutto con quella parte di cittadini che non possono e non devono essere definiti conservatori né nemici degli immigrati. Siamo del tutto persuasi che con molti di loro ci si possa intendere e si possa allargare di molto il bacino delle nostre idee. Noi ci offriamo a questo dialogo, ai suoi rischi, alla possibilità che non riesca.

Noi solcheremo tutti i mari come abbiamo sempre fatto, contro qualsiasi ideologismo, autoreferenzialità, snobismo. L'urgenza del cambiamento è enorme e molti di noi si sono già attardati a sufficienza in polemiche e posizioni del secolo scorso, facendo perdere a tutti, un sacco di tempo.

Noi scommettiamo su una società in cui l'immigrazione non sia scandita dalle ipoteche dell'ideologismo paralizzante, ma dalla voglia di concepire il nuovo e spendersi per realizzarlo.

Fabrizio Molina

Presentazione

Questi materiali rappresentano una tappa del percorso ormai biennale che la Provincia di Roma, attraverso l'Assessorato per le Politiche Sociale e per la Famiglia, ha compiuto in materia di diritto di partecipazione e rappresentanza dei cittadini di provenienza non comunitaria.

Un percorso non facile perché ci siamo sempre proposti di lavorare non soltanto per mettere in circolazione idee serie e percorribili nella concretezza dell'evoluzione politica del Paese, ma per la scelta, che mai metteremo in discussione, di far procedere le nostre proposte di innovazione sociale e normativa contemporaneamente all'impegno a portare avanti il dialogo e il coinvolgimento di tutta la comunità della nostra Provincia, senza strappi e senza imposizioni dall'alto.

In altri termini siamo del tutto convinti che normare nuove e più efficaci formule di partecipazione e rappresentanza, ridisegni dal basso i criteri che sottendono alla cittadinanza, la cui importanza vincola tutti, istituzioni, associazioni e società civile in genere, a spiegare, convincere, coinvolgere anche i cittadini meno persuasi delle nostre proposte. Le innovazioni mettono radici stabili se si usano tutti gli strumenti della democrazia, primo fra tutti il dialogo sociale.

Certo, sappiamo anche che il dialogo non può essere l'alibi per non scegliere e per rinviare i processi decisionali, per questo ci siamo mossi, ritengo, dosando con saggezza dialogo e proposte concrete e oggi crediamo che molto sia stato raggiunto come ancora molto è il percorso che resta da compiere e il contributo che possiamo dare.

In questa impresa ci siamo avvalsi dell'apporto specifico e fondamentale della Commissione Politiche Sociali del Consiglio Provinciale, oltre alla collaborazione, fin dal primo momento, con l'Associazione "Nessun luogo è Lontano".

Oggi presentiamo una ipotesi di nuova convivenza possibile tra cittadini di provenienza diversa, predisposta da uno studioso noto e competente come il Professor Khaled Fouad Allam. Da essa si deduce proprio ciò che pensiamo: le novità normative devono essere inserite in un progetto più complessivo di trasformazione sociale, altrimenti non funzionano.

Nella seconda parte del volume, "Nessun Luogo è Lontano" presenta le sue proposte sul percorso da compiere per arrivare al vo-

to. Non è opportuno che responsabilità diverse si sovrappongano, ma non c'è nessun dubbio che dei contenuti di quel documento abbiamo spesso parlato e ragionato e che io, in grande parte, li condivida.

Claudio Cecchini

Quale proposta per la convivenza

una proposta di Nessun luogo è lontano a cura di Khaled Fouad Allam

Introduzione

L'orizzonte problematico in cui si situa il tema dell'immigrazione in Europa - e più in generale nei paesi dell'occidente industrializzato - non è solo quello delle dinamiche delle migrazioni internazionali, della loro economia, delle forme di integrazione in un tessuto sociale e culturale più o meno distante da quello di origine dei nuovi arrivati. I flussi migratori rappresentano, infatti, un aspetto delle vaste trasformazioni in atto nell'"insieme dei meccanismi di ridistribuzione, riconoscimento e partecipazione che costituiscono le basi della coesione sociale e dell'appartenenza, esistenti fino ad ora nelle democrazie occidentali" (Balibar-Wallerstein, Razza, classe, nazione. Le identità ambigue, 1991). L'odierno sviluppo dei flussi migratori verso l'Europa comunitaria si interseca e interagisce con altri fattori di crisi dei sistemi di welfare dei paesi europei, quali l'espansione del mercato, l'aumento delle forme di esclusione e di povertà, le trasformazioni degli assetti occupazionali, dei regimi contrattuali, dei modelli di stratificazione sociale. La crisi dei sistemi di welfare sta comportando la ridefinizione del criterio di equità: i modi e le opportunità di accesso alle risorse sono avviati a dipendere - anziché da un'analisi dei bisogni (lavoro, casa, servizi, etc.) - dalla capacità dei soggetti sociali in campo di partecipare alla contrattazione sociale, facendo dipendere da questa la stessa definizione dei criteri di equità distributiva.

Alla luce di questi dati, vanno evidenziati i nessi che collegano tutte le questioni che una efficiente politica di integrazione degli immigrati - e, a monte, dello stesso tessuto sociale e istituzionale di accoglienza - deve affrontare. L'immigrazione funziona quindi da catalizzatore delle tensioni e delle crisi in atto nella società d'accoglienza, e dei modelli sottesi dai suoi schemi di governo del territorio e di rappresentanza politica.

Ragionare su casi specifici richiede di percorrere due logiche, che non si trovano tra loro in contraddizione ma sono complementari. La logica locale ci pone a confrontare dati statistici e demografici con un'analisi del contesto sociale per tentare di delineare le grandi tendenze in atto.

Ma tutto ciò va rapportato ad una logica che non è più una logi-

ca locale o nazionale, ma una logica globale. In effetti, gli odierni fenomeni migratori vanno capiti entro un sistema mondializzato, per una serie di ragioni. La prima è l'insieme dei cambiamenti geopolitici intervenuti negli ultimi vent'anni, che ha modificato il nostro modo e metodo di approccio alla realtà. Le migrazioni sono spesso legate a fenomeni di crisi strutturale dei paesi che le generano: guerre, esplosioni demografiche e cambiamenti radicali degli assetti climatici provocano e provocheranno sul medio e lungo termine forti ondate migratorie. Gli esempi sono numerosi: la guerra dei Balcani e la prima guerra del Golfo si sono tradotte in ondate successive di immigrazione, a partire dai primi anni '90. Le esplosioni demografiche di paesi che hanno visto la loro popolazione triplicarsi in quarant'anni o che hanno una popolazione in cui oltre il 60% ha meno di vent'anni, rendono l'immigrazione una via obbligata. Fenomeni ancor più complessi legati alla desertificazione favoriscono inoltre queste dinamiche.

La questione migratoria si è dunque radicalmente trasformata nella sua relazione con il quadro geopolitico mondiale e lo sviluppo economico dei paesi industriali; mentre negli anni '60 e '70 erano le politiche sociali a dominare il quadro d'intervento dei fenomeni migratori, oggi si assiste al fenomeno opposto: i fenomeni migratori sovrastano gli assetti politici mondiali, a causa dell'ampiezza del fenomeno e soprattutto a causa dell'assenza di quadri concettuali di riferimento.

L'Europa ne sta facendo esperienza; e non si assiste quasi più alla messa in moto di vere e proprie politiche sociali, in grado di gestire il fenomeno; al contrario l'immigrazione viene analizzata in funzione dell'ideologia della sicurezza, che è allo stesso tempo una tecnica amministrativa e una politica. È evidente la discrepanza fra le logiche istituzionali di governo a livello nazionale, il ruolo dei governi locali e le associazioni; queste ultime rivestono la doppia funzione di mantenere uno stretto contatto con la realtà di quei fenomeni, e di fungere da interlocutore e mediatore fra istanze locali e il segmento della popolazione rappresentato dagli immigrati. Una tale situazione non contribuisce a rendere omogeneo il trattamento sociale, culturale e istituzionale del fenomeno, ma può al contrario determinare forti differenze nel modo di trattarlo da una realtà locale all'altra: perché proprio questo tema è una delle bandiere di alcune parti politiche che si pongono su un fronte di rifiuto dell'immigrazione.

Si osserva quindi come la questione dell'immigrazione vada ben oltre il fenomeno in sé: perché essa ci richiede di pensare la nostra relazione con la cultura degli altri, e di riflettere sullo stato nella sua dimensione discriminatoria. Come ricordava uno dei più importanti studiosi del fenomeno, Abdelmalek Sayad, «la prima fun-

zione dello stato è quella di discriminare fra chi appartiene alla nazione e chi non vi appartiene". La logica discriminatoria determina dunque nella realtà dell'immigrazione un forte senso di colpa, la sensazione di essere presente in un luogo del mondo in cui la propria presenza non è accettata. Paradosso dell'immigrazione è, nell'universo delle relazioni sociali, quello di essere coinvolti in un processo permanente, talvolta pubblicamente descritto sulle pagine dei nostri quotidiani, altre volte muto, deliberatamente ignorato come un tabù sociale. Di queste caratteristiche le associazioni e gli enti locali si assumono la difficoltà, non soltanto nella gestione ma anche nella dimensione progettuale, per invertire tendenze perverse, mutare le cose e gli sguardi, per promuovere stili di vita improntati all'accoglienza verso un'umanità in trasformazione.

I problemi sul tappeto vanno ricondotti a due ragioni. La prima è che non esiste una teoria e una scienza sociale dell'immigrazione, un suo statuto epistemologico. Esiste la realtà e il suo duro confronto con le situazioni, le contingenze, i condizionamenti storici, i contesti locali e internazionali. Questa realtà costitutiva dell'immigrazione non favorisce una teorizzazione di massima, ma obbliga a una continua esperienza e verifica delle scelte strategiche per la gestione del fenomeno. È un paradosso di cui soffrono tutti: la realtà dell'immigrazione non può avvalersi di un apparato scientifico che ne possa aggiustare le derive o gli errori. Si potrebbe dire che l'esperienza dell'immigrazione richiede un suo sdoppiamento, nel senso che la pratica della gestione dell'immigrazione implica la sua verifica.

Un altro paradosso è che il problema dell'immigrazione non si porrà più quando l'integrazione cancellerà di fatto la stessa parola immigrazione. I rapporti contraddittori fra immigrazione e integrazione racchiudono tutte le poste in gioco della problematica migratoria: perché integrare significa sciogliere i nodi contraddittori dell'immigrazione. Nel confronto, quasi un corpo a corpo, fra immigrazione e integrazione, la soluzione risiede nell'individuare nuove forme di cittadinanza, in grado di sfidare l'asimmetria fra immigrati e società di accoglienza.

Non si deve inoltre sottovalutare il fatto che l'immigrazione è un prodotto della storia, e in quanto tale comporta una nostra responsabilità nell'individuare non solo politiche sociali ma anche e soprattutto un nuovo rapporto con le aree culturali e geografiche dalle quali l'immigrazione proviene; l'immigrazione interroga dunque il Mediterraneo, l'Africa e l'Asia.

1 Culture ed etnie. Le metodologie di approccio nelle scienze sociali

1.1 - Inquadramento e ipotesi metodologiche: cultura

Il problema immigrazione, che sarà in seguito affrontato nel quadro delle politiche e degli strumenti della pianificazione, si pone primariamente e globalmente nell'ambito generale del confronto tra culture. Si analizzeranno quindi i termini in cui è stato posto nelle scienze sociali il tema del confronto tra culture, in particolare il confronto tra diversi sistemi di significati, e la sua gestione entro una stessa entità statale.

Si assumerà, nell'ambito di una posizione relativistica nei confronti delle opzioni possibili nelle concrete scelte politiche di gestione di una società multietnica - la scelta più opportuna da effettuarsi in un contesto spazio-temporale non coincide a priori con quella da effettuarsi in un altro tempo e luogo - l'assunto che nessun assetto e nessuna sua caratteristica possano costituire un'opzione morale se non a condizione di rendere possibile una qualche versione della coesistenza pacifica, e quindi tutelare i diritti umani fondamentali (Walzer, 1998). Si terrà conto quindi del dibattito sulle varie forme di coesistenza, dibattito che negli ultimi anni ha occupato uno spazio sempre crescente.

Il termine "cultura", utilizzato in passato in un'accezione più vasta, viene recentemente inteso soprattutto come una questione di significato (Geertz, 1973; Hannerz, 1992, it. 1998):

Studiare la cultura significa studiare le idee, le esperienze e i sentimenti, e insieme le forme esteriori che questi aspetti interiori assumono quando diventano pubblici, a portata dei sensi e dunque realmente sociali. Per cultura gli antropologi intendono dunque i significati che le persone creano, e che a loro volta creano le persone come membri di società. La cultura in questo senso è collettiva (Hannerz, 1992).

Il processo culturale avverrebbe dunque grazie alle continue interrelazioni i loci esterni, vale a dire forme significative pubbliche, esplicite, e loci interni del significato: le forme esplicite assumono significato solo in quanto le menti umane contengono gli strumenti per interpretarle. Il flusso culturale consiste dunque nelle esternazioni di significati che gli individui producono attraverso adatta-

menti di forme generali, e nelle interpretazioni che gli individui forniscono di tali manifestazioni.

Si partirà da un assunto riconducibile, in antropologia sociale e in sociologia, all'impostazione interazionista, in cui si assume che gli individui danno forma alle strutture sociali e ai significati attraverso contatti reciproci, e che le società e le culture emergono e acquistano coerenza grazie all'accumulazione e all'aggregazione di queste attività.

Con ciò si prendono le distanze da un approccio culturalista in cui, assumendo che gli esseri umani reagiscono a ciò che li circonda sulle basi della loro cultura, si ritiene che lo studio di essa sia sufficiente per un'adeguata comprensione della vita sociale; secondo alcuni critici, il culturalismo tenterebbe di descrivere alcuni conflitti di base che riguardano il potere e l'interesse materiale come questioni di differenza culturale e di incomprendimento; esso inoltre considererebbe gli esseri umani in quanto prodotti e non in quanto produttori di cultura.

Nel ventesimo secolo il flusso di significato si è incanalato in uno scenario tipico, quello di una società caratterizzata da una spinta divisione del lavoro, che è anche divisione del sapere; in cui lo Stato costituisce una cornice per la vita sociale e il flusso di significato, e dove anche la cultura è in parte mercificata, organizzata dal mercato; in cui tutti o quasi frequentano scuole di base; in cui libri, giornali e media elettronici contribuiscono a dare forma e incanalare la cultura. Non si tratta più soltanto della società europea e nordamericana: è piuttosto un tipo di società che si è diffuso, totalmente o in parte, in quasi ogni area geografica. Le società del "Terzo Mondo" sono anch'esse divenute approssimazioni più o meno vicine al tipo di società descritto. Ciò non significa però che esista una omogeneizzazione generale della cultura: il fatto che esistano stati, mercati, scolarizzazione, mezzi di comunicazione e divisione del lavoro nella maggior parte dei luoghi, non significa che le idee nelle loro sfumature e le forme simboliche - il "contenuto culturale" - che si sviluppano debbano essere le stesse (Hannerz, 1992).

Non va trascurato il ruolo dei media nell'elaborazione della cultura contemporanea: i media raggiungono oggi in diversa misura ogni luogo, interagendo tra loro e con il flusso culturale proveniente dalle fonti "tradizionali", locali, flusso che si concreta nei rapporti interpersonali. I media si definiscono per l'uso della tecnologia al fine di ottenere una esternazione di significato che permetta agli individui di comunicare senza essere in presenza uno dell'altro. Con essi la produzione di forme significanti esplicite può avvenire in un luogo, e la loro fruizione in un altro; cosicché i flussi culturali possono essere gestiti nello spazio e nel tempo. Per quanto riguarda lo spazio, i media hanno esteso l'esperienza uma-

na e la vita sociale al di là dell'ambito strettamente locale, determinando una nuova rete di relazioni diffusa in tutto il mondo; essi contribuiscono a rendere indefiniti i confini delle culture e delle società.

Cultura dominante e subculture

Le strutture comunicative globali del mondo odierno sono strutture centro-periferia dal carattere fortemente asimmetrico, in cui l'occidente influenza le culture delle altre parti del mondo. L'asimmetria riguarda anche la produzione organizzata, su larga scala, di conoscenza (Hannerz, 1992) che rimane una caratteristica del centro più che della periferia: sono i sistemi occidentali di significato ad essere stati inglobati negli inventari culturali delle società del Terzo Mondo, dall'inizio della colonizzazione in poi.

Il confronto tra culture - sistemi di significati - giocoforza implicato dai fenomeni immigratori avviene tra una cultura dominante, occidentale nei casi qui considerati, e le culture dei gruppi di immigrati; nei confronti della cultura dominante (mainstream) queste ultime diverranno, una volta insediatisi i gruppi, delle culture minoritarie e in seguito, a volte, delle subculture. Tale affermazione sottende una visione della cultura come organizzazione delle diversità, almeno in quanto si assume che la cultura più ampia di cui una subcultura fa parte non è del tutto omogenea.

Ma si deve anche tener conto dell'elemento temporale: le culture complesse contemporanee sono culture in divenire, per esse è in atto un processo di formazione e trasformazione. Di tale processo, l'aspetto più interessante ai fini di questa ricerca è quello della contaminazione (*métissage*, creolizzazione,...), metafora che vuole richiamare i processi in cui i significati e le forme significanti si formano e si organizzano socialmente tra il centro e la periferia.

Per quanto riguarda le possibili asimmetrie nel flusso di significato che ha luogo nelle società complesse contemporanee, va rilevata la possibilità che vi sia una condivisione solo parziale del significato: quando gli individui entrano in contatto reciproco, possono avere a disposizione più o meno gli stessi significati relativi al contesto oppure significati diversi. Se vi è simmetria quasi totale, il flusso di significato è più sicuro e facile; se molto è già condiviso, le contestualizzazioni possono essere in gran parte tacite (il fenomeno è detto *indexicality*: cfr Garfinkel, 1967). Se al contrario, come avviene ad esempio per gli immigrati in un paese occidentale, esiste un'evidente asimmetria nell'allineamento alla cultura dominante, si richiede uno sforzo per "mettersi nella prospettiva dell'altro" se si vuole dare vita a un flusso di significato ordinato, ed esi-

ste un rischio maggiore di incomprensione. È in altre parole necessario colmare un'asimmetria di base, perchè i concetti condivisi nella cultura dominante possono essere intesi in altri modi. In questi casi avviene uno slittamento del significato che può dare luogo a fenomeni conflittuali.

Se le cose appaiono in maniera differente a seconda del punto da cui vengono osservate - uno dei temi ricorrenti nell'odierna sociologia culturale - quando un individuo attinge da significati esistenti, le forme di questi possono essere fatte variare e cambiare. I significati vengono usati come attrezzi ed esiste un rilevante fattore di intenzionalità nel modo in cui vengono usati. Le prospettive, o ruoli, organizzano l'interpretazione che un individuo dà al significato; ciascun individuo ha ruoli di diversi tipi, ed essi possono essere in qualche modo collegati: il sesso, l'età, l'etnicità sono in genere alla base di questi ruoli.

L'interazione di prospettive (o ruoli) produce culture, e in particolare - nel nostro caso - subculture. Il termine, ampiamente usato in antropologia e in sociologia, si è diffuso negli anni '60-'70 anche nel linguaggio quotidiano; va inteso però nell'accezione di segmento di una cultura più ampia, come piano di condivisione culturale, piuttosto che come entità culturale subordinata o ribelle (Hughes, 1961; Cohen, 1955). Non necessariamente però un individuo è totalmente incapsulato in un singolo segmento, connotato subculturalmente, della struttura sociale. Egli può essere coinvolto in una subcultura tramite un ruolo, o tramite una combinazione di alcuni dei propri ruoli, e in altre subculture attraverso altri ruoli presenti nei propri repertori (Hannerz, 1980). Le subculture più forti e più inclusive sono quelle che possono attingere e integrare segmenti più ampi del repertorio di ruoli; alcune subculture rimangono deboli perchè si basano su un coinvolgimento condiviso soltanto in un campo limitato di attività. Si tratta di un aspetto di un problema generale, quello del coinvolgimento delle subculture in un insieme più ampio. È chiaro però che i confini subculturali sono spesso più confusi che netti, tranne che nei casi in cui le forme culturali sono intese come emblemi di distinzione sociale, segnali di identità, quando le specificità di una categoria o dell'appartenenza a un gruppo non devono essere confuse (Barth, 1984).

La diversità all'interno di una cultura complessa, come un mosaico, risulta in clusters di significato con diversi livelli di generalità, spesso racchiusi l'uno nell'altro: subculture, subsubculture. Una subcultura etnica può scindersi in base alla classe, e poi ancora in base all'età e al sesso, dal momento che ciascun aspetto provoca un'ulteriore differenziazione delle prospettive tra i partecipanti al processo culturale (Hannerz, 1992; Goodenough, 1978, 1981). Si possono cercare modi per riuscire a superare i gap culturali, modi

di rendere le diverse linee di pensiero comprensibili e accettabili nei termini reciproci o in quelli di qualche piano di comunanza culturale. I gruppi etnici, le classi e altre entità sociali esibiscono reciprocamente differenza culturale e ciò acuisce le distinzioni sociali e ostacola l'interazione, ma allo stesso tempo rafforza la coesione interna al gruppo (cfr Walzer, 1997). Se si vedono gli altri giocare una partita diversa, con regole differenti, i confini sociali si rafforzano e gli stereotipi aumentano; quando individui o gruppi sono etichettati come devianti, essi vengono isolati dal resto della società, in modo che vengono resi sempre più subculturalmente incapsulati (cfr la "teoria dell'etichettatura" in sociologia: Plummer, 1979; Gove, 1980; cfr anche Bateson, 1972).

Nelle odierne società complesse, gran parte della condivisione culturale dipende dalla diffusione dei significati a partire da un centro, e tale condivisione è oggi maggiore di quanto non fosse nel periodo in cui la divisione del lavoro, la diversità etnica e altri fattori di condivisione subculturale erano già componenti stabili della struttura sociale, mentre le istituzioni didattiche e la tecnologia mediatica erano ancora poco sviluppate (Gellner, 1987).

Vi sono due modi abituali di descrivere le culture contemporanee: uno centrifugo che enfatizza la frammentazione e l'isolamento delle subculture, l'altro centripeto, che descrive l'omogeneizzazione e la massificazione causata dall'apparato culturale; i due punti di vista vanno probabilmente considerati insieme, piuttosto che come poli separati e contrastanti. Le istituzioni dell'apparato culturale sono collegate, nelle loro produzioni, a prospettive particolari, ma anche le subculture sono clusters di prospettive. L'apparato culturale può far conoscere diverse subculture attraverso le immagini l'una dell'altra, mediando di fatto tra le subculture; tuttavia ciò può significare tenerle separate tramite la stereotipizzazione, così come avvicinarle con gesti di benevolente interpretazione. Nel campo dell'istruzione, un apparato educativo unitario può rappresentare per alcuni gruppi una fonte di significato esterna: se un sistema educativo generalizzato è uno dei fattori di omogeneizzazione culturale all'interno di una società, bisogna considerare l'impatto dei suoi messaggi sulle culture non dominanti, cui possono apparire estranei e concorrere ad aumentare l'incongruenza di esse con la cultura dominante. Una cultura di un certo segmento di società - di classe, etnico o altro - può portare il marchio di un apparato culturale esterno, che è al di fuori del diretto controllo dei membri di quel gruppo. D'altra parte però esso può intervenire nell'incoraggiare e aumentare la coerenza interna della subcultura (coerenza e coesione culturale del gruppo). A volte le distribuzioni di attributi significanti sono basate su principi ascrittivi, in modo che un individuo si trova legato dalla nascita agli emblemi culturali della pro-

pria unità sociale. L'etnicità, per esempio, orienta l'organizzazione sociale facendo in modo che i membri del gruppo dimostrino, attraverso il proprio aspetto e la propria condotta, una certa disponibilità reciproca e una certa distanza nei confronti degli outsider.

Tornando al discorso generale sulle culture, un'osservazione importante riguarda il loro fluire e trasformarsi nel tempo: alcuni studiosi (Turner, in "Daedalus", 1977) hanno evidenziato come una società possa mantenere una maggiore capacità di sopravvivenza se le sue culture portano con sé una scorta di modelli diversi, di cui magari alcuni apparentemente poco funzionali, ma tra i quali uno potrebbe rivelarsi adattivo in condizioni drasticamente mutate. La diversità in una civiltà evoluta serve non solo a rendere conto delle differenze tra individui, ma anche a fornire la flessibilità e il "preadattamento" necessari ai cambiamenti imprevedibili (Bateson, 1972). Dunque una certa incoerenza culturale, unita a una certa coerenza, contribuisce all'adattamento e all'adattabilità sia a breve che a lungo termine. In questo senso una società strutturata su una cultura sufficientemente molteplice è capace di integrare nuove subculture al loro apparire - nel nostro caso, nuovi elementi d'immigrazione - ma analogamente gli apporti di gruppi provenienti da culture eterogenee possono, a più lungo termine, se integrati nella società d'accoglienza, produrre nuovi segmenti e interpretazioni della cultura dominante in grado di rendere la stessa più duttile e molteplice e contribuendo così alla sua futura sopravvivenza.

La dimensione urbana

È nella città che si trova, nella forma più concentrata entro uno spazio limitato, la maggiore complessità culturale, la più grande varietà di subculture: alcuni studiosi hanno evidenziato il ruolo dell'urbanesimo nell'emergere di un campo di discussione (Bourdieu, 1977, p. 233). È nella cosmopolita, eterogenea, multiculturale Vienna tra i due secoli che Hofmannstahl immagina una politica del rituale, concepisce una sorta di progettazione culturale come vaccino contro la disgregazione della società.

Il processo culturale urbano implica di per sé un certo grado di apertura: da un lato le relazioni tra centro urbano e sistemi più vasti, che si traducono in flusso di persone, merci, significati, da e verso la città, da e verso altre città e altre zone. Oggi l'eterogeneità dei processi culturali urbani è ulteriormente accentuata rispetto al passato: in ambito urbano i vari elementi culturali vengono rapidamente mescolati e fusi, assorbiti, trasmessi all'esterno. Il processo non interessa solo il livello individuale di esperienze, ma si tradu-

ce in un'apertura a diversi sistemi di significato e di espressione. È utile ricordare ancora una volta l'esperienza della Vienna asburgica, che poteva attingere a tutta la varietà etnica (cinquantadue nazioni) dell'impero, sviluppando nei suoi abitanti atteggiamenti relativistici: "una capacità quasi inquietante di vedere e capire tutti i cinquantadue lati della questione allo stesso tempo, e anche i loro contrari" (Johnson, 1972), in cui ha grande peso la presenza ebraica ashkenazita, già abituata a una "doppia visione della realtà" e quindi trainante nell'attitudine al distacco critico nei confronti di teorie e valori accreditati.

Ma il processo di coesistenza e assorbimento delle diversità è possibile grazie al raggiungimento di una "massa critica" di abitanti (Hannerz, 1992), quello di un contesto metropolitano caratterizzato da una grande densità di popolazione, che consente il realizzarsi di alcuni fenomeni di organizzazione sociale. La "massa critica" offre l'ambiente adatto a quell'apertura necessaria all'organizzazione della diversità, apertura che impedisce una chiusura fra settori, gruppi e circoli distinti, chiusura che a sua volta si traduce in una compartimentazione del processo culturale. In ambito urbano le strutture di significato collettive - quelle di un gruppo etnico, ad esempio - hanno maggiori possibilità di dar luogo ad una subcultura.

Culture e globalizzazione

Il dibattito sulla cultura nel mondo verte sempre più sulla perdita di integrità delle culture nazionali, l'impatto della comunicazione via satellite, la nuova diversificazione culturale che si crea all'interno dei confini nazionali via via che ai nativi si aggiungono emigranti e rifugiati. Le entità che per abitudine definiamo culture divengono sempre più simili a subculture all'interno di un'entità più ampia determinata dal processo di globalizzazione.

L'idea di globalizzazione nelle scienze sociali ha sempre presupposto una visione asimmetrica, facendo uso di opposizioni quali centro e periferia, metropoli e satelliti (Wallerstein, 1974, it. 1978; Shils, 1975, it. 1984). I centri culturali del mondo non sono però sovrapponibili con i centri politici ed economici, salvo per il caso degli Stati Uniti. Il processo culturale mondiale presenta comunque una organizzazione della diversità molto più complessa di quanto non si possa rappresentare mediante una struttura centro-periferia, in cui pochi centri concentrano tutte le funzioni; va inoltre considerata la capacità di risposta delle periferie, che si traduce nell'influenza del Terzo Mondo sull'occidente, per quanto attualmente l'asimmetria costituisca la norma.

Il processo di globalizzazione comporta anche un altro meccanismo: la mobilità. Per quanto concerne il fenomeno dell'immigrazione, si è abituati a partire dal presupposto che la gente si sposti in un altro paese per restarvi, dimenticando a lungo andare il luogo di origine. In realtà però gli espatriati tendono a mantenere i contatti con i luoghi di provenienza, e se possibile vi ritornano con regolarità, alcuni definitivamente. Quando gli individui portano con sé il proprio bagaglio culturale in un altro luogo, è probabile che la loro prospettiva cambi, a seconda di come si inseriscono in altre combinazioni di circostanze pratiche e correnti di significato.

Anche i messaggi dell'apparato culturale sono diversi (Hannerz, 1992), sia che esso ignori la presenza dei nuovi venuti sia che li riconosca come segmento di mercato o come clientela per il welfare. Un tale trattamento speciale può fungere da temporaneo cuscinetto culturale per i gruppi di immigrati.

1.2 Inquadramento e ipotesi metodologiche: etnia, cittadinanza, integrazione

1.2.1 - Definizioni

Definiremo una serie di termini - etnia, cittadinanza,... - che stanno alla base di ogni discorso relativo alle politiche e alla pianificazione dei fenomeni dell'immigrazione.

Etnia

Gruppo di abitanti che parla la stessa lingua, pratica la stessa religione e si riferisce alla stessa cultura. Più specifico del termine di nazionalità, è anche più neutro dei termini che alludono all'aspetto fisico (neri, asiatici,...) e quindi assumono facilmente un connotato razzista.

Diritto di sangue (Ius Sanguinis)

Norma in base alla quale la nazionalità si trasmette dai genitori ai figli indipendentemente dal loro luogo di nascita.

Esempio: in Germania, i discendenti degli emigranti tedeschi tra XVI e XIX secolo in Russia, Ungheria, Romania possono entrare in Germania come Aussiedler senza essere considerati come immigrati stranieri se sono in grado di fornire le prove della loro origine tedesca; al contrario, un giovane turco nato in Germania da genitori turchi non può diventare tedesco se non obbedendo a regole precise di naturalizzazione (8 anni di residenza, 4 anni di studi in Germania, abbandono dell'altra nazionalità).

Diritto di suolo (Ius Soli)

Norma in base alla quale il figlio di genitori stranieri acquisisce alla nascita la nazionalità del paese in cui nasce.

Si tratta di un sistema piuttosto diffuso in Europa e presente negli Stati Uniti, che viene però sempre più sottoposto a restrizioni: ad esempio alla condizione che il genitore debba essere anch'egli nato nel paese considerato, o che debba essere naturalizzato, o che la nazionalità debba essere richiesta o confermata al compimento della maggiore età.

Cittadinanza

Qualità giuridica di un abitante di uno Stato che ne possiede la nazionalità e che vi esercita dei diritti (tra cui il diritto di voto) e dei doveri (fiscali e militari).

Nazionalità

Legame giuridico che unisce una persona al suo Stato.

In Francia, la nazionalità è stata dal XIX secolo la condizione essenziale per possedere la cittadinanza, prassi messa in discussione con il diritto di voto previsto per gli stranieri comunitari dal trattato di Maastricht.

Integrazione

Processo in cui gli immigrati si conformano alle leggi, ai diritti e doveri del paese d'accoglienza ma conservano alcune tradizioni proprie.

Assimilazione

Atteggiamento degli immigrati per identificarsi il più possibile al modello della popolazione autoctona; essa comporta in genere l'abbandono degli usi di maggiore visibilità, l'adozione della lingua locale anche in ambito familiare, il cambiamento nell'uso dei nomi propri per i figli, la celebrazione delle feste locali.

1.2.2 - Regimi di tolleranza

Appare utile passare in rassegna quelli che possono essere definiti "regimi di tolleranza" apparsi in diversi ambiti storici e geografici nel mondo occidentale, vale a dire sistemi politici in cui gruppi etnici, nazionali e linguistici differenti hanno potuto convivere pacificamente lungo archi temporali significativi. Una tale rassegna permette da un lato di collocare criticamente alcuni termini del discorso su politiche e immigrazione, dall'altro di valutare ipotesi e proposte di politiche future in un'adeguata cornice storica e interpretativa.

Non si prende evidentemente in considerazione la tolleranza politica, ma la tolleranza che ha per oggetto differenze culturali, religiose e di modi di vita. Va premesso che la coesistenza pacifica di gruppi e/o individui non implica la tolleranza di ogni differenza reale o possibile.

La coesistenza pacifica può assumere forme politiche molto differenti, forme che hanno differenti implicazioni nelle concrete interazioni tra individui. Non vi è un principio comune che governi l'insieme dei regimi di tolleranza (Walzer, 1997, it. 1998); ognuno di essi va dunque contestualizzato nel suo ambito spazio-temporale, nella sua dimensione storica e culturale.

Non si può affermare a priori, ad esempio, che un assetto più favorevole alla sopravvivenza dei gruppi piuttosto che alla libertà degli individui sia necessariamente inferiore a uno che anteponga la libertà alla sopravvivenza del gruppo. Né si può affermare a priori che la neutralità dello stato e l'associazione volontaria siano il solo modo, o il modo migliore, per affrontare il pluralismo religioso ed etnico, come è avvenuto per le comunità protestanti presenti in alcune società: si deve dimostrare la validità del modello in diversi contesti. Ma un bilancio critico dei vari regimi di tolleranza - sia nelle versioni teoriche che in quelle reali - è utile perché porta ad alcuni risultati teorici interessanti. Walzer (1997) individua in Occidente cinque diversi assetti politici che hanno favorito la tolleranza, che rappresentano cinque modelli di società tollerante: gli imperi multinazionali, le società internazionali, le confederazioni, gli stati nazionali, le società di immigrati.

Imperi multinazionali

Comprendono i grandi imperi dall'antichità al XX secolo, sino all'Unione Sovietica. Nei grandi imperi dell'antichità - Persia, Egitto dei Tolomei, Roma - i vari gruppi costituiscono comunità autonome o semiautonome di natura politica o giuridica come pure culturale e religiosa, che si autogovernano in un'ampia gamma delle loro attività. Tali gruppi non hanno altra scelta che quella di coesistere l'uno accanto all'altro, poiché le loro interazioni sono governate dai burocrati imperiali sulla base di un codice - nell'impero romano lo *jus gentium*, concepito per mantenere un minimo di equità - senza interferire con il funzionamento interno delle varie comunità autonome. Gli imperi multinazionali dell'antichità tollerano dunque modi di vita diversi e possono considerarsi regimi in cui vige la tolleranza.

Gli imperi riconoscono i gruppi, non gli individui. Nei regimi imperiali la sopravvivenza delle varie comunità non dipende dall'accettazione ufficiale (o da parte delle altre comunità) della differen-

za, ma dalla tolleranza ufficiale; e se i funzionari imperiali a volte seguono la politica del divide et impera, essi si trovano a sfruttare divisioni che già esistono. Storicamente, il regime imperiale è stato lo strumento più efficace per assorbire le differenze e facilitare o imporre la coesistenza pacifica. Qualunque sia la natura delle varie autonomie, il regime che le incorpora è autocratico, e a volte repressivo; ma un governo imperiale consolidato molto spesso è tollerante proprio perchè autocratico nel senso più pieno, perchè ugualmente lontano da tutti i gruppi sottomessi e quindi non vincolato dagli interessi di alcuno (Walzer, 1997).

L'autonomia imperiale tende a chiudere gli individui nelle comunità di appartenenza, vale a dire in un'unica identità etnica o religiosa. Tollera i gruppi, le loro strutture d'autorità interne e le loro pratiche consuetudinarie, ma non la libera circolazione degli individui. Tali gruppi o comunità incorporate negli imperi sono in genere chiuse - poiché si riferiscono a un particolare modo di vita e ad una specifica versione dell'ortodossia religiosa - e severe nei confronti degli individui per qualche aspetto devianti. Questi ultimi si sposteranno generalmente nella capitale dell'impero, che diverrà così uno spazio liberale e tollerante come furono Roma, Baghdad, Vienna capitali dei rispettivi imperi. Tutti gli altri, coloro cui non è possibile trasferirsi, vivranno in quartieri o distretti omogenei, occupati dalla comunità di appartenenza, adeguandosi alle regole imposte da quest'ultima. Potranno mescolarsi agevolmente con le altre comunità solo in spazi neutrali, come il mercato o il tribunale imperiale.

Nei casi in cui la convivenza è stata particolarmente proficua oltre che pacifica - come Alessandria sotto il dominio dei Tolomei, in cui convivevano greci, ebrei ed egiziani - essa ha dato origine a importanti sviluppi commerciali e intellettuali.

Un assetto di regime imperiale fondato su una distinzione delle comunità su base esclusivamente religiosa è il sistema ottomano dei millet. In questo caso la religione ufficiale era l'islam, quindi l'autorità imperiale non praticava la neutralità religiosa, ma le altre tre comunità religiose (greci ortodossi, armeni ed ebrei) si organizzavano autonomamente, esercitavano il controllo legale sui propri membri e avevano, tra loro, pari diritti; dovevano inoltre sottostare alle stesse limitazioni nei confronti dei musulmani (per es. riguardo ai matrimoni misti).

Nel XX secolo scompaiono l'impero ottomano e l'impero austro-ungarico e, recentemente, l'ultimo degli imperi, l'Unione Sovietica. L'autonomia delle istituzioni, l'intangibilità dei confini interni, le capitali cosmopolite sono scomparse per lasciar spazio alla concezione moderna della sovranità nazionale. Tale sovranità comporta però anche l'appartenenza alla società internazionale.

La società internazionale

Ha rappresentato sino a tempi recenti più un obiettivo che una realtà concreta. Non si fonda su un regime comune, ma rappresenta comunque un regime, sebbene molto debole in quanto tale, di tolleranza.

La tolleranza è una caratteristica della sovranità: ciò che accade dall'altra parte della frontiera, non ci riguarda. I patti sottoscritti da diplomatici e statisti con omologhi di paesi in cui non vengono pienamente rispettati i diritti umani, non sono altro che atti di tolleranza: si riconosce l'indipendenza politica e l'integrità territoriale di un altro paese in quanto membro della società internazionale, nella convinzione che il cambiamento debba risultare da un lavoro e un progresso locale.

I limiti della sovranità - quindi dell'indipendenza politica e dell'integrità territoriale - si trovano nella dottrina giuridica dell'intervento umanitario: non sono tollerati gli atti e le pratiche che offendono la coscienza dell'umanità. Ma l'intervento umanitario è volontario, e raramente si trovano ragioni aggiuntive per intervenire.

Le confederazioni

Lo stato confederale - binazionale o trinazionale - è un erede diretto dell'impero multinazionale perchè mira a mantenere la coesistenza di tipo imperiale senza la distanza che ha reso i burocrati imperiali degli amministratori in genere imparziali. Nella federazione non vi è più un unico potere trascendente che tollera i vari gruppi: qui essi devono tollerarsi reciprocamente e confrontarsi tra loro per concordare un assetto istituzionale e delle istituzioni. In una confederazione vi è o la prevalenza di un gruppo sugli altri, o un'approssimativa uguaglianza tra i gruppi, ognuno sicuro della propria collocazione e tollerante verso gli altri gruppi.

Il pericolo che suscita timori e innesca la disgregazione di questo tipo di regime è che esso si trasformi in uno stato nazionale qualunque, in cui uno o due gruppi sono destinati a divenire altrettante minoranze.

Gli stati nazionali

In essi, in luogo dei due o tre gruppi costitutivi delle confederazioni, si ha un unico gruppo che prevale in tutto il paese, è artefice della vita pubblica e tollera le minoranze nazionali o religiose.

2 Mappa europea dell'immigrazione

2.1 - *Evoluzione storica, caratteristiche e teorie*

Il fenomeno migratorio in Europa – verso l'Europa – va inserito nella più vasta dinamica migratoria internazionale. La globalizzazione del processo migratorio ha determinato, negli ultimi anni, lo sviluppo di una fitta trama di scambi tra aree anche molto distanti tra loro; sarà significativa allora l'analisi della provenienza dell'immigrazione.

L'Europa ha rappresentato storicamente, tra la fine del XVIII secolo e inizio del XX, il primo serbatoio di lavoro e di immigrati cui hanno attinto i nascenti poli industriali europei ed extraeuropei. Ma già allo scoppio del primo conflitto mondiale in alcuni paesi europei la bilancia migratoria stava mutando di segno: Francia, Svizzera e Germania si erano trasformati in paesi utilizzatori di lavoro immigrato.

Con la fine della seconda guerra mondiale tutta l'Europa centro-settentrionale si trasforma in area di immigrazione dai paesi dell'Europa meridionale, mentre l'est europeo, oltre la cortina di ferro, non partecipa a queste dinamiche. Nel periodo postbellico la crescita delle economie europee è supportata dunque da un flusso sud-nord di forza lavoro. Questa fase si conclude alla metà degli anni '70, quando i paesi di immigrazione introducono dei provvedimenti legislativi - le "politiche di stop" - per ridurre gli ingressi di manodopera straniera e favorire i rientri (Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia*, 1998).

Negli ultimi vent'anni la società mondiale è entrata in una nuova fase, spesso chiamata postindustriale o postfordista, in cui si è verificata la caduta del muro di Berlino e la fine dell'equilibrio bipolare di Yalta. Le tendenze principali di questo periodo (Castles e Miller, *The Age of Migration*, 1993) si possono riconoscere nei seguenti fattori:

- i cambiamenti nelle strategie di investimento, con crescente esportazione di capitali dai paesi sviluppati e creazione di industrie manifatturiere in aree precedentemente sottosviluppate;
- la rivoluzione microelettronica, che ha ridotto il bisogno di lavoro manuale nell'industria;
- l'erosione delle tradizionali occupazioni manuali qualificate nei paesi sviluppati;

- l'espansione del terziario, con la domanda concentrata sui lavori ad alta e bassa qualificazione;
- la crescita dei settori informali nelle economie sviluppate;
- la precarizzazione del lavoro, con l'aumento dei lavori part-time e dell'insicurezza delle condizioni di lavoro;
- la crescente differenziazione delle forze di lavoro per genere, età ed etnia.

Questo insieme di fattori ha determinato un ridisegno della geografia delle migrazioni internazionali, collegato ad una profonda trasformazione dei fattori attrattivi e repulsivi per i migranti. Nuove aree d'esodo si sono aggiunte e a volte hanno sostituito quelle precedenti, nel generale processo di moltiplicazione dei nessi tra aree diverse, anche molto distanti, che la sempre maggiore globalizzazione dell'economia ha comportato. Questo processo implica il forte aumento delle cause espulsive di popolazione: la crisi economica, politica, demografica che ha investito gran parte dei paesi in via di sviluppo ha provocato la crescita dell'emigrazione.

Nei paesi sviluppati, i paesi d'arrivo, è mutata allo stesso tempo la funzione della forza lavoro immigrata: da funzione di riequilibrio "quantitativo" dei mercati del lavoro in corrispondenza a un aumento dell'offerta di lavoro, si è passati a un ruolo "qualitativo", in cui gli immigrati riempiono i vuoti presenti in specifici comparti lavorativi, vuoti che si manifestano anche in situazioni in cui è alto il tasso di disoccupazione. Alcuni studiosi si chiedono se questi spazi occupazionali potranno mantenersi di fronte all'aumento della disoccupazione - anche in presenza di crescita della produzione - causato nei paesi sviluppati dalla rivoluzione microelettronica e dalla concorrenza dei paesi con più bassa remunerazione del lavoro (Bonifazi, 1998).

Le migrazioni internazionali si modellano quindi in relazione all'evolversi dei sistemi sociali ed economici: la globalizzazione ha comportato l'allargamento delle aree migratorie. Tra le aree di partenza si inseriscono ora anche l'Europa orientale e l'Africa centrale; e tendono a venir meno i legami di dipendenza - ex colonie o prossimità geografica - che in passato indirizzavano in modo preciso e spesso univoco i flussi delle migrazioni internazionali. Inoltre la tradizionale distinzione tra paesi d'immigrazione temporanea e permanente sta perdendo efficacia nell'interpretazione dei fenomeni migratori. Ne risulta il definirsi di una serie di "linee di frattura", attraverso i continenti o gli spazi geografici, tra Nord e Sud e tra Est e Ovest, per cui si contrappongono aree sovranazionali a diverso livello di sviluppo (Golini e Bonifazi, 1987; Bonifazi, 1998). I flussi migratori avvengono oggi in un contesto in cui, mentre nei paesi d'origine sono aumentati i fattori espulsivi - demografici, eco-

nomici, sociali e politici - nei paesi di destinazione (tradizionale o possibile) è fortemente diminuita la domanda esplicita di immigrati. Si è dunque verificato un adattamento alle nuove tendenze, con il crearsi di nuove tipologie di migranti; in particolare si assiste a:

- un aumento delle migrazioni temporanee, o almeno impostate come tali;
- un aumento della componente femminile nei flussi migratori;
- politiche di immigrazione sempre più restrittive, che insieme al ruolo crescente delle istituzioni nella gestione del fenomeno, hanno favorito i ricongiungimenti familiari, uno dei pochi canali di immigrazione legale ancora aperto;
- aumento dei rifugiati e delle migrazioni illegali.

Complessivamente, i cambiamenti nelle migrazioni internazionali negli ultimi vent'anni si strutturano intorno al ruolo determinante delle politiche, sia dei paesi di arrivo che dei paesi di partenza. Nei paesi di partenza sono spesso le politiche la causa dell'emigrazione. Nei paesi di arrivo le politiche in tema di immigrazione - risultante delle diverse tendenze dei vari gruppi sociali - hanno ormai un ruolo che per certi aspetti supera la portata oggettiva del problema. E nei diversi ambiti nazionali, il modo di affrontare l'immigrazione e di costruire le politiche e le modalità di inserimento degli immigrati si presenta in modo diverso a seconda di come si sono configurate le diverse identità nazionali.

2.2 - L'approccio delle scienze economiche e sociali al fenomeno migratorio

Il mutamento nelle politiche dell'immigrazione avviato alla metà degli anni '70 e consolidatosi durante gli anni '80 con una progressiva limitazione degli ingressi da parte dei paesi di destinazione, ha avviato le scienze sociali a considerare il fenomeno nella sua complessità, in modo interdisciplinare. In particolare dagli anni '70 si è ritenuto che un approccio sistemico permettesse di tener conto degli aspetti dinamici del fenomeno migratorio internazionale (Kritz, Lim e Zlotnik, *International migration system. A global approach*, 1992). Una lettura spaziale dei processi di mobilità ha portato a definire il concetto di "spazio migratorio" (Simon, *L'espace des travailleurs Tunisiens en France*, 1979) come luogo fisico che contiene, oltre ai flussi migratori, anche tutti gli altri legami economici ed umani ad essi collegati.

La perdita di centralità della dinamica dei mercati del lavoro nell'indirizzare i flussi ha imposto una riconsiderazione del fenomeno,

e ha fatto attribuire un peso maggiore ai fattori demografici, sociali e politici, oltre ai fattori di tipo "informativo" efficaci ormai anche tra aree lontane.

Si è così definito un approccio basato sull'analisi delle interrelazioni tra spostamenti internazionali di popolazione e flussi e scambi di altra natura (economica, istituzionale, politica, culturale, linguistica, informativa, etc.) che formano altrettante reti, che esistono ed interagiscono a diversi livelli di contesto e aggregazione (individuale, familiare, comunitario, nazionale, internazionale). In questo quadro più ampio vanno collocati i risultati della teoria economica neoclassica - la migrazione è una risposta alle differenze salariali esistenti tra i mercati del lavoro - della *new economics of migration* - in cui l'attenzione non si limita più ai singoli individui, ma si considera la strategia dei sistemi familiari nei confronti dell'emigrazione, vista spesso come un fattore di diversificazione dei rischi. Ma in questo quadro sono meglio collocate anche le ipotesi macrostrutturaliste della segmentazione del mercato del lavoro - i flussi migratori sono il risultato di una specifica domanda di lavoro prodotta dalle moderne società industriali - e le ipotesi legate alla teoria del sistema mondo, per cui i flussi di popolazione sono effetto della nascita di un unico mercato mondiale e della penetrazione del capitalismo nelle società non capitalistiche. Le reti migratorie, intese come gruppi di legami sociali fra migranti e non migranti, formati sulla base della parentela, dell'amicizia e di un'origine comune, divengono allora elemento essenziale di una visione dinamica del processo migratorio. Le reti favoriscono lo sviluppo dei flussi perché ogni nuovo migrante riduce i costi di migrazione, inducendo altri a migrare.

Vi è anche un altro elemento di cui tener conto nell'analisi dei flussi migratori: questi tendono ad assumere una loro ragione e forza in virtù dei cambiamenti da essi stessi indotti in contesti di partenza e di arrivo: se nelle aree di partenza si consolida un "cultura della migrazione", nei paesi di arrivo si sviluppano delle economie etniche e alcune attività si attestano come "lavori per immigrati". Si tratta di un fenomeno di divaricazione tra i diversi settori del mercato del lavoro, particolarmente accentuata nelle *global cities*, che attira immigrati. A più lungo termine, però, il processo di sviluppo tende a ridurre la migrazione e a trasformare i paesi di emigrazione in paesi di immigrazione (Bonifazi, op. cit., 1998).

Il fenomeno dell'immigrazione in o da un singolo paese può essere letto in modo molto più completo nell'ambito delle dinamiche del sistema migratorio internazionale. In primo luogo vanno dunque analizzati gli squilibri demografici, economici e sociali tra aree geografiche.

Nel contesto odierno, in cui gli squilibri nelle condizioni socio-economiche da un'area all'altra del mondo sono molto rilevanti ma in cui vi è anche un'integrazione crescente, le migrazioni costituiscono il canale attraverso cui il lavoro può operare una sua ridislocazione spaziale. Ma nello stesso tempo i cambiamenti in atto – soprattutto il trasferimento di larghe quote di produzione di molti settori industriali dai paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo – tendono a modificare i meccanismi e i flussi del sistema migratorio, a respingere anziché richiamare manodopera, ad acuire anziché ridurre gli squilibri. Le prospettive future – poiché la contrazione demografica dei paesi sviluppati non porterà necessariamente in futuro alla richiesta di manodopera immigrata – dipendono non solo dal sistema economico, ma anche dalle scelte politiche che verranno prese a livello nazionale e a livello internazionale.

3 Gli organismi sovranazionali e il trattamento giuridico dell'immigrazione

3.1 - Convenzioni internazionali

Vi sono tre fonti internazionali che riguardano direttamente la condizione e il trattamento giuridico dell'immigrato: si tratta della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati e due convenzioni dell'O.I.L.

La Convenzione di Ginevra del 1951 definisce lo statuto dei rifugiati, evidenziando i rischi di persecuzione in cui la persona incorre nel proprio paese, i suoi diritti nel paese d'accoglienza – che consistono nell'essere trattato come gli altri stranieri, ma con maggiori garanzie contro i rischi di espulsione – e i suoi doveri. Il Protocollo di New York del 1967 ha ribadito i punti principali della Convenzione di Ginevra. Questi due testi sono molto più precisi nel definire i criteri per definire un rifugiato e i suoi diritti, di quanto non lo sia l'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (1948), che recita: “di fronte alla persecuzione, ogni persona ha il diritto di cercare asilo e di beneficiare dell'asilo in altri paesi”. Anche se l'articolo 14 non limita la persecuzione a quella attuata dal solo governo al potere nel paese di provenienza del rifugiato, esso rimane vago sull'obbligo degli altri paesi di concedere asilo. Se il rifugiato ha dei diritti, deve anche trovare un luogo in cui farli valere.

Le due convenzioni dell'OIL, Organizzazione Internazionale del Lavoro, cui l'Italia ha aderito, risalgono al 1949 e al 1975. La Convenzione OIL n. 97/1949 sulle migrazioni per motivi di lavoro, cui l'Italia ha aderito nel 1952, stabilisce la parità di trattamento del lavoratore migrante rispetto al cittadino in materia di condizioni di lavoro (retribuzione, orari di lavoro e straordinari, età minima di impiego, apprendistato e formazione professionale). In base all'art. 8 par. 1 il lavoratore migrante regolarmente ammesso non può essere rimpatriato né allontanato verso lo stato di provenienza per il solo fatto di essere incapace di ottenere un'occupazione in ragione di una malattia o infortunio (invalidità) contratti successivamente all'ingresso del paese di immigrazione, a meno che non lo preveda un accordo internazionale cui lo Stato aderisca.

La Convenzione OIL n. 143/1975 sulle migrazioni abusive e la

parità di trattamento dei lavoratori migranti, cui l'Italia ha aderito nel 1981, stabilisce la parità di trattamento del lavoratore migrante rispetto al cittadino di un paese firmatario, in materia di accesso al lavoro e di libera scelta dell'occupazione. In base all'art. 8, la perdita del posto di lavoro non può di per sé comportare la revoca del permesso di soggiorno posseduto dallo straniero.

Esiste inoltre una Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, approvata dall'Assemblea Generale ONU il 18 dicembre 1990, ma non ancora entrata in vigore perchè non ha raggiunto l'adesione del numero minimo di 20 stati aderenti (sono solo 11 finora, in Europa la sola Bosnia-Erzegovina). La scarsità di adesioni è dovuta al fatto che la Convenzione è molto innovativa e vincolante per gli stati aderenti, e non solo in termini di formulazioni di principio. Per la prima volta in uno strumento ONU si dà una definizione di "lavoratore migrante" che non distingue regolare e irregolare e assegna anche a quest'ultimo una serie di diritti essenziali. Inoltre il lavoratore migrante non è più considerato come avulso dai suoi legami familiari, che nel paese di accoglienza devono essere tenuti in considerazione nell'ambito del lavoro, della residenza, nei casi di detenzione e in caso di responsabilità verso minori.

In Italia, la L. 40/98 rispetta in modo quasi integrale gli standard di trattamento del migrante previsti da questa convenzione, e tuttavia il nostro paese non vi ha ancora aderito.

3.2 - Trattati europei

Tutti gli sviluppi normativi e delle politiche dell'immigrazione nei diversi paesi europei vanno letti alla luce degli accordi internazionali che vincolano i paesi dell'UE in materia di ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari. Oltre agli accordi interni, stipulati tra i paesi membri dell'Unione, esistono accordi stipulati dalla Comunità con stati terzi, accordi la cui disciplina prevale sulla normativa nazionale.

Il Trattato di Roma del 1957 ha posto il principio del libero scambio commerciale e della libera circolazione e libertà di residenza tra i paesi membri. Dunque vi è già contenuta implicitamente la politica europea nei confronti del fenomeno migratorio: aperta ai cittadini europei, restrittiva per i migranti da altri paesi. Ma se il libero spostamento dei turisti si realizza facilmente, è solo grazie al Trattato di Maastricht del 1991 - con cui è nata l'Unione Europea - che si è reso concretamente possibile l'insediarsi di cittadini euro-

pei in altri paesi comunitari: infatti, un'armonizzazione degli studi e dei diplomi ha permesso di regolare le condizioni di insediamento e di lavoro dei professionisti al pari di quelle degli agricoltori, sebbene l'assunzione di personale negli enti resti ancora una prerogativa nazionale dei singoli stati membri.

L'Accordo di Schengen integra il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, in materia di cooperazione e coordinamento delle discipline relative al controllo e all'attraversamento delle frontiere.

L'accordo, nato nel 1985 tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi aveva inizialmente come scopo principale l'agevolazione della libera circolazione dei rispettivi cittadini e dunque la soppressione di controlli alle frontiere tra gli stati firmatari. Una convenzione applicativa siglata nel 1990, articolata in 142 articoli, precisa le applicazioni: il controllo è rinforzato alle frontiere esterne dello spazio, si prevede l'armonizzazione delle politiche di rilascio dei visti e del diritto d'asilo, e la cooperazione delle forze di polizia, giustizia e amministrazione. Nel marzo 1995 un nuovo accordo entra in vigore in uno spazio allargato alla penisola iberica.

In seguito alcuni episodi spezzano questa unità d'azione:

- nel giugno e luglio 1996, la Francia fa scattare la clausola di salvaguardia e ristabilisce un controllo stretto alle frontiere nel quadro della lotta al terrorismo.
- nel 1996, ci si rende conto che nell'accordo le procedure di estradizione intracomunitarie non sono sufficientemente precise. Nasce un contenzioso tra il Belgio e la Spagna in seguito a una domanda d'extradizione di persone sospettate di essere membri dell'ETA.
- nello stesso anno, appaiono altre divergenze: la Germania ha incluso il Senegal tra i paesi a democrazia poco sicura, mentre la Francia non lo ha fatto; quindi un senegalese che domandasse lo statuto di rifugiato in Francia sarebbe respinto, mentre il suo caso sarebbe considerato più favorevolmente in Germania, ma il senegalese è francofono e si dirige piuttosto verso la Francia, la quale respingendolo gli chiude tutte le porte dello spazio comunitario di Schengen.

Nel 1997, lo spazio comunitario si allarga. L'Italia entra a far parte dello spazio di Schengen dall'ottobre 1998. Dal dicembre 1999 aderiscono all'UE e a Schengen anche Svezia, Finlandia e Danimarca (accordi esecutivi dal 1999); essi però sono già legati da accordi particolari con Norvegia e Islanda, paesi non comunitari ma coinvolti in tal modo nello spazio di Schengen. In base ad accordi di cooperazione, sono stati quindi eliminati i controlli alle frontie-

re tra questi due paesi e quelli aderenti a Schengen. Oggi i membri dell'UE che non aderiscono a Schengen sono soltanto Gran Bretagna e Irlanda. Il trattato di Amsterdam prevede l'adesione a Schengen di tutti i paesi UE salvo Gran Bretagna e Danimarca.

L'Accordo di Schengen disciplina la libera circolazione di soggetti provenienti da paesi extracomunitari, per realizzare il coordinamento e l'uniformità a livello europeo. Vengono eliminati i controlli alle "frontiere interne" fra i paesi contraenti, e conseguentemente si spostano i controlli alle "frontiere esterne"; vengono coordinate e armonizzate le norme in materia di repressione e lotta all'immigrazione clandestina di stranieri extracomunitari; viene istituito un coordinamento tra i paesi membri, con riguardo alla disciplina sulle formalità e le condizioni di ingresso.

All'art. 10 dell'accordo è stabilito il rilascio del cosiddetto "visto comune" o "visto uniforme", ovvero un visto unico temporaneo (di durata non superiore a tre mesi, in genere turistico) valido per il territorio di tutti gli Stati aderenti. Non è previsto né il rinnovo né la conversione in visto di lunga durata; inoltre non può essere concesso per più di tre mesi ogni sei mesi. Competenti al rilascio del visto sono le autorità diplomatiche e consolari dei paesi oggetto di destinazione. Tale rilascio deve essere poi motivato, con ragioni di viaggio, transito etc. Se il periodo indicato è superiore a tre mesi, l'art. 18 prevede il rilascio del visto "nazionale" da parte dei singoli stati membri, con le modalità attuative delle singole legislazioni interne, ma il possesso di tale visto consente comunque il transito dai territori degli altri paesi aderenti, verso il paese che lo abbia rilasciato.

Perno del sistema è il S.I.S., Sistema Informativo Schengen: esso contiene un elenco di nomi di extracomunitari che non possono fare ingresso in nessun paese dello spazio Schengen. Tutta una serie di categorie viene iscritta automaticamente nel S.I.S.: tutti gli stranieri che costituiscono, per un qualsiasi paese firmatario, un pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico di quel paese (vi è dunque un notevole margine di discrezionalità); gli stranieri condannati a pene reclusive superiori a un anno; gli stranieri che hanno commesso o manifestato l'intenzione di commettere dei reati. Tutti gli stranieri oggetto di allontanamento o espulsione sono automaticamente immessi nel S.I.S. per tutta la durata della pena.

Nei diversi paesi vi sono poi prassi differenti. In Italia, ogni espulsione vieta il reingresso per cinque anni, quindi implica l'inserimento nel S.I.S. per cinque anni, o per tre anni se viene ottenuta una riduzione davanti al giudice. In Spagna, un extracomunitario non viene automaticamente espulso. In Germania, al contrario, l'espulsione è molto più rapida: se le autorità non hanno la certezza

che, una volta scaduto il permesso di soggiorno, l'extracomunitario ha effettivamente lasciato il paese, vale a dire se non l'ha comunicato ai funzionari preposti alla frontiera, il suo nome viene inserito d'ufficio nel S.I.S.. Si sono verificati numerosi casi di stranieri che hanno lasciato il paese entro i tempi di scadenza del visto e non avendolo comunicato alle autorità competenti, si sono trovati iscritti nell'elenco del S.I.S.. Si tratta di un problema rilevante anche quando un cittadino extracomunitario richiama il rinnovo del permesso di soggiorno: se ottenuto in un altro stato, il permesso non gli viene concesso se prima non è stato acquisito il parere favorevole di quel paese.

L'atteggiamento comunitario di creazione di una regolamentazione uniforme e coordinata del fenomeno dell'immigrazione risale alla proposta della Commissione Europea per l'adozione di una nuova commissione ad hoc, di carattere generale, concernente l'ammissione dei cittadini dei paesi extracomunitari nel territorio degli stati membri.

Il Trattato di Amsterdam, secondo trattato sull'Unione Europea, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore l'1.5.1999, stabilisce una graduale comunitarizzazione delle politiche migratorie e un termine, cinque anni, entro il quale gli stati membri giungano alla formulazione di una politica comune in materia di immigrazione. In base ad esso gli accordi di Schengen, ed il relativo diritto derivato (il cosiddetto *acquis*), le decisioni del Comitato esecutivo e la prassi applicativa che ne deriva, devono essere integrati nell'ordinamento comunitario. Sulla questione dell'asilo, il processo di armonizzazione europea si estenderà non solo alla questione dei rifugiati secondo la convenzione di Ginevra, ma anche a quella sempre più rilevante dei rifugiati accolti in regime di "protezione temporanea".

Entro i prossimi cinque anni, termine fissato dal Trattato di Amsterdam, le questioni relative all'immigrazione dovranno essere passate dal 3° al 1° pilastro, vale a dire al livello delle politiche comunitarie vere e proprie, che devono tradursi in atti giuridici: regolamenti e direttive relativi all'immigrazione. Avremo regolamenti e direttive non solo sugli ingressi di breve periodo (visto uniforme di Schengen, tre mesi) ma anche su quelli di lungo periodo che ora sono ancora lasciati alla sovranità nazionale dei singoli stati, ad esempio con il sistema delle quote come in Italia. Saranno quindi decisi a livello europeo anche le quote e i criteri di ingresso per lavoro. La legge n. 40/98 attualmente vigente in Italia è difforme dagli indirizzi assunti a livello europeo: infatti in base al trattato di Amsterdam, gli stati aderenti a Schengen si sono impegnati ad am-

mettere la verifica di indisponibilità di lavoratori comunitari prima di assumere un lavoratore extracomunitario; si tratta di un criterio che era alla base della legge Martelli del 1990 mentre è in contrasto con le previsioni della legge n. 40/98 che prevede invece la chiamata nominativa.

Il trattato di Amsterdam prevede anche che entro cinque anni vi sia libertà di circolazione nello spazio di Schengen non solo per i cittadini comunitari ma anche per gli extracomunitari soggiornanti regolarmente per motivi di lavoro. Vi è inoltre la volontà di estendere i principi della cittadinanza europea a tutti i cittadini regolarmente residenti, concedendo il diritto di voto alle elezioni comunali e alle elezioni europee, oltre al diritto di petizione che esiste già.

Nel Consiglio Europeo di Tampere (Finlandia) dell'ottobre 1999 i governi europei hanno fissato una scaletta degli interventi previsti dal trattato di Amsterdam. L'Unione attesta di necessitare di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni politiche fondamentali, come quelle del rispetto dei diritti umani e dello sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e di transito. Ciò significa combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. Le politiche europee dovranno quindi tendere a:

- gestire in modo più efficace i flussi migratori in tutte le loro fasi: sviluppando nei paesi di origine e di transito campagne di informazione sulle effettive possibilità di immigrazione legale, adottando misure per prevenire qualsiasi forma di tratta degli esseri umani, concludendo accordi di cooperazione e partenariato con i paesi da cui ha origine l'immigrazione clandestina;
- predisporre un quadro realistico e flessibile per l'ingresso regolato di cittadini da paesi terzi, in connessione con le esigenze del mercato del lavoro in Europa;
- attuare il principio della libera circolazione delle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità, una volta entrate legalmente nel territorio dell'Unione;
- garantire la parità dei diritti e dei doveri dei cittadini dei terzi legalmente residenti con quelli accordati ai cittadini dell'Unione, al fine di garantirne l'integrazione nelle società europee.

Con l'Accordo di Nizza del 2000 è stata adottata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che stabilisce i diritti-doveri dei cittadini dell'Unione Europea; vi si vieta esplicitamente la discriminazione fondata sulla cittadinanza (art. 21), si sancisce il diritto d'asilo secondo la convenzione di Ginevra (art. 18), compreso

il diritto alla protezione e a non essere espulsi verso stati in cui esiste un rischio serio di morte, tortura o trattamenti inumani; si afferma che i cittadini di paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelli di cui godono i cittadini dell'Unione (art. 15).

Un'altra voce di cui si deve tener conto è quella relativa ai richiedenti asilo, il cui statuto e i cui diritti sono stabiliti nella Convenzione di Dublino. Essa fissa i criteri per l'esame dell'istanza di asilo:

- la presenza di familiari del richiedente asilo (coniuge e figli minori, genitore se il richiedente asilo è minorenne), già in possesso della qualifica di rifugiato secondo la convenzione di Ginevra del 1951;
- il possesso di un titolo di soggiorno o di un visto;
- l'ingresso irregolare;
- l'ordine di presentazione delle domande di asilo.

Ma le diverse concezioni giuridiche della figura dell'immigrato e del rifugiato - che si basano sulla nozione di nazionalità -, i fenomeni sociologici, più o meno recenti, di diffidenza e orientati diversamente verso diversi gruppi di immigrati o rifugiati, il contrasto tra diverse esigenze di ambito nazionale, europeo o internazionale rendono problematico il raggiungimento degli obiettivi di omogeneizzazione alla base dell'accordo.

E se la libera circolazione delle merci ha gradatamente potuto realizzarsi, gli accordi sulla libera circolazione degli uomini sono difficili da elaborare e realizzare; inoltre la diffidenza e la chiusura nelle politiche migratorie sembrano imporsi ovunque e anzi oggi costituire un modello anche per i paesi più aperti.

4 Il caso italiano

4.1 - *L'immigrazione straniera in Italia*

L'Italia è stata a lungo un paese di emigrazione: dal 1876 al 1981 sono emigrati oltre 26 milioni di italiani, cui è corrisposto un flusso di ritorno di poco inferiore a 9 milioni di unità dal 1905 al 1981 (Birindelli, 1984). Dal 1981 la tendenza si è molto ridimensionata, sebbene l'emigrazione prosegua verso paesi vicini – soprattutto Germania, Svizzera, Francia, Belgio, Austria – o paesi che ospitano già significative comunità di italiani (Stati Uniti, Brasile, Argentina, Australia). L'Italia si è trovata impreparata di fronte a un rovesciamento della situazione, essendo divenuta di fatto paese di immigrazione senza però che siano cessati i legami con le nostre collettività all'estero che si stimano attorno ai cinque milioni di individui.

A partire dagli anni '70, agli ingressi abituali provenienti dai paesi ricchi - diplomatici, militari Nato, religiosi, uomini d'affari e studenti - si affianca una nuova categoria: un'immigrazione rurale di operai agricoli marocchini e tunisini, dal periodo di permanenza più o meno lungo. Inoltre si assiste al diffondersi di un nuovo gruppo di immigrazione femminile, le collaboratrici familiari provenienti da Somalia ed Eritrea. Negli anni '80, arrivano dalla Cina, Senegal, Jugoslavia immigrati che saranno occupati come studenti, artigiani, commercianti informali, operai o braccianti giornalieri. Dal 1990 il flusso si amplifica e si allarga: gli immigrati provengono dalla vicina Albania come dalle Filippine, dalla Polonia come dall'Egitto. L'Italia entra così a pieno titolo tra i paesi di immigrazione.

Dal 1990 il paese si è dunque trovato al centro di importanti flussi migratori che fino a quel momento l'avevano riguardata marginalmente, e a partire dal 1995 si è trovato anche al centro di polemiche e contestazioni da parte dei partner dello spazio di Schengen in relazione alle misure nei confronti dei flussi di immigrati in transito attraverso il paese.

Nel corso degli anni '90 vengono individuati alcuni elementi che caratterizzano l'immigrazione in Italia:

- l'immigrazione proveniente da paesi comunitari come Francia, Germania, Belgio, Gran Bretagna o dagli Stati Uniti è in parte costituita da parenti o discendenti di emigrati italiani, di ritorno al paese d'origine;
- la popolazione straniera residente è meno numerosa di quanto si

creda, ma è spesso molto visibile a causa dell'aspetto fisico degli immigrati e del loro ruolo nell'economia informale. Ad esempio i braccianti agricoli reclutati come giornalieri sono sempre più spesso clandestini; molte fabbriche di pelletterie delegano parte della produzione a laboratori clandestini, spesso cinesi, di difficile individuazione;

- numerosi immigrati si trovano semplicemente in transito in Italia, e servendosi di un visto turistico per dirigersi in seguito verso altri paesi europei: gli africani tendono a raggiungere la Francia o il Belgio, i curdi vogliono in genere ricongiungersi ai familiari in Germania, Svezia o Norvegia.

Si tratta di una situazione complessa in cui la soluzione politica non è semplice. I governi italiani, trovandosi ad affrontare l'ostilità e la diffidenza dei partner europei, le critiche delle amministrazioni locali più esposte ai flussi migratori e l'opposizione leghista, oltre alle campagne della stampa, si sono trovati a dover emanare durante gli anni '90 una serie di leggi e provvedimenti dettati dall'emergenza, finché non è stata emanata la L. 40/98 che disciplina organicamente i molteplici aspetti della questione.

Le cifre sono importanti per una corretta lettura del fenomeno. Si tratta comunque di cifre con un notevole margine di incertezza, perché è alto il numero di clandestini e di immigrati di passaggio. La stima Istat del 1991, riferita al 1989 e basata anche su un'indagine diretta e di controllo, stimava presenti in Italia 1.144.000 stranieri, di cui 181.000 comunitari e 963.000 extracomunitari. Stime successive attestano una presenza di immigrati variabile: ad esempio nel 1990 (Natale, 1990) un totale tra 1,3 e 1,5 milioni la cifra totale tra regolari e clandestini; un'altra stima (Blangiardo, 1997) valuta al 31 dicembre 1994 il numero di extracomunitari tra 833.000 e 912.000 unità, di cui la percentuale di clandestini si sarebbe potuta stimare intorno al 41-44%. Altre stime (Guarini e Natale, 1996) parlano di valori tra 1.062.000 e 1.420.000 unità.

In ogni caso, una cifra tra 1 e 1,4 milioni di unità corrisponde a un valore percentuale compreso tra l'1,7% e il 2,4% della popolazione italiana (Bonifazi, 1998).

4.2 - Le leggi sull'immigrazione

La normativa italiana riguardante l'immigrazione è stata caratterizzata da una serie di provvedimenti emanati a partire dal 1990; il quadro da essi delineato è stato però notevolmente modificato dalla legge N. 40 del 6 marzo 1998.

Il punto di partenza in tema di immigrazione è l'art. 10.2 della Costituzione, che recita: "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali". Si tratta di una riserva di legge rafforzata in materia di condizione giuridica dello straniero. Il principio è rimasto inattuato fino al 1990, anno in cui viene approvata ed entra in vigore la legge Martelli; sino allora valevano solo le norme di pubblica sicurezza nate in epoca fascista, quindi vi era una grande discrezionalità nel trattamento e nella possibilità di soggiorno di uno straniero.

La nuova situazione di emergenza determinatasi in Italia in seguito alle migrazioni di massa conseguenti agli eventi bellici nell'area balcanica, insieme alle pressioni degli altri paesi UE, ha imposto una ridefinizione e un ampliamento di prospettiva nell'assetto normativo dell'immigrazione verso il nostro paese. L'obiettivo era duplice: disincentivare e punire l'immigrazione clandestina, "premiare" al contrario l'immigrazione regolare garantendo agli stranieri ammessi nel paese un trattamento che entro certi limiti li equiparasse ai cittadini italiani. Alle disposizioni di legge preesistenti, inadeguate rispetto alla nuova ampiezza del problema e del nuovo contesto di riferimento - l'Unione Europea - per evitare un susseguirsi di norme di emergenza, è stata sostituita una nuova legge che affronta organicamente il tema e si pone in una prospettiva di pianificazione degli interventi pubblici.

La legge n. 39 del 28 febbraio 1990, detta "legge Martelli", era caratterizzata da un'ottica centralista, che non coinvolgeva gli enti locali nella gestione dell'immigrazione, e si limitava ad affrontare il problema dal punto di vista dell'ordine pubblico. Tale legge prevedeva la regolarizzazione degli immigrati clandestini lavoratori, escludendo però i lavoratori indipendenti e i lavoratori informali: non tendeva quindi a regolarizzare che pochi casi, e dunque non costituiva certo un fattore di richiamo per l'immigrazione clandestina. Essa sembrava anzi un segno importante per mostrare il fermo atteggiamento dello stato nei confronti del lavoro illegale e dell'immigrazione clandestina, e quindi appariva una buona premessa per l'ingresso dell'Italia nello spazio di Schengen.

La giurisprudenza costituzionale è intervenuta più volte per modificare le norme codificate dalla legge Martelli. Riguardo al processo di espulsione (ad esempio con la sentenza n. 34 del 13.2.1995), è stato sottolineato che l'esigenza di celerità e di effettività non può tradursi in una diminuzione delle tutele previste dalla Costituzione: l'interesse pubblico, infatti, non può mai comportare il sacrificio di valori costituzionali. Di fatto, è stato eseguito solo il 10% delle espulsioni decretate quando era in vigore la legge Martelli.

La legge del 30.11.1993, n. 388 ha autorizzato la ratifica dell'Accordo di Schengen e della Convenzione applicativa dello stesso da parte dell'Italia, ma l'applicazione delle norme è stata più volte rinviata a causa della mancanza di tempestività da parte dell'Italia nell'uniformarsi alle condizioni richieste.

Alla legge Martelli sono seguiti sei decreti-legge per regolamentare la materia dell'immigrazione, che andavano ad integrare la legge stessa:

- il d.l. 18.11.1995, n. 489 ha riscritto la disciplina sul procedimento di espulsione e sulla tutela giurisdizionale, rispetto alla legge Martelli. Inoltre ha fornito un elenco delle ipotesi di espulsione “come misura di sicurezza, come misura di prevenzione su richiesta di parte ovvero adottata dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, ed in via amministrativa”;
- il d.l. 16.7.1996, n. 376 ha eliminato l'obbligo gravante sui cittadini extracomunitari di versare somme per la regolamentazione della loro posizione per offerta di lavoro. Il decreto ha inoltre apportato modifiche alle condizioni relative al ricongiungimento con il coniuge o altro familiare già residente in Italia;
- il d.l. 13.9.1996, n. 477 ha modificato la normativa concernente il soggiorno dei lavoratori stagionali ed ha introdotto la figura del “cittadino extracomunitario collaboratore di giustizia”. Si tratta di una previsione da intendersi come relativa al potere del questore di concedere uno speciale permesso di soggiorno a quel cittadino extracomunitario che “risultasse esposto ad un grave pericolo per aver collaborato, o comunque reso dichiarazioni, durante la fase delle indagini preliminari o in un giudizio penale”;
- il d.l. 17.5.1996, n. 269 contenente “disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini non appartenenti all'UE”, ha affrontato il problema dell'immigrazione essenzialmente con riguardo agli ingressi e alle espulsioni, muovendosi comunque nel solco della legge Martelli;
- la legge 9.12.1996, n. 617, definita come “legge di sanatoria degli effetti”, ha confermato la validità degli atti e dei provvedimenti emanati sulla base dei decreti legge non convertiti, indicando le modalità di salvaguardia di tali effetti. Ha precisato che sono fatte salve le cause di non punibilità e di estinzione dei reati, quelle di esclusione di sanzioni amministrative e civili, e quelle che escludono gli effetti di provvedimenti amministrativi;
- nel marzo 1997, un decreto-legge fa scattare lo stato di emergenza di fronte all'arrivo di oltre 10.000 albanesi, limitando la durata del soggiorno in Italia dei rifugiati e rendendo più rapide le espulsioni.

Infine viene varata la nuova legge-quadro sull'immigrazione, che mette in grado l'Italia di far parte dello spazio di Schengen: i clandestini ora rischiano l'espulsione immediata, mentre gli immigrati legali possono ottenere un permesso di soggiorno illimitato dopo cinque anni di residenza, beneficiano del diritto al ricongiungimento familiare, dell'accesso alla previdenza sociale e sanitaria e all'istruzione obbligatoria. Ma il diritto di voto e di eleggibilità non compaiono nel testo di legge, come era stato proposto nel disegno di legge del 1996.

Le norme dettate dall'Accordo di Schengen vengono applicate pienamente solo a partire dal marzo 1998, quindi il paese ha una deroga di alcuni mesi: in questo lasso di tempo molti richiedenti asilo, curdi soprattutto, sbarcano sulle coste italiane. L'intenzione del governo italiano di esaminare il loro caso per accordare eventualmente lo statuto di rifugiato ha provocato il panico negli altri paesi dello spazio di Schengen, perchè ciò li avrebbe messi in grado di circolare liberamente nell'UE, verso Germania, Francia o Svezia dove sono installati dei loro familiari. I responsabili di molte polizie europee si sono riuniti per concordare una serie di punti, mentre una forte pressione diplomatica è stata esercitata sul governo turco per porre un freno all'esodo verso l'Italia.

L'Italia appare come un membro particolare dello spazio di Schengen non tanto per la sua legislazione, meno lassista di quanto si ritenga negli altri paesi europei, ma per la sua posizione geografica al centro dei flussi migratori dal sud e dall'est, e per la lunghezza delle sue coste, impossibili da controllare in tutta la loro estensione.

La legge N. 40 del 6 marzo 1998 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" si articola in sette titoli, dedicati rispettivamente a:

- Principi generali
- Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato
- Disciplina del lavoro
- Diritto all'unità familiare e tutela dei minori
- Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale
- Disposizioni concernenti i cittadini degli stati membri dell'Unione Europea

Norme finali

Caratteristica della nuova disciplina sull'immigrazione è di aver affrontato l'argomento in modo globale e organico, coniugando una politica dell'immigrazione, disciplinando l'ammissione e il soggiorno

no degli stranieri extracomunitari, e una politica degli immigrati, attinente all'erogazione dei servizi sociali e all'integrazione degli immigrati regolari mediante "adeguate politiche sociali". Tutto ciò inquadrato nell'individuazione del ruolo dei diversi "livelli di governo", e in una valutazione preventiva della "sostenibilità degli ingressi e delle permanenze" e di una loro regolazione mediante la programmazione dei flussi.

Gli enti locali assumono grazie alla L. 40/98 ruoli innovativi e tra loro integrati, grazie a una più razionale ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo. Già in precedenza gli enti locali - soprattutto le regioni - erano di fatto chiamati a ad assumere un ruolo di supplenza nelle politiche di integrazione sociale, culturale e civile degli immigrati extracomunitari. Sono state create così le Consulte per i problemi dell'immigrazione, che in alcune regioni hanno assunto denominazioni anche diverse. Si tratta di organismi a "composizione aperta" in cui rappresentanti delle istituzioni e dei destinatari degli interventi potessero incontrarsi e collaborare per definire al meglio i bisogni degli immigrati.

La produzione normativa regionale ha permesso di garantire in alcuni casi l'accesso ai servizi socio-sanitari, prescindendo dalle condizioni lavorative degli extracomunitari (LL.RR. Emilia Romagna n. 14/90; Campania n. 33/94; Toscana n. 72/90; Umbria n. 18/90) o di facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro attraverso misure incentivanti (LL.RR. Sardegna n. 46/90; Campania n. 33/94; Toscana n. 22/90; Marche n. 3/94). Dunque prima dell'emanazione della legge n. 40/98 l'assenza di una legge statale che regolasse organicamente la materia poneva il problema di una disparità di trattamento a livello locale, con il rischio di una tendenza al sovrappollamento nelle regioni caratterizzate da una politica più solidaristica. La nuova legge sull'immigrazione rappresenta un progresso anche da questo punto di vista, stabilisce una condotta uniforme su tutto il territorio nazionale, anche mediante un complesso di regole volte a orientare gli enti e gli organismi coinvolti. Il regolamento attuativo, di prossima emanazione, consentirà di chiarire meglio il contenuto programmatico degli interventi.

L'art. 3.1 prevede che ogni tre anni il governo approvi e trasmetta al parlamento il documento programmatico concernente la politica dell'immigrazione, predisposto dal presidente del Consiglio dei Ministri "sentiti i ministri interessati, il CNEL, la Conferenza permanente dei rapporti tra lo stato, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza stato-città e le autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale". Il documento programmatico ha per oggetto, ol-

tre all'indicazione dei criteri generali per la determinazione dei flussi, anche le azioni e gli interventi specifici che lo stato intende realizzare in un triennio, anche sulla base di accordi di intesa con gli altri stati membri dell'UE con le organizzazioni internazionali, le istituzioni comunitarie ed eventualmente i paesi d'origine. Il documento è stato pubblicato sulla G.U. n. 215 del 15 settembre 1998.

L'art. 3 introduce anche un nuovo sistema di programmazione degli ingressi fondato sul metodo delle quote, in sostituzione del vecchio sistema di determinazione dei flussi previsto dalla legge Martelli (art. 2). In quel sistema non era chiaro chi fosse effettivamente responsabile della determinazione dei flussi, essendo diversi i ministeri che intervenivano nel procedimento; ne seguiva una disorganicità d'azione e la frequente inosservanza dei termini; la L. 40/98 pone al centro della politica dell'immigrazione il Presidente del Consiglio. Il sistema delle quote consiste nell'indicazione, su base annuale, delle quote di stranieri ammissibili, vincolanti ai fini della concessione di visti di ingresso nel paese. La definizione annuale delle quote non è, però, rigida in quanto è prevista la possibile emanazione di più decreti, in funzione soprattutto delle fluttuazioni di domanda nel mercato del lavoro.

Se il governo con il documento citato (art. 3) attua una programmazione di tipo strategico fissando gli obiettivi primari e i relativi tempi di attuazione, la programmazione operativa è attribuita a stato, regioni, province e comuni, che devono predisporre, nell'ambito delle materie di loro competenza, dei programmi pluriennali ed annuali (art. 43) per concretizzare, in applicazione della legge e del regolamento attuativo, le proprie iniziative attraverso il Fondo nazionale per le politiche migratorie. L'art. 4 sancisce in particolare le norme di principio per le regioni e gli enti locali, per la "promozione di politiche di integrazione".

Nello stesso articolo è prevista l'istituzione dei Consigli territoriali per l'immigrazione, che hanno la funzione di promuovere gli interventi a livello locale volti ad azioni dirette per l'integrazione sociale, economica e culturale degli immigrati. L'art. 44 prevede infine l'istituzione della Commissione per le politiche di integrazione, che ha il compito di predisporre per il governo un rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche di integrazione, e di proporre interventi di adeguamento delle stesse, oltre a rispondere ai quesiti posti in merito dal governo. La Commissione può avvalersi della collaborazione di tutte le amministrazioni dello stato, degli enti pubblici, delle regioni e degli enti locali. Essa rappresenta quindi uno strumento di verifica e monitoraggio delle attività svolte.

Riguardo alle Convenzioni Oil n. 97/49 sulla parità di trattamento dei lavoratori migranti e n. 143/75 sulle migrazioni per motivi di

lavoro, convenzioni cui l'Italia ha aderito, la loro applicazione non è stata semplice né immediata. Sul collocamento obbligatorio (si veda la L. 482/68, poi riformata, e oggi la L. 12.3.99 che entrerà in vigore nel gennaio del 2000) delle "liste protette" (invalidi civili, portatori di handicap fisico e mentale, profughi cittadini italiani, etc.) di lavoratori che devono essere assunti dai datori di lavoro, è intervenuta una sentenza della Corte Costituzionale (sentenza del 30.12.1998, pubblicata il 13.1.1999) che stabilisce che anche i cittadini stranieri in possesso di quei requisiti possono iscriversi nelle liste delle categorie protette, in condizione di parità con i cittadini italiani.

Ma il vero nodo su cui si giocherà la credibilità della legge sull'immigrazione n. 40/98 - che ha come obiettivi la lotta alla clandestinità quindi una più efficace gestione ed eseguibilità delle espulsioni - è la perdita del permesso di soggiorno, riguardo alla quale la legge è in contrasto con l'art. 8 della Conv. OIL 143/75 secondo cui "la perdita del posto di lavoro non può di per sé comportare la revoca di un permesso di soggiorno acquisito". Ciò comporterebbe la possibilità che l'immigrato rimanga disoccupato anche a tempo indeterminato. Nello spazio di Schengen le normative in proposito variano nei diversi ambiti nazionali; in genere la revoca può avvenire se la disoccupazione si protrae oltre un certo limite. Secondo la L. 40/98 (art. 22.9) l'immigrato ha un anno di tempo per trovare un nuovo lavoro, quindi le questure sono obbligate per un anno a rinnovare il permesso di soggiorno. In Francia è stato proposto di ridurre tale periodo a sei mesi, in linea con il parere di una commissione di esperti dell'OIL che lo ha ritenuto sufficiente. Ma la preoccupazione è che queste restrizioni favoriscano il passaggio dalla regolarità alla clandestinità, specialmente in situazioni come quella italiana - ma anche di altri paesi europei - in cui vi è una diffusione notevole di lavoro nero, soprattutto per le categorie meno protette come gli immigrati.

Nel regolamento applicativo della L. 40/98, volto a chiarire molti punti della legge, viene stabilito che la questura ha l'obbligo di rinnovare il permesso di soggiorno a un extracomunitario, ma quest'ultimo entro il termine di un anno dovrà trovare un'occupazione regolare; otterrà un permesso di un anno se trova un lavoro a tempo determinato, di due anni se a tempo indeterminato, e se non lo trova il permesso non può più essere rinnovato. È dunque forte il rischio di respingere moltissimi immigrati nella clandestinità. Lo stesso meccanismo è previsto anche nei confronti di immigrati in condizione di invalidità, dunque nelle liste di collocamento obbligatorio; si pone allora il problema della legittimità giuridica di questa norma, perché essa si trova in contrasto con la convenzione OIL n. 97/49 per cui il migrante non può essere rimpatriato se vi è in-

validità. Si tratterebbe dunque di un regolamento che può essere impugnato perché in contrasto con la normativa internazionale. In ogni caso, il migrante è visto qui solo come soggetto economico, non come soggetto sociale e umano. Un ulteriore problema risiede nel fatto che in base alla Costituzione (art. 10.2) non un regolamento bensì una legge deve disciplinare le modalità per il soggiorno di uno straniero.

Gli orientamenti della legge 40/98 sono stati notevolmente modificati dalla più recente legge sull'immigrazione, la legge 30 luglio 2002, n. 189, detta legge Bossi-Fini. Vi si riconosce un orientamento regressivo rispetto alle norme dei trattati internazionali: in essa infatti la titolarità di diritti dell'individuo viene legata alla prestazione d'opera ed alla forza-lavoro e non al principio di tutela dei diritti umani fondamentali stabiliti dal diritto internazionale. Tale legge vincola la garanzia dei diritti dell'immigrato alla stabilità lavorativa, pur trovandosi in un momento in cui il lavoro diventa sempre più precario e instabile a causa del fenomeno della flessibilizzazione.

La nuova normativa fissa delle quote d'ingresso, vale a dire il numero di stranieri ammessi ad entrare in Italia per lavoro subordinato o autonomo, che il governo è tenuto a fissare annualmente. La domanda di ingresso per lavoro - corredata della documentazione attestante la disponibilità dell'alloggio, il contratto di lavoro e l'impegno a pagare le spese di rimpatrio - deve essere presentata dal datore di lavoro allo Sportello unico che dovrà verificare se non vi sono italiani o europei che possano esercitare quel lavoro. Spetta all'impresa che intende assumerlo reperire un'abitazione per l'immigrato dipendente.

All'immigrato viene rilasciato un permesso di soggiorno di durata variabile a seconda del tipo di contratto di lavoro e comunque non superiore ai due anni (con la legge precedente erano quattro), rinnovabile. In caso di perdita del lavoro, l'immigrato ha sei mesi di tempo (con la legge precedente, un anno) per trovarne un altro. Al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno vengono rilevate le impronte digitali. La carta di soggiorno può essere richiesta dopo sei anni (prima erano cinque). È sempre prevista l'espulsione dello straniero non autorizzato ad entrare o soggiornare in Italia, con divieto di rientro per 10 anni.

Il ricongiungimento familiare diventa ora possibile, di fatto, solo con il coniuge, i figli minori e i figli maggiorenni solo se invalidi totali. Il ricongiungimento con i genitori può avvenire solo a carico e se non vi sono nel paese d'origine altri figli in grado di provvedere al loro sostentamento.

I minori non accompagnati, se presenti in Italia da almeno tre anni e se ammessi per almeno altri due anni in un progetto d'inten-

grazione, possono al compimento del 18° anno d'età convertire il permesso di soggiorno in uno per studio o lavoro.

La legge nazionale dovrà però essere superata in futuro dalla normativa europea di armonizzazione e cooperazione per le "azioni comuni" previste per gli stati membri, secondo gli obiettivi sanciti nel trattato di Amsterdam.

5 Pratiche interculturali in ambito europeo: Francia, Germania, Olanda

Il rapporto fra immigrazione e integrazione è trattato in modo diversificato in Europa a causa della diversità delle tradizioni giuridiche, politiche e culturali. La nozione di servizio pubblico, nella sua relazione con l'immigrazione, esprime una logica che tende ad affermare in grado maggiore o minore il ruolo dello stato attraverso le sue istituzioni centrali o locali.

Il caso francese è un caso particolare in Europa, perché in esso il ruolo dei poteri pubblici nel sistema dell'organizzazione dei servizi che si occupano di immigrazione rimane forte. Non si tratta soltanto di un'eredità che deriva dal peso tradizionale del potere centrale nella vita della nazione: il servizio pubblico esiste anche per riaffermare costantemente il paradigma repubblicano, l'equità e l'uguaglianza. Lo stato afferma così il principio della sua neutralità. Questo ruolo tradizionale è comunque andato in crisi nel corso degli anni '90 in quanto si è spesso rivelata l'incapacità del servizio pubblico a trattare richieste e delle situazioni di persone o gruppi di persone la cui situazione sociale, economica e culturale si allontanava troppo dall'insieme degli altri cittadini. Il fenomeno della disgregazione socioculturale delle banlieues ne è un esempio. È così che il trattamento di queste categorie di popolazione si è spesso realizzato attraverso la creazione di servizi specifici: mantenendo uno statuto pubblico, questi servizi rappresentavano una deroga rispetto al principio di uguaglianza. Inoltre la centralità dello stato in Francia ha sempre avuto l'effetto di indebolire il paesaggio associativo. Solo negli ultimi anni, a causa della crisi sociale e culturale dovuta al deficit di integrazione della popolazione immigrata, un circuito di associazioni ha tentato di riequilibrare l'asimmetria tra la centralità dello stato con i suoi servizi pubblici e il mondo associativo.

Ma va evidenziato come lo stato tenda sempre, in nome del paradigma dell'uguaglianza, a trattare il processo di integrazione attraverso la funzionalità dello stato. È così che fra le nuove istituzioni dello stato si è creato, negli anni '90, l'Alto Consiglio per l'Integrazione e un Sottosegretario per l'integrazione. La filosofia politica che accompagna queste nuove figure si basa essenzialmente su due principi: esercitare il controllo territoriale dello spazio repubblicano, ed evitare le derive di tipo comunitarista. Questo tratta-

mento, però, tende a definire il processo di integrazione come un processo di tipo assimilazionista, indebolendo tutte le questioni interculturali. Il risultato è che spesso le pratiche interculturali in Francia sono focalizzate su un modello etnico, determinando un effetto opposto, quello di creare delle frontiere simboliche fra la popolazione e gli stranieri e determinando così un deficit di cittadinanza.

Di questa situazione in Francia sono esempi sia i quartieri a forte densità di immigrati, che le scuole – dalle medie inferiori a quelle superiori ai licei – si trovano oggi in situazione di crisi e lo stato non riesce a controllare tali fenomeni. Va citato l'esempio di un collegio a Seine St. Denis a Parigi, in cui si trovavano rappresentate oltre 80 nazionalità diverse: la violenza e gli scontri fra i ragazzi impedivano ai docenti di svolgere l'attività didattica, paralizzando l'attività del collegio. Il Ministero della pubblica istruzione inviò nel 1993 un gruppo di sociologi a svolgere un rapporto in vista di un'azione correttiva. Fu creata un'associazione interculturale degli alunni per responsabilizzarli e indurli ad assumere un proprio ruolo in seno al collegio: il problema consisteva da un lato in un forte disagio sociale dovuto all'estrazione socioculturale di questi ragazzi (famiglie di immigrati colpite dalla crisi economica), a dall'altro dipendeva dall'uniformità dei metodi e dei programmi d'insegnamento che impediva l'emergere di identità plurali. La questione identitaria si scontrava con il modello astratto di identità repubblicana. Fu così lanciata l'idea di un ciclo di attività interculturali all'interno del collegio, e la situazione iniziò ad evolversi positivamente.

Ma in Francia si assiste alla trasformazione della metodologia interculturale in politiche interculturali in quanto emanazione dello stato: come se lo stato temesse di venire cortocircuitato dalle iniziative che partono dal basso. Si può affermare che complessivamente il modello francese di integrazione è in crisi, perché lo stato continua ad imporre il suo ruolo di decisore a tutti i livelli. Si tratta di una crisi istituzionale e culturale.

In altri paesi del Nord Europa, invece, dall'organizzazione federale e di tradizione non laica – come la Germania – gli immigrati sono stati sollecitati a rivolgersi ad istituzioni non pubbliche per fruire di un certo numero di servizi. Il governo di alcuni paesi di accoglienza ha designato le istituzioni destinate a rispondere alle domande delle diverse componenti dell'immigrazione.

In Germania questa divisione delle competenze si è attuata su una base religiosa: le chiese sono tradizionalmente preposte a occuparsi di un certo numero di settori, come insegnamento prescolare, aiuto sociale, alloggio. Le istituzioni religiose in Germania

hanno un complesso sistema associativo a rete, e dispongono quindi di una buona organizzazione di mezzi finanziari. Ma la cosa più interessante è che si è assistito a una ripartizione di competenze su base etnica: ad esempio alla chiesa cattolica tedesca è stata assegnata la gestione degli immigrati provenienti dai paesi di lingua neolatina, le chiese protestanti gli immigrati dell'Europa orientale di tradizione ortodossa, mentre per gli immigrati di origine musulmana sono stati nominati interlocutori le organizzazioni dei sindacati operai. Questa ripartizione etnica delle competenze sposta le iniziative interculturali in una direzione comunitarista. Inoltre questa divisione delle competenze scardina il principio di uguaglianza perché non tutte le istituzioni hanno competenze in tutti i settori: ad esempio le organizzazioni sindacali non hanno responsabilità a livello dell'insegnamento prescolare; questo fattore ha reso complicato in Germania l'accesso delle famiglie musulmane a questo tipo di servizio.

Parallelamente alle istituzioni religiose e sindacali, le autorità pubbliche dei diversi Länder hanno incoraggiato le comunità immigrate a svolgere esse stesse un certo numero di azioni per le loro comunità. Spesso questa delega si è limitata ai settori del culto, della cultura e dello sport; ma in alcuni Länder si è estesa anche ad altre iniziative che sono più di competenza pubblica: ad esempio in Baviera un programma completo di insegnamento primario è stato organizzato dalle autorità del Land insieme alle associazioni turche e ai consolati della Turchia. Questi programmi si sono ispirati a ciò che esiste in Turchia, con l'unico vincolo di porre il tedesco come lingua straniera. Questo caso estremo di rispetto della cultura di una comunità immigrata si è rivelato piuttosto negativo: le cifre delle statistiche hanno mostrato che il tasso di insuccesso scolastico dei ragazzi era superiore in queste scuole rispetto alle altre. Ci troviamo qui al cuore stesso della contraddizione, che il servizio pubblico cerca di risolvere quando si rivolge a popolazioni in condizione di disagio.

Una logica che vuole essere troppo attenta a una specificità etnica o culturale rischia di promuovere l'ineguaglianza? Esiste un equilibrio, una via corretta fra un servizio pubblico che concepisce l'uguaglianza come un'astrazione, ma che di fatto esclude tutti coloro che non corrispondono a un modello standard, e un servizio pubblico che volendo rispettare l'originalità socioculturale delle minoranze in realtà le mantiene in una posizione di subalternità nella società in cui esse vivono? In realtà il problema dell'interculturalità o del multiculturalismo pone una questione fondamentale, quella del rapporto fra democrazia e integrazione.

In Germania l'esperienza di Francoforte è antitetica all'esperien-

za di Laender come la Baviera. Negli anni '80 Daniel Cohn-Bendit, allora assessore agli affari multiculturali, decise di creare un ufficio del Comune dedicato alle questioni multiculturali, il celebre AMT fuer Multikulturelle Angelegenheiten. La filosofia sottesa era quella di ristabilire l'asimmetria fra il servizio pubblico e le altre istituzioni preposte a occuparsi di tali questioni. Fu creato un ufficio di una ventina di esperti che lavorano a tempo pieno, di cui la metà è composta da stranieri e l'altra metà da tedeschi. La politica dell'assessorato agli affari multiculturali – Francoforte conta un 30% di popolazione straniera – intendeva diffondere la multiculturalità da un unico settore all'insieme degli altri settori delle politiche sociali, culturali e urbane. Alla fine del mandato di Daniel Cohn-Bendit la direzione dell'Ufficio per gli affari multiculturali fu assunta da Rosy Wolf-Almanasreh, che si esprime in questi termini riguardo ai principi alla base di una società multiculturale:

“Sviluppare una società multiculturale significa, e impone di, imparare a gestire le differenze esistenti, coltivare le attitudini alla mediazione, e vincere il mito dell'omogeneità delle etnie e dei popoli. L'utopia di una coabitazione sempre armoniosa fra tutti gli esseri umani deve trasformarsi in un'utopia produttiva basata sulla diversità, la cui preservazione deve essere il nostro fine. Per quanto riguarda la formazione di una società multiculturale, penso che l'elemento centrale di essa non debba essere unicamente il pluralismo culturale, ma l'uguaglianza dei diritti e delle opportunità per tutti i membri della società. Non si tratta unicamente di definire i diritti delle minoranze, e di costruire una lobby di stranieri, ma di determinare i diritti di ciascuno.”

Ma è in Olanda che le questioni multiculturali hanno avuto uno dei trattamenti più originali: la filosofia politica dominante si appoggia in questo paese su una salda fede nei principi democratici, e su una visione molto pragmatica dell'azione pubblica.

Fino all'inizio degli anni '90, l'Olanda aveva definito una politica dell'immigrazione e dell'integrazione tesa a considerare i bisogni particolari delle minoranze, definendo un certo numero di gruppi nei confronti dei quali lo stato riconosceva una serie di responsabilità specifiche. Così sono stati definiti una quindicina di gruppi minoritari, in rappresentanza di oltre un milione di persone: turchi, rom, rifugiati, bosniaci, etc. Questi gruppi hanno usufruito di aiuti particolari per far valere meglio i loro diritti, ma anche per disporre di diverse possibilità di espressione culturale. Si è individuato in seno a queste comunità minoritarie una nuova figura professionale per aiutarli: i migrantenopbouwwerks, funzionari pubblici specializzati nei riguardi dell'una o l'altra comunità immigrata, che equivalgono ai nostri mediatori culturali, ma con

competenze allargate. A metà degli anni '90 un rapporto di valutazione su questa politica ne ha evidenziato gli effetti perversi: dopo circa dieci anni di permanenza in Olanda, molti immigrati non sapevano ancora parlare l'olandese, e i comportamenti di dipendenza assistenziale si moltiplicavano. Si assisteva inoltre a una preoccupante mancanza di rapporti fra i cittadini olandesi e i membri di queste comunità: nell'ambito lavorativo, nella vita di quartiere, etc. La risposta a queste derive è stata una nuova politica detta del "rinnovamento sociale", che comportava un'azione pubblica a livello di quartiere. L'amministrazione si è avvicinata agli abitanti, focalizzando la sua azione sui quartieri degli immigrati. In questo caso si può parlare di politica interattiva nella gestione della vita di quartiere. Questo programma di rinnovamento sociale dei quartieri prevede un certo numero di assi: impiego, formazione, manutenzione dello spazio abitativo, tempo libero, etc. Questa gestione abbraccia tutti gli aspetti della vita quotidiana: accoglienza degli abitanti, sicurezza, azione educativa, sanitaria e sociale, etc. Il quartiere appare così come uno spazio pubblico di tipo comunitario o collettivo. La comunità non si fonda qui su una divisione identitaria etnica o religiosa, ma sulla densità dei legami che gli abitanti intrattengono con i funzionari di questo servizio pubblico: sono previsti a scadenza regolare incontri per la valutazione delle azioni, e inoltre la dimensione interculturale viene pubblicamente valorizzata chiedendo alle associazioni di immigrati di intraprendere iniziative pubbliche all'attenzione di tutta la popolazione del quartiere: manifestazioni, feste pubbliche che permettono alla comunità di farsi conoscere e di integrarsi nello spazio sociale multiculturale. Questa politica è facilitata dalla decentralizzazione dei servizi pubblici e dal fatto che i comuni hanno in Olanda competenze molto estese: ciò facilita lo scambio quotidiano tra i funzionari e le diverse componenti della popolazione locale. La dimensione interculturale non è qui confinata entro una gestione specializzata, ma è obbligata ad esprimersi entro uno spazio pubblico, in uno spirito di scambio e di condivisione.

6 Per un patto municipale della convivenza multietnica

Significato del legame fra politica d'integrazione e politica urbana

La crisi dei modelli di integrazione secondo lo schema francese dell'assimilazione o secondo quello anglosassone della comunitarizzazione ci impone di ripensare globalmente l'organizzazione del processo di integrazione delle popolazioni straniere, a livello di quartiere, della cintura urbana e dell'intera città, livelli che compongono la nuova geografia urbana.

Si pone oggi la questione di un nuovo approccio alle politiche pubbliche della città. Si potrebbe pensare il processo di integrazione nell'ottica di un "contratto" fra la città e i gruppi sociali, in grado di promuovere un legame fra i nuovi arrivati e la città. L'interculturalità (o multiculturalità) allora non sarebbe più il prodotto o la conseguenza di una pluralità di culture nella stessa città, ma di un'interazione fra la cultura di partenza degli immigrati e la cultura del paese d'accoglienza.

È proprio una tale interazione che si deve oggi formulare: perché da essa nascono nuove prassi, nuove condotte in grado di attivare un reale processo di integrazione. Ma quell'interazione fra due contraenti non può svilupparsi senza una linea di fondo, che definisca i punti in mancanza dei quali il contratto o il patto sarebbe caduco. Un nuovo patto di convivenza potrebbe dunque definire le linee focali da porre all'origine di un nuovo approccio alle politiche pubbliche dell'interculturalità: ad esempio il rispetto dei diritti individuali, l'obbligo scolastico, il rispetto delle norme religiose che non infrangono l'assetto democratico del paese d'accoglienza, l'habitat, il reciproco riconoscimento delle culture, etc.

Una volta elaborato il patto di convivenza nei suoi aspetti giuridico-normativi, esso potrebbe venire adottato dall'ANCI, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani; potrebbe essere tradotto in varie lingue, e una copia del testo potrebbe essere fornita a ogni immigrato intenzionato a chiedere l'accesso alla residenza. Questo patto potrebbe aiutare a promuovere nuovi comportamenti, in modo da uscire dalla crisi urbana in cui l'immigrazione attualmente si trova.

Interculturalità e azione pubblica

Questo aspetto rimanda alla nozione di interculturalità, spesso evocata senza specificare che cosa per essa si intenda. Il più delle

volte ci si riferisce ai processi relativi ai migranti, e ai rapporti più o meno problematici che si sviluppano nei quartieri fra individui o gruppi con riferimenti culturali diversi. Potrebbe essere fecondo interrogare la relazione fra tale nozione e l'azione pubblica, per interessarsi non solo all'interculturalità nel senso antropologico della parola, ma anche in funzione dei quadri e dei meccanismi che delimitano e organizzano l'azione pubblica. Poiché dall'inizio degli anni '90 è noto che tali delimitazioni agiscono nel senso dell'instaurazione di frontiere; tali frontiere, che io chiamo simboliche, si territorializzano nei quartieri definendo da una parte lo straniero nello spazio urbano dell'immigrato, dall'altra l'autoctono, il "nazionale". L'interculturalità mira soltanto, in quel caso, a creare una relazione privilegiata fra l'intervento pubblico e gli immigrati e non agisce nell'ambito di un triangolo immigrati - nazionali - politiche pubbliche. Quella relazione privilegiata fra politiche pubbliche e immigrazione ha oggi, insieme alla gestione securitaria, incrementato la stigmatizzazione degli stranieri, indebolendo i processi complessi di integrazione.

Ed è per questo che va ripensato l'intero quadro, l'intero approccio alla promozione di nuove politiche di integrazione. Ma un tale approccio non potrà essere formulato senza una metodologia pluridisciplinare nel diritto, nelle scienze sociali dell'immigrazione, e nelle politiche pubbliche d'intervento della gestione interculturale. Per questo si propone in una prima fase un seminario fra attori pubblici ed esperti che, partendo dall'analisi dell'esistente, potranno intersecare diversi approcci alla gestione interculturale, in modo da configurare la gestione interculturale entro una serie di principi fondativi per un patto municipale della convivenza; patto oggi quanto mai necessario data la grave crisi che oggi attraversa le questioni relative all'immigrazione.

Governance dell'immigrazione

Position paper di Nessun luogo è lontano

Introduzione

Secondo l'ultimo Rapporto Mondiale sulle Migrazioni dell'OIM, i migranti, nel mondo, ammontano a 185-192 milioni, in aumento rispetto ai 175 milioni del 2000, e rappresentano il 2,9% della popolazione mondiale (dati OIM 2005). Di questi, circa la metà è economicamente attiva, impiegata in attività remunerative, numero destinato ad aumentare a causa dei crescenti squilibri a livello di reddito e di opportunità di lavoro tra i diversi paesi.

I migranti, lungi dall'essere un "fardello", come spesso vengono considerati, costituiscono una risorsa per i paesi ospiti, svolgendo un importante ruolo nella promozione della crescita economica e dello sviluppo nonché nella riduzione della povertà sia nei paesi di provenienza che di destinazione.

In particolare nei 25 paesi dell'Unione europea, gli stranieri sono circa 24.988.500, di cui 17.000.000 di provenienza extraeuropea, corrispondendo all'1,5% della popolazione dell'Unione (dati Caritas 2005).

Sono note e ricorrenti le opinioni secondo cui la presenza di stranieri nel nostro continente diverrà sempre più necessaria per sopprimere alle esigenze del mercato del lavoro dell'Ue, colpita dal calo demografico e dall'invecchiamento della popolazione e per assicurare, quindi, la prosperità all'Unione.

Gli intenti rispettabili e oggettivi di queste argomentazioni le quali, da un lato, tendono a diffondere l'accettazione dello straniero in nome della sua utilità a basso costo e dall'altro a sottolineare un evidente dato demografico, nascondono notevoli insidie.

Perché se è vero che le paure contenute in tanta parte dell'Unione potrebbero tendere a depotenziarsi in considerazione "dell'utilità a buon mercato", è altresì vero che rischia di consolidarsi la visione dell'immigrato visto come elemento di un esercito di "riserva" con pochi costi e poche pretese. E l'abbassamento del livello di guardia circa la universalità delle garanzie e della tutele, è preparatorio ad una cittadinanza europea di due velocità e con un doppio regime di garanzie: uno per chi nell'Unione è nato (ius sanguinis) l'altro per chi è arrivato (ius soli). Tale eventualità non costituirebbe solo un vulnus per uno dei gangli centrali della cultura del diritto europeo, ma rappresenterebbe un pericoloso ed estensibile

paradigma, per il quale chi è contrattualmente più debole può vedere codificati due o più piani di equità sociale, quindi nessuna equità.

Già oggi, quando ancora una parte rilevante dell'opinione pubblica europea crede nella possibilità di una giustizia sociale diffusa, si assiste ai guasti e ai pericoli delle opportunità negate; si possono facilmente immaginare le conseguenze sociali di scelte solo in apparenza razionali.

Siamo perciò del tutto persuasi che il primo obiettivo da perseguire sia una politica europea dell'immigrazione che abbia come caratteristica saliente, il bilanciamento tra interessi e diritti.

Si tratta di compiere lo sforzo di costruire un sistema di governo europeo dei fenomeni migratori che riesca a conservare la parte migliore della propria cultura di equità, libertà e uguaglianza adattandola, senza snaturarla, ai nuovi orizzonti aperti dalle migrazioni.

Il fenomeno dell'immigrazione, inquadrato sia dentro i confini comunitari che in relazione a paesi terzi, influisce, quindi, giornalmente e decisamente sull'economia come sulla società europea.

Tuttavia, perché questa risorsa sia valorizzata, occorre adottare, in ambito Ue, una politica comune di gestione dei flussi migratori, non solo stabilendo condizioni condivise di ammissibilità e soggiorno per i cittadini dei paesi terzi, di prevenzione e lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani, ma anche sostenendo opportune politiche di integrazione al fine di lottare contro la radicalizzazione delle società; obiettivi che devono essere perseguiti in una giusta condivisione di responsabilità fra gli Stati membri e istituzioni comunitaria.

I recenti avvenimenti che hanno sconvolto e continuano a sconvolgere lo scenario europeo, e più in genere quello internazionale, hanno, però, destabilizzato i vecchi equilibri e modificato i consueti meccanismi, ostacolando questo percorso di legalità e integrazione, con l'effetto di essere spesso impreparati o incapaci di agire in modo adeguato; eventi – è bene precisare – che più o meno vicini sono, comunque, interconnessi al fenomeno migratorio, nel senso che lo condizionano e ne sono condizionati.

In questo contesto, la previsione dell'entrata in vigore della Costituzione europea nel corso del 2009, così come auspicato recentemente dall'Europarlamento, rappresenta indubbiamente un "faro" verso un nuovo baricentro politico per l'Europa.

1 Cosa intendiamo per Governance dell'immigrazione

L'immigrazione è un fenomeno molto complesso e articolato la cui gestione, proprio per la sua natura, non può essere rimandata ad un'unica "legge omnibus".

Ecco perché riteniamo sbagliato, nell'imminenza della prossima legislatura, restringere il dibattito sulla cancellazione o conservazione della c.d. Bossi-Fini. La legge - lo abbiamo detto - è un "manifesto ideologico", il pregiudizio uguale e contrario lo è parimenti.

Si aggiunga che - a nostro parere - una comunità nazionale non può sopportare che ad ogni legislatura si cambi la legge sugli spostamenti umani; si rischierebbe un "collasso nervoso" dei diversi attori che operano attraverso la legge di sistema.

Per una corretta governabilità del fenomeno, occorre, invece, porre in essere un'attiva politica di Governance, politica che si sostanzia nella predisposizione di un insieme di azioni positive e in un pacchetto di misure coordinate per la gestione complessiva del fenomeno, dove ciascuna di queste sia finalizzata a normare almeno gli aspetti salienti in cui si articola la realtà migratoria.

È fuorviante fossilizzare il dibattito relativo alla validità della Legge Bossi-Fini di cui non si chiede l'abrogazione ma una profonda revisione, volta a snellirla e ridurne l'intervento normativo soltanto ad alcuni specifici ambiti.

In altre parole, non ci si può limitare ad un'unica azione qual è la inevitabile modifica di alcuni punti della legge 189/02, ma è necessario, insieme a tale intervento, predisporre un pacchetto legislativo e di indirizzo politico che comprenda misure relative al mercato del lavoro, alla scuola, alla cittadinanza e dunque al voto, prevedendo in tal modo una normativa più vasta e lungimirante di disciplina complessiva e esaustiva del fenomeno.

Il prossimo e ormai vicino turno elettorale costituisce una grande occasione per gli schieramenti politici di riconsiderare il tema dell'immigrazione, apportando le necessarie e pertinenti modifiche per un governo adeguato di tale realtà.

a. Modifica della legge Bossi-Fini

Il limite fondamentale della legge Bossi-Fini è di avere rivisitato la materia dell'immigrazione più nell'ottica dei messaggi politici da

mandare all'opinione pubblica che della ricerca di soluzioni normative idonee a governare il fenomeno.

Va, inoltre, sottolineato che tutta la legislazione sulla materia risente, anche negli istituti relativi all'accoglienza e all'integrazione, di una impostazione emergenziale, rivolta cioè a contenere il fenomeno e a limitarne gli impatti negativi non solo sul piano dell'ordine pubblico e della sicurezza, ma anche nei suoi riflessi economico-sociali.

Al contrario bisognerebbe procedere in una direzione opposta a quella in cui si è mossa la citata legge, con lo snellimento e la facilitazione di tutte le procedure relative agli ingressi e alle regolarizzazioni, al duplice scopo di scoraggiare l'immigrazione clandestina non soltanto in termini repressivi, ma fornendo efficaci e credibili canali alternativi, e di evitare la formazione di sacche di illegalità per così dire forzosa, con persone "costrette" a non adempiere agli obblighi di legge in materia di lavoro, locazione di immobili ecc. (per un'analisi più approfondita si veda di seguito il relativo paragrafo).

b. Riforma della scuola

La presenza di alunni stranieri nel sistema scolastico italiano ha assunto, specialmente negli ultimi anni, dimensioni notevoli.

Secondo i dati dell'ultimo rapporto annuale del MIUR, nell'anno scolastico 2004-2005, gli alunni non cittadini italiani sui banchi di scuola ammontano a 360 mila, rappresentando il 4% della popolazione scolastica complessiva, e provengono da 187 paesi del mondo, espressione di una presenza diffusa e variegata di cittadinanze sul territorio nazionale (dati MIUR 2005).

L'aumento progressivo del numero di alunni stranieri nelle scuole italiane rappresenta un dato di grande rilevanza che interroga sulla capacità del nostro sistema scolastico a far fronte alla complessità del fenomeno.

La scuola, nel suo fondamentale ruolo di "soggetto educatore", che come tale agisce sul sistema educativo delle nuove generazioni trasmettendo loro le principali regole di convivenza, perché possa rispondere adeguatamente alle nuove dinamiche deve essere gestita secondo politiche attive dell'istruzione che sappiano cogliere a fondo le incessanti trasformazioni di una società che si evolve inarrestabilmente verso una dimensione multi-etnica e multiculturale.

Bisogna riequilibrare le differenze, garantire pari opportunità nell'accesso e nella partecipazione scolastica, considerare le fasce culturalmente più deboli del nostro paese, conoscere e capire le diversità religiose, culturali e linguistiche.

In tale contesto, solo aumentando le opportunità e i mezzi che consentono il costante aggiornamento delle competenze dei formatori aperti all'interdisciplinarietà dei metodi e dei contenuti, si possono soddisfare queste esigenze.

In una scuola di forte transizione come la nostra, inserita in una realtà senza più barriere né geografiche né culturali, non ci si può né ci si deve affidare all'improvvisazione o a obsolete tecniche di insegnamento; al contrario è necessario sostenere un'attività di qualificazione continua dei formatori, al fine di creare un personale altamente professionalizzato che sappia inserirsi ed agire in questa nuova realtà.

È necessario, quindi, investire maggiori risorse nelle attività di qualificazione e formazione degli educatori, essendo "la formazione dei formatori" veicolo elettivo per uno sviluppo equilibrato e complessivo di un sistema in rapido mutamento.

La garanzia di compiere nelle nostre scuole una valida e proficua esperienza di apprendimento è obiettivo raggiungibile solo con l'apporto di competenti soggetti educativi.

c. Riforma del mercato lavoro

La domanda di lavoro straniero è ormai diventata strutturale alla nostra economia.

I lavoratori stranieri sono oltre 2 milioni, rappresentando circa il 9% della forza lavoro, impiegati per lo più con formule contrattuali di massimo precariato possibile.

Da non sottovalutare è, però, la consistente quota di immigrati che confluisce nel sommerso. Gli stranieri privi di permesso di soggiorno o con permesso di soggiorno scaduto, in condizioni oggettive di forte disagio economico e sociale, sono portati a svolgere attività lavorative non regolate da alcuna fattispecie contrattuale (lavoro sommerso, caporalato, ecc...). La possibilità di pagare in nero e con irrисorie conseguenze lavoratori che vivono nell'illegalità rende, infatti, questa categoria "terreno fertile" per il lavoro nero.

Precisamente la presenza degli stranieri in questo settore si può stimare intorno al 15%, in particolare: i lavoratori non comunitari rappresentano il 14,3% dei lavoratori in nero nell'industria, il 16,7% nelle imprese artigiane e il 19,4 in quelle agricole (dati INPS 2003).

Questo elevato tasso di irregolarità si traduce, ovviamente, in una situazione di precarietà e di carenza di tutela dei diritti assistenziali e previdenziali dei lavoratori stranieri, ma crea anche fenomeni di concorrenza sleale da parte di datori di lavoro senza scrupoli, con effetti distorsivi delle regole del mercato del lavoro e il proliferare di nuove forme di marginalità sociale.

È impellente, quindi, un'azione coordinata volta a fare emergere il lavoro sommerso anche attraverso forme di "incentivazione" per condurlo nel circuito della legalità, determinando in tal modo un'effettiva salvaguardia dei diritti del lavoratore, nonché l'eliminazione del fenomeno di concorrenza sleale. Misure che devono, comunque, essere attuate nel quadro di una normativa che contempli criteri di flessibilità, al fine di garantire più ampie opportunità lavorative e un più facile accesso al mondo del lavoro, e che assicuri, al contempo, garanzie per evitare si degeneri in patologiche forme di precariato.

2 Per una nuova idea di cittadinanza

In Italia la materia della cittadinanza è disciplinata dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 "Nuove norme sulla cittadinanza", che ha sostituito la precedente legge n. 555 del 13 giugno 1912.

Tale normativa si basa sul principio dello *ius sanguinis*, secondo il quale il figlio nato da padre italiano o da madre italiana è automaticamente italiano (art.1 lett.a).

L'acquisto automatico della cittadinanza per nascita nel territorio – *ius soli* – è, invece, previsto solo nei casi in cui i genitori siano ignoti o apolidi o non trasmettano la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato al quale essi appartengono (art.1 lett.b).

Il principio dello *ius soli* è, quindi, nell'attuale legge, un modo di acquisto della cittadinanza residuale.

Lo straniero che nasce in Italia ha, infatti, la possibilità di diventare cittadino italiano solo se vi abbia risieduto «legalmente e senza interruzioni» fino al raggiungimento della maggiore età e sempre che manifesti tale volontà entro un anno. Si tratta di un diritto di opzione nel senso che il cittadino straniero deve dichiarare o meno di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, in caso contrario perde definitivamente questo diritto (all'art. 4, comma 2). L'acquisizione della cittadinanza italiana per naturalizzazione è, invece, un atto discrezionale dell'autorità governativa in capo alla quale non sussiste alcun obbligo automatico di concederla una volta valutata l'esistenza di determinati requisiti tra cui, per lo straniero non comunitario, un periodo minimo di residenza legale e continuativa in Italia di almeno dieci anni (art. 9 lett.f).

Ciò che proponiamo è una significativa revisione della legislazione in materia di cittadinanza, finalizzata a rendere più flessibile il sistema di acquisto della cittadinanza italiana secondo il principio dello *ius soli* nonché a ridurre il periodo di tempo necessario per l'acquisizione e a rendere maggiormente espliciti e ben definiti i requisiti per la naturalizzazione.

In un contesto in cui la mobilità rappresenta un fenomeno strutturale, in una società sempre più multietnica e multiculturale, non ha più senso ancorare i diritti di cittadinanza alla sola nazionalità di nascita. Bisogna scindere questi due concetti e attualizzarli, considerando la cittadinanza nella sua dimensione pragmatica e dinamica.

La cittadinanza va intesa, quindi, come status soggettivo che denota l'appartenenza ad una comunità politica e che comporta la titolarità di una serie di diritti, riconosciuti e garantiti dalla comunità medesima.

La soluzione auspicata risiede nell'individuazione di «nuove forme di cittadinanza» che tengano conto delle profonde trasformazioni della società e che siano un compromesso tra diversità e integrazione.

Si impone come necessaria una nuova legge che definisca il concetto di cittadino, che indichi l'insieme dei diritti e dei doveri civili che fanno di un uomo e di una donna un cittadino di questo Stato.

Una normativa che leghi l'acquisto della cittadinanza alla effettiva partecipazione degli individui alla vita economica, sociale e politica del paese nonché al rilevante apporto di ciascuno allo sviluppo della comunità in cui vive.

La riforma non deve, però, tradursi meramente in un più facile e generoso accesso alla cittadinanza: la concessione di una "cittadinanza formale" non crea inclusione e integrazione, ma, al contrario, acuisce situazioni di marginalità e, ancor più, genera disagio e malcontento.

La nuova legge sulla cittadinanza, supportata da adeguate politiche sociali di sostegno volte a colmare le disuguaglianze economiche e sociali, deve garantire pari opportunità di accesso, partecipazione indiscriminata, uguaglianza sostanziale, garantendo l'estensione e l'effettiva fruizione dei diritti.

Viene così soddisfatta l'esigenza del doppio fronte della cittadinanza intesa, al tempo stesso, come accesso e appartenenza.

3 Ratifica del punto C della Convenzione di Strasburgo

Il complesso percorso di riforma della legge sulla cittadinanza, in quanto modifica costituzionale, comporta delle inevitabili lungaggini e difficoltà nel cammino del riconoscimento dei diritti e dei doveri dei nuovi cittadini, aggravando la loro condizione di “vite sospese”.

Di qui la necessità di procedere contemporaneamente attraverso una via parallela di più immediata e facile attuazione: il riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo a livello amministrativo ai cittadini stranieri di provenienza non comunitaria.

Al momento al Parlamento giacciono diverse proposte di legge costituzionale relative al riconoscimento del diritto di voto amministrativo ai cittadini stranieri non comunitari, tutte volte ad integrare l'art. 48 della Costituzione secondo cui “sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età” estendendo l'accesso alle urne, solo per gli enti locali, agli stranieri non comunitari che risiedono in Italia in modo stabile e regolare.

In questo contesto, per il riconoscimento del diritto amministrativo, la strada giusta è l'approvazione di un progetto di legge ordinaria di autorizzazione alla ratifica del Capitolo C della Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 1992, (di cui l'Italia ha ratificato solo i capitoli A e B) concernente, appunto, il diritto di voto alle elezioni locali dei cittadini non comunitari – in analogia con il percorso seguito per il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri comunitari, secondo quanto previsto dall'art. 19 del trattato di Maastricht, come modificato dal trattato di Amsterdam – e di un provvedimento legislativo d'attuazione della risoluzione del Parlamento europeo n. 136 del 15 gennaio 2003 che raccomanda l'estensione dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni locali ed europee ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti legalmente nell'Unione europea da almeno tre anni.

In questo modo, infatti, si avrebbe la copertura dell'art. 10, secondo comma, della Costituzione, come pacificamente ammesso per il diritto di voto dei cittadini comunitari (la Costituzione ovviamente non fa alcuna distinzione tra stranieri appartenenti all'Unione europea ed extracomunitari), ma anche del novellato art. 117, primo comma, della Costituzione, che sembra pariorinare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali alla Costituzione stessa.

Per quanto attiene alle modalità ed ai requisiti per l'esercizio del voto, l'art. 6 della Convenzione di Strasburgo sancisce che il diritto di voto vada riconosciuto agli stranieri che abbiano risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato nei cinque anni precedenti le elezioni, fatta salva la possibilità per ciascuno Stato di prevedere un periodo più breve (art. 7), alle stesse condizioni prescritte per i cittadini.

Quest'ultima previsione appare del tutto in linea con i principi generali del nostro ordinamento ed in particolare con il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, in base al quale, come ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale, deve ritenersi illegittima ogni disparità di trattamento "irragionevole", non fondata, cioè, su specifiche differenze delle condizioni. Oltremodo non può essere addotto come limitativo il riferimento al termine "cittadino" presente nel già menzionato art. 3 della Costituzione, poiché, trattandosi di un principio universale, deve essere inteso in senso "atecnico", come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale. Quindi sarebbe discriminatorio differenziare l'esercizio del diritto di voto degli stranieri rispetto a quello degli elettori italiani attraverso l'introduzione di particolari requisiti o modalità come, ad esempio, la richiesta di un reddito minimo o negando l'esercizio del diritto a seguito di un rinvio a giudizio o anche di una condanna che non comporti le medesime conseguenze per gli altri titolari del diritto stesso.

Ricordiamo che attualmente hanno aderito alla Convenzione del Consiglio d'Europa 7 paesi.

Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale Consiglio d'Europa				
Stati	Firme	Ratifiche	Dichiarazioni	Applicazioni territoriali
Albania	2004			
Cipro	1996			
Repubblica Ceca	2000			
Danimarca	1992	2000		x
Finlandia	1997	2001	x	
Islanda	2004	2004		
Italia	1992	1997	x	
Norvegia	1993	1993		x
Paesi Bassi	1994	1997		x
Svezia	1992	1993		
Regno Unito	1992			

Fonte: Consiglio d'Europa www.coe.int (aggiornato al 15/03/2005).

Va, inoltre, tenuto presente che, a differenza dell'Italia, in Europa molti paesi hanno già da tempo istituito il diritto di voto per le elezioni amministrative ai cittadini stranieri non comunitari: Belgio (2004), Danimarca (1981), Finlandia (1981), Gran Bretagna (1948), Irlanda (1963), Norvegia (1982), Olanda (1985), Portogallo (1971), Spagna (1985), Svezia (1975); ovviamente con diversità evi-

denti tra le singole legislazioni nazionali, ma con la comune consapevolezza delle profonde trasformazioni a cui vanno incontro le moderne società e della conseguente ineluttabilità di questo necessario atto di civiltà.

Diritto di voto per gli stranieri in Europa			
Paese	Condizioni	Elezione	Decorrenza
Belgio	5 anni di residenza	Comunali e Regionali	Dal 2004
Danimarca	3 anni di residenza	Comunali	Dal 1981
Finlandia	2 anni di residenza	Comunali	Dal 1981
Gran Bretagna	Irlandesi e cittadini Commonwealth	Tutte le elezioni	Dal 1948
Irlanda	6 mesi di residenza	Comunali	Dal 1963
Norvegia	3 anni di residenza	Comunali e Provinciali	Dal 1982
Olanda	5 anni di residenza	Comunali	Dal 1985
Portogallo	5 anni di residenza Ex-colonie reciprocità	Comunali	Dal 1971
Spagna	Reciprocità	Comunali	Dal 1985
Svezia	3 anni di residenza	Comunali e Regionali	Dal 1975

Fonte Gazzetta UE

Nell'ambito di un tale percorso di politica integrata a livello europeo, anche la società italiana deve necessariamente accogliere e rispondere consapevolmente ai cambiamenti che la percorrono. D'altro canto il nostro paese, in sintonia e sinergia con il contesto europeo, appare ormai pronto e maturo a risposte di questo tipo, azioni che si impongono come necessarie nella realizzazione di un nuovo sistema di diritti per i residenti di provenienza immigrata.

La diatriba tra la crescente e consistente presenza di stranieri nel nostro paese e la mancanza di efficienti strumenti di rappresentanza nonché partecipazione pone problemi in termini di democrazia in quanto, non concorrendo gli stranieri alla formazione dell'indirizzo politico, nonostante il loro consistente apporto socio-economico, è chiara la profonda dicotomia tra sistema sociale e sistema politico, essendo gli organi politici non rappresentativi dell'intera comunità di cui gli immigrati sono parte.

Si pone, quindi, la necessità di colmare questo deficit di democrazia attraverso un cammino più facilmente percorribile, qual è la ratifica della Convenzione di Strasburgo e l'approvazione del provvedimento legislativo d'attuazione della risoluzione del Parlamento europeo del 2003, come tale utile per una crescita della società nella direzione della sicurezza e della convivenza civile e democratica.

La ratifica del Capitolo C della Convenzione di Strasburgo stabilisce una tappa fondamentale nell'imprescindibile percorso di civiltà e democrazia in quanto, così facendo, si stabilisce un termine entro il quale lo straniero smette di essere trattato da "immigrato" e comincia ad essere considerato "cittadino".

Il riconoscimento e la garanzia di una piena rappresentanza degli stranieri nella vita pubblica locale è, innanzitutto, una questione di democrazia nonché un elemento fondamentale e inevitabile per una loro inclusione nella vita pubblica del paese di inserimento oltre che per una completa realizzazione della loro dimensione umana.

Considerazioni sull'ipotesi di revisione della legislazione in materia di immigrazione e di organizzazione della presenza di comunità di origine straniera in Italia

Per riprendere, nell'imminenza della prossima legislatura, e dare organicità al discorso già avviato, in termini propositivi, sui limiti, le lacune e le imperfezioni anche tecniche dell'attuale Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286), testo formatosi per successive stratificazioni a partire dalla cosiddetta legge Turco-Napolitano attraverso la Bossi-Fini e le ulteriori modificazioni introdotte anche a seguito delle note sentenze della Corte costituzionale, è utile partire dalle osservazioni che dalla nostra Associazione sono state formulate in occasione dei lavori preparatori di quest'ultima legge, che però hanno toccato in buona misura l'impianto normativo nel suo complesso.

Il limite fondamentale che avevamo individuato nella Bossi-Fini consisteva nell'aver rivisitato la materia più nell'ottica dei messaggi politici da mandare all'opinione pubblica che nella ricerca di soluzioni normative idonee a governare il fenomeno. Le nostre posizioni furono allora argomentate sul piano culturale e politico ed esplicitate con la proposta di 15 emendamenti al testo legislativo assunti e proposti anche da una parte della maggioranza e da essa addirittura presentati al Parlamento.

Due di quegli emendamenti furono accolti: il primo si riferiva alla partecipazione alle riunioni del gruppo tecnico di lavoro, istituito presso il Ministero degli Interni, delle associazioni di volontariato e delle organizzazioni sindacali (art. 2 del provvedimento). Il secondo emendamento, ha ripristinato la previsione già presente nel Testo Unico, di una comunicazione scritta allo straniero, contestualmente al rilascio del visto di ingresso, che illustri in lingua a lui comprensibile, i diritti e i doveri relativi al suo soggiorno in Italia (art. 4 del provvedimento): due obiettivi che hanno rappresentato un elemento civilizzatore nei rapporti tra il nostro Paese e i cittadini immigrati, nell'ambito delle sfere attinenti i diritti civili fondamentali.

Avevamo anche allora osservato che tutta la legislazione sulla materia risentiva, anche negli istituti relativi all'accoglienza e all'integrazione, di una impostazione emergenziale, rivolta cioè a contenere il fenomeno e a limitarne gli impatti negativi non solo sul piano dell'ordine pubblico e della sicurezza, ma anche nei suoi riflessi economico-sociali.

Le nostre preoccupazioni di allora circa l'atteggiamento ideologico e la natura emergenziale di molti provvedimenti ha reso ad esempio impossibile un serio e approfondito confronto sulla vexata questio dei CPT; il blocco ideologico di allora si è protratto fino ad oggi con evidenti danni al sistema e sofferenze alle persone.

Ora, va evidenziato che non si può pensare di gestire il fenomeno migratorio con un'unica legge organica, ma è necessario invece un pacchetto di norme positive e coordinate che regolino i vari aspetti del fenomeno migratorio: l'approccio delineato richiede, come si può comprendere, un coordinamento con altri settori della legislazione, e in particolare con le problematiche connesse alla necessaria riforma delle politiche e dell'attuale legge sulla scuola, così come di quelle relative al mercato del lavoro.

Solo una politica complessiva di governance del fatto migratorio, intervenendo dunque con una legge di sistema coordinata "almeno" con adeguate norme sulla scuola e sull'accesso al lavoro, può rappresentare lo sfondo per un nuovo patto di convivenza e per una definizione delle caratteristiche della cittadinanza che sia aderente ai mutamenti sociali intervenuti e a quelli in corso.

In questo contesto si inseriscono le nostre proposte sulla partecipazione, sulla rappresentanza e, dunque sul voto.

Il progressivo riconoscimento del diritto di voto agli immigrati va dunque considerato come strumento di un percorso per l'acquisizione della cittadinanza e della pienezza quindi dei diritti politici.

Sulle proposte di legge per il diritto di voto, la nostra Associazione ha formulato le sue osservazioni alle quali si fa rinvio, segnalando l'auspicio che le comunità di appartenenza adottino criteri autonomi ma trasparenti di selezione della propria classe dirigente chiamata a rappresentare istanze all'interno degli organismi di partecipazione (consulte, comitati per la piena cittadinanza ecc...). D'altro canto riteniamo non ulteriormente rinviabile l'apertura dell'elettorato attivo e passivo dei cittadini regolarmente soggiornanti (Convenzione di Strasburgo, 1992).

La possibilità di eleggere propri rappresentanti anche ai fini delle intese per la regolazione dei rapporti con lo Stato, nelle sue vari articolazioni, potrebbe forse riempire di nuovi contenuti le attuali consulte il cui ruolo e la cui definizione risentono ancora di molte incertezze.

Al tempo stesso, bisognerebbe procedere in direzione opposta a quella in cui si è mossa la Bossi-Fini, con lo snellimento e la facilitazione delle procedure relative agli ingressi e alle regolarizzazioni, al duplice scopo di scoraggiare l'immigrazione clandestina non soltanto in termini repressivi, ma fornendo efficaci e credibili canali alternativi e di evitare la formazione di sacche di illegalità per così dire forzata, con persone "costrette" a non adempiere agli obblighi di legge in materia di lavoro, locazione di immobili ecc.

A titolo esemplificativo formuliamo due proposte:

1. L'introduzione dell'istituto del silenzio-assenso quando l'amministrazione non risponda nei termini previsti dalla legge alle richieste di rinnovo del permesso di soggiorno;
2. La possibilità di convertire in permessi di soggiorno rinnovabili quelli concessi a qualsiasi altro titolo, quando ne ricorrano le condizioni (certificazione di un'offerta di lavoro e di una disponibilità abitativa).

Riguardo al problema dei centri di permanenza temporanea, va evidenziata la necessità di un ripensamento degli stessi che porti ad un superamento dell'attuale concezione, troppo vicina a forme di trattenimento simil-detentive poco rispondenti a quelle che dovrebbero essere le finalità di tali centri e talora poco rispettosi dei diritti delle persone ivi trattenute che, in quanto prive di titolo di permanenza nel nostro paese, hanno commesso sì una violazione amministrativa, ma non certo una violazione di norme penali.

Interessante ci sembra anche, per concludere su questo punto, la recente apertura del Ministro dell'Interno alla possibilità di demandare la competenza al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno agli enti locali e ad altre forme di corretta decentralizzazione: in tal modo infatti si potrebbero utilmente restituire al loro compito istituzionale di contrasto alla criminalità molti appartenenti alle forze di polizia e al contempo si manderebbe un segnale, finalmente positivo, di non voler più considerare l'immigrazione un problema di ordine pubblico.

Per il resto si rinvia alle osservazioni già formulate nel corso dell'esame parlamentare della Bossi-Fini, facendo presente che le critiche e le perplessità allora manifestate si sono rivelate nell'esperienza più che fondate, come pure sembra maturo un ripensamento delle procedure di espulsione, delle sanzioni assolutamente non equilibrate per varie inottemperanze ad ordini dell'autorità e soprattutto dei centri di accoglienza temporanea, non istituiti per la verità con le ultime novelle legislative e che sicuramente hanno creato più problemi anche di ordine sociale di quanti ne abbiano risolti.

Quanto alla disciplina della cittadinanza, le undici proposte di modifica dell'attuale legge presentate, sono state unificate in un'unica proposta di legge oggi all'esame della Commissione Affari Costituzionali.

La ratio della nuova normativa che si propone si può sintetizzare nel riconoscimento della cittadinanza per gli stranieri nati in Italia (*ius soli*) o per naturalizzazione (permanenza continuativa in Italia per un determinato numero di anno). E' da sottolineare l'opportunità, per ovvi motivi, di coordinare questa normativa con le discipline relative al voto amministrativo ed alla carta di soggiorno.

Fin quando non vi sarà una legge sulla cittadinanza è, però, necessario che anche le comunità presenti sul territorio possano far sentire la propria voce su argomenti che li riguardano da vicino. Si pone un problema di una specifica tutela delle minoranze linguistiche, lungo la linea tracciata dall'art. 6 della Costituzione e del diritto di organizzazione non in chiave religiosa (art. 8 comma 2, Cost.) delle diverse comunità. La strada sembra quella dell'autonomia statutaria, i cui rapporti con la Repubblica siano "regolate per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze".

Questa sorta di federalismo etnico, presuppone naturalmente l'individuazione di una partecipazione politica di coloro che intraprendono il loro percorso di cittadinanza e richiede un concorso, articolato a vari livelli, ai procedimenti della formazione della volontà non dissimile da quello a cui sono chiamate le autonomie locali.

L'obiettivo è quello di un ordinamento che, riconoscendo non in astratto, ma a partire dalle esigenze concrete delle varie etnie, la legittimità della presenza al suo interno di diverse tradizioni culturali ne consenta l'auto-organizzazione e le chiami a concorrere alle sua formazione risultando quindi rispettato perché condiviso e condiviso perché concordato.

I risvolti positivi di una simile opzione si potrebbero riscontrare anzitutto nella determinazione delle politiche migratorie e nella gestione dei flussi le cui dimensioni andrebbero quindi discusse, prima ancora che con gli Stati di provenienza, la cui affidabilità democratica è nella maggior parte dei casi per lo meno dubbia, direttamente con le comunità interessate che si vedrebbero dunque coinvolte nel rispetto delle relative determinazioni e soprattutto del principio che andrebbe affermato che le dimensioni di presenza di ciascuna comunità e del loro complesso è in funzione non soltanto della domanda di lavoro ma della capacità di accoglienza del sistema-paese con tutte le implicazioni in termini di adeguamento delle infrastrutture e dei servizi che questo presuppone. Sotto questo profilo, il "federalismo-etnico" dovrebbe intrecciarsi strettamente con quello territoriale con il coinvolgimento trasversale nelle scelte delle autonomie locali e delle rappresentanze etniche.

Tali forme di organizzazione, come tutte quelle che siano formate su base etnica, sono da intendersi in tale formulazione come transitorie, in quanto destinate a scomparire non appena un'organica legge sulla cittadinanza ne renderà comunque indispensabile la riprogettazione.

Qualche parola infine sulla questione del Diritto di asilo.

Si ricorda soltanto che tale diritto è riconosciuto dall'art. 10, terzo comma della Costituzione Italiana e da due Convenzioni interna-

zionali: la Convenzione di Ginevra, che tra l'altro sancisce espressamente il divieto di espulsione e di respingimento alla frontiera del rifugiato se non per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico e la Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di asilo.

La scandalosa insufficienza della normativa nazionale in materia (l'Italia è l'unico paese occidentale che non abbia una legge al riguardo) è testimoniata dal fatto che sono state presentate alla Camera due proposte di legge di iniziativa rispettivamente del deputato Trantino (AN) e del deputato Soda (DS) molto simili nei contenuti che sostanzialmente ricalcano quelli di un disegno di legge governativo della precedente legislatura decaduto per la fine della legislatura stessa (una terza proposta di legge del deputato Pisapia di Rifondazione Comunista contiene invece rilevanti differenze).

Sull'argomento, la questione più delicata, è che a nostro avviso meriterebbe un adeguato approfondimento, riguarda il confine, non sempre così facilmente decifrabile, tra emigrazione per motivi politici ed emigrazione per motivi economici. In ogni caso, se tra le ragioni per le quali si riconosce lo status di rifugiato è l'impedimento all'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana dovrebbero essere messi in discussione la gran parte dei cosiddetti accordi di riammissione con i paesi di provenienza.

Scheda sintetica

Politiche dell'immigrazione: osservazioni sulla legge 189/02 (c.d. Bossi-Fini)

1 I guasti prodotti

- a. politica dei flussi: eventualità dei decreti e previsione di quote largamente insufficienti rispetto all'offerta di lavoro, un danno per l'economia nazionale e un incentivo per l'immigrazione clandestina;
- b. precarizzazione degli immigrati attraverso restrizioni e appesantimenti degli adempimenti per il conseguimento ed il mantenimento della regolarizzazione e per i ricongiungimenti familiari, un ostacolo all'integrazione, un inutile appesantimento del carico di lavoro per le forze dell'ordine, un regalo alla criminalità organizzata ed un attentato alla sicurezza dei cittadini;
- c. abolizione della prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro, un ostacolo per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (i cittadini per avere una badante o una tata dovrebbero mettersi in casa una persona assolutamente sconosciuta) ed un incentivo al lavoro nero;
- d. politica dei respingimenti: inefficacia di un'azione mirata tutta sugli sbarchi via mare che colpiscono l'opinione pubblica, ma rappresentano una piccola parte degli ingressi clandestini e soprattutto una causa secondaria delle successive situazioni di irregolarità, come si evince dagli stessi dati forniti dal Ministero dell'Interno;
- e. gestione delle espulsioni: violazioni dei diritti umani e dei principi sanciti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali e dalla normativa europea, come più volte riconosciuto dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, a fronte della inefficacia dell'azione di contrasto soprattutto per l'incapacità di individuare i soggetti realmente pericolosi, per i quali anzi le misure indiscriminate rappresentano un vero e proprio muro di protezione;
- f. diffusione di sentimenti razzisti e di atteggiamenti xenofobi, non soltanto per la propaganda di alcuni settori della maggioranza, ma anche per la marginalizzazione di una grande moltitudine di immigrati, che divengono così fonte di obiettivo disagio per i cittadini.

2 Gli adempimenti mancati

- a. assenza di una qualsiasi politica di integrazione sia attraverso iniziative nell'Unione europea per l'adozione di comuni parametri al di fuori degli aspetti legati alla repressione ed alle situazioni

- emergenziali, sia mediante azioni volte alla creazione di infrastrutture per l'accoglienza ed alla qualificazione del lavoro degli stranieri;
- b. rinuncia a qualsiasi iniziativa nei confronti delle comunità degli stranieri per il raggiungimento di intese in materia ad esempio di libertà religiosa e di tutela delle minoranze linguistiche, lungo le linee tracciate dall'art. 8, secondo comma, e dell'art. 6 della Costituzione;
 - c. mancata revisione della legge sulla cittadinanza attraverso il riconoscimento più o meno flessibile della stessa per gli stranieri nati in Italia (*ius soli*) o per naturalizzazione (permanenza continuativa in Italia per un determinato numero di anni);
 - d. mancata approvazione della legge per l'estensione agli stranieri extracomunitari residenti del diritto di voto nelle elezioni amministrative, che secondo la prevalente dottrina sarebbe possibile anche a legislazione vigente;
 - e. mancata approvazione di una legge sul diritto d'asilo, nonostante la scandalosa insufficienza della normativa nazionale in materia (l'Italia è l'unico paese occidentale che non abbia una legge al riguardo).