

# Il viaggio e la deriva

IDEE PER UN GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE



*A cura di  
Marcella Lucidi*

Italianieuropei

# Il viaggio e la deriva

IDEE PER UN GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE



*A cura di  
Marcella Lucidi*

Italianieuropei

*[www.italianieuropei.it](http://www.italianieuropei.it)*

*A cura di  
Marcella Lucidi  
Per Italianieuropei: Laura Caroli  
Grafica: Interno Otto, Roma  
Service Editoriale: Alicubi srl, Torino  
Impaginazione e grafica:  
Marchesi Grafiche Editoriali, Roma  
In copertina: Gli stranieri a Milano, Roberto Arcari/Contrasto*

*© 2009 Edizioni Solaris s.r.l.  
Piazza Farnese, 101 - 00186 Roma*

<b>Prefazione</b>	5
<b>Governare l'immigrazione</b>	
L'apparenza inganna	9
Nulla succede per caso	11
«Il paese del cielo, del sole, del mare»	12
Una comunità spaventata	15
Il cielo visto a pezzi	19
Immigrati di tutt'Italia	22
Alla velocità del gambero	26
Sul far del crepuscolo	30
Il dito e la luna	33
Pensieri larghi	36
È permesso?	40
Avanti, non c'è posto	43
Il cuore oltre l'ostacolo, insieme alla testa	49
Un piede dentro e uno fuori	55
Colpevoli di avere sperato	58
<b>Governare l'integrazione</b>	
Qualcosa è cambiato	79
Interferenze	82
Il frammento e l'insieme	84
Qualità mediane	85
Tertium non datur?	89
Voto, ergo sum	93
Giovani italiani crescono	98
Figli di un diritto minore	105
La speranza non si nega a nessuno	107
<b>Conclusioni</b>	111



## Prefazione

L'immigrazione è un tema da "maneggiare con cura". Lo sa chi, da tempo, ne conosce la complessità e ha capito che non c'è un bandolo della matassa o chi, nel tempo, ha imparato a leggere gli eventi oltre il proprio spazio di vita. Ma è chiaro anche a coloro che, ragionando sui dati, hanno provato a proporre un approccio positivo e hanno compreso immediatamente come mantenendo bassi i toni non si ottenga un grande successo.

Quanto alla sfera della politica occorre essere molto cauti, perché a parlar bene dell'immigrazione – e, di conseguenza, degli immigrati – si possono perdere le elezioni, si può diventare "impopolari". Questo è accaduto nelle vicende italiane come in quelle degli altri paesi occidentali: la parola "straniero" è diventata il crocevia dove finiscono le certezze e inizia l'inquietudine, dove il rapporto con l'altro diventa conflitto che infonde paura.

Guai a sottovalutare la paura e a non prenderla sul serio. Soprattutto mentre c'è chi la intercetta e la esaspera, la usa per tornaconto politico, con una responsabilità ancora più grave: quella di ingaggiare una lotta che si risolve in una sorta di "autismo sociale".<sup>1</sup>

Come fare, allora, a parlare di immigrazione mentre essa suscita sentimenti ostili? Come suggerire di leggere i fatti quotidiani, i cambiamenti circostanti, le esperienze personali dentro la più difficile dimensione globale che determina e orienta i flussi migratori? Come invitare a cogliere le sfide inedite di un fenomeno che mette alla prova le nostre conquiste giuridiche, le idee di democrazia, di laicità, di libertà, di cittadinanza? Soprattutto, come governare questo passaggio "epocale" per andare oltre il crocevia della paura e poter, così, "nominare" la speranza?

Queste e altre domande assai impegnative animano, ormai da anni, la riflessione politica e culturale che sta interessando le forze riformiste del paese, quelle maggiormente disposte a farsi convincere più dai dati che dalle impressioni, più pronte ad investire sulla potenzialità delle risorse partecipative che a lucrare sulla solitudine e sull'egoismo. Vale poco ricordare quanto esse siano, oggi, in minoranza; molto di più servirebbe incoraggiarle a farsi protagoniste di una nuova stagione democratica che riscopra il valore dell'inclusione, che ricrei una rete sociale e il senso di una appartenenza non rancorosa. Proprio in questo consiste il compito della politica, nonostante essa sembri meno capace di un tempo di orientare la società; e nonostante il fatto che la po-

litica riformista non sia stata, finora, capace di assumere stabilmente il tema dell'immigrazione nelle proprie analisi della realtà.

Circa un anno fa, all'indomani della sconfitta elettorale del centrosinistra e dell'avvento di un governo decisamente pronto a cavalcare le paure, la Fondazione Italianieuropei ha favorito, nel proprio ambito, la costituzione di un gruppo di studio sui temi dell'immigrazione, un luogo, un laboratorio di idee per una cultura riformista di governo in grado di farsi progetto politico e, così, di dialogare con la società. Nel gruppo di studio si sono incontrate persone che, attraverso percorsi diversi, hanno maturato esperienza o competenza sui temi che interessano il dibattito attuale e che credono che la politica possa davvero discutere di immigrazione, superando la paura, laddove essa sia in grado di nominare i problemi, sviluppare coerenza e accompagnare gli individui "dentro" la realtà.

Dai primi incontri del gruppo di studio sono maturate le riflessioni e le proposte raccolte in questo volume. Insieme, si è deciso che esse venissero esposte come un discorso unitario e non, come più spesso accade, attraverso la presentazione dei singoli contributi elaborati da ciascuno. Ciò ha reso il lavoro di scrittura in parte più complesso e, per questo, sento doveroso ringraziare Antonella Bucci, Andrea Masala ed Enrico Petrocelli che mi hanno aiutato a curarlo. Un ringraziamento sincero va a Giuliano Amato e Massimo D'Alema che hanno sostenuto il progetto nonché a quei componenti del gruppo di studio che hanno offerto il loro contributo alla realizzazione di questo libro: Aldo Bonomi, Luca Einaudi, Renato Finocchi Gherzi, Antonio Golini, Renzo Guolo, Massimo Livi Bacci, Francesca Maria Marinaro, Guido Orlandini, Ferruccio Pastore, Livia Turco.

Ciò che importa dello sforzo compiuto è il metodo seguito e il messaggio che si è voluto dare. Quanto al secondo, saranno le conclusioni a darne conto. Quanto al primo, si è voluto dimostrare che ci sono competenze, esperienze, passioni da mettere a fattor comune per conquistare più persone ad una visione di speranza.

Marcella Lucidi

# **Governare l'immigrazione**



*“Non vi è nulla di più straordinario della decisione di emigrare,  
nulla di più straordinario della ridda di emozioni e pensieri  
che inducono infine una famiglia a dire addio  
ai vecchi legami e ai luoghi familiari,  
a solcare le scure acque dell’oceano per approdare in terra straniera”  
John F. Kennedy, “La nuova frontiera”*

## **L'apparenza inganna**

Questa volta non ci riguarda. Non è affar nostro perché su quelle barche o su quei camion non ci sono gli italiani. Noi non aspettiamo che tornino, anzi, speriamo che se ne vadano presto. E se hanno figli da sfamare se ne stiano a casa loro, noi li aiuteremo lì.

Anche la memoria di un tempo non tanto lontano, che ha diviso le nostre famiglie, è costato umiliazioni, ha consumato spago per legare valigie di cartone,<sup>2</sup> a volte pare non trovare spazio dentro un senso comune che rifiuta qualsiasi “se” e “ma” in tema di immigrazione.

Eppure non è stato ieri che abbiamo visto centinaia di albanesi gettarsi da una nave nel mare di Bari. E non è da oggi che milita tra noi un nuovo “esercito della salvezza”: migliaia di donne straniere che assistono anziani e bambini, aprono e chiudono a chiave le porte di casa, attraversano le corsie degli ospedali.

Non riusciamo ancora ad abituarci all’idea che il movimento di persone che occupa e attraversa il nostro territorio è figlio di questo tempo. Questo accade non perché la nostra società del benessere sia un fortino sotto assedio ma perché la globalizzazione ha spazzato via i confini che gli Stati avevano faticosamente marcato. Tutto oggi si muove: migrano le merci, il denaro, finanche la criminalità. E lungo percorsi non casuali si spostano uomini, donne, giovani, soprattutto i giovani: circa un terzo di tutti i migranti internazionali è costituito da individui tra i 10 e i 24 anni.<sup>3</sup>

Diversamente dal passato, i flussi migratori non sono più un fenomeno eccezionale, bensì una realtà che si ripete, che continua e tende a diventare stabile. Riusciremo a valutarla solo nel medio-lungo periodo osservando i grandi numeri, gli spazi, le dinamiche, ovvero quando, finalmente, saremo costretti ad andare oltre la contabilità quotidiana.

Alla data del 1° gennaio 2009, l’Italia contava 3,9 milioni di cittadini stranieri residenti,<sup>4</sup> pari al 6% dell’intera popolazione, quasi un milione in più di

due anni prima.<sup>5</sup> Queste cifre dicono ancora poco rispetto allo scenario prevedibile. Si stima che ogni anno si potrebbero aggiungere almeno 325.000 immigrati regolari<sup>6</sup> e che, pertanto, la componente di origine straniera diventerà tra dieci anni almeno il doppio. C'è poco da stupirsi se già si ipotizza che nel 2060 l'Italia avrà dodici milioni di immigrati in più.<sup>7</sup>

Sono numeri eccezionali, ma non dicono tutto, almeno per tre ragioni. La prima è che mancano all'appello gli immigrati irregolari, i "fuori legge". Sono quelli che da noi fanno più rumore, tanto da meritare più articoli, di cronaca e di codice. La condizione di "invisibilità" di queste persone rende difficile disporre di un dato certo. Stimando un numero compreso tra 500.000 e 750.000, essi non superano l'1,09% della popolazione totale.<sup>8</sup>

La seconda ragione è che, mentre gli immigrati crescono, gli italiani calano, fanno meno figli e invecchiano di più.<sup>9</sup> Oggi un bambino su dieci in Italia è figlio di immigrati.<sup>10</sup>

La terza è che dentro i flussi che interessano l'Italia non abbiamo ancora imparato a distinguere i migranti economici dai richiedenti asilo. Quest'ultimi sono costretti a fuggire dal paese di origine a causa di guerre, violenze e persecuzioni. La forza del loro diritto – che l'Italia riconosce all'articolo 10 della Costituzione – è tale da prevedere una "riserva" normativa e uno specifico sistema di protezione diffuso sul territorio nazionale.<sup>11</sup> La presenza in Italia di richiedenti asilo oscilla da molti anni senza una chiara tendenza all'aumento ma con picchi temporanei, con circa 10.000-15.000 nuove domande all'anno nei periodi normali e superando i 30.000 in anni di picco (1999 e 2008).<sup>12</sup>

Mentre tutto questo accade, resta ancora possibile sostenere che non è affare che ci riguarda. In questo caso, occorre valutare attentamente se è così vero che convenga voltarsi da un'altra parte. C'è anche chi insiste a dire che si tratti di una emergenza dalla quale è doveroso difendersi, e che sia possibile farla finire: dopo più di venti anni, questo messaggio dovrebbe suonare un po' vecchio, perché la realtà lo ha già tradito andando più avanti e proponendoci altre questioni. «I grandi processi non domandano permesso per accadere».<sup>13</sup>

A causa dell'immigrazione molti cambiamenti sono avvenuti mentre si diceva di volerli impedire. Altri sono in corso. C'è da decidere come orientarli, come governare un fenomeno epocale recuperando il passo, il tempo perduto ed entrando dentro la complessità. C'è da agire nel presente senza vincolarsi al passato ma piuttosto immaginando il futuro, ovvero un progetto di con-

vivenza per i vecchi e i nuovi cittadini che stanno già nello stesso territorio ma fanno grande fatica a vivere insieme.

### **Nulla succede per caso**

C'è una palese sproporzione di numeri e di opportunità all'origine delle attuali migrazioni internazionali. Così è stato in passato, e così accade ogni qual volta che raggiungere la "terra promessa" serve a cambiare le sorti di una vita o di un popolo, a risolvere uno squilibrio, sentito come una ingiustizia e dal quale si impone il riscatto. Ora, però, le cause stanno agendo in modo sfacciato, sono, cioè, assai evidenti e pesanti e, per questo, lasciano presagire una tendenza significativa e duratura allo spostamento delle persone.

Mai, nella storia dell'umanità, è stato così intenso, rispetto a come si presenta oggi, il divario demografico tra mondo povero e mondo ricco: il primo dispone di una popolazione in età attiva che il secondo non ha. Si può stimare che da qui al 2050 il continente europeo sperimenterà un decremento di 70 milioni di abitanti – immigrazione corrente già inclusa – mentre l'Africa crescerà di più di un miliardo di persone – emigrazione corrente già inclusa. Se nel 1980 il rapporto tra i giovani europei e africani dai 20 ai 39 anni era di circa 1 a 2, ci si aspetta che nel 2020 esso diventi di 1 a 6.

Questo andamento condiziona necessariamente il rapporto tra i paesi di origine e i paesi di destinazione dei migranti. Se già oggi risulta vantaggioso lo strumento dell'accordo bilaterale, diventerà sempre più necessario realizzare forme di partenariato stabile per la gestione dei movimenti di persone, che in ogni caso dovrà procurare reciproco beneficio alle parti coinvolte.

L'argomento demografico, tuttavia, non spiega, da solo, la spinta ad emigrare. È la crescita del differenziale di reddito tra paesi poveri e paesi ricchi ad esercitare una forte attrazione verso quest'ultimi. Emigrare risponde ad un calcolo di convenienza economica, ad una valutazione della situazione personale e familiare messa in relazione alle maggiori opportunità che si possono presentare.

Il bilanciamento preventivo dei vantaggi e delle perdite, che determina più o meno consapevolmente la decisione di lasciare la terra natia, è un elemento che può aiutarci a capire di più quali siano le condizioni che molti immigrati sono disposti ad accettare pur di sopravvivere o lavorare nella nostra società. I costi psicologici, umani, monetari del percorso da compiere e dell'insediamento da realizzare sono stati già messi in conto.

E sono questi costi così elevati a frenare la più forte pressione migratoria che, nei fatti, la globalizzazione potrebbe determinare. Logica vorrebbe, cioè, che gli squilibri attuali producessero flussi enormi di persone in partenza dalle aree più povere e insieme più popolate del mondo. Se così non sta avvenendo è perché le dinamiche già in atto mettono in evidenza che l'immigrazione non può bastare a risolvere – diversamente da quanto poteva avvenire in passato – gli squilibri demografici ed economici.

È così alto il numero di coloro che vogliono cambiare la propria sorte che non c'è nei paesi già sviluppati una offerta lavorativa adeguata. E, nel frattempo, cresce e si diffonde così tanto la volontà di emancipazione e di accesso ai diritti da chiamare in causa nei processi di sviluppo anche i paesi del cosiddetto Terzo mondo. In questo senso, ai paesi di destinazione spetta un contestuale doppio compito: il primo è quello di considerare l'immigrazione come un dato strutturale, da porre a pieno titolo dentro le strategie sociali ed economiche di governo interno, attraverso le regole di ingresso e di soggiorno legale; il secondo è quello di favorire comportamenti virtuosi dei paesi di provenienza dei migranti attraverso la politica estera e di cooperazione internazionale, non in ragione di un anacronistico afflato solidaristico ma della ineludibile interdipendenza che la globalizzazione produce.

Non c'è a riguardo una decisione da prendere perché i processi di cambiamento sono già avviati grazie al contributo positivo dei tanti che finora sono immigrati. Queste persone, infatti, stanno aiutando le economie familiari e quelle nazionali producendo ogni anno circa 251 miliardi di dollari in rimesse. E, soprattutto, «raccolgono e trasmettono messaggi culturali sia nelle comunità d'accoglienza che in quelle d'origine. Tra questi anche nuovi atteggiamenti verso i diritti umani e l'uguaglianza di genere».<sup>14</sup>

C'è, piuttosto, da valorizzare questo contributo dandogli un significato storico e politico, considerandolo, cioè, come una parte di una strategia più complessa che gli Stati possono assumere e condurre anche in nome di un nuovo sistema di relazioni pacifiche tra loro.

### **«Il paese del cielo, del sole, del mare»<sup>15</sup>**

Mantenendo avanti a noi l'orizzonte globale, possiamo ruotare l'obiettivo per mettere a fuoco la situazione italiana: considerate le dinamiche demografiche ed economiche che interessano tutto il pianeta, parrebbe questa la procedura corretta per conoscere e capire ciò che sta accadendo in casa nostra.

Capita sovente, invece, di ascoltare parole sull'immigrazione che la decontestualizzano, la rappresentano come un "caso" italiano enfatizzando i pericoli di una "invasione" in atto. Quest'ultimo approccio ha la sua utilità: esso alimenta nell'opinione pubblica una sindrome da assedio che distrae dalla oggettiva difficoltà di governare una realtà inedita e complessa, irriducibile dentro una gabbia normativa statica. Così, appare giusto reagire alla minaccia esasperando gli strumenti di difesa e legittimando una politica che ha origine dal rifiuto dello straniero e oscilla continuamente tra la repressione e la tolleranza condizionata. Ma così si ignora e, quindi, si sottovaluta, la dimensione reale di un fenomeno che, nonostante quella politica, continua a crescere fuori da un progetto organico di governo, da un modello di integrazione e dentro un clima sociale sempre più ostile: così non va per una storia che non comincia e non finisce oggi.

Lungo le strade più o meno impervie che migliaia di persone hanno percorso, quelli che ce l'hanno fatta ad arrivare in Italia rappresentano, oggi, il 6,5% di popolazione immigrata.<sup>16</sup> È stato un processo vivace che ha coinvolto tutta la penisola: il Sud è risultato essere terra di accoglienza e di transito mentre il Centro-Nord è stato eletto come terra di residenza.<sup>17</sup> I dati crescenti sui permessi di soggiorno e sulla cittadinanza mostrano che sono tanti coloro che pensano di restare nel nostro paese. Tra questi, più di uno su cinque si orienta a vivere a Roma o a Milano anche se, per il costo della vita, i Comuni capoluogo non costituiscono una grande attrattiva.

Tutto questo è accaduto e accade perché il "bel paese" è insieme punto di approdo e porta di ingresso al continente europeo tra i più favorevoli per i migranti che provengono dall'Africa, dall'Asia e dall'Est europeo. Quelli che arrivano e si fermano in Italia hanno un progetto di cambiamento che si lega, prima di tutto, alla possibilità di trovare un lavoro:<sup>18</sup> è un obiettivo per niente infondato se si considerano insieme la domanda regolare e quella in nero ma anche la impraticabilità delle nostre norme sulle assunzioni di manodopera straniera, la insufficiente e mal gestita programmazione dei flussi di ingresso e la prospettiva di sanare, prima o poi, l'irregolarità mediante una regolarizzazione. Quelli che, invece, arrivano e passano da noi per raggiungere altri paesi europei seguono strade che parenti o amici hanno già battuto, mostrandoci che il loro percorso non è casuale. Tutti costoro ci dicono che se vogliamo capire i flussi migratori dobbiamo indagare anche dentro i confini di ciascuna nazione. E se osserviamo l'Italia possiamo riscontrare che l'alto numero di stranieri presenti – siano o no regolari – si lega ad alcune decisioni interne che, al di là di

quanto scritto nelle leggi, si sono rese necessarie per rimediare al declino demografico,<sup>19</sup> alla crisi del sistema di *welfare* e alla perdita di competitività del nostro sistema produttivo: in modo più esplicito i governi di centrosinistra hanno inteso riconoscere all'immigrazione questa funzione strategica, mentre i governi di centrodestra l'hanno mistificata associandola all'insicurezza, traendone, cioè, i benefici e lesinando sui diritti.

Per diverse e complesse congiunture, nella vecchia Europa sempre segnata dai movimenti interni ed esterni di persone, l'Italia è divenuta terra di destinazione di migranti extracomunitari e comunitari. Insieme alla Spagna, essa ha definito una nuova centralità del bacino mediterraneo nella geografia migratoria europea che si potrebbe confermare per i prossimi decenni.<sup>20</sup> Ma se un discorso sul futuro resta nell'ambito del possibile e dipende anche – e non solo – dalle scelte strategiche che si compiranno da qui in avanti, ciò che il presente ci offre è già una realtà davvero interessante, che andrebbe osservata con uno sguardo meno indurito e rancoroso. Un paese che sta invecchiando, ad esempio, potrebbe ripensare se stesso accorgendosi che tra gli stranieri che lo abitano sono di più i minori e le persone in età attiva e riproduttiva.<sup>21</sup> E un paese che ha misurato una positiva affermazione, nel diritto come nella società, della parità di genere, potrebbe progettarsi contando su una disponibilità maggiore di competenze e saperi, soprattutto femminili, ricevendo un valido supporto dagli stranieri nei vincoli di cura genitoriale e familiare.<sup>22</sup>

Un atteggiamento meno ingeneroso verso gli immigrati, frutto di una ponderazione reale dei vantaggi che ci recano, servirebbe a dare una rappresentazione completa delle questioni che sono sul tappeto della politica. Al punto in cui siamo, si potrebbe anche convenire che ci sono le condizioni per uscire dalle secche di un dibattito ideologico e per smettere di inseguire i vantaggi politici con l'exasperazione di giudizi e di pregiudizi. Se questo, come pare, non può ancora accadere, ciò che invece questo tempo esige – e che ciascuno, al di là dei propri sentimenti ed esperienze, dovrebbe pretendere – è che chi ricopre responsabilità pubbliche riconosca e affermi la complessità del fenomeno, ci risparmi la presunzione di volerlo governare attraverso semplificazioni e senza un progetto di lungo periodo, ovvero senza raccontarci quale futuro ha in mente. Non servono né sopravvalutazioni della possibilità di gestire le dinamiche migratorie, né sottovalutazioni delle inquietudini, dei conflitti e delle trasformazioni che esse producono.

L'immigrazione è un tema assai difficile e saperlo affrontare nella sua interezza per contribuire ad orientare gli eventi è una sfida alta e ardua che an-

cora si stenta ad accettare. Probabilmente, perché porta con sé il rischio di perdere consensi, il confronto con persone "diverse" e che conosciamo ben poco, la consapevolezza di un futuro scomodo per le certezze fin qui conquistate, la convinzione di avere raggiunto un benessere che vogliamo difendere, l'impegno di dover cambiare attraverso i cambiamenti.

Su questo terreno la politica sta incontrando il suo limite, anche perché l'immigrazione tocca questioni che entrano così tanto nella vita di ogni giorno da avere bisogno di "scelte popolari". Queste scelte possono continuare ad approfittare delle paure diffuse, più o meno reali, oppure far leva sull'"egoismo maturo" delle persone, sulla convinzione che "conviene" allargare l'accesso ai diritti umani e alle libertà. La prima strada la stiamo già sperimentando e non ci sta restituendo granché. La seconda è più difficile ma è praticabile, meglio se percorsa in compagnia di altri attori sociali che abbiano il potere di agire attraverso la formazione, l'informazione, la legalità, la cultura, l'esperienza religiosa, l'impegno civile, l'etica... le alleanze possibili non sono poche.

### **Una comunità spaventata**

Fernand Braudel,<sup>23</sup> lo storico della lunga durata, segnalava l'importanza dei grandi numeri nel determinare i principali mutamenti della società dell'*ancien régime*. In particolare, egli sottolineava come i grandi numeri delle migrazioni che si verificarono nell'arco di tre secoli (XV-XVIII secolo) furono in grado di incidere profondamente, anche se non pacificamente, sia sulla civiltà materiale europea, sia sulla sua organizzazione sociale, economica e politica. Si trattava, però, di movimenti lenti, all'interno di un meccanismo ecologico che assicurava "grazie" a fame, malattie, epidemie ecc., un equilibrio demografico complessivo o globale, come si direbbe oggi. Ma i numeri dell'esodo di stranieri che sta interessando l'Italia non si contano certo nei tempi braudeliani della lunga durata, e anche per questo producono reazioni e resistenze autoctone diffuse. Essi sono cresciuti in pochi anni mettendo, certamente, a dura prova la tenuta della nostra più che matura società dell'opulenza, che si è rivelata spaventata e impreparata al confronto. E hanno messo a dura prova i governi nazionali e locali.

**La fase nascente** All'inizio degli anni Settanta, l'Italia era ancora il primo paese esportatore di manodopera d'Europa: gli italiani che nel 1970 avevano pre-

so la via dell'esodo<sup>24</sup> erano 152.000, a fronte dei 144.000 stranieri residenti nella penisola.<sup>25</sup> Si trattava di una presenza così marginale da non giustificare una cornice giuridica né una organizzazione amministrativa dedicata.

Mentre gli arrivi progredivano, si profilò negli anni Ottanta un primo interesse specifico ma contingente. Infatti, dopo avere ratificato la Convenzione internazionale sui lavoratori migranti, il Parlamento provvide, dopo un lungo dibattito, a disciplinare, con legge, le relative forme di tutela.<sup>26</sup> Venne dato avvio alla prima regolarizzazione degli stranieri entrati privi di autorizzazione:<sup>27</sup> le presenze superarono, così, il mezzo milione.

Un primo tentativo di riconoscere e gettare le basi per la regolazione del fenomeno fu compiuto negli anni 1989-90 dall'onorevole Claudio Martelli, allora vice presidente del Consiglio con delega all'immigrazione. La legge che prese il suo nome<sup>28</sup> si presentava, certamente, con un contenuto più organico, più attento a cogliere i diversi aspetti di impatto dell'immigrazione sulla società: l'ingresso e il soggiorno (sia regolari, sia irregolari), l'inserimento sociale degli stranieri così come il loro allontanamento dal territorio. Oltre ai migranti cosiddetti economici emergevano i richiedenti asilo.<sup>29</sup> Si delineavano alcuni elementi di governo dell'immigrazione stabilendo la programmazione dei flussi, disponendo risorse per l'accoglienza quando ancora gli stranieri affluivano nel paese in forma di rivoli controllabili, intervenendo sulle procedure di regolarizzazione.<sup>30</sup> Ma il contributo maggiore venne, certamente, dallo svolgimento della prima Conferenza nazionale dell'immigrazione che fu occasione di un ampio dibattito e di una maggiore conoscenza della complessità del fenomeno, affrontabile soltanto con un progetto integrato.<sup>31</sup>

**La fase della sindrome da invasione** Quando i flussi cominciarono a farsi moltitudine,<sup>32</sup> l'emergenza sociale precipitò dentro la bolla calda della politica, mediata dalla società dello spettacolo. E lì è rimasta. Con il risultato che, ancora oggi, su un tema evidentemente strutturale si fa difficoltà ad uscire dalle misure contingenti e a sostenere un "pensiero lungo". Il gioco dell'oca consiste in una comunicazione ricorrente – politica, mediatica o di altro tipo – che enfatizza gli aspetti del fenomeno percepibili come minaccia. Questa comunicazione a volte è sospinta dal rancore dal basso della guerra civile molecolare dei ghetti metropolitani, altre volte dalle tragedie che ci impressionano il tempo di un telegiornale. Restano emblematiche, a riguardo, le immagini della nave "Vlora" che, nell'agosto del 1991, traghettò oltre 20.000 albanesi nel porto di Bari.

È in questo contesto di sindrome da invasione che si sono succedute<sup>33</sup> le più importanti leggi sull'immigrazione, espressioni palesi della inconciliabilità degli opposti, sia politici sia, probabilmente, sociali. La prima, denominata legge Turco-Napolitano,<sup>34</sup> legava strettamente le norme ad un complesso di diritti e doveri impegnativi per lo straniero e per lo Stato, nella prospettiva della «partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale»,<sup>35</sup> fermandosi sulla soglia del diritto di voto.<sup>36</sup> La seconda, denominata legge Bossi-Fini,<sup>37</sup> interveniva in modo incisivo sull'impianto precedente modificandolo in senso repressivo. Il governo e la maggioranza ritenevano di riuscire a limitare, in nome della legge, le possibilità di ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio dello Stato: il primo fallimento di tale disegno si palesò di lì a breve quando quegli stessi attori politici decisero la più imponente operazione di regolarizzazione avvenuta in Italia.<sup>38</sup>

**La fase della metabolizzazione** Mentre politica e media erano impegnati a misurarsi con una opinione pubblica alquanto volatile e ambigua, nelle tante realtà produttive del paese prendeva avvio un primo grande sforzo di metabolizzazione del fenomeno migratorio. Questo sforzo è da inquadrare nel particolare modello di "capitalismo di territorio" che vige nel nostro paese, che, a differenza di quello francese, anglosassone o renano, non è strutturalmente imperniato sull'egemonia delle metropoli, ma si caratterizza per un tessuto produttivo diffuso, quello delle cento città e dei duecento distretti. Per questo motivo, i flussi dei migranti, una volta giunti sul territorio italiano, si sono dispersi in tanti rivoli, inseguendo le opportunità di lavoro che i diversi sistemi produttivi offrivano e offrono a questo segmento della composizione sociale, evitando, in questo modo, quelle pericolose concentrazioni metropolitane che, ad esempio, hanno infiammato le *banlieues* parigine. Questo spiega perché la gran parte degli immigrati si è concentrata nel Nord del paese.<sup>39</sup>

E spiega perché, dopo avere promesso severità e rigore, il centrodestra finì con il piegarsi all'anima pragmatica del suo elettorato, a scapito di quella ideologica. Gli argomenti economici diventarono prevalenti su quelli psicologici e culturali, tanto da orientare la controversa decisione di una maxi regolarizzazione nel 2002 e poi da far aumentare i flussi programmati tra il 2003 e il 2006, fino a quadruplicarli, anche come conseguenze dell'allargamento dell'UE verso l'Europa centro-orientale.<sup>40</sup>

Nello stesso clima subentrò il governo di centrosinistra, guidato da Romano Prodi, che aveva assunto, con il proprio programma elettorale, un impegno robusto in tema di immigrazione. Nel suo primo anno di lavoro (2006-07), l'ese-

cutivo presentò al Parlamento un pacchetto di riforme<sup>41</sup> e avviò numerosi interventi in via amministrativa, adottando sedi informali di confronto con le categorie sociali ed economiche interessate.

Spiegava il ministro Amato: «Davanti ad una questione così complessa il Governo sta mettendo in atto una strategia fatta di tanti tasselli legati da un obiettivo di fondo: governare in modo razionale l'immigrazione regolare, favorire l'integrazione e scoraggiare l'immigrazione irregolare». Questa stessa strategia suggeriva di avere presenti tutte le dimensioni del fenomeno e le loro connessioni, di sviluppare sinergie intergovernative, interistituzionali nazionali e non solo, tra istituzioni e soggetti privati, ovvero di reagire su più fronti ad un fenomeno ormai strutturale segnandone la rotta.

A questo approccio innovativo, ovvero nel passaggio dall'organicità della legge a quella dell'azione di governo, sarebbe occorsa la solidità della maggioranza politica, impedita oggettivamente dai numeri ma anche dai distinguo interni. E sarebbe servito che il clima non cambiasse a causa di una successione di crimini commessi per mano straniera, di grande impatto mediatico, usati dall'opposizione per riportare in auge la paura e l'insicurezza. Le cose non andarono così e la fine di un'esperienza troppo breve per ciò che ambiva a realizzare lasciò il segno di importanti interventi di recepimento delle direttive europee riguardanti il lungo soggiorno, il ricongiungimento familiare, l'asilo ma non quello della più ampia riforma che era stata avviata.<sup>42</sup>

**La fase della "securitas"** I corsi e ricorsi emergenziali paiono rendere impossibile una azione di governo integrata e di lungo periodo. E invece sarebbe necessario togliere qualche velo a ciò che sta accadendo, superare le ambiguità che, come già detto, servono a soddisfare ideologia e realismo ma non hanno la coerenza di un progetto. Non riusciamo a liberarci da una lettura riduzionista o contingente. Non riusciamo a dirci che l'immigrazione riguarda e va ben oltre le questioni securitarie e che queste stesse questioni non possono avere soluzione al di fuori di una azione di maggior respiro. Come sempre, le responsabilità non sono mai tutte uguali.

Nell'ultimo anno, abbiamo assistito a ripetute iniziative, per lo più di carattere istituzionale, volte a guardare e trattare la questione migratoria nei termini del rigetto. A differenza del passato, il governo non si è presentato al paese con un progetto di intervento organico, fosse anche di impronta più repressiva. Ha, invece, cambiato il programma di lettura del fenomeno, riducendolo in questo modo a un problema di sicurezza pubblica.<sup>43</sup> In questo senso,

ha già modificato in parti rilevanti la legge Bossi-Fini e ricondotto la condizione giuridica dello straniero – i suoi diritti, tra cui il ricongiungimento familiare, la salute, la formazione scolastica, la cittadinanza e finanche l'asilo, insieme ai suoi doveri, tra cui la regolarità del soggiorno – dentro i cosiddetti pacchetti di contrasto alla criminalità.

Le ronde, i respingimenti, l'insistenza mediatica sui fenomeni di micro-criminalità, la retorica della comunità rancorosa e la generale insistenza sul legame tra immigrazione e sicurezza – ridotta a puro dispositivo di controllo poliziesco – sono un veleno somministrato a piccole dosi, in grado di immunizzare, ovvero produrre chiusura.

**Una nuova fase** Ciò che si muove, per fortuna, non è tutto qui. Perché il lento processo di metabolizzazione continua sottotraccia nonostante la crisi economica. Perché le cifre e i fallimenti continuano a denunciare che serve altro. Perché, nonostante le strette di vite, la nostra società è già interculturale. Perché non esiste solo la "comunità del rancore" ma anche la "comunità della cura" formata da quei soggetti che, per vocazione e professione, pongono al centro del proprio agire la relazione con l'altro: medici, insegnanti, operatori delle associazioni volontarie, sindacati e associazioni di categoria, professionisti (avvocati, commercialisti)... un mondo che potrebbe entrare in empatia con quella "comunità operosa", fatta di capitalisti personali, di piccoli imprenditori, ma anche di operai orfani del fordismo, che conoscono i migranti nella quotidianità. Ci sono, insomma, altre condizioni per costruire una nuova fase.

## Il cielo visto a pezzi

Le recenti migrazioni non sono avvenute con discrezione, né per le dimensioni né per l'impatto che hanno prodotto, in Italia e non solo. Esse hanno immesso migliaia di persone dentro un corpo sociale che era abituato a vedere le diversità culturali, religiose, etniche fuori di sé, oltre i confini di una nazione con una storia e propri caratteri. Così è avvenuto in tanti altri paesi del continente europeo, vecchio e di intenso popolamento.

È inevitabile dover parlare di conflitto o di conflitti. I diritti, gli interessi, gli obiettivi dei migranti, quando entrano in relazione con i diritti, gli interessi e gli obiettivi di uno Stato-comunità si contrappongono: le speranze di cambiamento contro il dovere di conservazione, la provocazione delle differenze contro la difesa dell'identità, il disordine contro l'ordine.

Tuttavia, l'idea che il movimento migratorio interessi soltanto questi due attori – migrante e paese di destinazione – e il difficile confronto tra loro semplifica troppo e può ingannare la mente nell'elaborazione dei futuri scenari possibili.

In una visione più articolata, occorre aggiungerne almeno altri tre: il paese di origine del migrante, che ricavando vantaggi immediati dalle partenze (che riducono disagi e tensioni interne) e dalle rimesse economiche ha interesse a promuovere l'emigrazione; il paese o i paesi di transito, che traggono utilità o subiscono il carico dei flussi migratori in entrata o in uscita (si pensi al Messico o alla Libia); le organizzazioni criminali dedite al traffico degli esseri umani.

Si può, ancora, allargare il campo e riconoscere altri protagonisti: gli Stati che stanno nell'area del paese di provenienza, in grado di interagire mediante le proprie politiche; la famiglia e la comunità di origine del migrante che, prevalentemente, concorrono anche economicamente alla decisione di emigrare; la comunità di immigrati già insediata nel paese di destinazione che ha una forte capacità attrattiva e di sostegno; i soggetti sociali ed economici del paese di destinazione che determinano la domanda, tra i quali le famiglie, gli imprenditori, ma anche gli sfruttatori, i caporali; i paesi che stanno nell'area dello Stato di destinazione, in particolare quelli dell'accordo di Schengen e dell'Unione europea. L'elenco potrebbe continuare. Ogni protagonista, con un proprio obiettivo, si muove in stretta dipendenza, ogni azione produce più reazioni e così via.

Tanto basta per capire che non è credibile un paese che prometta di governare in maniera autonoma il fenomeno dell'immigrazione. In questo, i governi occidentali hanno peccato di presunzione, sottovalutando gli effetti diretti e indiretti delle proprie decisioni su coloro che, agendo per i propri interessi, interagiscono in uno scenario più ampio.

Il problema è che mentre da un lato si dimostra l'impossibilità concreta di controllare totalmente i fattori e le dinamiche in campo, dall'altro lato non è conveniente rivelare questo dato di fatto a chi, sul territorio, chiede garanzie sugli accadimenti. Ma se le bugie, come anche la storia insegna, hanno le gambe corte, ciò che producono può avere un costo troppo alto per gli esseri umani a cui sono rivolte e, altro guaio, per l'ignoranza che diffondono tra chi non è addetto ai lavori, ovvero chi, autoctono o immigrato, incontra lo sguardo dell'altro e pensa che il problema sia tutto là.

A questo punto, servirebbe che, riappropriandosi del proprio carattere,<sup>44</sup> la politica avesse, comunque, il coraggio di assumere su di sé la complessità

del processo migratorio indicando le linee strategiche di un governo dei flussi, da sviluppare dentro un percorso non asettico, che possa ammettere approssimazioni o correzioni per ciò che non è dato fino in fondo determinare.

Bisognerebbe adottare due precauzioni. La prima è che, per il posto che sta occupando nella geografia europea delle migrazioni e constatato il pluralismo dei protagonisti in campo, l'Italia cercasse sempre le alleanze che possano ridurre le incognite di governo. Se questo non può ovviamente valere per i trafficanti dei migranti, può certamente tornare utile investire nelle relazioni con i paesi di origine, con i paesi di transito e, soprattutto, con i paesi dell'Unione europea.

Il diritto interno, ogni volta che ha trattato da solo il tema immigrazione, ha dovuto porre regole e sanzioni che, alla fine, si sono rivolte contro uno dei protagonisti, ovvero la persona migrante. Pensavamo che l'atto estremo si fosse compiuto con la legge Bossi-Fini, concependo un sistema penale speciale per gli stranieri irregolari. Si è andati oltre con la più recente approvazione di un pacchetto sicurezza che ha introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, rendendo colpevoli anche i minori non accompagnati.<sup>45</sup> Si tratta di una china pericolosa, espressione di una idea sbagliata della sovranità dello Stato e del suo diritto che non ha "limite al peggio" e che volge in negativo il conflitto tra paese di destinazione e migrante (possibile futuro cittadino) senza determinare condizioni di progresso, di cambiamento, senza incidere sugli altri protagonisti.

Abbiamo visto i buoni effetti che il nostro diritto ha ricevuto dalla condivisione nello spazio europeo di regole in materia di asilo, di tutela delle vittime di sfruttamento, di soggiorno breve e lungo, di ricongiungimenti familiari. Abbiamo sperimentato gli effetti positivi degli accordi bilaterali che l'Italia, principalmente con i governi di centrosinistra, ha concluso con alcuni paesi di origine dei migranti,<sup>46</sup> strumenti essenziali di una cooperazione per i percorsi regolari di ingresso e il contrasto all'immigrazione irregolare.

La seconda precauzione è che, dovendo affrontare questioni difficili, la politica non si lasciasse tanto condizionare dal consenso ma lavorasse per orientarlo. Soprattutto perché un paese che chiama ancora emergenza, e per di più emergenza securitaria, la realtà che vive da tempo, non è preparata ad ascoltare altre argomentazioni<sup>47</sup> ed è di ostacolo ad un cambiamento di passo. Sbaglia chi pensa che a pagare pegno sia il centrosinistra. Guadagnare un terreno meno contaminato da residui ideologici, dagli istinti popolari, dalla paranoia dell'invasione gioverebbe a tutti perché la posta in gioco è alta e va al di

là dello schieramento di appartenenza o del perseguimento di obiettivi mediocri o autocelebrativi. Un paese che, nell'era della globalizzazione, è divenuto crocevia di genti dovrebbe capire che non gli conviene chiamarsi fuori.

## **Immigrati di tutt'Italia**

Sulla soglia dei quattro milioni, gli immigrati che vivono in Italia appaiono oggi in tutte le fotografie del paese reale, che ha dimostrato di avere bisogno di loro.

La storia di queste persone, appartenenti a centinaia di paesi, ha attraversato tempi e flussi di ingresso diversi, regolari e non, anche se nel tempo c'è stato un consolidamento selettivo di alcune comunità.<sup>48</sup>

Per primi arrivarono in Italia i giovani, in genere uomini, per guadagnare un po' e poi tornare a casa.<sup>49</sup> Negli anni Novanta cominciarono a crescere le presenze di individui sposati e di minori, le domande di ricongiungimento, i rinnovi dei permessi di soggiorno: i primi segni evidenti di una tendenza a rimanere. Gli anni più recenti stanno registrando un sorpasso numerico delle donne sugli uomini, una significativa presenza di giovani generazioni, soggiorni più lunghi e stabili. Diversi indicatori<sup>50</sup> ci dicono che la presenza degli immigrati è, ormai, un dato strutturale della nostra società.

Chi è già qui racconta ai suoi familiari e alla comunità di origine il proprio lavoro, invia denaro, vive comunque meglio, e ha una influenza significativa sulla scelta di altri a venire in Italia. Questa catena migratoria è, oggi, assai incoraggiata e non solo tra gli immigrati. Sono gli strumenti di comunicazione a semplificarla, ad esempio con costi accessibili delle utenze telefoniche e informatiche, con una maggiore fruibilità di mezzi di trasporto. Ma entrano in gioco anche altri protagonisti dei processi migratori: i trafficanti, che controllano le rotte e organizzano i viaggi; i paesi di origine, i datori di lavoro italiani. Questi ultimi, stante l'elevato bisogno di forza lavoro e ostacolati da un sistema normativo fallato perché non consente l'incontro tra domanda e offerta, si sono spesso affidati agli immigrati conosciuti per assumere i loro parenti o amici, fossero anche irregolari. Più di tutto, la catena migratoria ha funzionato nella collaborazione domestica, dove è praticamente inesigibile che si affidi la cura di un bambino o di un anziano ad uno sconosciuto assunto a distanza.

Gli immigrati sono anche una componente rilevante del nostro sistema economico. Con il loro lavoro hanno prevalentemente soddisfatto fabbisogni essenziali, a domanda anelastica<sup>51</sup> e altrimenti inevasi,<sup>52</sup> e hanno concorso per

i due terzi alla crescita della occupazione (nel 2007 sono stati 234.000 i nuovi lavoratori stranieri).<sup>53</sup> Si tratta di una forza lavoro "in regola" di circa 2 milioni di persone, ovvero il 7,5% del totale. E molti altri ancora sono coloro che lavorano in nero.<sup>54</sup>

Gli immigrati non tolgono il lavoro agli italiani; hanno redditi inferiori a causa della loro istruzione e dell'impiego in attività meno qualificate o meno produttive.<sup>55</sup> Essi generano ricchezza pur rimanendo a rischio di povertà: a loro si deve il 9,2% del PIL, ovvero 122 miliardi di valore aggiunto;<sup>56</sup> contributi previdenziali che nel 2007 sono stati quasi di 7 miliardi; 3 miliardi tra IRPEF, IVA, imposte per il lavoro autonomo e sui fabbricati.<sup>57</sup>

C'è, in questo mondo assai poco visitato, una "foresta che cresce" attraverso la capacità imprenditoriale di tanti immigrati.<sup>58</sup> Essi assumono il rischio di mettersi in proprio perché il settore privato è ancora l'unico che consente loro di emanciparsi dal lavoro subordinato. L'autoimpiego è, quindi, una soluzione di mobilità professionale, principalmente la scommessa di un riscatto dentro la comunità di appartenenza che è la prima cliente del mercato etnico. Nel contesto più ampio, esso si avvantaggia di una competizione a "legalità ridotta" (si pensi agli orari di lavoro) con il mercato autoctono, infastidito dalla perdita di campo. Con il risultato che le aziende gestite dagli immigrati – che a giugno 2009 erano circa 250.000 – si sviluppano ancora come un segmento separato, endogamo, improduttivo di integrazione e finanche aversato dal territorio.

Anche questo dinamismo occupazionale degli immigrati, che inevitabilmente "respira" l'andamento economico complessivo del paese, è il segno di una presenza che mette radici e che si propone negli spazi di partecipazione finora possibili: è interessante a riguardo l'alto tasso di iscrizione ai sindacati.<sup>59</sup>

Qualcosa, quindi, è cambiato, o quanto meno sta cambiando, rispetto a quel patto giuslavorista che è stato finora la spina dorsale della disciplina italiana dell'immigrazione. Lo scambio tra diritto di soggiorno e domanda di lavoro – reso più stringente dal contratto di soggiorno della legge Bossi-Fini – che ancora condiziona l'ingresso e la permanenza dell'immigrato nel territorio dello Stato ha tradotto in norma l'idea che la presenza dello straniero si giustifichi essenzialmente in dipendenza dal suo apporto al nostro sistema di produzione. Finora, questo ha consentito di spiegare all'opinione pubblica che "l'immigrazione è una risorsa". Ed è certamente così. L'ingresso di manodopera straniera nel nostro mercato del lavoro è stato un doppio affare: per gli italiani e per gli immigrati. Per molti di loro, il lavoro – anche sommerso o in nero o, addirittura, sfruttato – dentro un progetto migratorio "a tempo" è ser-

vito a guadagnare per stare meglio nel paese di origine, oppure a mantenersi per conoscere una diversa realtà sociale, oppure a sperimentare i modelli di consumo appresi a distanza.

Ma ora, facciamo i conti anche con qualcos'altro. La strutturazione sociale del fenomeno sta producendo implicazioni nuove non riconducibili alla coincidenza straniero/lavoratore. Il tema è stato sintetizzato dallo scrittore svizzero Max Frisch: «volevamo braccia, sono arrivate persone». <sup>60</sup>

Fuori da quel cono d'ombra dove il tempo di vita è fissato dall'occupazione quotidiana, diventano molteplici le immagini di sé che gli immigrati riescono ad offrirci. Le osservano già con attenzione le grandi agenzie economiche interessate a corrispondere alla "domanda" di questa parte della popolazione, a realizzare prodotti e servizi ispirati ai suoi bisogni non più contingenti, <sup>61</sup> a promuovere formule di consumo.

Il crescente radicamento di persone e di famiglie nelle comunità locali rende il patto giuslavorista uno strumento vecchio di regolamentazione, inutilizzabile con la sua visione e con l'impianto normativo che ne è disceso. Si può citare, ad esempio, un "caso di vita" (e non di scuola): è quello di un minore nato in Italia da padre immigrato che, lavorando regolarmente, aveva ricongiunto a sé la moglie e il primo figlio. All'età di cinque anni, trascorsi tutti in Italia, mentre insieme ai suoi familiari stava realizzando un progetto stanziale di vita e, per questo, come suo fratello, andava a scuola, giocava con gli amici ecc., il destino di quel bambino è cambiato perché il padre ha perso il posto di lavoro e, a causa di ciò, il diritto al permesso di soggiorno, divenendo irregolare insieme a moglie e figli.

Gli osservatori più attenti hanno imparato che il numero degli immigrati "fuori legge" ha poco a che fare con la contabilità quotidiana dei disperati che, in condizioni inumane, raggiungono le nostre coste: costoro sono appena il 15% del totale. Un po' di più, il 25%, sono coloro che arrivano via terra attraversando illegalmente gli altri paesi Schengen. Molti, molti di più, il 60-65%, sono quelli definiti *overstayers*, entrati regolarmente e rimasti irregolarmente, ovvero oltre il tempo consentito dal visto o dal titolo di soggiorno. <sup>62</sup> L'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (OCSE) ha recentemente osservato che, date queste proporzioni, «è difficile pensare di ridurre l'immigrazione irregolare attraverso misure di solo controllo delle frontiere». Esse non servono, infatti, contro coloro che le hanno varcate con un visto (ad esempio, per turismo) e che protraggono la permanenza per trovare lavoro, sapendo che i canali di ingresso legale non esaurisco-

no le richieste del mercato e che «i datori di lavoro hanno mezzi limitati per reclutare lavoratori all'estero». <sup>63</sup> Né servono contro quelli che il lavoro regolare lo hanno perso eppure rimangono, senza il permesso, per cercare ancora. Tutti costoro, gli *overstayers*, sperano nella regolarizzazione. Per sei volte sono stati esauditi.

Anche le soluzioni tampone – come le regolarizzazioni – sono conseguenza di una politica migratoria di impostazione giuslavorista. Se, infatti, la flessibilità e i mutamenti del mercato non consentono previsioni certe sull'andamento del fabbisogno occupazionale, mal si presta il ricorso a norme rigide che ambiscono a fissare tempi, quantità e settori d'ingresso per lavoro. Ogni errore di previsione gonfia le sacche di irregolarità con una forza lavoro che alla fine, in beffa ad una legge patetica e ostile, si impone anche in modo massiccio (si pensi ai numeri delle regolarizzazioni o alle domande presentate in occasione dei decreti-flussi). Ed è necessario correre ai ripari.

Per raggiungere la realtà e orientarla – per quanto possibile, visto il concorso di variabili non controllabili – sarebbe di grande aiuto archiviare la retorica che ci fa parlare dell'immigrazione oscillando tra “risorsa” e “minaccia”. Queste due categorie apparentemente contrapposte, e assai usate per dosare gli umori dell'opinione pubblica, nutrono un immaginario che concepisce gli immigrati intimamente connessi alla dimensione del lavoro oppure a quella della irregolarità e della criminalità: condizioni, entrambe, della clandestinità, ovvero del “nascondimento”. La realtà è ben oltre queste dimensioni. Pensiamo ai giovani immigrati che studiano o alle donne che, ricongiunte ai mariti, accudiscono i propri figli: possiamo usare quelle categorie per motivarne la presenza?

Il passaggio da una immigrazione di transito ad una di insediamento e popolamento fa franare i modelli di interpretazione e di regolamentazione che hanno ruotato intorno all'idea di “straniero”. Pur mettendo in conto che ci siano flussi di persone che vogliono restare per un breve periodo (lavoratori stagionali, consulenti, ricercatori) e preferiscono rimanere fuori dalla società; pur immaginando che possa aumentare in futuro l'immigrazione “circolare”, non possiamo ignorare il diverso cammino che altri immigrati, gruppi, famiglie stanno facendo dentro la società. Non può essere dato a tutti lo stesso nome. Non sarebbe tanto il linguaggio a diventare patetico bensì la rappresentazione che diamo di noi stessi dentro un mondo che cambia: come guardarsi allo specchio con indosso i vestiti dell'infanzia.

Se si giunge a condividere l'idea che l'immigrazione sta diventando sempre più “evidenza”, una realtà visibile con tante sfaccettature, molte delle

quali riproducono parti del corpo sociale, si potrebbe osare un passo in avanti. Finora, gli schieramenti politici hanno tenuto i toni molto accesi sull'argomento e si è accettato il rischio che la questione venisse dominata dalla sua peggior nemica, l'irrazionalità. Senza mai abbandonare il terreno di scontro è stata alzata una impalcatura normativa enorme che ha risentito della contesa tra le parti. Si è agito con il «complesso di Penelope, per cui lo schieramento politico maggioritario interviene per disfare quanto fatto in precedenza, senza che riesca ad affermarsi un minimo comun denominatore». <sup>64</sup> Ritenendo del tutto improbabile, almeno in questa fase, convertire lo scontro in dialogo, sarebbe già sufficiente che ciascuna parte rileggesse l'attuale Testo unico sull'immigrazione <sup>65</sup> – nel quale è oggi raccolto ciò che resta della legge Turco-Napolitano insieme a ciò che resta della legge Bossi-Fini dopo le più recenti modifiche apportate – ed evidenziasse sia le parti che trattano gli immigrati secondo un protocollo giuslavoristico sia quelle che continuano a pensarli come “stranieri” anche quando sono all'interno della comunità: salva e impregiudicata ogni decisione conseguente, questo semplice esercizio di curiosità basterebbe a capire quante sono le regole che sopravvivono sulla carta e sono già morte nella società e svelerebbe che siamo un paese che ha scelto una zattera per navigare in mare aperto.

### **Alla velocità del gambero**

Se il passaggio della nostra immigrazione dal “nascondimento” all’“evidenza” ha stimolato positivamente il mercato, pronto ad accogliere i nuovi consumatori anche assecondando le loro diversità, la società non ha certo reagito con entusiasmo. Anche chi si era abituato alla presenza degli stranieri nelle case, nei cantieri, nei campi, ha avvertito il disagio del loro “ingresso in società” che ha aumentato le situazioni di condivisione del tempo (non più solo tempo di lavoro ma anche tempo libero) e degli spazi (se ieri le donne andavano nei giardini con i nostri figli oggi vanno anche insieme ai loro) e li ha trasformati da “sostituti” ad utenti dei servizi pubblici.

Nel quotidiano, gli immigrati hanno disturbato le nostre supposte somiglianze – anche esse educate più al rispetto del divieto che al senso civico – con le loro differenze. Nella loro condizione economica più arretrata, figli ancora immaturi del consumismo e immeritevoli di benessere, essi accrescono il nervosismo sociale, ancor di più dove emergono in tanti, riempiono interi edifici e quartieri, si chiudono nelle loro comunità occupando pezzi di ter-

ritorio, lì dove vivono come possono o secondo quel che sanno del diritto e del suo rispetto.

Anche la società, in tanti casi ha fatto verso di loro ciò che ha potuto. Ma né la società né il mercato riescono a procedere in equilibrio se non sussistono le condizioni per sopportare un peso eccessivo, se l'impatto dei cambiamenti è tanto forte da provocare sbandamento o, addirittura, trauma.

L'indicatore crescente di esperienze personali e collettive di insicurezza collegate all'immigrazione avrebbe dovuto allertare la politica prima ancora che i media cogliessero l'occasione straordinaria di mostrare queste esperienze, dandone una "visione da nessun luogo"<sup>66</sup> e approssimandole così alla vita di tutti. Non si è trattato, tuttavia, di un ritardo, bensì della incapacità del sistema politico, già indebolito dalla crisi della democrazia sociale e dalla conseguente contrapposizione tra ricette progressiste e ricette reazionarie, di elaborare una lettura comune dei cambiamenti, di trovare una mediazione in grado di prevalere sulle derive ideologiche. Piuttosto, nella condizione data, una parte di quel sistema ha preferito, per convinzione o per opportunità, entrare in sintonia con il disagio emergente, con l'onda mediatica favorevole per proporre, attraverso coerenze di linguaggio, di gesti, di riti, l'idea di una possibile ricreazione della comunità disgregata nel comune impegno contro lo "straniero", di un recupero dell'ordine mediante una reazione decisa al disordine. Se la spinta a vedere lo straniero come il nemico o come il capro espiatorio ha conquistato oggi una evidente egemonia politica, non è da sottovalutare la sua attitudine ad incrociare il consenso sociale, ad orientarlo. In fondo, le proposte appaiono semplici, le soluzioni fruibili.

In realtà, le proposte e le soluzioni finora praticate si sono dimostrate culturalmente regressive e di valore squisitamente simbolico. Si è prodotta, infatti, l'eterogenesi dei fini. Si è pensato di poter procedere con il passo del gambero mentre l'onda già trascinava con forza in avanti.

A riguardo, possono essere fatti alcuni esempi. In primo luogo, con la legge Bossi-Fini si è coltivata l'illusione che una procedura rigida sull'ingresso e il soggiorno degli immigrati, ancorata a rigorosi controlli di più amministrazioni pubbliche, avrebbe assicurato la regolarità delle presenze e dei rapporti di lavoro. Il rilascio di un permesso dietro prova di un'assunzione certa o di altri titoli temporanei, il previo impegno di un datore ad assicurare allo straniero anche un alloggio e un rimpatrio, la frequente verifica dell'attualità delle condizioni iniziali avrebbero potuto scoraggiare nuovi arrivi e indotto ad accantonare il progetto migratorio.

Di quella procedura si è constatato subito il fallimento. Per la complessità della macchina burocratica, facile ad incepparsi, carente di risorse, realizzata con l'interazione di uffici postali, rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, sportelli unici, questure, uffici regionali per l'impiego. Per la previsione di un "contratto di soggiorno" e le premesse irrealistiche di un incontro a distanza tra domanda e offerta (tra un datore di lavoro residente in Italia e un extracomunitario sconosciuto, in attesa a casa sua di essere chiamato). Per la realtà, che ha caricato sui flussi di ingresso e su quella procedura il tentativo di migliaia di immigrati, presenti in Italia, di sanare la loro posizione irregolare e di emergere dal nero.

In secondo luogo, l'impraticabilità dell'ingresso legale non ha impedito agli immigrati di entrare e di lavorare. Non ha fermato nemmeno i datori di lavoro, disposti a cogliere l'offerta di un impiego irregolare per necessità o per convenienza, in assenza di una corretta determinazione delle quote di ingresso.

Dopo l'approvazione della legge Bossi-Fini, il governo decise di adottare decreti-flussi che stabilivano quote molto contenute di ingresso regolare.<sup>67</sup> L'errore di valutazione fu nel ritenere che la maxi regolarizzazione del 2002 avesse svuotato la sacca di immigrazione irregolare presente sul territorio e soddisfatto il fabbisogno occupazionale. Così non era, soprattutto negli ambiti di lavoro subordinato che ricominciarono a produrre occupazione in nero. La insufficienza delle quote previste e la criticità della situazione si palesò nel 2006, quando il governo Prodi si vide costretto, tra i suoi primi adempimenti, ad adottare un decreto-flussi integrativo per aumentare le quote di ingresso stabilite dal suo predecessore.<sup>68</sup> In quella occasione fu evidente a tutti che le domande di lavoro interessavano stranieri già presenti in Italia e che tramite il decreto-flussi intendevano regolarizzare la loro posizione. Non solo. Le domande presentate per lavoro non stagionale (subordinato e autonomo) erano state 424.799 rispetto alle 120.000 previste: la differenza misurava un difetto di lettura della realtà, la non idoneità dei flussi e delle quote a costituire realmente un canale di ingresso dall'estero e la velleità delle promesse fatte nel nome delle nuove norme. Il decreto-flussi 2007 evidenziò gli stessi limiti: a fronte di 170.000 quote di ingresso, furono presentate 700.000 domande, di cui oltre la metà (400.000) per lavoro domestico-assistenza alla persona, cioè colf e badanti, alle quali è stata data risposta – nel limite di ulteriori 150.000 – mediante il successivo e più recente decreto-flussi 2008.<sup>69</sup> Le crescenti sproporzioni numeriche sono un interessante indicatore di ulteriori disfunzioni di sistema: i decreti-flussi, infatti, ideati per sviluppare regolarità, sono stati utilizzati per sanare i soggiorni illega-

li. Molti immigrati, tuttavia, hanno mal riposto le proprie aspettative: non tutto nella procedura può essere simulato e costoro, insieme a quelli che continuano ad arrivare, contribuiscono ad ingrossare il bacino dei lavoratori che non riescono ad emergere, se non per via di una regolarizzazione.<sup>70</sup>

In terzo luogo, nel curriculum di ciascuna legge sull'immigrazione è stato scritto un provvedimento di regolarizzazione degli immigrati. Per chiarezza, si chiama così lo strumento amministrativo mediante il quale chi non è in regola con il permesso di soggiorno può emergere a determinate condizioni, ovvero sanare il proprio status (altro è invece la "sanatoria", un beneficio rivolto a tutti coloro che, ad una determinata data, siano presenti irregolarmente sul territorio di uno Stato). Quasi un rito di passaggio, per chiudere i conti con il passato e poter scrivere una pagina nuova.

All'origine c'è la semplice constatazione che esiste un numero di lavoratori irregolari altrimenti insanabile e che non è vantaggioso mantenerli in tale condizione. Si tratta, allora, di una presa d'atto e di un rimedio legittimo che, tuttavia, dovrebbe imbarazzare chi si ostina a negarne le premesse: la disciplina attuale degli ingressi non funziona; molto fabbisogno lavorativo viene soddisfatto dagli immigrati irregolari; la capacità attrattiva di un lavoro è più forte delle politiche repressive; i flussi migratori non dipendono esclusivamente dall'azione di governo ecc.

Capita, poi, che le regolarizzazioni arrivino proprio da chi si era dichiarato contrario: «È una follia», urlavano due anni fa coloro che in questi mesi ci spiegano quanto sia essenziale far emergere colf e badanti e che affermano anche di aver ragionato in modo «non ideologico ma pragmatico»<sup>71</sup> sull'ampiamiento della regolarizzazione al settore produttivo.

In ogni caso, il teorema di un doppio livello "ideologia-pragmatismo" applicato ai flussi migratori non è per nulla rassicurante. Si bada alla contingenza rifiutando di elaborare una progettualità. Nel 2002, 641.638 immigrati sono stati ammessi a rimanere in Italia per lavorare:<sup>72</sup> c'è stato un vantaggio per loro, per i datori di lavoro, per le casse dello Stato che hanno incrementato il gettito fiscale e contributivo. Fin qui il pragmatismo. Ma che impatto ha avuto questa repentina "evidenza", questa uscita dal "nascondimento" di tanti immigrati che, di lì a poco, hanno ricongiunto le famiglie, hanno avuto dei figli e sono entrati nel novero di coloro che perdono il lavoro, che chiedono servizi, casa, sanità, istruzione?

Il ministero dell'Interno ha reso noto che al 30 settembre 2009 sono stati 294.744 i cittadini extracomunitari irregolari che hanno chiesto di emer-

gere perché già lavorano come colf o badanti.<sup>73</sup> È condivisibile il tributo a queste figure, in maggior parte donne, che assolvono un lavoro di cura straordinario, nelle quali riponiamo tale e tanta fiducia da affidare loro le persone più care o più fragili (i figli, i genitori anziani, i malati) o le chiavi che aprono le porte blindate delle nostre case. Tra di loro, circa un milione e mezzo,<sup>74</sup> il 71,6% è di origine immigrata. Offrire a chi di loro è ancora irregolare l'opportunità di vivere secondo diritto è stata una decisione di buon senso. Ma come cambia questo piccolo mondo se esce dal "nascondimento"? Quale prospettiva di stabilità può costruirsi una persona (il 57% ha meno di 40 anni) che trascorre tante ore in casa d'altri? Quali servizi la sostengono nella cura dei propri figli? E a chi si rivolgerà in caso di malattia? Il ritorno all'ideologia, in questo caso, è un grave indizio di ipocrisia, una fuga dalla responsabilità politica.

### **Sul far del crepuscolo**

L'esigenza di prosciugare il bacino dell'irregolarità si è posta anche ad altri paesi occidentali, anch'essi intervenuti per sanare la situazione mediante provvedimenti di regolarizzazione. Se è vero, infatti, che l'emersione comprende l'onere dell'integrazione, lo è altrettanto che la presenza di un numero crescente di persone al di fuori della legge costituisce in sé un fattore di rischio: la loro condizione personale, infatti, moltiplica intorno a sé ulteriori situazioni di illegalità, che ne traggono vantaggio. Può trattarsi di illegalità "al dettaglio", come l'offerta in nero di una abitazione, di un lavoro, i soldi chiesti in cambio di un servizio ecc., fino a illegalità "di sistema", dove l'immigrato cade in una rete di sfruttamento. In tanti casi, il risvolto drammatico di queste "vite clandestine" è dato proprio dall'alternativa obbligatoria: diventare criminale oppure vittima.

All'interno dell'Unione europea, negli ultimi venticinque anni, oltre 4 milioni di immigrati hanno ottenuto i documenti di soggiorno attraverso regolarizzazioni.<sup>75</sup> Ma molti altri, oltre 5,5 milioni, restano "sommersi". Essi rappresentano un problema per il nostro continente, così come sta avvenendo in Russia (dove gli immigrati non regolari sono circa 8 milioni) e negli USA (circa 12 milioni). Più forte è, infatti, l'allarme sociale che nei diversi contesti si produce intorno alle presenze irregolari e più cresce la domanda di una reazione ferma che le avversi, le scoraggi e suoni come un monito per far desistere altri migranti. Ma quei numeri sono anche la prova evidente che è oggettiva-

mente impossibile arrestare i processi in atto ed è, quindi, illusorio chiedere alla legge di esercitare un potere che non ha.

La vicenda italiana si è trovata sempre di più nel mezzo di due pressioni contrastanti, quella migratoria e quella dell'opinione pubblica. La vocazione di una parte politica<sup>76</sup> e dei media a farsi "cassa di risonanza" del disagio crescente a causa degli stranieri ha giustificato una legislazione di stampo sempre più repressivo che è giunta a coniugare una azione simbolica di tutela dell'ordine pubblico (si vedano ad esempio l'impiego dei militari e le ronde) con la restrizione degli spazi di agibilità degli immigrati, irregolari e regolari. Quale sia l'effetto rassicurante di questa politica *law and order* è stato ampiamente indagato e riconosciuto. Quali siano gli effetti reali che si producono lo dicono, invece, le regolarizzazioni: esse sono la cifra pur sempre parziale dell'irregolarità che si accumula nonostante un contesto ostile; non solo, ma svalutano la durezza della legge riducendola alla semplice constatazione che "il re è nudo".

Si badi bene che, generalmente, le norme più severe sono quelle riservate agli immigrati irregolari, perché loro sono i "cattivi", quelli che producono insicurezza e rovinano l'immagine dei conterranei già in regola; sono quelli da trattenere e poi espellere; sono quelli ai quali occorre impedire l'accesso all'anagrafe, alla salute, all'istruzione; sono quelli che solo per il fatto di mettere piede in Italia commettono un reato. Tutto questo dura fino a quando, improvvisamente, si deve considerare che molti di loro sono anche quelli che lavorano nelle case, nei campi, nei cantieri, nelle fabbriche, senza godere nemmeno di un diritto: quando la contraddizione rischia di stridere troppo, conviene cambiare registro, sospendere il pregiudizio per formulare una valutazione su dati di realtà.

Lungo un percorso accidentato, quindi, l'improvviso ricorso all'idea dell'immigrato "risorsa" riequilibra la fobia dell'immigrato "minaccia" e risolve il problema dell'irregolarità. Ma questa strategia riparatrice, alla quale pare ovvio dover ricorrere in stato di necessità, non può rimanere l'unica funzionale a contenere il fenomeno.

Perché come la nottola di Minerva di hegeliana memoria, la regolarizzazione interviene tardi, quando il tempo è passato. Gestendo l'irregolarità, quella procedura dimostra, sostanzialmente, che le disposizioni in vigore non sono servite a governare i flussi migratori, che la realtà è andata più avanti producendo nel frattempo situazioni di conflitto e di esclusione sociale.

Serve a riflettere il giudizio severo che il Consiglio d'Europa ha espresso, in un documento del 2007,<sup>77</sup> sull'incapacità dell'Italia di raggiungere, nono-

stante le regolarizzazioni, una riduzione reale dell'irregolarità dei migranti a causa di un sistema burocratico inadeguato, delle resistenze dei datori di lavoro, dello scarso sostegno dello Stato e, soprattutto, di una disciplina del permesso di soggiorno in grado di far ricadere il 65-70% degli immigrati residenti nell'irregolarità. Nel suo ritardo, il nostro paese trascina ancora, come una zavorra, i retaggi di un pensiero politico, reso evidente spesso anche nel linguaggio, che ha coltivato il disegno di una "immigrazione zero". In Europa, i limiti di questa strategia «non realistica e pericolosa»<sup>78</sup> si sono palesati nella contraddizione tra legislazioni restrittive, risultate inidonee a fermare i flussi migratori irregolari, e le conseguenti ondate di regolarizzazione di immigrati illegali: ed è esattamente quello che è successo nella realtà italiana.

È difficile pensare che la condizione irregolare sia il motivo, il vizio di origine di un progetto migratorio. La decisione di partire si realizza, piuttosto, in relazione ad una speranza, quasi sempre all'obiettivo di un lavoro; essa si trasforma in ostinazione quando diventa inevitabile affrontare gli ostacoli che si frappongono lungo il percorso<sup>79</sup> e pagare i relativi costi, in denaro o con la vita. Nella maggior parte dei casi, il migrante non ha in tasca la mappa di un percorso regolare bensì il numero di telefono di un parente o un amico da raggiungere. Tra le due reti che sostengono il suo progetto, la famiglia d'origine e la comunità nel paese di destinazione, si inserisce quella criminale che condiziona tutte le tappe del viaggio e, se le riesce, anche l'arrivo e il soggiorno. L'irregolarità, allora, è la condizione – peggiore – che rende possibile il progetto migratorio in assenza di una alternativa che sia accessibile e praticabile, ovvero un canale e una rete legali.

Se è così, è riduttivo che uno Stato pensi di avversare i flussi irregolari di immigrati impedendo che essi entrino nel proprio territorio o tentando di respingerli. A maggior ragione nel momento in cui dai datori di lavoro giunge un invito a rimanere. È invece più proficuo agire perché sia data l'opportunità a chi emigra di seguire dall'origine un canale legale, mantenendo una rete di sostegno.

Questa diversa strategia di riduzione dell'irregolarità può servire certamente a limitare il ricorso alle regolarizzazioni. È invece difficile che possa eliminarle. Ciò che conta è che favorisce una pianificazione dei flussi che attualmente non c'è. L'ultima regolarizzazione, nei fatti, era riuscita a scoraggiare e ridurre le presenze irregolari nel periodo immediatamente successivo. Ma il contenimento non è durato molto, però, perché già due anni dopo i dati sugli sbarchi e sugli stranieri rintracciati mostravano un recupero marcato della presen-

za irregolare.<sup>80</sup> L'errore fu quello di limitare, dopo il 2002, le quote di ingresso ovvero di non avviare, da subito, una gestione regolare degli ingressi.

È molto probabile che un'analoga decisione di chiudere i rubinetti di ingresso legale, anche solo per uno o due anni, possa seguire la regolarizzazione che si è conclusa di recente. Tale soluzione tuttavia sarebbe sbagliata per diverse ragioni. La prima è che il numero di irregolari presenti sul territorio è più alto di coloro che presenteranno domanda di emersione (e questo spiega la proposta legittima del ministro Maurizio Sacconi di consentire la regolarizzazione anche per altre tipologie di lavoro, che però è stata respinta dai suoi colleghi di maggioranza). La seconda ragione è che, insieme alle aspettative di partenza di nuovi migranti, si ridurrebbero quelle di ritorno per coloro che già sono qui, sollecitati a rimanere in assenza di ricambio. C'è poi una ragione che vale di più (e che è stata verificata da quanto accaduto in passato): nelle condizioni attuali i progetti migratori non verrebbero meno e, contrariamente a quanto auspicato, tornerebbero a incrementare l'irregolarità. La chiusura dei canali legali di ingresso non fermerebbe, infatti, chi ha già deciso di partire. Lo orienterebbe, piuttosto, verso i canali illegali avvantaggiando i loro gestori.

Stimata alla prova dei fatti la velleità di questa proposta, la regolarizzazione potrebbe essere l'occasione per concentrarsi su altro: ad esempio, approfittare della conseguente riduzione della pressione migratoria – comunque limitata nel tempo – per realizzare una credibile politica di ingresso regolare.

## Il dito e la luna

Su un punto si è tutti d'accordo: l'insicurezza è anche questione di percezione e questo dato non deve essere sottovalutato. Sui limiti e sui costi economici e sociali di una politica di adattamento alla potenza simbolica delle paure si parla, invece, ancora poco.<sup>81</sup>

In ogni caso, è dalle paure che conviene ripartire. Perché sono tanti, forse troppi, i fattori attuali di incertezza che fanno abbassare lo sguardo, riducono la prospettiva. E non c'è da stare sereni se dentro i conti quotidiani bisogna calcolare, tra gli imprevisti, le grandi questioni globali (l'emergenza climatica, il crollo dei mercati finanziari, il terrorismo, l'immigrazione, le pandemie). Venute meno le reti sociali di contenimento, l'"insicurezza a mosaico" investe di più i contesti prima abituati alle "solidarietà corte", ovvero le relazioni di prossimità in grado di produrre coesione. Le paure sono un esito possibile, in grado di trasformarsi in paranoia.

Intanto, la capacità mediatica della rappresentazione – con una intensità variabile che non è figlia del caso<sup>82</sup> – ci mette a contatto con gli episodi di criminalità; addirittura, ci colloca nelle scene dei delitti perché ci sia dato di conoscerle, di sentirci “a casa”. La potenza iconografica ha trasformato i mezzi di informazione nel pianerottolo di un condominio dove le notizie stesse si scambiano velocemente e il colpevole, come la vittima, è colui che abita la porta accanto. Anche lo sconosciuto è un vicino. Sia egli un immigrato o un concittadino. E allora accade che anche la banalità di quel male che emerge dagli episodi di violenza non tacita più le nostre paure, soprattutto quando colpisce vittime casuali, o innocenti, così vicine da poter pensare che solo per coincidenza non eravamo al loro posto.

E non c'è dubbio che sulla paura, sulla percezione di vivere insicuri agisca oggi, insieme ad altre cause, la “visibilità” crescente degli immigrati.

Cominciamo con il dire che il legame che esiste tra insicurezza e immigrazione è questione complessa. Sono un dato comune a tutti, frutto di esperienza diretta oltre che mediata, la crescente ostilità e la diffidenza degli italiani verso il manifestarsi del fenomeno nella società. Ma a guardare bene non tutto il conflitto può essere interpretato attraverso la semplificazione “straniero=criminale”.<sup>83</sup> Parte del conflitto, infatti, si sviluppa a causa delle differenze che gli immigrati ci propongono, finanche in quelle loro abitudini quotidiane che i nostri sensi avvertono con fastidio, oppure a causa delle loro forme visibili di separatezza (enclave etniche, call center, mercatini, ristoranti etnici ecc.) che inducono smarrimento, perdita di identità sociale. Altra parte del conflitto matura nella crescente competizione per l'accesso ai servizi pubblici (casa, asili nido, ospedali ecc.); la fruibilità limitata fa domandare: “Chi viene prima?”. C'è poi, a causa dell'immigrazione, il senso di un crescente degrado dei territori, determinato da sporczia, inciviltà, incuria; il rifiuto di un modo diverso, anche violento, di gestire le relazioni; la paura (rivolta prevalentemente verso gli immigrati islamici) che essi tentino di imporcì il loro ordine.

Insomma, dentro il grande contenitore del conflitto, o dei conflitti, le questioni evocate sono diverse. Due tra queste, niente affatto secondarie, sono l'integrazione e la sostenibilità del sistema di protezione sociale. Tuttavia, questa visione poliedrica del conflitto tra italiani e immigrati si potrebbe anche sfumare per evitare i temi complessi, e adottare un'unica risposta repressiva, più facilmente convincente; per questa tendenza adattativa, ben presente oggi nell'azione di governo nazionale e in quella di molti amministratori locali,

hanno già pagato un prezzo i precursori della "tolleranza zero" americana, incapaci di cogliere le potenzialità che una domanda articolata di convivenza può ricevere dagli ideali di una democrazia liberale e gli svantaggi di un ricorso esclusivo e continuo ai paradigmi dell'esclusione.

Anche il legame che esiste tra criminalità e immigrazione è questione complessa.<sup>84</sup> Esso confuta l'indistinzione delle responsabilità e indirizza alle nostre paure l'invito a diffidare delle generalizzazioni e a saper riconoscere tra le comunità quelle più prossime ai comportamenti illegali.<sup>85</sup>

È essenziale distinguere l'incidenza degli immigrati irregolari sulle cifre della criminalità. La loro vicenda migratoria è "fuori legge", una condizione che più facilmente li orienta a delinquere per sopravvivere, per pagare il debito verso gli sfruttatori, per obbedire alla criminalità che li usa, li arruola o li rende schiavi. E, infatti, l'80% dei reati per mano straniera sono commessi da immigrati irregolari (si tratta per lo più dei reati predatori).

Diverso è il discorso relativo agli immigrati regolari. La loro cifra sociale è il permesso di soggiorno, che li colloca dentro la comunità con un lavoro e una vita di relazione. Per loro è più difficile perdere la bussola. Essi incidono sul totale delle denunce nella stessa misura del loro rapporto con la popolazione residente, circa il 6%. Tra di loro c'è una scarsa tendenza a delinquere (circa il 2,11%), applicata, purtroppo, a quei reati contro la persona che li avvicinano agli italiani (gli omicidi consumati e gli omicidi tentati, il contrabbando, le estorsioni, le lesioni dolose, la violenza sessuale, lo sfruttamento della prostituzione).

Ma gli immigrati sono anche vittime. Se si tratta di violenze sessuali e di omicidi, le cifre diventano drammatiche e rappresentano piccoli mondi chiusi dentro i quali il gesto criminale proviene da un altro immigrato e le donne risultano le più colpite.<sup>86</sup>

Senza voler dimenticare tutti i sistemi di sfruttamento e anche quella ingiustificabile illegalità "al dettaglio" costituita da lavoro nero, affitto in nero, bagarinaggio dei servizi ecc. che li trova consenzienti per opportunità ma che trasmette il messaggio che, in fondo, anche dentro la società ospitante, vivere "fuori legge" è una pratica che conviene.

Siamo poco abituati ad essere coinvolti in questa parte dell'esperienza migratoria in cui gli stranieri meno tutelati, gli irregolari, assurgono a parte offesa perché resi oggetto di sfruttamento. Paradossalmente, ne facciamo esperienza diretta quando li vediamo lavorare nei cantieri, salire sui camion, incrociare i caporali, coltivare i campi o, addirittura, "battere" i marciapiedi, ma tutte queste realtà, diffuse in ogni parte d'Italia, frequentano ancora poco quegli

ambienti mediatici in grado di sconvolgerci. Eppure le tante situazioni di sfruttamento degli immigrati danneggiano il mercato del lavoro, il sistema fiscale e contributivo, la competitività tra le imprese, contribuendo a realizzare quella parte del PIL che viene attribuita all'economia sommersa. Il dato più rilevante di questo sistema illegale è la sua attitudine a condizionare pesantemente i flussi migratori. Esiste, infatti, un doppio legame tra economia sommersa e immigrazione irregolare: l'una accresce l'intensità dell'altra.

Più riflessioni si rincorrono a questo punto: da un lato, l'economia sommersa realizza una concorrenza al ribasso dei diritti che, sotto tanti punti di vista, dobbiamo giudicare come uno scandalo; dall'altro lato, aggredire e ridurre l'economia sommersa significa aggredire e ridurre il fenomeno dell'immigrazione irregolare. Infine, una azione di governo che si dica orientata a contrastare l'immigrazione irregolare senza porre in cima alle proprie priorità il contrasto all'economia sommersa non risulta in alcun modo credibile.

## **Pensieri larghi**

Se la spinta ad un governo dell'immigrazione fuori da una logica difensiva può venire dalla constatazione del proprio declino demografico, nel caso del Vecchio continente siamo già in forte ritardo. Tra le aree più sviluppate del pianeta, l'Europa registra, infatti, una perdita costante di popolazione che, secondo stime della Commissione europea, potrebbe portarla nel 2050 ad avere circa 50 milioni di abitanti in meno. Una comunità che si è ritrovata insieme mediante grandi progetti di integrazione e di allargamento non può sostenere una emorragia così marcata. C'è in gioco quel livello di benessere, raggiunto attraverso lo sviluppo di legami interni, che ha reso credibile il processo di unità e, quindi, la potenzialità politica oltre che economica del continente. Se, fin qui, si è tratto vantaggio da un percorso di crescita, ora deve essere adeguato il corrispondente livello di responsabilità.

I cittadini europei che, oggi, si avvantaggiano di una speranza di vita maggiore, hanno il dovere di favorire la conferma di questa tendenza nel futuro mentre il crollo delle nascite agisce già in direzione contraria. Più vecchi e meno giovani è una situazione demografica che non dà speranza; al contrario, la riduce. Meno lavoratori che producono, innovano, assumono la fatica e più pensionati in buona salute non sono nemmeno una buona ragione per essere egoisti.<sup>87</sup> Ragionando secondo "convenienza" è, certamente, più vantaggioso un sistema di relazioni generazionali a bassa conflittualità che im-

piega energie per produrre ricchezza piuttosto che un'arida contrapposizione tra cambiamento e conservazione.

Senza trascurare i riflessi del declino demografico in uno scenario geopolitico in forte movimento. L'Unione europea, che oggi è terza al mondo per popolazione, dopo Cina e India, arretrerebbe proprio rispetto a queste due potenze emergenti che hanno utilizzato il primato demografico per accelerare il processo di crescita economica e politica. Sono questi due grandi attori della globalizzazione che, oggi, si avvantaggiano di importanti relazioni economiche con il continente a noi più vicino, l'Africa, un forziere di risorse naturali,<sup>88</sup> avviato ad un lento – e ancora contraddittorio – processo di sviluppo.

Per reindirizzare la rotta, una delle risposte possibili, qui e ora, è un cambiamento di sguardo verso l'immigrazione. I flussi migratori hanno portato, finora, sulla soglia dei 30 milioni (5,8%) il numero degli immigrati residenti.<sup>89</sup> Questa risorsa ha soddisfatto il fabbisogno di manodopera interno all'Unione, anche con il concorso di cittadini provenienti dai paesi di più recente ingresso, che oggi continuano a lavorare come "comunitari".<sup>90</sup>

È pur vero che l'idea di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo ha trovato sempre più forma sulla carta di importanti testi normativi siglati dagli Stati membri. Il percorso giuridico europeo, realizzato dal Trattato di Amsterdam<sup>91</sup> fino al Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo,<sup>92</sup> è giunto ad iscrivere la gestione delle migrazioni nel quadro degli obiettivi globali dell'Unione. Resta, tuttavia, l'impressione di uno scarto tra le intenzioni condivise e l'impegno concreto degli Stati a convergere nella loro attuazione.

I nodi, come dimostrano i fatti, sono tutti politici. Ne è stata prova, ad esempio, il tentativo della Commissione europea di tradurre in atti normativi coerenti il principio di "responsabilità comune" in materia di asilo descritto nel Patto europeo, che si trascina ormai da tempo.<sup>93</sup> L'assunzione in sede europea delle politiche migratorie, nell'immediato, interessa di più i paesi pressati dai flussi. I paesi dell'Europa meridionale hanno un trend di crescita che altri non conoscono o hanno sperimentato in passato.<sup>94</sup> Questi ultimi oppongono maggiore resistenza – quando non sono addirittura disinteressati – a condividere progetti che impegnano risorse economiche su un tema invisibile alla loro opinione pubblica. Senza trascurare quanto pesano sulle scelte le variabili politiche interne a ciascun paese. Si può ribadire quanto è scritto in una lettera aperta che un gruppo di esponenti europei ha inviato ai leader dell'Unione europea in occasione del vertice G20 del 2 aprile 2009: «Una nuova ondata di populismo e nazionalismo rischia di minare i principi fondamentali dell'Unione

europea, basati sulla solidarietà, la tolleranza e l'impegno per una società aperta... L'Europa si trova in una posizione difficile. I suoi Stati membri sono troppo integrati per poter sviluppare risposte puramente nazionali, ma troppo divisi per puntare su un obiettivo comune». <sup>95</sup>

«Sull'immigrazione, gli Stati membri sono condannati alla solidarietà»: questa espressione di Jacques Barrot, <sup>96</sup> lascia intuire le difficoltà pratiche di un cammino irrinunciabile. Essa porta con sé il rischio di una concezione riduttiva dell'impegno europeo. Concepire una politica comune di governo dei flussi migratori soltanto in chiave di necessità o per un dovere interno di solidarietà è un pensiero troppo debole per superare le resistenze politiche o culturali dei singoli Stati membri. Altro è se quella politica entra nella più complessa strategia di governo della globalizzazione che già vede impegnata l'Unione europea. Si tratta di sviluppare l'interessante intuizione di un "approccio globale in materia di immigrazione" <sup>97</sup> che sollecita ad avere un "pensiero largo", ovvero a ragionare oltre i confini nazionali o di un'area comune, per agire in due direzioni: la prima è quella di assumere una *governance* integrata del fenomeno, riconosciuto e affrontato in tutti i suoi aspetti; la seconda è quella di realizzare una *governance* coordinata, coinvolgendo insieme ai livelli nazionali, regionali e locali anche i paesi terzi. Politiche che siano effettivamente "coerenti" e "globali" debbono affrontare insieme un'ampia gamma di temi correlati a quello dell'immigrazione: sviluppo, occupazione, questioni sociali, giustizia, relazioni internazionali e affari interni. Allo stesso tempo, non sono sufficienti azioni e visioni correlate puramente all'"oggi": solo una visione di lungo periodo potrà permettere di affrontare e risolvere il problema alla radice.

Se l'azione di governo dell'Unione europea fosse colta come un'opportunità, per gli immigrati così come per i cittadini comunitari, per gli Stati membri, per i paesi terzi, essa potrebbe disporre tutti gli attori a mettersi un po' più in gioco. D'altra parte, è evidente a tutti l'inadeguatezza di un intervento europeo tutto orientato a fermare o respingere gli immigrati senza permesso. È proprio nell'ottica di ridurre l'immigrazione irregolare che i dispositivi sin qui adottati si rivelano inefficaci oltre che onerosi, avendo ormai compreso che i maggiori risultati si realizzano mediante le politiche di ingresso legale e di contrasto rigoroso all'economia sommersa. Queste ultime devono essere assunte nelle competenze europee perché l'approccio globale significhi davvero qualcosa. Anche perché solo un quadro più omogeneo entro cui collocare l'azione futura degli Stati membri e dell'UE, una visione strategica co-

mune e il rafforzamento della coerenza tra politiche europee e politiche nazionali potrebbero concretizzare una *governance* del fenomeno migratorio.<sup>98</sup>

La tensione esistente tra livello comunitario e singoli Stati membri, che tentano di mantenere spazi di sovranità non limitati sui temi ritenuti politicamente "caldi" – qual è quello dell'immigrazione – produce un'*impasse* difficilmente sanabile. Il "Global approach" rimane a livello teorico "appena accennato"; le politiche nazionali, che dovrebbero discenderne come pratica applicazione, rispondono ad altre logiche. È stata una conseguenza inevitabile di questo "stato dell'arte" e, insieme, un errore strategico, di visione, aver confermato nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo che «spetta a ciascuno Stato membro decidere le condizioni di ammissione sul suo territorio dei migranti legali e fissarne, se del caso, il numero». Così come appare difficilmente comprensibile, nell'ottica dell'approccio globale, che nel Programma comune di reinsediamento UE per i rifugiati<sup>99</sup> si affermi contestualmente che le esigenze di reinsediamento, sempre crescenti, possano essere affrontate solo attraverso un impegno concertato e coordinato della comunità internazionale, e allo stesso tempo si proponga che «gli Stati membri resteranno liberi di decidere se partecipare o meno, e quanti rifugiati reinsediare».

Per proprio "egoismo" – ha sostenuto Giuliano Amato<sup>100</sup> – oggi l'Europa è «bilanciata tra il riconoscimento dei diritti di chi arriva e la lotta all'immigrazione clandestina, che fa spesso ingiustamente delle vittime tra coloro che vengono ad esercitare il diritto d'asilo. In base alla promessa iniziale, l'Europa dovrebbe avere delle regole uniche alle quali non ha avuto il coraggio di arrivare. Ogni paese ha, infatti, tenuto per sé la decisione sul numero di immigrati da accogliere e anche su procedure e requisiti per ammettere legalmente gli immigrati nel proprio Stato». E l'"egoismo" europeo si è tradotto altresì in una politica nei confronti dei fenomeni migratori che tende a limitarsi alla pura gestione della migrazione, in particolare di quella illegale, quando il "Global approach" avrebbe dovuto comportare più cospicui aiuti per lo sviluppo economico, maggiore attenzione alla cooperazione, un uso migliore delle rimesse, la ricollocazione degli immigrati: le uniche politiche che nel lungo periodo possono far ridurre la pressione dei migranti. Purtroppo tale impostazione è stata accantonata: «quanto di questo approccio globale – si chiede Amato – sta sopravvivendo al desiderio di liberarsi, comunque, dell'immigrazione illegale?».

È difficile non impegnarsi, anche solo per buon senso, a superare questa assurdità.

## **È permesso?**

Il tentativo di entrare nella complessità del fenomeno migratorio fa già capire che le questioni in gioco non sono banali. Viene addirittura da domandarsi se davvero sia possibile governare l'immigrazione.

Non si può rispondere sì, se l'obiettivo, come si sente ripetere da alcuni esponenti del governo in carica, resta quello di «fermare i clandestini al cento per cento». <sup>101</sup> Si possono, invece, trovare i punti di forza di un progetto di governo se si orienta la reazione attuale ai flussi migratori verso altri obiettivi, meno velleitari e a minor costo umano. Fin qui si è provato ad individuare alcuni di quei punti: il carattere strutturale dell'immigrazione; l'inserimento stabile del tema nelle strategie di governo interno e di cooperazione; la ricerca e la proposta, anche mediante alleanze plurali, di un simbolico positivo; il superamento dell'impianto giuslavoristico della legge e quello della centralità dell'idea di "straniero"; un approccio e una regia integrata delle politiche migratorie; la praticabilità della riduzione dei flussi irregolari mediante un'offerta di legalità all'origine e la lotta all'economia sommersa; la scomposizione della domanda di sicurezza; l'effettiva assunzione da parte dell'Unione europea di un approccio globale. Tutti questi elementi non stanno sotto il segno dell'ideologia. Né all'opposto, del pragmatismo. Appartengono, piuttosto, ad un ragionamento politico che inizia con la constatazione dei fatti e finisce con una idea di società, tra presente e futuro.

Governare l'immigrazione non significa limitarsi a gestire il disordine ma concepire un nuovo ordine. Qui si può rilevare una differenza sulla quale interrogare la politica: quale idea di società, quale ordine intende costruire?

La somma delle regolarizzazioni vere (i provvedimenti di emersione) e di quelle simulate (i decreti-flussi) ci rende consapevoli del fatto che un alto numero di immigrati che oggi soggiorna in Italia è entrato e ha trascorso un periodo iniziale in condizioni irregolari. Questa è stata per loro l'unica strada conosciuta, oppure l'unica praticabile, alla fine rivelatasi anche conveniente. Il fatto è che – ricongiungimenti familiari a parte – l'Italia non ha ancora ideato canali di ingresso legali in grado di funzionare, percorribili dai migranti sin dall'origine del viaggio, evitando di cadere nella rete delle organizzazioni criminali. Non si era scongiurato quest'ultimo rischio con la legge Turco-Napolitano. Ma il peggio è venuto dalla legge Bossi-Fini con la pretesa, poco verosimile, di un incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro, che la realtà ha presto trasformato in finzione, al prezzo di una crescente irregolarità.

Ci sono, allora, tre buone ragioni per tornare a ripensare i percorsi di immigrazione regolare verso il nostro paese. La prima è, certamente, l'esigenza di gestire gli ingressi in relazione alle decisioni prese sui flussi, alla conoscenza delle persone che arrivano sul territorio e al percorso che faranno, nonché, e non da ultima, alla sicurezza dello Stato e dei cittadini. La seconda è la possibilità di disincentivare i canali di immigrazione irregolare. La terza è la riduzione delle possibilità di azione e di lucro delle organizzazioni criminali che, nei paesi di origine, di transito e di destinazione, controllano le rotte.

In sintesi, quindi, potenziare l'immigrazione regolare è un efficace strumento di contrasto all'irregolarità e alla criminalità: dovrebbe bastare questa affermazione a far cadere la difesa ad oltranza delle norme in vigore, un feticcio senza alcun potere.

La premessa essenziale alla individuazione dei canali di ingresso legali è che questi possano essere conosciuti dagli interessati quando ancora sta maturando la decisione di emigrare. In tal caso, considerata la varietà di situazioni e di condizioni personali che costoro vivono nei paesi di origine, occorre ampliare, anziché limitare, le possibilità di ingresso proposte. Sempre nell'ottica di una loro maggiore praticabilità e convenienza rispetto ai percorsi irregolari: non si può escludere che l'immigrato li scelga comunque; ciò che conta è che egli non sia costretto ad avvalersene.

I canali di ingresso legale, quindi, devono avere una doppia direzione percorribile: dal datore di lavoro verso lo straniero e viceversa. Nel mezzo, servono altri soggetti, che operino legalmente per agevolare il percorso di incontro, a partire dallo scambio delle informazioni essenziali. Possono essere gli Stati di origine, le rappresentanze estere, le amministrazioni locali, le organizzazioni dei lavoratori, quelle non governative, le associazioni rappresentative degli immigrati e le associazioni che lavorano alla loro assistenza e integrazione, come anche le catene familiari o di conoscenza. Già da tempo, queste ultime agiscono come elemento di raccordo per favorire i ricongiungimenti familiari o l'arrivo di conoscenti, in occasione di un lavoro oppure di un decreto-flussi.<sup>102</sup>

La legge Turco-Napolitano aveva affidato questa funzione di agevolazione e garanzia al cosiddetto *sponsor*, una figura successivamente cancellata dalla legge Bossi-Fini a causa di un uso distorto, ovvero di un mercato degli ingressi praticato da falsi mediatori. A distanza di tempo, conosciuti i possibili vantaggi e i limiti della figura dello *sponsor*, resta da colmare la lacuna creata dal suo venir meno, dal momento che la funzione ricoperta continua a di-

mostrarsi necessaria, a maggior ragione nel caso in cui lo straniero si trovi ancora nel proprio paese di origine.

Nell'intento di rendere possibile l'immigrazione regolare, il disegno di legge Amato-Ferrero rendeva plurali i canali di ingresso e recuperava l'utilità di uno *sponsor*. Non serviva buttar via l'idea di chiamata diretta di un lavoratore dall'estero – già vigente ma non funzionante – ma era necessario migliorarla istituendo liste di collocamento presso i paesi di origine. A rendere inoltre possibile e conveniente un incontro tra datore di lavoro e lavoratore, avvantaggiando il primo di un periodo di conoscenza e prova e il secondo di un ingresso e un soggiorno, si prestava un nuovo modello di *sponsor* "collettivo", realizzato per il tramite di enti, istituzioni, organizzazioni o associazioni, più orientato a dare garanzie che solidarietà. Il progetto di legge non eludeva l'utilità di un canale di ingresso alimentato dalle catene familiari, volendo, invece, ancorarlo a condizioni di legalità ben definite e apriva – non senza perplessità interne alla stessa maggioranza – all'ingresso per ricerca lavoro.

Nel suo breve tempo di vita, il disegno di legge Amato-Ferrero è stato oggetto della perenne contesa tra le forze politiche, anche al di là del suo contenuto. Si sa che trattare l'immigrazione è una questione spinosa, ma alcune questioni irrisolte stridono con il "buon senso". Tra queste, c'è proprio il tema degli ingressi regolari. Per impedire che il nemico utilizzi la porta, si finisce per chiudere fuori anche l'amico, costringendo entrambi a fare una breccia nel muro per riuscire ad entrare.

Quel che si teme è che le vie di ingresso per lavoro vengano utilizzate per tutt'altri fini, oppure che vengano controllate dalla criminalità. Quanto al primo timore, esso è più che fondato e ne abbiamo prova dai decreti-flussi, sempre più utilizzati per il ricongiungimento familiare o per risolvere una situazione di irregolarità. Ci si deve tuttavia intendere se si vuole che la regolarità abbia come eccezione l'irregolarità o, come ora, si lasci accadere il contrario.

Così, a pensarci bene, esiste sempre, seppure più ridotto, il rischio che la criminalità possa cercare vantaggio nelle vie legali d'immigrazione. Questo aspetto non si contrasta riducendo gli strumenti di legalità, ma migliorandoli nel tempo, rafforzandoli con un sistema di controlli e verifiche; non bisogna dimenticare, infatti, che esso rappresenta la patologia di un sistema che ha tutt'altre premesse e obiettivi.

Detto ciò, davanti al dilemma assurdo tra la rinuncia in nome della sicurezza e il tentativo in nome della regolarità, ciò che sensatamente dovrebbe fare la politica è diversificare le opportunità di ingresso legale dei migranti, con-

sapevole della necessità di operare nel tempo i correttivi che si dovessero rendere necessari. L'esperienza dello *sponsor* può esserci di esempio: essa fu bloccata sul nascere a causa degli abusi possibili mediante l'autosponsorizzazione. Si è dunque preferito generare un vuoto, anziché migliorare quel dispositivo, ad esempio ricorrendo a soggetti di provata affidabilità come le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori di rilievo nazionale e alcune associazioni, anche religiose, che operano da decenni nell'area dei servizi e dell'assistenza agli immigrati. A maggiore garanzia, gli enti locali e territoriali potrebbero avere invece un ruolo di coordinamento e vigilanza.

Il disegno di legge Amato-Ferrero fece dipendere il consenso agli ingressi tramite catena familiare o per ricerca lavoro dalle decisioni inerenti i flussi. Piuttosto che rinunciare in assoluto a quei canali, più esposti alla contaminazione criminale o ad usi strumentali, si preferì mantenerli nell'alveo della sperimentazione o della verifica d'impatto.

Una logica meno timorosa, ma pur sempre previdente, potrebbe, oggi, considerare con favore anche l'idea di una "regolarizzazione individuale", ovvero un dispositivo di emersione, funzionante a regime, rivolto a quegli stranieri irregolari che sarebbe irragionevole mandare via per particolari situazioni soggettive o familiari; senza lanciare anatemi, si potrebbe provare a discutere delle condizioni, vista oltretutto la dimensione imbarazzante delle regolarizzazioni che abbiamo conosciuto.

### **Avanti, non c'è posto**

Bisogna evitare un equivoco. L'idea che il buon governo dell'immigrazione, attuato mediante dispositivi di ingresso accessibili e praticabili, sia un rimedio efficace contro l'immigrazione irregolare non significa assenza di una pianificazione sulla quantità e la qualità dei flussi sostenibili. Anzi. Più cresce il carattere strutturale del fenomeno, più si impone il dovere di progettare l'immigrazione, valutando la capacità sociale di accoglierla e di convivere. Questo tema è tra i più difficili e più scomodi perché svela le fragilità del nostro sistema e le contraddizioni che ha prodotto.

Quando si insiste per un approccio organico alle questioni migratorie è perché nel tempo i percorsi di immigrazione si sono approssimati sempre più, se non confusi, a quelli di integrazione. Sottratto il numero degli irregolari – che hanno scarse possibilità di accesso ai diritti – e dei lavoratori stagionali che mantengono un legame prevalente con il paese di origine, si ricava che tutti

gli altri immigrati frequentano i tanti luoghi della società, anche a prescindere da un progetto di insediamento stabile. La politica dei due tempi – prima lavoratore e poi persona, prima straniero e poi cittadino – scricchiola da tempo anche a causa degli altri fattori che accrescono le presenze regolari, come i ricongiungimenti familiari o la nascita dei figli.

Non è più ammissibile valutare la sostenibilità dei flussi migratori avendo a riferimento soltanto i posti di lavoro disponibili. Finora è andata così, a prescindere dai buoni propositi. Si pensi, ad esempio, a quelle disposizioni della legge Bossi-Fini che ancora vincolano il datore di lavoro a garantire un alloggio e a pagare il viaggio di ritorno<sup>103</sup> al lavoratore e che sono rimaste lettera morta.

Il numero degli immigrati che il nostro paese può accogliere va, invece, definito sulla base della capacità del corpo sociale di includerli, di non rigettarli immunizzandosi. L'integrazione lavorativa o economica non basta allo scopo; ci sono i temi della casa, della scuola, dell'accesso ai servizi, della mobilità sociale, le questioni più difficili della integrazione culturale, sociale e psicologica. Sinceramente, non pare che tutto questo oggi sia inserito in una visione d'insieme del fenomeno capace di tradursi in un progetto.

Di anno in anno, il trend di crescita delle presenze tende a rafforzarsi.<sup>104</sup> Ipotizzando anche una eventuale correzione di intensità – una variabile non del tutto indipendente – lo scenario non propone una semplificazione, e si rischia una politica dei flussi incongruente e improvida se misurata con il metro della sostenibilità.

Il nostro ordinamento<sup>105</sup> ha inteso vincolare le politiche migratorie ad un Documento programmatico che il presidente del Consiglio deve predisporre ogni tre anni, salva la necessità di un termine più breve. È intuibile la funzione strategica riservata a questo atto di governo, sottoposto al parere del Parlamento, indispensabile alla definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato.

Ebbene, dall'anno 2007 in poi nessun documento programmatico ha motivato e orientato quanto nello stesso periodo è stato fatto in Italia in tema di immigrazione. Se il governo Prodi non ha avuto il tempo di adottare il proprio,<sup>106</sup> si rileva una grave responsabilità del governo in carica, che avrebbe invece dovuto e potuto provvedere. Di questo governo abbiamo potuto conoscere gli atteggiamenti ostili e ostruzionistici verso gli immigrati, ma nulla ci è stato ancora spiegato del futuro in preparazione. L'impressione è che sotto l'armatura ci sia un fantasma senza idee, più spaventato delle paure che incute perché inadeguato alla realtà. Nessuno sa quale pensiero di sostenibilità ci sia

dentro un corpo bicefalo che con una mente progetta la chiusura delle frontiere e pratica i respingimenti in mare, con l'altra realizza per la seconda volta una regolarizzazione di ampia portata. Accadrà che, una volta esaminate le domande, qualche centinaio di migliaia di immigrati, insieme ai bambini che nasceranno, ai parenti che arriveranno – senza dimenticare l'incidenza autonoma dei richiedenti asilo e dei rifugiati – costituiranno una quota consistente dell'aumento delle presenze. Tutte persone orientate verso il Nord dell'Italia. Passi pure il fatto che questo popolo della "ventunesima regione"<sup>107</sup> esiste già e frena il declino demografico, occupa i posti meno richiesti dagli italiani, risponde alle carenze di *welfare*. Questo non è sufficiente ad assolvere dalla responsabilità di non fornire ad un paese inquieto un progetto di governo coerente, che concepisca quel popolo dentro un modello possibile di integrazione.

È necessario quindi pianificare e regolamentare i flussi, anche nell'interesse degli immigrati che arrivano, secondo indici di sostenibilità che aiutino a conoscere la soglia critica di sopportazione e ad orientare le quote di ingresso. Si tratta di una attività di programmazione che finora è stata assai poco curata. La politica e l'amministrazione si sono misurate con la realtà migratoria e le sue turbolenze (gli esodi bellici degli anni Novanta, l'immigrazione dall'Est, l'aumento dei romeni comunitari, gli sbarchi di molti richiedenti asilo) mediante lo strumento rigido delle quote, non essendo provviste di dati e informazioni e, perciò, sovraesponendosi sia al momento della definizione di un tetto, sia nella successiva gestione del fenomeno, a causa dell'ampia forbice esistente tra quote e pressione migratoria.

Il più delle volte il confronto sulla quantità di immigrati richiesta dal sistema è stato avviato senza verificare – e in ciò è stata assai debole la collaborazione degli enti locali e delle Regioni – quanti esso fosse in grado di assorbire e come, tenuto conto dei livelli di *welfare* e degli altri elementi di stabilità.

La valutazione di sostenibilità non è tema che spetti al diritto, ovviamente, ma nemmeno può essere appannaggio della decisione politica, alla quale fanno capo, semmai, le scelte conseguenti. Le quote, in questo senso, non dovrebbero più avere le caratteristiche di un vincolo "amministrativo", ma dovrebbero tradurre una previsione pluriennale degli ingressi che il sistema economico richiede e quello sociale è in grado di assorbire. La previsione di riferimento potrebbe essere proposta ai governi nazionale e locali – e, in futuro, si spera all'Unione europea – da una Agenzia per lo studio dei flussi migratori, costituita come raccordo di dati e informazioni inviati da una rete informativa di soggetti pubblici e privati. La funzione di analisi e di proposta dovrebbe carat-

terizzarsi per l'alto profilo tecnico e servire, così, a depoliticizzare la materia. La previsione di sostenibilità dei flussi di ingresso dovrebbe, quindi, passare all'esame del governo e al parere della Conferenza unificata, per essere tradotta in un documento quinquennale sufficientemente flessibile.

L'esperienza ha ormai spiegato che non hanno molto senso né i decreti annuali né l'accumulo delle domande di assunzione nel *click day*.<sup>108</sup> L'esigenza occupazionale di un datore di lavoro può incombere in un dato momento e divenire inutile successivamente. Ha poco senso l'attesa di un anziano malato o di una donna con un bimbo da accudire: il loro tempo non è né quello che servirà per l'avvio delle procedure né quello che si dovrà attendere per la verifica, il nullaosta, il visto e l'ingresso. Il sistema di raccolta deve funzionare sempre, a vantaggio delle parti interessate, di una disamina dell'andamento temporale dei flussi e di una gestione migliore delle domande che sono un importante elemento di conoscenza e di decisione politica in relazione agli accordi bilaterali in vigore, agli eventi economici (lavoro stagionale, ricerca per categorie) e agli indirizzi politici (potenziamento degli ambiti di ricerca, sviluppo di progetti) pianificati.

Dentro un sistema non più (o almeno non tanto) affannato, la programmazione lunga dei flussi migratori può dare più respiro e corpo ad alcune questioni ancora troppo confinate dentro il dibattito.

La prima riguarda gli immigrati che svolgono il lavoro di cura. Con un ampio ricorso a colf e badanti, in Italia si è prodotto un sistema di *welfare* privato dentro il vuoto lasciato dalle politiche pubbliche. Tra questi collaboratori familiari c'è una alta incidenza di immigrati (il 72%) prevalentemente donne, che producono ricchezza sul piano umano ed economico e richiedono di accedere alla rete di protezione sociale. Tutto questo, nel tempo, inciderà non poco. Nel contempo, il ruolo di supplenza di colf e badanti si è sviluppato in assenza di loro competenze specifiche, nonostante i carichi assegnati. Il loro lavoro nero ha allargato la platea dei datori di lavoro, spesso anziani o famiglie con figli, e costoro si sono spesso avvantaggiati dei trasferimenti assistenziali in assenza di controllo. Tutte queste pratiche devono evolversi attraverso un recupero della responsabilità pubblica che non le elimini ma le corregga, che consideri il *welfare* domiciliare come un segmento rilevante di un più ampio sistema di protezione sociale che ha in carico italiani e immigrati insieme.

Fuori di una concezione privatistica del lavoro di cura, l'esigenza di assicurare rapidamente l'incontro tra domanda e offerta diventa un dovere. E mal si sono prestate, allo scopo, le lungaggini procedurali. Sarebbe improvido, tuttavia, escludere colf e badanti dalla programmazione dei flussi per la quale sa-

rebbe di aiuto una conoscenza approfondita di questo ambito occupazionale. Ciò non esclude l'utilità di rendere più flessibili le quote di ingresso orientando anch'esse a favorire la qualità (attraverso percorsi di formazione nei paesi di origine o all'ingresso in Italia) e a realizzare quel mix tra pubblico e privato che mantenga questi immigrati nella regolarità.

La seconda questione riguarda l'orientamento delle politiche migratorie all'ingresso e all'impiego di lavoratori qualificati. Finora, infatti, le famiglie e le imprese italiane hanno chiesto agli immigrati di svolgere attività *low skilled*, anche a prescindere dal proprio titolo di studio. Questa scelta al ribasso può essere stata utile nel breve periodo, ma non ha stimolato l'economia e non ha elevato la qualità dell'offerta al consumo. Ancora di più essa stride con un crescente bisogno di competizione nel mercato globale che, segnatamente, può essere soddisfatto dall'apporto di competenze e specializzazioni professionali adeguate. Il tema non è irrilevante per il nostro paese, che sconta una sua arretratezza nei settori della ricerca e della innovazione tecnologica nonché l'incapacità di valorizzare i talenti e premiare il merito: in questo senso, l'Italia ha contato più "cervelli" in uscita che in entrata.

Ora lo sforzo è irrinunciabile e sono i lavoratori *high skilled* ad avere più opportunità.<sup>109</sup> In questo senso, anche la legge sull'immigrazione è inadeguata perché è stata scritta avendo a mente i lavoratori generici: i professionisti qualificati, i ricercatori, i dirigenti e tutti i talenti in genere hanno risentito del clima di diffidenza che ha irrigidito le procedure d'ingresso in Italia, scoraggiandoli a venire. In un tempo in cui il mercato mostra di volere investire sul sapere, all'Italia conviene non chiamarsi fuori e concorrere. La strada europea l'ha fissata il Consiglio di Lisbona del 2000, che ha impegnato la comunità, entro il 2010, ad esprimere una economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. Per stare al passo l'Italia ha bisogno di correre più di altri paesi. Il suo *appeal* può crescere anche nel segno di una rapida adesione alle disposizioni che hanno ideato la cosiddetta Carta blu.<sup>110</sup>

C'è infine da valutare, dentro una visione più ampia delle dinamiche migratorie, l'opportunità di incentivare i percorsi di immigrazione "circolare". L'Italia, infatti, sotto la pressione dei flussi in entrata ha percepito se stessa come una fortezza assediata, interrogandosi sui modi per fermare o allontanare gli immigrati. In questa logica si è ragionato di canali legali di ingresso, trascurando viceversa quelli di uscita.

L'immigrazione circolare, invece, si propone di avviare, seguire e chiudere il ciclo migratorio di un lavoratore che, alla fine, ritorna nel paese di origine

portando con sé le conoscenze acquisite. Gli esperti dell'ONU hanno invitato a considerare i vantaggi di questo diverso approccio che, certamente, si presta a rassicurare i paesi che subiscono il maggiore impatto e che realizza un processo *win-win*, perché ne traggono benefici sia il paese di destinazione del migrante sia quello d'origine. Quest'ultimo, oltre che ricevere le rimesse del migrante, evita il *brain drain* mediante il *brain gain*. I contenuti, i tempi, gli ambiti di un progetto di immigrazione circolare possono vivere dentro un accordo tra i due paesi coinvolti che, attraverso garanzie ed incentivi, devono anche evitare che, contro le previsioni iniziali, il paese di destinazione chieda al lavoratore che ha formato di restare.

Un minimo di curiosità verso il fenomeno della "immigrazione di ritorno" può darci un senso più compiuto della difficile decisione di lasciare la terra di origine, terra-madre alla quale ogni uomo sente sempre di appartenere. In questo senso, le politiche migratorie attuali hanno posto attenzione al "ritorno" piuttosto come allontanamento, respingimento, espulsione che come compimento di un progetto. Buona cosa se, come può darsi per l'immigrazione circolare, il ritorno coincide con un miglioramento delle proprie condizioni di vita, ovvero con un esito positivo del progetto migratorio. Ma può succedere che non vada così, che qualcosa non funzioni e quello stesso progetto si concluda con un fallimento. A questo punto, l'immigrato si trova davanti ad un bivio: continuare e, quindi, rimanere mettendo in conto l'irregolarità, oppure ritornare nel paese di origine affrontando la delusione della famiglia e della comunità. Ad evitare la prima soluzione e sostenere la seconda non sempre è sufficiente la minaccia di espulsione. L'alternativa possibile è di offrire all'immigrato, anche irregolare, un "programma di ritorno assistito". L'istituto si è diffuso in Italia dagli anni Novanta, quando è servito per gestire i flussi migratori provenienti dai Balcani.<sup>111</sup> Finora esso è stato utilizzato per le emergenze umanitarie, le vittime di tratta e i casi umanitari, tra cui i minori. L'esito positivo dell'esperienza suggerisce di allargare il bacino di utenza a quegli immigrati regolari che non siano in condizione di tornare indietro.

Ma il "programma di ritorno assistito" potrebbe anche essere sperimentato come sistema alternativo alle espulsioni ove l'immigrato irregolare si offrisse di collaborare. La proposta era stata avanzata nel disegno di legge Amato-Ferrero, avendo constatato la impraticabilità di molte procedure di espulsione.<sup>112</sup> I due ministri avevano condiviso, così, l'invito della cosiddetta Commissione De Mistura a favorire il rientro in patria dello straniero irregolare mediante un sostegno economico che gli consentisse di non tornare a mani vuote.<sup>113</sup> Chi

si oppose a questa idea motivò che l'attuazione dei programmi sarebbe stata un onere eccessivo. Oggi più di ieri è possibile rispondere che, tirate le somme, costa di più allo Stato trattenere uno straniero in un Centro e assumere il costo del suo rimpatrio (che comprende le spese di viaggio per il personale di polizia) che rimandarlo nel suo paese in condizioni di dignità e sicurezza. Oggi più di ieri può accadere che avere aumentato fino a 180 giorni il trattenimento nei Centri non serva al buon fine dell'espulsione e il costo complessivo si trasformi in un fallimento.<sup>114</sup> In ogni caso, anche a chi mantenesse una valutazione diversa sulla funzione dei Centri, nulla toglierebbe una sperimentazione sul ritorno assistito che agirebbe, con tutt'altre modalità, nella stessa direzione delle espulsioni.

A forza di pensare che una buona politica di controllo dei flussi migratori sia il risultato di un apparato repressivo efficiente, si sta costringendo la fantasia ad una esercitazione continua in questa direzione. Già solo il rapporto tra costi e risultati dovrebbe indirizzare verso altre strade. Il programma di ritorno assistito fa leva, ad esempio, sull'incentivo individuale, che può essere economico ma non solo e può rimotivare una speranza. La minaccia di una sanzione, l'arresto, il trattenimento (la cui durata massima è passata da 30 giorni nel 1998 a 60 giorni nel 2002 e a 180 giorni nel 2009, mentre la Commissione De Mistura ne proponeva 20), l'espulsione non danno coraggio. E non sempre dissuadono.

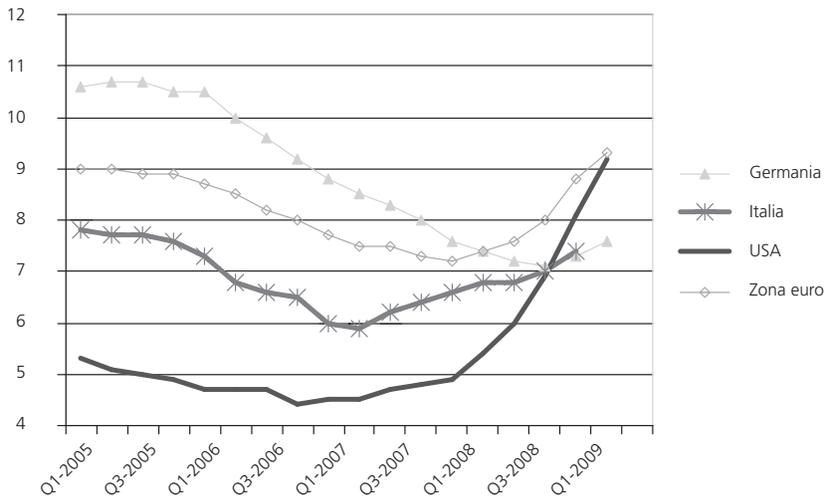
### **Il cuore oltre l'ostacolo, insieme alla testa**

Tra la metà del 2008 e la metà del 2009, il PIL del nostro paese è sceso di un catastrofico 6% riportando il livello della produzione al 2001 e il reddito pro capite al 1999. Le previsioni del Fondo monetario internazionale indicano una timidissima ripresa nel 2010 (+0,2%). Si tratta del primo calo del PIL per due anni consecutivi (2008 e 2009) da quando vengono elaborate queste statistiche nonché della peggiore recessione dagli anni Trenta.

La disoccupazione ha cominciato ad aumentare, anche se inizialmente sotto forma di cassa integrazione o di mancato rinnovo di contratti a termine.<sup>115</sup> Le perdite di posti di lavoro probabilmente continueranno anche nel 2010 e comunque non ci si può attendere una ripresa consistente dell'occupazione. La debolezza del mercato del lavoro si prolungherà nel medio periodo.

L'aumento del tasso di disoccupazione registrato in Italia è cominciato prima che altrove ma finora è stato limitato rispetto alle dimensioni della recessione e a quanto è successo negli USA e in Europa (si veda il Grafico 1).<sup>116</sup>

**Grafico 1. Tasso di disoccupazione standardizzato OCSE.**

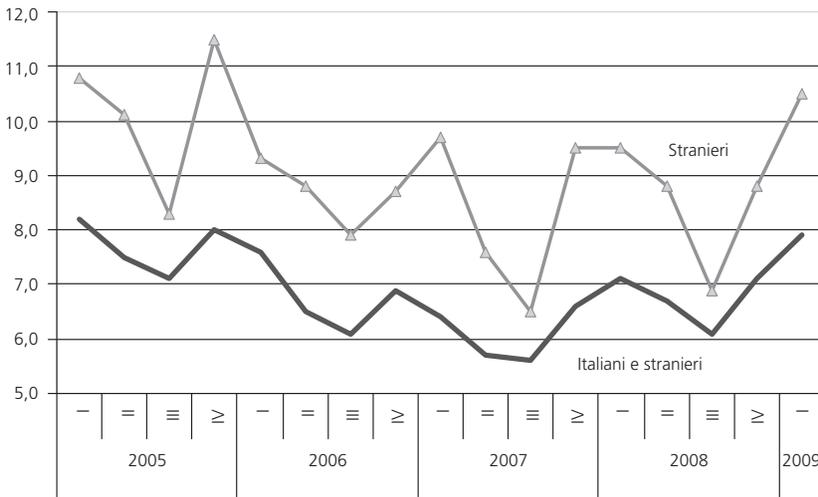


Fonte: dati trimestrali armonizzati OCSE.

Tuttavia i dati italiani vengono diffusi più lentamente della media, si fermano all'inizio del 2009 e non colgono ancora la fase più acuta del calo dell'occupazione. Malgrado la loro incompletezza si colgono alcune particolarità che si inseriscono in una tendenza pluriennale.

Questa è la peggiore recessione da quando la presenza straniera è diventata una componente importante della forza lavoro in Italia. Oggi gli stranieri rappresentano il 7,5% degli occupati (1.741.000 nel primo trimestre 2009 secondo l'ISTAT) e il 6,5% dei residenti. A fine 1992 gli stranieri residenti erano solo 570.000, rappresentavano appena l'1% della popolazione e aumentavano in media di 50.000 unità all'anno. Il loro numero è esploso negli anni tra il 1998 e il 2007, mentre il tasso di disoccupazione si dimezzava in Italia e la presenza straniera cresceva di 230.000 individui all'anno, toccando i 3,9 milioni di residenti alla fine del 2008.

Il tasso di disoccupazione degli stranieri in generale rimane più alto di quello degli italiani con una leggerissima tendenza all'aumento del divario (si veda il Grafico 2). Questa tendenza generale però nasconde due realtà radi-

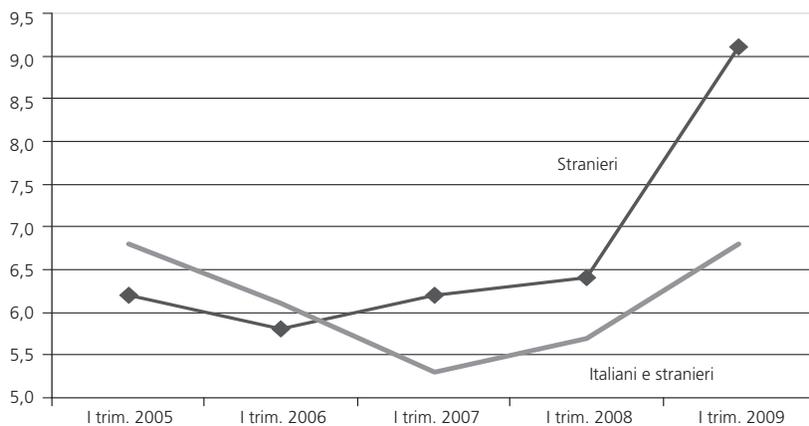
**Grafico 2. Tasso di disoccupazione in Italia, ISTAT.**

Fonte: dati ISTAT.

calmente differenti tra uomini e donne. Il tasso di disoccupazione maschile degli immigrati sta aumentando rapidamente (dal 6,4% al 9,1% in un anno, si veda il Grafico 3) e diverge velocemente rispetto a quello degli uomini italiani. Al contrario il tasso di disoccupazione delle donne straniere continua a calare (dal 18% nel primo trimestre 2005 al 12,3% nel primo trimestre 2009, si veda il Grafico 4) e tende a convergere verso quello delle italiane. Complessivamente la differenza tra il tasso di disoccupazione degli immigrati e delle immigrate è stata quasi annullata negli ultimi quattro anni (da 11,8 a 3,2). La crisi economica ha accelerato questa tendenza, colpendo maggiormente le attività maschili come l'edilizia e l'industria, e risparmiando maggiormente per ora colf e badanti. Rimane comunque una fortissima differenza nella partecipazione al mercato del lavoro di uomini e donne, a sfavore di quest'ultime. Le politiche per l'occupazione e quelle di ingresso dovranno anche tener conto di questi nuovi elementi.

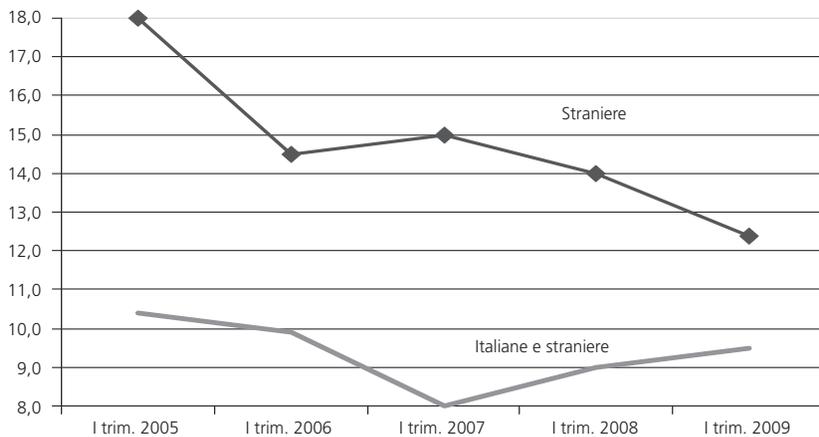
Pur essendo sempre più numerosi e integrati nel mercato del lavoro, gli immigrati rimangono una componente debole: sono sovrarappresentati nei

**Grafico 3. Tasso di disoccupazione maschile in Italia.**



Fonte: dati ISTAT.

**Grafico 4. Tasso di disoccupazione femminile in Italia.**



Fonte: dati ISTAT.

settori più in crisi (edilizia e industria), nelle occupazioni in nero e sono più soggetti degli italiani a contratti a termine, la cui scadenza comporta peraltro problemi di rinnovo del permesso di soggiorno. Gli ammortizzatori sociali li proteggono poco perché per godere del sussidio di disoccupazione è necessario aver lavorato regolarmente per due anni. Inoltre, per avere accesso alle provvidenze sociali hanno bisogno del permesso per soggiornanti di lungo periodo di cui gode solo una minoranza degli immigrati regolari.

Come gestire i nuovi flussi durante una fase di disoccupazione crescente? Si possono cercare alcune indicazioni nel passato, sia pur limitate. La recessione e la fase di aumento della disoccupazione nel 1992-95 sono state gestite senza quote, ma con circa 20.000 ingressi per lavoro all'anno, prevalentemente per stagionali. È superfluo citare i dati italiani sulle maggiori crisi economiche del secolo scorso (1929-37, 1974 e 1982) poiché non era ancora cominciata l'immigrazione di massa in Italia, ma vale la pena ricordare che hanno comportato l'arresto quasi totale dei flussi per lavoro sia negli Stati Uniti che in Europa.

Oggi rimane importante garantire che rimangano in funzione dei canali di ingresso legali verso l'Italia perché in prospettiva, una volta terminata la crisi, il paese tornerà ad avere bisogno di flussi consistenti per compensare parte dell'invecchiamento della popolazione e mantenere dinamismo economico e apertura verso il mondo. Inoltre bisogna permettere la sostituzione di chi parte, sia nell'ambito di meccanismi di migrazione circolare, sia del mantenimento degli accordi bilaterali per la gestione dei flussi con i paesi di origine dell'immigrazione. Sono stati necessari anni per costruire questi rapporti internazionali e fermare tutto oggi significherebbe perdere la collaborazione di questi paesi, assistere al nuovo aumento di flussi clandestini via mare, e dover poi ricominciare tutto da capo tra qualche anno. Inoltre, pur non volendo aumentare il numero di lavoratori stranieri in Italia in questo periodo di recessione (rimangono ovviamente aperti i canali per motivi familiari e per l'asilo), servono ulteriori quote per riassorbire almeno parte dei lavoratori irregolari già presenti e impegnati in attività essenziali.

Senza contare che il mercato del lavoro italiano rimane in parte segmentato, e i nuovi disoccupati italiani non andranno necessariamente a fare le colf o i raccoglitori stagionali di pomodori. Certo, vi sarà una contrazione nella domanda di lavoro anche in queste professioni. Inoltre, emergerà una certa mobilità intersettoriale di disoccupati italiani e stranieri che entreranno in settori che in condizioni di mercato più favorevoli potevano ragionevolmente permettersi di rifiutare. Esiste il rischio di tensione italiani-stranieri sul mercato del la-

voro nel caso in cui coloro che incontrano maggiori ostacoli non vedano riconosciute le proprie difficoltà e i propri interessi.

Alla luce delle considerazioni precedenti non è sostenibile l'azzeramento puro e semplice delle quote per il 2009 e il 2010, ma è certamente necessario un loro forte ridimensionamento. Non possiamo d'altra parte farci guidare nella fissazione delle quote dal puro e semplice andamento del numero di domande presentate.<sup>117</sup> Sono entrate in funzione catene migratorie che hanno slegato la richiesta di ingresso in Italia dall'andamento del mercato del lavoro. I 3,9 milioni di stranieri residenti di fine 2007 sono sette volte quelli del 1992. Moltissime richieste non riguardano la regolarizzazione di stranieri già presenti in Italia ma ricongiungimenti familiari non considerati dalla legge perché di tipologia diversa da quella prevista (fratelli, cugini) o per mancanza dei requisiti di reddito e di abitazione o anche per relazioni non familiari.<sup>118</sup> L'aumento del numero dei datori di lavoro stranieri che chiamano altri stranieri, salito al 49% del totale nel 2007 non è coerente con il peso dell'imprenditorialità o delle famiglie straniere in Italia.

Si deve inoltre tenere conto della regolarizzazione che si è conclusa recentemente. Peraltro la scelta di avviare questa procedura in piena crisi economica ne ha ridotto l'efficacia, visto che numerosi datori di lavoro hanno difficoltà a far fronte agli oneri che essa comporta e che la disoccupazione cresce anche tra gli immigrati senza permesso di soggiorno impedendogli di partecipare. E così alla fine dell'operazione il totale delle domande di regolarizzazione è stato molto deludente (294.744 richieste rispetto alle 750.000 attese complessivamente dal ministero dell'Interno).

Le regolarizzazioni straordinarie non sono un'alternativa alla gestione ordinata dei flussi anno per anno. La domanda di ingresso in Italia dall'estero è e rimarrà largamente superiore rispetto a quanto il paese può e desidera accogliere perché la pressione a lasciare i paesi a basso reddito o a medio reddito del mondo non cessa neanche in presenza di crisi economica e di disoccupazione crescente nel paese di arrivo. Ciò va riconosciuto in maniera trasparente, senza né rinunciare alle politiche puramente umanitarie (diritto d'asilo e ricongiungimento familiare), né adottare politiche di chiusura identitaria.

È dunque necessario mantenere quote realistiche di ingresso dall'estero, che tengano conto sia dell'aumento della disoccupazione che della richiesta persistente di lavoratori stranieri in alcuni settori come quello familiare.

In una fase di disoccupazione eccezionale, come quella che si prospetta oggi, è importante garantire sia agli italiani sia agli stranieri una maggiore pro-

tezione in caso di disoccupazione, sia in termini di ammortizzatori sociali sia, nel caso degli stranieri regolari, con un prolungamento della durata del permesso di soggiorno per ricerca di occupazione.

### Un piede dentro e uno fuori

Le cifre attuali dell'immigrazione regolare suggeriscono che conviene di più accrescere il sentimento dell'appartenenza che il risentimento dell'esclusione. La proposta non è quella di rafforzare la tendenza alla stabilizzazione degli immigrati, ma di dargli un posto dentro la comunità indipendentemente dal tempo in cui essi vi rimarranno. Se la linea deve realmente passare tra regolarità e irregolarità, non è possibile che l'immigrato con il permesso di soggiorno resti, come è oggi, così tanto ai margini, costretto sempre a dimostrare che ha un lavoro, che è bravo, che non dà fastidio, che non disturba il paesaggio sociale, pena il respingimento. È un paradosso chiamare ancora "straniero" chi ha in tasca le chiavi di casa, accompagna i bambini a scuola, aiuta gli anziani ad alzarsi dal letto, chiude le saracinesche dei negozi. Con questo *nomen omen*, oggi, il destino personale di un immigrato può cambiare, a fatica, solo se gli riesce di conquistare la cittadinanza, che o è formale o non è. Altrimenti egli resta fuori dallo spazio pubblico, costretto a vivere, come avrebbe detto Hannah Arendt, come *paria*, ovvero un escluso, oppure come *parvenu*, apparentemente incluso ma in realtà ancora estraneo.

Anche la legge sull'immigrazione stabilisce che "straniero" è l'abito giuridico da indossare in ogni occasione, anche quando lo "straniero" partecipa alla vita pubblica e si integra, ha l'obbligo di iscriversi al Servizio sanitario nazionale o di andare a scuola, si iscrive ad un Ordine o ad un Collegio professionale oppure all'Università.<sup>119</sup> "Straniero", lo sappiamo, è anche il figlio di immigrati che è nato in Italia. "Straniero" è l'apolide. "Straniero" è il rifugiato. Tutti questi ossimori ci accompagnano di norma in norma così come nella realtà dove ci mostrano la condizione irrisolta che tanti immigrati vivono contro la loro volontà e il loro senso di appartenenza.

Ad osservare nel tempo l'evoluzione normativa in confronto alla crescente stabilizzazione degli immigrati, c'è da restare stupiti dei tentativi ricorrenti, sempre più ossessivi, di agire attraverso la legge aumentando la loro condizione di precarietà. Non si può spiegare come un paradosso, ma come il frutto di una chiara volontà politica ostinata a mettere ostacoli sul cammino di una possibile integrazione. E se la legge diventa il racconto dell'estraneità, le procedu-

re che essa prevede sono la trappola in cui si è obbligati a cadere, sono meccanismi pensati apposta per incepparsi.

Possiamo solo intuire il significato che ha per un immigrato il permesso di soggiorno. Averlo in tasca significa essere in regola, non dover nascondersi, non temere i controlli di polizia, trovare e mantenere un lavoro, ricongiungere la famiglia ecc. Intorno a questo documento ruota tutta l'esperienza migratoria: da esso dipende l'identità sociale, l'esistenza degli immigrati nello spazio pubblico.

Ma quello stesso sistema che ha mitizzato il permesso di soggiorno, ha anche imposto loro condizioni vessatorie tali da umiliarli e sospingerli verso l'irregolarità. Non è questa la logica che può presiedere all'integrazione. Il permesso di soggiorno, così concepito, serve piuttosto a mettere un freno. Lo confermano le recenti disposizioni del cosiddetto "pacchetto sicurezza" che hanno introdotto l'accordo di integrazione e il "permesso a punti" e hanno condizionato il rilascio del permesso di lungo soggiorno a un test di conoscenza della lingua italiana che si aggiunge al reddito e all'alloggio. Il soggiorno in Italia assomiglia sempre più a un processo per gradi che carica sull'immigrato tutto l'onere della prova riservando al giudice un alto margine di discrezionalità. Intendiamoci. Ben vengano l'impegno a conoscere la lingua, a rispettare le leggi e la disponibilità dello straniero ad integrarsi. Ma tutti i carichi che via via si vanno imponendo mandano allo straniero un chiaro messaggio di sfiducia, di pregiudizio che è suo compito, operosamente, confutare. Lo lasciano, nei fatti, "straniero".

Quel che si dice sul tema è noto a tutti: la solita sinistra li difende, la solita destra li rifiuta. Ma non tutto è così netto. Né si può chiamare pregiudizio il timore che ci sia un uso distorto di contenitori presentati senza contenuto: "accordo di soggiorno", "permesso a punti" dicono poco delle intenzioni reali che solo l'insieme delle scelte è in grado di chiarire.

Quella stessa maggioranza che aveva urlato «Giammai!», ha modificato in un anno parti essenziali del Testo unico sull'immigrazione. È legittimo ritenere che se l'obiettivo reale fosse stato l'integrazione dei migranti, altre sarebbero state le scelte compiute.

Un impianto normativo che intenda includere l'immigrato, avviarlo subito ad un percorso di "cittadinanza sociale" deve svincolare il permesso di soggiorno dalla durata del contratto di lavoro. In un mercato del lavoro che propone precarietà senza tutele, qualora l'immigrato perda la propria occupazione occorre concedergli più tempo per trovarne un'altra, perché non esca dal sistema occupazionale legale e, pur di rimanere, sprofondi nel sommerso.

Più lunga è la permanenza in Italia, più illogica diventa la prospettiva di un rimpatrio volontario in caso di disoccupazione. Sono state create relazioni, legami e aspettative, oltre a diritti di natura giuridica. Attualmente il periodo massimo di ricerca di lavoro dopo la scadenza del permesso di soggiorno è di sei mesi. La legge Turco-Napolitano ne prevedeva dodici, un termine al quale sarebbe opportuno ritornare.

Non ha più senso mantenere il rinnovo del permesso di soggiorno nella competenza delle Questure né farlo dipendere da procedure che durano anni. I ritardi nei nullaosta, nei visti, nei rilasci e nei rinnovi dei permessi di soggiorno non fanno maturare gli altri livelli di cittadinanza, politica e formale.

Quanto alla retorica di pregiudiziale difesa o rifiuto degli immigrati, basterebbe conoscere un po' più a fondo la loro vita per capire che la questione vera non è quella: non è il buonismo contro il rigore, non sono gli argomenti che si contrappongono nell'agone politico. È ben noto dell'immigrato ciò che ci fa paura, che ci disturba, che ci mette a distanza. E non c'è dubbio che ci siano questioni assai stringenti che interessano il senso civico, i principi condivisi e il rispetto delle leggi. È meno noto, invece, ciò che può avvicinarci, che consiste nelle esigenze e nei problemi quotidiani o nelle aspettative che si legano al lavoro, alla casa, al bilancio domestico, alla crescita dei figli, al tempo libero. Questa dimensione, meno esplorata, ha oggi una forte rilevanza sociale e interpella la politica quanto la prima. Per due ragioni. Perché riguarda da vicino il percorso di integrazione dell'immigrato e perché affianca l'istanza dell'immigrato di riconoscimento sociale dei suoi diritti a quella analoga che viene avanzata dal cittadino. E, in questo, produce tensione sul terreno della giustizia sociale, della sostenibilità di politiche inclusive che allargano la platea dei destinatari mentre le risorse sembrano diminuire.

Parlare di questo è molto scomodo perché richiede un tempo di soluzione dei problemi che a tanti cittadini appare troppo lungo. Ci si può domandare se convenga, allora, sostenere l'evidenza degli immigrati che vivono con noi, lavorano, hanno qui le loro famiglie e i loro figli. Se, quindi, è utile dare all'immigrato una prima e importante "cittadinanza sociale". C'è chi dice di no. C'è chi invece pensa che la politica abbia il dovere di abbracciare le sfide, di orientare le dinamiche sociali, che sia meglio governarle anziché subirle e che tali dinamiche sociali risultino subite nel momento in cui vengono ignorate. Sono dinamiche che rischiano di alimentarsi del risentimento degli italiani, oggi, e di quello delle giovani generazioni di immigrati, domani.

## Colpevoli di avere sperato

Conosciamo la vita vera degli immigrati attraverso due diverse esperienze. La prima, più diretta, è quella degli immigrati regolari, molti dei quali si sono ricongiunti nel tempo alle loro famiglie e stanno strutturandosi in ceto, con un lavoro relativamente stabile: attraverso i loro traguardi, essi sono un tassello del mosaico sociale.

La seconda, quasi tutta mediata, è quella della "emergenza" unita, con il trattino, a "sbarchi", "immigrazione clandestina" o "sicurezza", ovvero tre situazioni che, in genere, non dovrebbero avere un nesso. Le immagini sono sempre drammatiche, sconvolgenti, sia che ci inducano alla pietà – se l'immigrato è la vittima – sia che scatenino rabbia – se egli è il colpevole.

Facendo un bilancio, ci accorgiamo che il simbolismo negativo – prodotto dalla emergenza – prevale su una visione positiva della realtà. E benché le cifre del rapporto tra immigrati e società conducano ad una diversa conclusione o quanto meno ad una valutazione più prudente, esse non sembrano essere il terreno più conveniente sul quale impostare le politiche di governo. Perché il linguaggio della ragione non prevale su quello del mito. E perché, come sostiene Stefano Rodotà, «si è creata nel tempo una abitudine, una assuefazione, in definitiva una rassegnazione». <sup>120</sup>

L'"emergenza immigrazione" ha legittimato la creazione di un diritto speciale rivolto allo "straniero". Esso si giustificerebbe perché la condizione straordinaria che il paese vivrebbe sotto la pressione migratoria – riassunta ogni giorno dai servizi sugli sbarchi, sui respingimenti, sulle espulsioni o sulle violenze – esigerebbe una risposta adeguata, "eccezionale" ovvero in deroga ai principi e alle garanzie che parrebbero valere solo "nella norma". E siccome in ogni situazione di emergenza ricorrono i volti o i nomi di immigrati irregolari, ecco che essi diventano i responsabili, coloro che per il fatto stesso di esistere sono delinquenti. Poco importa se si tratta di naufraghi, di richiedenti asilo, di minori stranieri soli, di vittime della tratta e non fa niente se costoro, che impropriamente vengono giudicati colpevoli, in un tempo più o meno lontano diventeranno colf o badanti in regola. Ciò che conta è che essi, in quanto irregolari, possano essere stigmatizzati in pubblico, siano il "capro espiatorio".

L'ipertrofia di questa ideologia ha prodotto, mediante il cosiddetto pacchetto sicurezza, l'articolo 10 bis del Testo unico sull'immigrazione, ovvero la disciplina del reato di ingresso e soggiorno irregolare nel territorio dello Stato (comunemente detto reato di immigrazione clandestina). Così lo ha commen-

tato Luigi Ferrajoli: «Le leggi hanno connotati razzisti quando prefigurano l'identità personale di immigrato come un aggravante, o peggio ancora come una condizione illegale e illegittima, quasi un reato di status [...]. È la prima volta nella storia della Repubblica che una condizione personale, quella di immigrato, viene penalizzata in quanto tale». <sup>121</sup>

Il diritto speciale esaspera al limite l'asimmetria che, all'origine, orienta i flussi migratori e la eleva ad antropologia della disuguaglianza, dentro la quale è coltivata l'idea che l'immigrato irregolare è un criminale. Questa associazione è falsa e dannosa: le leggi del passato hanno dimostrato che non paga un legame tra irregolarità e diritto/processo penale.

Già l'impostazione della legge Turco-Napolitano maturò dopo una riflessione e un bilancio delle precedenti esperienze di governo – più in particolare del governo Dini – condizionate dalla sirena “penalistica” (anche a quel tempo appannaggio della Lega) ad introdurre fantasiose forme di contaminazione tra il processo penale e le procedure di espulsione. È difficile dimenticare le norme sull'espulsione a richiesta di parte, che producevano l'estinzione dei reati commessi qualora l'imputato, anziché scontare la condanna, avesse scelto l'allontanamento dal territorio. Esse conducevano al paradossale risultato per cui l'immigrato, invece di rischiare una condanna, poteva comodamente chiedere l'espulsione a seguito della quale anche reati di violenza alle cose e alle persone venivano sostanzialmente estinti.

Per chiudere questa stagione, la legge Turco-Napolitano voleva chiarire che dall'irregolarità può discendere soltanto una espulsione amministrativa e che quest'ultima va tenuta distinta dalla gestione della criminalità ascrivibile all'immigrazione.

La legge Bossi-Fini e l'indirizzo del governo attuale hanno portato le lancette indietro. L'attuazione della prima ci ha dimostrato che l'introduzione di pene rilevanti (da uno a quattro anni di reclusione) per coloro che non ottemperino all'ordine di allontanarsi dal territorio dello Stato non è stata certo un deterrente efficace. Una valutazione più complessiva di quella legge, e delle successive pronunce costituzionali, conferma che la decisione di emigrare, tenuto conto della situazione in cui matura e dei soggetti che coinvolge, non viene in alcun modo condizionata dalla aggiunta di una pena all'espulsione, che costituisce d'altro canto l'unica misura attuabile realmente temuta dalle fasce irregolari non integrate, e in alcuni casi criminali.

La velleità della norma che ha introdotto il reato di immigrazione clandestina è confermata sia dalla comparazione con altri sistemi giudiziari, sia dal

confronto con alcune norme costituzionali. Chi sostiene che anche in altri paesi europei questo reato è previsto, non riflette sulle conseguenze della vigenza, nell'ordinamento italiano, del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Mentre altri sistemi possono selezionare in base a vari criteri la perseguibilità di questo tipo di illeciti, il principio costituzionale che impone di procedere comunque, e che come corollario prevede l'obbligo di denuncia in capo ai pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio, produrrà un rilevante, quanto inutile, lavoro per gli uffici giudiziari interessati. Inoltre, come in tanti hanno evidenziato, quel reato incide nell'area dei diritti fondamentali della persona, ponendo a rischio beni primari come il diritto alla salute, le possibilità di accesso all'istruzione per i minori, la loro registrazione presso gli uffici dello stato civile. Si pensi anche a come muta, nei fatti, il rapporto tra l'immigrato irregolare e il datore di lavoro. Finora, la giurisprudenza ha riconosciuto all'immigrato irregolare il diritto di rivolgersi al giudice del lavoro per sentire riconosciuti i propri diritti, quali le differenze retributive e la tutela in caso di incidenti sul lavoro. Ovviamente, il reato di immigrazione clandestina disincentiva e frustra questa facoltà, esponendo il ricorrente lavoratore all'ingresso nel circuito della sanzione penale per mano del giudice che sarebbe competente a tutelarlo. Per un suo effetto indiretto e perverso, quel reato avvantaggia proprio il settore che alimenta l'immigrazione irregolare.

Di recente abbiamo verificato quale ostacolo rappresenti l'impatto di quel reato sulla via della protezione umanitaria o della regolarizzazione. Secondo la norma, la domanda di asilo "sospende" il procedimento penale per reato di immigrazione clandestina: per effetto della legge, tutti coloro che in condizioni drammatiche, raggiunte le nostre coste o le nostre frontiere, chiedono protezione, ricevono, tra i primi gesti, l'iscrizione nel registro degli indagati come un atto dovuto<sup>122</sup> e salva archiviazione.

Sulla regolarizzazione di colf e badanti si è fatto un bel pasticcio. Il cosiddetto pacchetto anticrisi ha dovuto congelare l'articolo 10 bis del Testo unico, disponendo la non punibilità per il reato di immigrazione clandestina dei datori di lavoro e dei lavoratori irregolari interessati all'emersione. Tutto ciò solo per il periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge e fino alla conclusione del procedimento. Cosa accadrà dopo? Cosa può accadere se la domanda viene rigettata? L'unica cosa certa è che lo Stato trattiene i soldi versati (500 euro) mentre queste domande rischiano di rimanere inevase.

È pur lecito domandarsi quale è l'obiettivo che fa ridurre il diritto in queste condizioni. La convivenza dentro l'ordinamento di due sistemi penali, che

si riflette nella società con il dualismo cittadino-straniero, conferma il simbolismo negativo di un'emergenza da affrontare, di un problema da risolvere. Il danno è che, così, nutre un sentimento di avversione verso gli immigrati, induce gli animi di una comunità che in passato ha dovuto chiedere accoglienza e ha saputo dare solidarietà. Chiamare tutto questo sicurezza è un falso in atto pubblico, è iniettare un sedativo in un corpo sociale afflitto dalla crisi perché si illuda di ricevere cura, perché pensi che chi gli toglie il lavoro, la casa, il conto in banca si chiama immigrato e non piuttosto l'assenza di un efficace sistema di protezione sociale o una fase di contrazione economica che non ha governo.

La questione è seria. La ipertrofia di un diritto speciale incide modestamente nonché, come abbiamo visto, in modo imbarazzante e a caro prezzo, sulle dinamiche migratorie. È la via più debole per una azione di governo che non vuole trovare già nel proprio sistema e mediante altre politiche le risorse più efficaci. Se questo è vero, essa può sviluppare due tendenze intollerabili: la prima è quella di esasperare ancora la propria dimensione per dimostrare che la reazione dello Stato è più forte della minaccia. La seconda è quella di suggerire all'opinione pubblica che lo straniero è *extra ordinem* e favorire così comportamenti razzisti o discriminatori. L'una e l'altra, purtroppo, non sono così improbabili. Si pensi a quanto è accaduto in riferimento al fenomeno degli sbarchi di immigrati sulle coste italiane, vicenda in cui l'impossibilità oggettiva di fermare gli arrivi mediante le leggi è stata superata con la loro violazione. Si pensi anche a quegli episodi di violenza che gli immigrati – senza distinzione – subiscono per "questioni di pelle".

È difficile pensare che, nelle condizioni date, basti contrapporre i dati per arginare e anzi invertire queste tendenze. E, tuttavia, poiché chi non le condivide e, anzi, le teme ha il dovere civile e morale di mettere una diga, si rende necessario che questa parte di società condivida con la politica la necessità di trovare rapidamente un *pharmakon*,<sup>123</sup> ovvero un rimedio che sull'immigrazione evochi anch'esso un simbolismo ma di segno uguale e contrario, ovvero positivo; che entri "a piccole dosi" ma continuamente nel corpo sociale; che curi un diritto – e la sua società – nel quale la repressione non reagisce più alla patologia ma è diventata fisiologia.

## Note

1 L'espressione è di Enzo Bianchi, priore del monastero di Bose: «Quando il fantasma dell'identità porta a ridurre le relazioni sociali alla materialità del dato etnico, dell'omogeneità del sangue, della lingua parlata o della religione praticata allora si apre la via a forme di politica totalitaria e intollerante. I risorgenti nazionalismi e le tendenze localistiche si accompagnano sempre a spinte xenofobe e razziste che tendono all'esclusione dell'altro e si risolvono in un autismo sociale: una mancanza di ossigeno vitale contrabbandata come nicchia dorata ma che in realtà diviene un sistema asfittico, in uno spazio in cui l'unica pianta in grado di crescere è la barbarie».

2 Per più di un secolo sono stati gli italiani a «prendere le vie dell'esodo, con circa 28 milioni di espatri a partire dall'unità d'Italia. Ancora negli anni '50 e '60 lasciano l'Italia in media 300.000 persone l'anno», Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier statistico 2005*, Edizioni IDOS, Roma 2005.

3 Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA), *Lo stato della popolazione nel mondo 2006*.

4 ISTAT.

5 Secondo l'ISTAT, su questo numero ha inciso il forte incremento degli immigrati di cittadinanza romana che sono cresciuti da 342.000 a 772.000 a seguito dell'ingresso nell'Unione europea e alla sostanziale liberalizzazione degli ingressi in Italia da quel paese.

6 Secondo la Caritas/Fondazione Migrantes, tale andamento della crescita farà sì che nel 2050 gli extracomunitari rappresenteranno dal 17 al 20% della popolazione residente in Italia.

7 Insieme all'Italia restano esposte ai flussi di ingresso la Spagna (con un aumento di 11,6 milioni di stranieri) e la Germania (8,2 milioni). Si veda il rapporto trimestrale sull'Eurozona della Commissione europea, 29 giugno 2009.

8 Il rapporto 2009 sulle migrazioni dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo) stima che in Italia sono presenti dai 500.000 ai 750.000 irregolari, che rappresentano l'1,09% della popolazione totale e il 25,6% di tutti i residenti. In Germania si arriva fino al milione (0,73% della popolazione); in Grecia dai 200.000 ai 400.000 (il 2,69% della popolazione); in Spagna, 412.500 (0,94% della popolazione); in Austria tra i 60.000 e i 100.000 (1,11% della popolazione). Le cifre della Gran Bretagna (310-570.000 irregolari) e degli Stati Uniti (11,5-12 milioni, 3,94% della popolazione) sono certamente superiori. Secondo la Fondazione ISMU le presenze di irregolari in Italia sarebbero state, ad inizio 2008, 651.000.

9 Secondo il Rapporto Eurostat di agosto 2008, l'andamento demografico sarà differente nei 27 paesi UE: 13 Stati membri saranno interessati da un aumento della popolazione tra il 2008 e il 2060. In 14 Stati, invece, la tendenza sarà opposta. Tra questi ultimi c'è l'Italia che, da 59,5 milioni di abitanti nel 2008, passerà a 62 milioni circa nel 2035 per effetto dell'immigrazione (+4,1% rispetto al 2008), per poi scendere a 59,4 milioni nel 2060 (-0,2%). Un'altra caratteristica dell'Europa del futuro sarà il progressivo invecchiamento della popolazione a causa dei bassi tassi di fertilità e dell'aumento dell'età media. La percentuale di europei con più di 65 anni salirà dal 17,1% del 2008 al 25,4% nel 2035 per arrivare al 30% nel 2060; il rapporto tra la popolazione in età di pensionamento e quella attiva passerà dall'attuale 25,4% al 53,5% del 2060: in pratica, due lavoratori per ogni pensionato, contro quattro a uno oggi. Per l'Italia, la percentuale degli over 65 salirà dall'attuale 20,1% al 32,7% nel 2060, più degli altri grandi paesi dell'UE (25,9% della Francia, 32,5% della Germania), ma meno dei paesi dell'Europa centro-orientale (36,2% della Polonia). In Italia si

riscontra il rapporto peggiore tra pensionati e popolazione attiva fra tutti i paesi fondatori dell'UE (59,3% nel 2060, rispetto all'attuale 30,5%). In particolare, l'Italia dovrà fare fronte alla crescita della popolazione con più di 80 anni che rappresenterà il 14,9% del totale nel 2060, rispetto al 5,5% di oggi, contro il 14,5% della Spagna, il 13,2% della Germania e il 10,8% della Francia previsti per la stessa data.

10 La fonte del dato è il Centro ARTES di Torino, specializzato nella diagnosi e nel trattamento della sterilità di coppia, su dati ISTAT e OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità).

11 Il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge 189/02 ed è costituito dalla rete degli enti locali che realizzano interventi di accoglienza e di integrazione. Esso è finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

12 Nel 2008 sono state presentate 31.097 domande di protezione umanitaria (14.053 nel 2007 e 10.348 nel 2006). A 1.695 richiedenti è stato riconosciuto lo status di rifugiato; a 7.054 la protezione sussidiaria e a 2.100 la protezione umanitaria.

13 Così il Patriarca di Venezia, Sua Eccellenza Cardinale Angelo Scola, che afferma anche: «Il meticcio culturale è la realtà del nostro tempo e va affrontato con coraggio. Le persone che si muoveranno in questo secolo saranno più di un miliardo e noi qui a spaventarci per i 14 milioni di islamici in Europa...».

14 Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione (UNFPA), *Lo stato della popolazione nel mondo 2008*.

15 Il titolo è ripreso da una frase con cui il presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, presenta il sito ufficiale del turismo italiano: «L'Italia è il Paese del cielo, del sole, del mare. Un Paese magico, capace di incantare e di conquistare il cuore non solo di chi ci vive, ma anche di chi lo visita, di chi lo scopre per la prima volta. Un Paese che regala emozioni profonde attraverso i suoi paesaggi, le sue città, i suoi tesori d'arte, i suoi sapori, la sua musica. Un viaggio in Italia, per noi italiani e per chiunque arrivi da ogni parte del mondo, è un viaggio nell'arte e nel bello. L'Italia è magica. Scopritela. Nascerà un grande amore». Possiamo ritenere che questa rappresentazione del nostro paese sia considerata vera anche da chi decide di immigrare in Italia.

16 A questa stima, secondo l'ISTAT, concorrono 473.000 unità per effetto delle migrazioni con l'estero, 64.000 unità in più per effetto della dinamica naturale positiva, 24.000 unità in meno per effetto delle poste migratorie interne e per altri motivi e, infine, 51.000 unità in meno per acquisizione della cittadinanza italiana. Le cittadinanze straniere più rappresentate sono quella rumena (772.000), albanese (438.000) e marocchina (401.000) che, insieme, costituiscono il 40% delle presenze.

17 Secondo un recente studio della Banca d'Italia, contenuto all'interno del Rapporto sulle economie regionali del 2008, l'afflusso degli immigrati non ha interessato in maniera uniforme tutte le aree del paese: l'incidenza della popolazione straniera è, oggi, molto più elevata nel Centro-Nord (quasi l'8%) rispetto al Mezzogiorno (2,1%). In Lombardia, Veneto, Lazio, Emilia-Romagna e Piemonte, dove si concentra il 45% della popolazione italiana e si produce poco meno del 60% del valore aggiunto nazionale, risiede quasi il 70% degli stranieri. L'afflusso di immigrati ha sostenuto la dinamica della popolazione residente, che tra il 2002 e il 2008 è cresciuta del 4,6%.

18 Secondo il Rapporto Makno & consulting, *Osservatorio sociale sulle immigrazioni in Italia 2008*, curato per il ministero dell'Interno (maggio 2008): «Gli immigrati si confermano costituiti per oltre tre quarti da lavoratori, con una presenza cospicua nelle mansioni di operai, muratori, badanti, camerieri e colf, e con un significativo aumento della attività di vendita ambulante. Oltre il 70% dei lavoratori immigrati esprime soddisfazione nei confronti del proprio lavoro. Il restante 30% scarso

## Il viaggio e la deriva

è assommato da chi è insoddisfatto (12%) e da chi non è soddisfatto ma neppure insoddisfatto (17%). I principali motivi di insoddisfazione di quest'area di lavoratori immigrati sono la scarsa remunerazione e la mancanza di sicurezza di continuità, seguiti dal fatto che si tratta di un lavoro faticoso e senza un regolare contratto. La grande maggioranza degli immigrati (61%) lavora dalle 30 alle 50 ore alla settimana, con una media di 43,2 ore pro capite».

19 Secondo il Centro ARTES di Torino, il declino della fertilità è evidente in quasi tutti i paesi industrializzati ma in nessuno di essi ha avuto una evoluzione così marcata come in Italia. Il tasso di fertilità nell'Europa dei 15, fra il 1960 e il 2007, è sceso da 2,59 a 1,50 figli per donna, mentre in Italia si è quasi dimezzato (da 2,41 a 1,29). L'aumento demografico avviene grazie ai cittadini stranieri. Il secondo rapporto trimestrale 2009 sulla zona euro, presentato dalla Commissione europea, prevede che da qui al 2060 l'Italia avrà 12 milioni di immigrati in più, aggiudicandosi un quarto degli arrivi previsti nell'intera zona euro (46,2 milioni) e un quinto di quelli nell'intera UE a 27 Stati (59 milioni). Oltre che sull'Italia, i flussi migratori più consistenti punteranno su Spagna (11,6 milioni) e Germania (8,2 milioni). «Secondo queste stime – osserva Bruxelles – la trasformazione di Italia e Spagna da Paesi di origine a Paesi di destinazione del movimento migratorio verrà confermata nei prossimi decenni». Nello stesso periodo, i flussi migratori verso la zona euro registreranno tuttavia una diminuzione. Se nel 2008 gli ingressi sono stati 1,422 milioni, pari allo 0,4% della popolazione, nel 2060 saranno 627.000, pari allo 0,2%, come si può leggere nel rapporto. La popolazione di Eurolandia dovrebbe in un primo tempo salire del 6% nel periodo 2008-40 (da 324,8 milioni a 345,5 milioni), per poi scendere del 3% (a 335,1 milioni) nel 2060. In Italia, la popolazione scenderà insieme a quelle di Germania, Malta, Grecia, Slovenia e Slovacchia. Tendenza opposta in Belgio, Francia, Spagna, Irlanda e Cipro, dove è invece previsto un aumento. Non si comprende però se questi numeri riguardino "stranieri" presenti in Italia e nell'UE oppure anche cittadini italiani di origine straniera.

21 È quanto emerso dal 1° *Rapporto sugli immigrati in Italia*, maggio 2007, curato da Marzio Barbagli per il ministero dell'Interno, e presentato dal ministro Giuliano Amato nel maggio 2008. L'età media è di 30,4 anni, inferiore a quella dei residenti complessivi (42,3 anni). Quasi un quarto degli stranieri residenti in Italia è minorenni. Inoltre, un cittadino straniero su due ha tra i 18 e i 39 anni, contro il 29,2% della popolazione totale nella stessa classe di età.

22 Così emerge dal già citato studio della Banca d'Italia secondo il quale la crescita della presenza straniera non si è riflessa in minori opportunità occupazionali per gli italiani, che al contrario sembrano accrescersi per i più istruiti e per le donne. «Nostre analisi – sottolinea la Banca d'Italia – che tengono conto delle diverse caratteristiche individuali e dei mercati locali del lavoro evidenziano in particolare l'esistenza di complementarità tra gli stranieri e gli italiani più istruiti e le donne». L'afflusso di lavoratori stranieri impiegati con mansioni tecniche e operaie può, inoltre, aver sostenuto la domanda di lavoro per funzioni gestionali e amministrative, che richiedono qualifiche più elevate, maggiormente rappresentate tra gli italiani.

23 F. Braudel, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, Einaudi, Torino 1982.

24 Tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Novanta si assiste ad un progressivo e netto ridimensionamento dei flussi migratori internazionali (così come di quelli interni), che prende forma soprattutto nel corso degli anni Settanta. In media, tra il 1970 e il 1975, si registrano 132.000 partenze e 120.000 rientri. Il 1975 è l'anno in cui l'"inversione di tendenza" raggiunge il suo massimo con i rimpatri che superano complessivamente gli espatri di oltre 30.000 unità. Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, op. cit.

25 Come precisa il XV Rapporto sull'immigrazione della Caritas, le statistiche sui cittadini stranieri soggiornanti in Italia sono disponibili solo a partire dal 1970. Alla fine di quell'anno gli stranieri erano 143.838, e solo nel 1979 vengono superate le 200.000 unità. Un'impennata si ha tra il 1979 e il 1980, quando si passa da 205.449 a 298.749 unità, con un incremento del 45,4%. «In realtà in quel periodo non si verificano avvenimenti particolari ma solamente si modifica il sistema di registrazione dei permessi di soggiorno. Fino al 1970, infatti, le statistiche riguardano gli stranieri presenti in Italia con un permesso di soggiorno superiore a tre mesi, mentre dal 1980 in poi vengono presi in considerazione i permessi di soggiorno con durata superiore ad un mese: peraltro, solo a partire da questo periodo si può parlare di immigrazione vera e propria». Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier 2005*, op. cit.

26 Si tratta della Convenzione 143/75 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sulla promozione dell'uguaglianza di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, ratificata dall'Italia con legge 158/81. Ad essa seguì la legge 943/86 "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine". In quegli stessi anni, gli interventi sull'immigrazione erano affidati a circolari ministeriali; il soggiorno e le espulsioni erano ancora regolati dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e dal relativo Regolamento di attuazione.

27 Detta regolarizzazione, protrattasi per circa due anni (1986-88) portò un forte incremento di presenze, passando da 450.277 a 572.103 soggiornanti (+27,1%). Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, op. cit.

28 Decreto legge 416/89, convertito in legge 39/90 "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato".

29 La legge Martelli segna la totale adesione dell'Italia alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiato, ratificata in Italia con la legge 722/54, mediante l'abolizione della riserva geografica che l'Italia aveva posto per il riconoscimento di tale status. Tale legge estende, infatti, il diritto di ottenere lo status di rifugiati politici ai cittadini dei paesi non europei.

30 La legge Martelli conteneva norme che intendevano agevolare la regolarizzazione della posizione giuridica, eliminando anche alcuni ostacoli per determinate categorie di lavoratori (ad esempio, i lavoratori autonomi) e non esigendo la prova del rapporto per il lavoratore dipendente. All'inizio degli anni Novanta un terzo dei soggiornanti (su un totale di 649.000 a fine 1991) era costituito da una parte delle 220.000 persone che avevano beneficiato di detta regolarizzazione, che aveva coinvolto in prevalenza africani e asiatici. Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, op. cit.

31 *Riflessioni e proposte sulla condizione dell'immigrato in Italia*. Conferenza nazionale dell'immigrazione, Roma 4-6 giugno 1990, promossa dalla presidenza del Consiglio e organizzata dal Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro.

32 Negli anni Novanta l'immigrazione cresce in modo massiccio. Tra il 1991 e il 2000 raddoppiano gli stranieri soggiornanti che passano da 649.000 a 1.341.000 nel 2000. Nei primi anni Novanta si registra l'ingresso di persone provenienti dalla penisola balcanica, dove sono scoppiati i conflitti legati all'assetamento della ex Repubblica federale jugoslava e al suo frazionamento in diversi Stati. Successivamente gli immigrati vengono anche dagli altri paesi dell'Europa dell'Est, che diventano i grandi protagonisti sullo scenario migratorio italiano: dopo gli albanesi ci sono i romeni, i polacchi,

## Il viaggio e la deriva

gli ucraini. Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005, op. cit.*

33 Nel mese di novembre 1995, il governo tecnico di Lamberto Dini intervenne con il decreto legge 489/95, che conteneva su pressione della Lega Nord norme più severe sulle espulsioni e sui ricongiungimenti familiari e su richiesta del centrosinistra provvedimenti per l'assistenza sanitaria e sulla regolarizzazione. Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005, op. cit.*

34 Legge 40/98, "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

35 Così il Titolo V della legge 40/98.

36 Approvata la legge, il governo avviò una regolarizzazione per gli stranieri presenti che avessero determinati requisiti. Le domande furono oltre 250.000. Questa regolarizzazione e le tre precedenti produssero, insieme, l'opportunità di sanare la propria posizione per circa il 50% degli stranieri presenti in Italia (il 60% se si considerano i ricongiungimenti). Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005, op. cit.*

37 Legge 189/02, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

38 La regolarizzazione, avviata nel giugno 2002, ha visto 693.937 domande presentate, 641.638 permessi di soggiorno rilasciati e 49.220 permessi di soggiorno non concessi. I cittadini stranieri che maggiormente hanno beneficiato del provvedimento sono stati i romeni, gli ucraini, gli albanesi (dati del ministero dell'Interno).

39 Si veda la nota 17.

40 Nel 2003 il governo Berlusconi aveva previsto solo 11.000 ingressi di lavoratori extracomunitari non stagionali e 68.500 stagionali. Nel 2006 lo stesso governo Berlusconi aveva aumentato gli extracomunitari non stagionali a 120.000, ridotto gli stagionali a 50.000 e aggiunto una nuova quota di 170.000 per cittadini dei dieci paesi entrati nell'UE nel 2004. Quest'ultima quota era in realtà circa tre volte sovradimensionata rispetto alle richieste.

41 Tra questi: d.d.l. "Modifiche alla l. 5 febbraio 1992, n. 91 recante nuove norme sulla cittadinanza", d.d.l. "Misure per contrastare lo sfruttamento di lavoratori stranieri", d.d.l. "Delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero" anche noto come d.d.l. Amato-Ferrero.

42 Rispettivamente, il d.lgs 3/07, in attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo; il d.lgs 5/07, in attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare; il d.lgs 25/08, in attuazione della direttiva 2005/85/CE, relativa al riconoscimento e revoca dello status di rifugiato.

43 Il 21 maggio 2008 il governo Berlusconi ha presentato un "pacchetto sicurezza" composto dal d.l. 92/08, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", un d.d.l. "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", tre schemi di decreti legislativi in tema di status degli stranieri, ovvero in relazione al ricongiungimento familiare, alla richiesta di asilo politico, all'iscrizione anagrafica, all'allontanamento e alla detenzione dei cittadini comunitari.

44 Occorrerebbe ricordare con Max Weber che «la politica consiste in un lento e tenace superamento di dure difficoltà, da compiersi con passione e discernimento al tempo stesso. È perfettamente esatto, e confermato da tutta l'esperienza storica, che il possibile non verrebbe raggiunto se nel mondo non si ritenesse sempre l'impossibile...»; si veda M. Weber, *La politica come professione*, in *id.*, *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino 1966.

45 Si tratta della legge 94/09 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

46 L'Italia ha firmato trenta accordi di riammissione con i paesi di origine dei migranti, di cui 28 già entrati in vigore; il 22 novembre 1994, ha ratificato l'accordo Schengen/Polonia; nel periodo 1996-01 sono stati firmati 20 accordi con Albania, Algeria, Austria, Bulgaria, Croazia, Estonia, Francia, Macedonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Marocco, Nigeria, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Tunisia, Ungheria; nel periodo 2001-06 sono stati firmati 8 accordi con Bosnia-Erzegovina, Cipro, Filippine, Malta, Moldavia, Montenegro, Serbia, Sri Lanka. Infine, nel biennio 2006-08, l'Italia ha firmato l'accordo di riammissione con l'Egitto.

47 Secondo una recente indagine dell'Osservatorio sulla percezione del rischio degli italiani della Fondazione Rosselli, realizzata in esclusiva per il "Corriere della Sera", l'allarme maggiore per il fenomeno immigrazione proviene dai giovani. Gli italiani, pur considerando "necessaria" la presenza degli immigrati, pensano che questi incrementino la criminalità (75%) e riducano l'occupazione (48%).

48 Ministero degli Interni, 1° *Rapporto sugli immigrati in Italia*, maggio 2007, *op. cit.*

49 *Ivi*, «Ancora nel 1992 in Italia c'erano 66 straniere ogni 100 stranieri maschi. Questo squilibrio tra i sessi è andato progressivamente diminuendo e maschi e femmine hanno raggiunto livelli pari proprio nell'ultimo anno». Lo stesso Marzio Barbagli, in una più recente rilevazione parla di "sorpasso" delle donne immigrate divenute, nel 2007, 102 per ogni 100 uomini.

50 Tra gli indicatori di stabilità c'è anche il crescente investimento per l'acquisto della casa. Tra gli italiani, 8 su 10 sono proprietari di casa, mentre tra gli immigrati lo è solo 1 su 10, ma il divario è in continua diminuzione: nel 2007 gli acquisti effettuati da parte di questi ultimi sono stati 120.000. Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, *op. cit.*

51 Per questo sono più numerosi gli stranieri regolari che hanno un contratto a tempo indeterminato (circa il 72%). L'80% sono uomini, con un'età compresa tra i 25 e i 40 anni, per buona parte impiegati nelle piccole e medie imprese lombarde e venete del settore manifatturiero ed energetico. Sono circa 400.000 gli immigrati inseriti in quest'ambito, seguiti dai 382.000 che lavorano stabilmente nei servizi pubblici, sociali e alle persone, come badanti e infermieri. Nell'edilizia sono impiegati 280.000 immigrati provenienti prevalentemente dall'Europa dell'Est o dall'Africa settentrionale. Altri 300.000 immigrati regolari lavorano nei settori del commercio e del turismo. Si veda Centro Studio Sintesi, su dati ISTAT 2009.

52 Gli immigrati rappresentano così una risorsa importante per i mercati del lavoro dei paesi di destinazione, perché colmano lacune, svolgendo mansioni necessarie ma generalmente rifiutate dai locali (lavori per i quali non sono necessarie particolari qualifiche, poco remunerati, spesso cosiddetti *3D jobs: dirty, dangerous and degrading*, ovvero lavori usuranti e pericolosi). Si veda il Rapporto del Consiglio nazionale per l'economia del lavoro (CNEL), *Gli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Roma, 13 novembre 2008.

53 Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, *op. cit.*

54 *Ivi*, la stima dei lavoratori sprovvisti del permesso di soggiorno e già inseriti nel mercato del lavoro nero è pari a circa 500.000 unità. Tale forma di impiego, osserva il Rapporto, «è enormemente diffuso non solo presso le famiglie ma anche nelle aziende con un'ampiezza sconosciuta negli altri paesi industrializzati».

55 Si veda Rapporto Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane nell'anno 2008*, Roma 2009. Nel 2008, nelle regioni centrosettentrionali, oltre i tre quarti degli occupati stra-

## Il viaggio e la deriva

nieri erano operai, una percentuale più che doppia rispetto a quella degli italiani. Nel Mezzogiorno sono invece relativamente più diffusi gli stranieri che lavorano in proprio. Nel Centro-Nord oltre il 40% degli stranieri è occupato nell'industria e nelle costruzioni. Nel Mezzogiorno, al contrario, l'occupazione straniera è maggiormente concentrata nell'agricoltura, nel settore alberghiero e della ristorazione, nel commercio al dettaglio e nei servizi alle famiglie. All'interno dei diversi settori di attività, gli stranieri tendono a svolgere mansioni a minore contenuto professionale e a lavorare in imprese meno produttive. Il 44% degli immigrati è impiegato in occupazioni non qualificate o semiqualficate (a fronte del 15% degli italiani); tale percentuale sale a quasi il 60% nel Mezzogiorno. Inoltre, secondo i dati dell'indagine condotta dalla Banca d'Italia su un campione di imprese industriali, la quota di stranieri extracomunitari è più elevata nelle imprese più piccole, a più bassa produttività e meno aperte al commercio internazionale.

56 Sono le cifre emerse da uno studio di Unioncamere e dell'Istituto Tagliacarne sui dati relativi al 2006. In quell'anno le imprese appartenenti a immigrati hanno assicurato un gettito fiscale pari a 4 miliardi di euro. Nel 2007 era già arrivato a 5,5 miliardi. Quanto ai lavoratori dipendenti, l'INPS ha accertato che gli immigrati assicurano, annualmente, un ammontare di 5 miliardi di euro come contributi previdenziali pur percependo ancora un numero molto limitato di pensioni.

57 Si veda a riguardo l'interessante articolo di Andrea Stuppini, rappresentante delle Regioni nel Comitato tecnico nazionale sull'immigrazione, pubblicato il 24 aprile 2009 su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

58 Secondo Movimprese (la rilevazione trimestrale condotta per conto di Unioncamere da InfoCamere, la società consortile di informatica delle Camere di Commercio italiane) sono quasi 250.000 i piccoli imprenditori titolari di aziende individuali che al 30 giugno scorso risultavano iscritti ai registri delle Camere di commercio, pari al 7,3% di tutte le aziende di questo tipo. Nel periodo aprile-giugno, le nuove imprese aperte sono state 9.915 (753 in meno rispetto allo stesso periodo del 2008), mentre 5.789 sono state quelle che hanno chiuso i battenti (744 in più dell'anno scorso). Il saldo del trimestre è risultato pertanto pari a 4.126 unità in più rispetto alla fine di marzo (l'anno scorso era stato di 5.623), corrispondente ad una crescita relativa dello stock di queste imprese del +1,7%, significativamente superiore al dato medio nazionale riferito alle imprese individuali (+0,25%). Dal punto di vista territoriale, la Toscana si conferma terra di elezione per l'imprenditoria immigrata che nelle tradizioni manifatturiere e artigianali della regione trova un favorevole *humus* per un insediamento diffuso. A Prato, in particolare, le imprese di immigrati guadagnano nel trimestre un altro mezzo punto percentuale (+0,45%) in termini di rappresentatività sul totale del tessuto imprenditoriale locale, portando la propria quota relativa a sfiorare il 32% di tutte le imprese individuali del territorio. Oltre alla Toscana, solo altre due Regioni (Lombardia e Liguria) fanno registrare una presenza di imprese di immigrati superiore al 10%. In termini assoluti, invece, le presenze più consistenti si registrano in Lombardia (46.032 imprese), Toscana (26.323) ed Emilia Romagna (25.188). Le attività più gettonate dagli imprenditori immigrati sono senza dubbio quelle del commercio: 106.719 le aziende rilevate alla fine di giugno, pari al 43,2% di tutte quelle con un titolare nato al di fuori dell'Unione europea. Seguono quelle relative al settore delle costruzioni (67.310, pari al 27,2% del totale) e le imprese manifatturiere (29.325 aziende, l'11,2%). Complessivamente, in questi tre settori opera l'82,3% di tutti i titolari immigrati. Nel secondo trimestre del 2009, ad eccezione dei trasporti, magazzino, comunicazioni e istruzione, in tutti i settori di attività c'è stato un aumento di imprese con titolare immigrato. Il saldo maggiore si è registrato nel commercio (+2.235 attività), seguito dalle costruzioni (+867) e dai servizi alle imprese (+362).

59 Sono iscritti al sindacato 814.311 immigrati che incidono per il 5% sul totale degli iscritti e per ben il 12% sugli iscritti attivi, decurtati cioè dei pensionati. Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005, op. cit.*

60 *Überfremdung*, prefazione di Max Frisch al film *Siamo italiani/Die Italiener* di Alexander J. Seiler (1965).

61 L'ultimo monitoraggio ABI sul tasso di sviluppo per tipologia di clientela ha constatato che, nel 2008, il tasso di incidenza dei clienti stranieri che usufruiscono dei prodotti e dei servizi della banca è cresciuto del 9%, portando al 70% circa la quota degli immigrati bancarizzati. Tra i prodotti che hanno registrato un maggiore sviluppo, si distingue l'*home banking*, con una crescita nell'anno intorno al 30% rispetto al 2007. Secondo l'indagine ABI dell'Ufficio Marketing e Customer Satisfaction, il 4,4% dei clienti correntisti delle banche è straniero; lo stesso dato, a fine 2007, era pari a circa il 4%. In tale segmento di clientela, i prodotti più diffusi sono i conti correnti a pacchetto, i prestiti personali, i mutui ipotecari e le carte prepagate, segnalando quindi una diffusione marcata dell'inclusione finanziaria anche nei prodotti di indebitamento, oltre che negli strumenti che rispondono a specifiche esigenze di gestione quotidiana dei pagamenti della clientela immigrata. Oltre all'*home banking* (+28%), tra i prodotti che hanno registrato un maggiore sviluppo tra i correntisti immigrati, si distinguono le carte prepagate (+10%) tra i prodotti di pagamento, le assicurazioni danni e salute (+7%) tra quelli assicurativi, i prestiti personali (+6,5%) tra i prodotti di finanziamento e l'accredito di stipendio e pensione in conto corrente (+3%) per quanto riguarda i servizi di pagamento.

62 La stima è tratta dal rapporto 2009 sulle migrazioni dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo). Le stesse valutazioni sono state espresse più di una volta dal ministero dell'Interno.

63 Si veda la nota 62.

64 La citazione è presa dall'introduzione al XVIII Rapporto sull'immigrazione Caritas/Migrantes.

65 Decreto legislativo 286/98 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

66 J. Meyrowitz, *Oltre il senso del luogo. Come i media elettronici influenzano il comportamento sociale*, Baskerville, Bologna 1995.

67 Nel 2003 furono previsti 68.500 ingressi per lavoro stagionale, 9.500 per lavoro subordinato e 800 per lavoro autonomo. Nel 2004, 50.000 ingressi per lavoro stagionale, 23.600 per lavoro subordinato e 2.500 per lavoro autonomo. Nel 2005, 45.000 ingressi per lavoro stagionale, 50.100 per lavoro subordinato e 2.500 per lavoro autonomo (dati del ministero dell'Interno).

68 Il precedente decreto del governo Berlusconi, il d.p.c.m. 15 febbraio 2006, aveva fissato una quota complessiva massima di 170.000 ingressi, di cui 120.000 per motivi di lavoro non stagionale. Le domande presentate e trasmesse agli sportelli unici erano complessivamente 424.799. Il successivo d.p.c.m. 25 ottobre 2006 del governo Prodi aggiunse alla quota complessiva di ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato non stagionale di cittadini extracomunitari residenti all'estero un'ulteriore quota massima di 350.000 ingressi, concedibili sulla base delle domande di nullaosta al lavoro che, a seguito di verifica delle condizioni di ammissibilità, risultassero regolarmente presentate dai datori di lavoro entro la data del 21 luglio 2006.

69 Il decreto-flussi 2009 è stato emanato esclusivamente per 80.000 quote per il lavoro stagionale.

70 È previsto, infatti, che l'interessato si rechi presso gli uffici consolari del paese di origine per ritirare il visto di ingresso. A fronte di questa incombenza, molti lavoratori irregolari rinunciano alla

## Il viaggio e la deriva

procedura, per l'onere economico del viaggio, la paura di perdere il lavoro e di essere fermati in frontiera.

71 Le parole sono del ministro per lo Sviluppo economico, onorevole Claudio Scajola, intervistato dall' "ANSA" il 5 agosto 2009.

72 Come ricordato, in Italia le precedenti regolarizzazioni sono state attuate nel 1986-88 (prima legge sull'immigrazione), nel 1990 (legge Martelli), nel 1996 (governo Dini) nel 1998 (disposizione adottata a completamento della legge Napolitano-Turco). Gli immigrati emersi sono stati: 118.000 nel 1986, 235.000 nel 1990, 259.000 nel 1996, 251.000 nel 1998.

73 La procedura è stata prevista da un emendamento del governo al cosiddetto "pacchetto anti-crisi" (legge 102/09, articolo 1-ter) e riguarda i datori di lavoro che al 30 giugno 2009 hanno impiegato irregolarmente da almeno 3 mesi lavoratori italiani, comunitari o extracomunitari.

74 I dati sono del CENSIS.

75 Le regolarizzazioni hanno interessato soprattutto i paesi più esposti ai flussi: se ne sono avvalsi più di tutti l'Italia, la Spagna (che ne ha disposte 6) e la Grecia (che ne ha disposte 5). Una sola volta, nel 1998, il Regno Unito si è avvalso della regolarizzazione per sanare 200 lavoratori domestici.

76 Come ha evidenziato Ilvo Diamanti nel commento a Demos Unipolis-Osservatorio di Pavia (a cura di), *La sicurezza in Italia. Significati immagine e realtà. Seconda indagine sulla rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, novembre 2008: «... D'altra parte, la sicurezza, l'immigrazione e la criminalità comune sono temi "sensibili" negli orientamenti degli elettori. Spostano i voti degli incerti. Rendono incerti molti cittadini certi. Peraltro, come abbiamo già visto, il tema della sicurezza non è politicamente neutrale. La maggioranza degli elettori (anche di centrosinistra) ritiene la destra più adatta ad affrontare questi problemi – trasformati in emergenze (Indagine Demos, luglio 2007). Così, per creare un clima di opinione favorevole, al centro-destra basta sollevare il tema della sicurezza»; si veda "la Repubblica", 23 novembre 2008.

77 Si tratta di un documento redatto dalla Commissione Migranti, rifugiati e popolazione e presentato all'assemblea del Consiglio d'Europa, dal titolo *Programmi di regolarizzazione degli immigrati irregolari*.

78 Il giudizio è espresso nella premessa del Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo adottato dal Consiglio dell'Unione europea del 15-16 ottobre 2008. Già precedentemente, nell'ottobre 1999, il Consiglio europeo di Tampere aveva evidenziato la necessità di non ripetere errori del passato legati alla linea strategica dell' "immigrazione zero".

79 Da una ricerca del Comitato internazionale per lo sviluppo dei popoli è emerso che ogni anno circa 100.000 persone provenienti dall'Africa subsahariana arrivano sulle coste degli Stati del Maghreb per cercare di raggiungere l'Europa. Molti di loro non ce la fanno e rimangono bloccati in questi paesi nordafricani per anni, in condizioni di invisibilità.

80 Nell'anno 2002 gli immigrati sbarcati erano 23.729, diventati 14.331 nel 2003, 13.635 nel 2004 e tornati ad essere 22.939 nel 2005. Così, i rintracciati, che dai 105.988 del 2002 erano scesi ai 77.583 del 2003 e ai 77.517 del 2004 per poi ricominciare a salire dal 2005 attestandosi a quota 96.045 (dati del ministero dell'Interno).

81 David Garland parla dell'edificazione di una nuova «gabbia d'acciaio», poiché «i nuovi dispositivi escogitati per il controllo della criminalità implicano, di fatto, certi costi sociali che, a lungo andare, sono sempre meno gestibili», in *Id.*, *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, il Saggiatore, Milano 2004.

82 Da Demos Unipolis-Osservatorio di Pavia (a cura di), *La sicurezza in Italia. Significati immagine e realtà*, op. cit. emerge che: «L'andamento del numero delle notizie sulla criminalità manifesta, nel periodo 2005-2008, un trend crescente e nel 2007 si assiste ad una vera e propria esplosione di notizie relative ad atti criminali. Realtà e notiziabilità si muovono in modo autonomo. All'esplosione dell'attenzione mediatica nel 2007 corrisponde una diminuzione, se pur lieve, del numero dei reati. Inoltre, se consideriamo le indagini demoscopiche, vediamo come, al diminuire dei reati e al contemporaneo crescere delle notizie sulla criminalità, la percezione dell'opinione pubblica segue il dato mediatico e non quello reale. Quando poi le notizie sulla criminalità diminuiscono e i reati diminuiscono anche la percezione diminuisce, e di molto (53,1% primo semestre 2008 contro 39,8% secondo semestre 2008)».

83 Si veda il Rapporto Makno & consulting, *Osservatorio sociale sulle immigrazioni in Italia 2008*, op. cit.

84 Tutti i dati citati sono tratti da Ministero degli Interni, *1° Rapporto sugli immigrati in Italia*, maggio 2007, op. cit.

85 Lo stesso Rapporto prende in esame 13 tipologie di reato e ne ricava che le prime tre nazionalità ricorrenti sono Romania, Marocco, Albania.

86 Spiega Marzio Barbagli, in un articolo di Maria Antonietta Calabrò apparso sul "Corriere della Sera" il 13 ottobre 2008 che «nell'arco di quattordici anni la percentuale di stranieri sul totale degli assassinati in Italia secondo il sesso è addirittura impressionante». E se è vero che in Italia gli immigrati corrono più rischi di essere uccisi rispetto agli italiani, questa differenza è ancora più grande nella popolazione femminile, in particolare in quella che vive al Centro-Nord. Nel 1992 gli immigrati maschi uccisi per mano di altri immigrati («Quasi sempre connazionali o appartenenti a gruppi etnici limitrofi, tunisini e marocchini magari si uccidono tra loro, mentre difficilmente colpiscono i provenienti dalla penisola balcanica») erano il 7,1% e le donne il 9,5%. Nel 2005 queste percentuali sono diventate rispettivamente del 16,1% (uomini) e del 26,5% (donne). «Sono delle cifre enormi, se rapportate al totale della popolazione immigrata e della popolazione italiana: in sostanza – afferma Barbagli – un quarto delle donne uccise in Italia sono straniere e in un quinto degli omicidi è straniero l'uomo assassinato».

87 Entro il 2025 è previsto che il numero di cittadini di età superiore agli 80 anni corrisponda al 6,3% della popolazione.

88 Secondo le cifre del Fondo monetario internazionale, le esportazioni dall'Africa verso la Cina tra il 2001 e il 2006 sono cresciute di oltre il 40%. Le importazioni dalla Cina sono cresciute del 35%. Il commercio della Cina con l'Africa sta gradualmente superando il limite dei 55 miliardi di dollari. Fonte: Inter Press Service.

89 La popolazione complessiva dell'Unione europea è di 497 milioni. Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di) *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, op. cit.

90 Al 1° gennaio 2008 i romeni presenti in Italia erano 625.278, più numerosi degli albanesi (401.949).

91 Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, ha previsto l'impegno degli Stati firmatari ad elaborare, entro 5 anni, una politica comune in materia di immigrazione e di asilo. Significativo è stato il passaggio delle politiche di immigrazione da materia oggetto di coordinamento intergovernativo al programma d'azione del Consiglio volto ad istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

92 Il Patto citato è stato adottato in occasione del Consiglio europeo del 15-16 ottobre, prendendo le mosse da una Comunicazione della Commissione europea presentata il 17 giugno 2008 e avente come oggetto: "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti". Il Patto si propone di realizzare politiche migratorie che, in linea con i principi comuni di prosperità, sicurezza e solidarietà, assumano cinque impegni fondamentali: organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, dei bisogni e delle capacità di accoglienza di ciascun Stato membro e favorire l'integrazione; lottare contro l'immigrazione clandestina, facendo rientrare nei paesi di origine o di transito gli stranieri in situazione irregolare; rafforzare i controlli alle frontiere; costruire un'Europa dell'asilo; creare un partenariato globale con i paesi d'origine e di passaggio favorendo le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

93 Si tratta di tre progetti che intervengono sulla disciplina dell'asilo e che risultano di grande interesse per l'Italia, perché orientati a modificare il sistema definito dai protocolli di Dublino e le condizioni di accoglienza dei rifugiati, redistribuendo il carico economico e amministrativo tra i paesi dell'Unione. Facile intuire che le proposte della Commissione possano incontrare la resistenza di paesi non disponibili ad impegnare più risorse o il disinteresse dei paesi poco interessati dalle domande di asilo; pur limitate ad una cooperazione e ad una redistribuzione degli oneri in materia di asilo, si scontrano con l'aperta resistenza di Germania, Austria, Olanda, che non vogliono sobbarcarsi gli oneri economici, e con la freddezza dei paesi dell'Europa dell'Est, che non si sentono interessati dal problema immigrazione.

94 Spagna, Italia, Portogallo e Grecia, che nel 2000 ospitavano poco più di 3 milioni di migranti, sono arrivati a sfiorare 8.868.000 immigrati, che incidono per il 30% sul totale dell'Unione. Si veda Caritas diocesana di Roma, Caritas italiana, Fondazione Migrantes (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*, op. cit.

95 Il testo della lettera "Noi europei non cederemo all'egoismo" ha tra i primi firmatari Giuliano Amato, Emma Bonino, Massimo D'Alema, Marta Dassù, Leoluca Orlando, Martti Ahtisaari, Ian Buruma, Manuel Castells, Etienne Davignon, Ana Palacio, Chris Patten, George Soros. Seguono le firme di altre 43 personalità europee.

96 Jacques Barrot è vice presidente della Commissione europea, responsabile della direzione Giustizia, libertà e sicurezza.

97 Il "Global approach" adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2005 è stato ribadito nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008.

98 Così la stessa Commissione, nella Comunicazione del 17 giugno 2008 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni (COM(2008) 359 def).

99 "Proposta della Commissione di istituire un Programma comune di reinsediamento UE", presentata ad inizio settembre 2009, parallelamente alla Proposta di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-13, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio (COM (2009)456 def).

100 Videointervista a Giuliano Amato, pubblicata su [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

101 Così il quotidiano "la Repubblica" del 14 settembre 2009, riferendo una frase del ministro dell'Interno Roberto Maroni.

102 Con riferimento al decreto-flussi 2007 è emerso un dato indicativo dell'utilizzo di questo dispositivo da parte delle catene familiari o di conoscenza. Rispetto alle 136.567 domande presenta-

te il 18 dicembre 2007 per l'assunzione di colf e badanti, la seconda nazionalità che ha fatto registrare il maggior numero, dopo quella ucraina (34.089 domande), è quella cinese con 23.995 domande. Generalmente, l'attività di assistenza alla persona è poco praticata da questa comunità (dati del ministero dell'Interno).

103 Ai sensi dell'articolo 5 del Testo unico sull'immigrazione, questi due requisiti sono contenuto necessario del contratto di soggiorno.

104 Si veda il paragrafo "L'apparenza inganna".

105 Articolo 3 del d.lgs. 286/98.

106 Il Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri per il triennio 2007-09 fu predisposto dal governo Prodi e superò tutti i passaggi previsti dalle legge (pareri del CNEL, Conferenza unificata, Parlamento); esso, tuttavia, non finì il suo iter per correttezza nei confronti del futuro governo (partendo dal presupposto che il Documento programmatico esprime le linee politiche del governo in carica e non può impegnare la formazione politica successivamente espressa).

107 La definizione è di Gian Carlo Blangiardo; si veda *Integrazione possibile con flussi sostenibili*, in "Il Sole 24 ORE del lunedì", sezione Primo Piano, 20 luglio 2009.

108 È il nome convenzionale con cui viene indicato il sistema di gestione informatica dei flussi di ingresso realizzato, per la prima volta, dal ministero dell'Interno in occasione del decreto-flussi 2007. A partire dalla data stabilita nel decreto, i datori di lavoro che intendono assumere un lavoratore extracomunitario compilano la loro domanda sul sito web dedicato dando così avvio alla procedura di ingresso e di stipula del contratto di soggiorno.

109 Secondo una ricerca del Cedefop, il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, realizzata nel 2008, nei prossimi anni il mercato italiano necessiterà sempre più di personale specializzato. Nello specifico, il Cedefop prevede nei prossimi sette anni una riduzione della domanda di lavoratori agricoli e della pesca (-47,5%), come anche di operai di fabbrica (-18,5%), di operatori e montatori di macchinari (-10,4%). In calo anche la richiesta di militari (-2,2%). Cresce, invece, la domanda di pubblici funzionari di alto livello, dirigenti e manager (+26,5%), tecnici (+26,1%), professionisti qualificati (+18,6%). Aumenta, seppure in percentuali più basse, anche la domanda di addetti al commercio (+8,3%) e di impiegati generici (+9,4%). «Il declino della domanda di lavoratori a bassa qualificazione è drammatico – spiega il Cedefop – entro il 2015 per le basse qualificazioni il calo sarà dell'8,6%, mentre per le medie qualifiche la domanda salirà del 9,5% e per le alte del 12,4%. Questo significa che per le alte qualifiche ci saranno 12,5 milioni di posti in più, per le medie 9,5 milioni, mentre le basse professionalità perderanno 8,5 milioni di lavoratori». Si veda "Il Sole 24 ORE", 20 febbraio 2008.

110 La direttiva 50/09 CE accelera la procedura per il rilascio di un permesso speciale di soggiorno e di lavoro. Questo consentirà ai titolari della Carta blu di accedere più facilmente al mercato del lavoro e di beneficiare dei diritti socioeconomici previsti e di particolari condizioni per il ricongiungimento familiare e per gli spostamenti all'interno dell'UE. La Carta blu europea avrà validità compresa tra uno e quattro anni, con possibilità di rinnovo. I titolari beneficeranno della parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta con riferimento ai seguenti ambiti: le condizioni di lavoro, di salario e di licenziamento, la libertà di associazione, l'istruzione, la formazione e il riconoscimento delle qualifiche, alcune disposizioni delle legislazioni nazionali relative alla sicurezza sociale e al regime pensionistico, l'accesso ai beni e ai servizi, comprese le procedure per l'assegnazione di alloggi, i servizi d'informazione e di consulenza, la mobilità all'interno

## Il viaggio e la deriva

dello Stato membro ospitante, in conformità con la legislazione nazionale. Gli Stati membri dovranno recepire le disposizioni della direttiva entro due anni.

111 L'istituto è stato disciplinato dalla legge Turco-Napolitano con riferimento esclusivo alle vittime del *trafficking* ed è stato esteso anche ad altre categorie con la legge Bossi-Fini.

112 Nelle "Note per la riforma del T.U. dell'immigrazione" presentate al Senato il 27 settembre 2006, il ministro dell'Interno Giuliano Amato proponeva un "rebus": «Un caso frequente è quello dell'immigrato clandestino che viene fermato, riceve il decreto di espulsione, ma non può essere materialmente allontanato perché se ne ignora la nazione d'origine. L'immigrato viene dunque portato in un CPT per l'identificazione, ma dopo 60 giorni spesso viene rilasciato senza che l'identificazione sia stata possibile e gli si ordina di allontanarsi dal territorio nazionale. Se l'immigrato resta in Italia in clandestinità, può accadere che successivamente venga fermato e arrestato per non aver dato seguito al decreto di espulsione. Scontata la pena dovrebbe essere espulso ma, se nel frattempo non è intervenuta qualche novità per l'identificazione, si ricomincia daccapo. E se, come ha detto la Cassazione, non si può ricominciare tutto daccapo, che si fa? Niente, perché niente si può fare. E il clandestino alla fine è libero di circolare per l'Italia. Così si affollano le carceri italiane di immigrati, si ingolfano i CPT, si impegnano le forze dell'ordine in uno sforzo estenuante, ma tutto risulta inutile».

113 Nel Rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri, presieduta dall'ambasciatore Staffan De Mistura veniva spiegato che: «Un programma di rimpatrio concordato potrebbe prevedere che gli immigrati identificati o che collaborano fattivamente alla loro identificazione, per i quali non esistono possibilità di regolarizzazione in Italia e che costituiscono un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, abbiano accesso ad un programma di rimpatrio concordato e assistito.

Lo straniero che aderisce ad un programma di rimpatrio concordato non dovrebbe essere soggetto a trattenimento.

A tal fine la Commissione ritiene che vadano pertanto previsti appositi programmi, da realizzarsi con il supporto degli enti locali e delle associazioni ed enti di tutela, che permettano di fornire un'adeguata assistenza, anche in termini di accoglienza provvisoria, agli stranieri che optano per il rientro concordato. L'adesione ad un programma di rimpatrio concordato dovrebbe potere avvenire in qualunque momento. Tuttavia vanno individuate due opzioni:

a) Nel caso in cui l'immigrato irregolare si presenti spontaneamente alle autorità, o, se fermato, collabori subito alla sua identificazione, si potrebbe prevedere un divieto di reingresso di breve periodo (per esempio 2 anni).

b) Nel caso in cui l'adesione al rimpatrio concordato avvenga da parte di uno straniero che era già stato precedentemente espulso, il divieto di reingresso dovrebbe avere una maggiore durata allo scopo di dare un giusto vantaggio allo straniero che collabora fin dall'inizio.

Affinché il sistema proposto funzioni è necessario che presso le Questure, le frontiere e i CDA degli operatori (quali psicologi, operatori sociali e legali, mediatori linguistici) distinti dal personale di PS, possano agevolare una positiva interazione con lo straniero, favorire l'individuazione della soluzione più idonea al caso individuale e spiegare allo straniero i vantaggi derivanti dall'adesione ad un programma di rientro concordato. A tal fine andranno previsti accordi e convenzioni con enti di tutela, associazioni ed onlus.

È importante comprendere la condizione psicologica di un migrante economico, per il quale tornare a casa a mani vuote, senza la possibilità di realizzare il suo progetto di vita, è certamente motivo di frustrazione. Un supporto economico, che permetta di rientrare e di avviare in patria un pro-

getto lavorativo dovrebbe potere mettere il migrante in condizione di accettare più facilmente il rientro concordato come misura concreta e vantaggiosa.

Al fine di evitare possibili abusi, il sistema del ritorno concordato va organizzato in modo da prevedere che solo all'arrivo della persona nel paese di origine, attraverso enti e O.N.G., venga erogata la prevista assistenza. Essa va in genere finalizzata a supportare un progetto di reinserimento nella comunità di origine (anche all'interno di programmi di cooperazione, ponendo particolare attenzione a progetti innovativi quali il microcredito, la formazione professionale e altri, che abbiano una ricaduta positiva su tutta la comunità)».

114 Come hanno più volte ricordato le relazioni tecniche di accompagnamento ai disegni di legge in materia, il costo di gestione al giorno pro capite di un Centro di identificazione ed espulsione è intono ai 55 euro.

115 L'OCSE prevede che nel 2009 la disoccupazione salirà all'8% (8,4% secondo Confindustria), rispetto al 6,2% del 2007, con un aumento del numero di disoccupati di circa 500.000 unità (600.000 secondo Confindustria).

116 Da un minimo del 5,9% nel 2007 il tasso di disoccupazione armonizzato OCSE è salito al 7,4% nel primo trimestre 2009. Nella zona euro invece la crescita è stata più forte e più rapida, dal 7,2% al 9,3% tra il primo trimestre 2008 e il secondo del 2009 e negli USA dal 4,9% del primo trimestre 2008 al 9,7% di agosto 2009.

117 Il loro aumento esponenziale sarebbe semplicemente insostenibile: le domande per lavoratori extracomunitari non stagionali erano 210.000 nel 2005, 480.000 nel 2006 e 740.000 nel 2007, con l'aggiunta in quell'anno di circa 300.000 rumeni e bulgari, entrati o regolarizzati a seguito dell'ammissione dei loro paesi nell'UE.

118 Il caso più clamoroso resta quello del Marocco: i dati sugli sbarchi e sulle identificazioni di polizia non indicano una esplosione del numero di clandestini marocchini tale da spiegare un aumento delle domande di ingresso dai 16.600 del decreto 2005 ai 119.000 del decreto 2007. Si tratta di persone che dal Marocco aspirano legittimamente a venire in Italia, ma in numero incompatibile con la situazione italiana.

119 Si fa riferimento alle disposizioni previste al Titolo V del Testo unico sull'immigrazione "Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale".

120 L'autore prosegue: «Uno storicismo da quattro soldi induce a pensare e ad agire registrando un successo della Lega di cui non resterebbe che prendere atto realisticamente. Di fronte a questo dato dovrebbe tacere la lotta politica, quella vera, che va alle radici culturali e sociali dei fenomeni. Ecco, allora, le debolezze delle varie sinistre, che si sono mosse senza essere capaci di sciogliere l'intreccio tra la nuova dimensione del localismo, ben individuata dalla Lega, e una serie di manifestazioni che non possono essere derubricate come folklore». Stefano Rodotà, *L'incubatrice del razzismo*, in "la Repubblica", 23 settembre 2008.

121 Così si è espresso il prof. Luigi Ferrajoli intervenendo il 23 ottobre 2008 ad un incontro organizzato dalle Associazioni Antigone e Medici contro la tortura presso la Fondazione Lelio Basso in occasione della presentazione dell'ultimo numero della rivista "Reset" e del sessantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani.

122 È quanto accaduto ai cinque eritrei che il 21 agosto 2009 sono stati soccorsi dopo essere sopravvissuti a un naufragio che avrebbe provocato la morte di altri 73 passeggeri del gommone, salpato dalle coste libiche in direzione dell'Italia.

123 E. Resta, *La certezza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*, Laterza, Roma-Bari 2008.



# **Governare l'integrazione**



*“Noi sappiamo su quale terriccio millenario può germogliare il futuro.  
Non siamo dei miserabili scacciati dal paradiso terrestre,  
che rimuginano nostalgie e rivolte impotenti.  
Non siamo neppure davanti a un inizio assoluto, come degli esseri colpiti da amnesia  
e abbandonati nudi e disarmati in un deserto lunare.  
L’albero è là, vivo, anche se con i rami morti. Da dove cominciare?”  
Roger Garaudy, “Danzare la vita”*

## **Qualcosa è cambiato**

Nonostante le difficoltà ad orientarsi entro un sistema normativo che, finora, non ha dato loro pace, gli immigrati sono diventati gli abitanti, più o meno graditi, di territori che, mediante il loro insediamento spesso numeroso, hanno cambiato fisionomia sociale. Il passaggio è avvenuto trovando distratti e impreparati i cittadini, in un primo momento addirittura impegnati a fare affari con i nuovi arrivati contrattando con loro la vendita di case e negozi, l’affitto di cantine umide o locali in disuso, o assumendoli come personale sottopagato. Dopo una iniziale sottovalutazione della trasformazione in atto – pensando, forse, che la società fosse in grado di contenerla – alcune amministrazioni locali hanno cominciato, con la propria tradizione di virtù civiche o per cultura di governo, a gestire il fenomeno. Anche esse hanno incontrato ostacoli nel processo di inclusione sociale a causa di una ghettizzazione puntiforme delle presenze straniere. Il ricorrere di episodi inquietanti ha favorito l’apparire di quelli che lo storico francese Georges Bensoussan chiama «territori perduti della Repubblica», ovvero quegli spazi (condomini, quartieri, aree dimesse, piccole enclave territoriali) che si rappresentano dando la percezione della perdita di sovranità delle regole civili e delle forme di convivenza.

L’inasprimento del dibattito pubblico ha dato sempre più voce e contenuto al disagio crescente, ai conflitti latenti o già vivi dentro contesti da tempo privi di ambiti e soggetti della mediazione, molecole di una società della solitudine per le quale ogni cambiamento può diventare minaccia. D’altronde, sostiene Zygmunt Bauman, gli immigrati «rappresentano tutto ciò che produce ansietà». <sup>124</sup>

Più volte il presidente del Consiglio Silvio Berlusconi ha dichiarato di non volere che l’Italia diventi un paese multietnico. Oltre che rassicurare la componente leghista della propria maggioranza, egli ha elaborato con questo mes-

saggio, una "risposta adattativa" che fa presa, si affida agli umori, distrae l'attenzione dai problemi reali e arriva a proporre «nuove parole d'ordine: demonizzare il delinquente, incrementare le paure e il risentimento popolare e dare vigore al potere statale di punire». <sup>125</sup> È legittimo e doveroso ricordargli che, in tal modo, si nega l'evidenza, ben sapendo però che egli dice quanto molti preferiscono sentire.

Verrà anche un tempo in cui la realtà non sarà più l'esperienza di una minoranza. Intanto, senza lasciarsi tentare da una facile miopia, conviene avere un'idea e un progetto della società che, a causa delle trasformazioni intervenute, è già, nei fatti, interculturale. Se si esclude la possibilità di mettere la marcia indietro alla storia – ipotesi inverosimile ma sempre riproposta – occorre esplicitare come si vuole affrontare una realtà plurale, quale soluzione proporre per il confronto/confitto di differenze ormai in atto, rappresentato contestualmente nella dimensione globale come in quella locale.

Il tema dell'immigrazione, quindi, va collocato tra presente e futuro suscitando curiosità, sollecitando a spingere lo sguardo più in là nel tempo e nello spazio, per non vivere di passioni tristi, senza speranza o desiderio, «acchiappando – come riflette Barbara Spinelli – salvagenti con gesti di naufrago, pensando che la vita sia un gioco a somma zero, in cui guadagniamo se l'altro perde». <sup>126</sup>

Anche in un'ottica di "egoismo maturo", un governo dell'immigrazione tra presente e futuro non può non cogliere i vantaggi dell'integrazione, in opposizione ad una concezione che intenda mantenere gli immigrati in una condizione di estraneità – "stranieri" – pur quando incrociano le loro vite alla nostra.

Non si tratta di orientare – per quanto possa essere possibile – i flussi migratori alla stanzialità. Non avrebbe senso visti i vantaggi maggiori di una immigrazione circolare. Si tratta piuttosto di emancipare dalle condizioni di precarietà e di marginalità il tempo che l'immigrato vive sul territorio, a prescindere dalla durata. Tali condizioni non aiutano l'integrazione ma la ostacolano, nonostante la buona volontà. È difficile, infatti, immaginare che si trovi il tempo di studiare l'italiano, di conoscere la storia, i principi di diritto, la cultura e, perché no, qualche museo del nostro paese, se in corrispondenza all'impegno richiesto non sono date le opportunità per affrontarlo.

D'altra parte, se in molti casi la cittadinanza formale arriva quando il processo di integrazione è stato compiuto da tempo, in altri quel processo non è mai stato iniziato. Tutti ricordiamo il barbaro omicidio di Hina, una

giovane di origine pakistana, avvenuto nel 2006 per mano del padre che, presente in Italia da oltre dieci anni, aveva domandato la cittadinanza per "naturalizzazione".

Si potrebbe, allora, convenire che l'integrazione sia un processo da attivare subito, fin dall'ingresso dell'immigrato nella nostra società, affinché possa poi proseguire per tutto il tempo del suo soggiorno. Ma questa opzione resta incompiuta, velleitaria, se vincola quel processo a una serie di doveri senza promuovere le condizioni perché si sperimenti, nei fatti, l'appartenenza. In questa direzione, sicuramente, andava la "Carta dei valori" indirizzata dal ministro Amato anche agli immigrati appena entrati perché «non imparassero soltanto le regole per il rinnovo del permesso di soggiorno», e concepita in stretta relazione con un progetto di riforma che eliminasse norme e procedure inutilmente penalizzanti. Non è altrettanto convincente l'"accordo di integrazione" introdotto con il cosiddetto "pacchetto sicurezza" perché, al di là del contenuto che potrà avere, è condizionato a vivere dentro un sistema che non lo incoraggia.

L'integrazione non può stare nel verbo di una carta, di un accordo, di una legge senza divenire comportamento, pratica sociale. A questo scopo essa richiede che si mantengano attivi, costantemente e insieme, due punti di osservazione: il primo riguarda l'accoglienza che l'immigrato riceve (perché dove c'è rifiuto non c'è impegno che tenga), le opportunità che egli può effettivamente trovare; il secondo riguarda il percorso reale – che non può essere uguale per tutti – che l'immigrato sviluppa a partire dalle proprie origini, dalla storia personale, dai riferimenti formativi che possono agire da stimolo oppure da ostacolo.

L'obiettivo è quello di avvicinare lo spazio che divide la società-comunità dall'immigrato procurando un doppio vantaggio: alla prima, che realizzando una maggiore conoscenza attenui un po' la paura; all'immigrato, che guadagni una propria effettiva appartenenza. Entrambi devono agire una spinta che è essenziale affinché si produca integrazione: perché se la società non dà il suo apporto, finisce per svalutare l'impegno e indurre alla chiusura; perché se l'immigrato non si ripensa in relazione ad un nuovo contesto di vita, la sua diversità sarà più facilmente osteggiata. A cosa serve studiare l'italiano se la persona non trova spazi di dialogo aggiuntivi alla propria famiglia o comunità, se non può prendere la parola in pubblico? E a cosa serve voler celebrare in una piazza pubblica una festa religiosa o popolare se essa rimane un evento etnico di nicchia? Potrebbe cambiare qualcosa se quel gradino alto che distingue il soggiorno dalla cittadinanza formale diventasse piuttosto un percorso,

sempre in salita ma più lineare, meno ostruito dal rigore delle norme. Capita spesso che ricorra, non solo per iscritto, la locuzione "cittadino-extracomunitario" o, addirittura, "cittadino-straniero". Probabilmente è un refuso o, forse, questi ossimori indicano che siamo ancora in mezzo al guado mentre si potrebbe già imporre una nuova idea di cittadinanza, meno nostalgica, meno rancorosa, più orientata a favorire l'incontro che a rinviarlo nel tempo.

L'elaborazione di questa idea, dentro un contesto inciso continuamente da un linguaggio ostile, è una impresa davvero ambiziosa che imporrebbe a tutti, anche a coloro che la volessero realizzare, un ripensamento delle categorie con cui finora il tema è stato affrontato e tradotto. L'approccio attuale giudicherebbe un anacronismo attribuire il nome "cittadinanza" a tutto l'impianto che sostiene il percorso di integrazione. Varrebbe la pena, tuttavia, riflettere sui tanti nodi che oggi sono venuti al pettine in riferimento alla "conquista" della cittadinanza che si fa troppo attendere, che ha il vezzo di ignorare o negare un sentimento di appartenenza vero, realizzato anche attraverso i diritti civili e sociali già riconosciuti. E varrebbe la pena dividerne almeno il pregio di non chiamare più "straniero" chi, per tante ragioni, non lo è.

## **Interferenze**

L'Italia, come altri paesi, ha considerato a lungo i flussi migratori come un fenomeno transitorio. Ma a differenza di altri, ad esempio la Germania, non si è interrogata a proposito di come e perché realizzare l'integrazione dei nuovi arrivati. Così, nel tempo, si è prodotto una sorta di "non modello", anche a causa di una normativa continuamente rivisitata, deficitaria di organicità e, appunto, di una visione d'insieme. Più di tutto è mancata l'attenzione a fare della convivenza tra cittadini e immigrati un discorso pubblico, utile a far comprendere ad entrambi il significato simbolico di decidere e attuare un modello di integrazione.

D'altra parte, il fenomeno migratorio si è realizzato in coincidenza con un impoverimento dello spazio pubblico causato dalla instabilità politica e dalla successiva lunga fase di transizione. E dentro ciò che rimaneva di quello spazio, esso è stato agitato dai "piazzi della paura" perché si producessero forze contrarie all'ingresso degli stranieri nella società. Anche altrove le politiche sull'immigrazione sono state oggetto di forti contrasti, ma lo scontro è avvenuto all'interno di una arena condivisa, avendo chiaro il riferimento di fondo, ovvero il modello. L'Italia non ha potuto e non ha voluto farlo, lasciando che le stesse risorse che avrebbero potuto lavorare secondo un denominatore co-

mune agissero per proprio conto: magistratura, forze dell'ordine, scuola, enti territoriali e locali, volontariato hanno distrutto un modello, dando vita nello stesso tempo a un "non modello" ricco di contraddizioni.

Alcuni ritengono che tale assenza non sia stata poi così negativa, perché l'idea di modello evoca in sé una rigidità che, rispetto al tema fluido dell'immigrazione, potrebbe causare problemi più grandi di quelli che servirebbe risolvere. In realtà, come sempre accade quando si produce un vuoto, il bisogno di una "stella polare" è stato soddisfatto per la coerente ostinazione del centrodestra a trattare il tema dell'immigrazione mediante propri paradigmi, fino a raggiungere una egemonia culturale e politica nella società italiana.

Di fatto, oggi è diffuso nell'opinione pubblica un certo modello nominalmente assimilazionista, ispirato dalla formula "rispetto delle nostre leggi e tradizioni". Si tratta di un assimilazionismo forzato, senza un contesto normativo che lo agevoli e che in cambio restituisca inclusione e cittadinanza, perciò poco interessante per gli immigrati che dovrebbero rinunciare alle proprie identità culturali, etniche e religiose, in cambio del nulla. In Francia l'abbandono di particolarismi identitari è avvenuto tramite lo scambio politico con la cittadinanza. In Italia, si chiede solo una abiura. Più correttamente, si potrebbe considerare come un modello disciplinare, fondato sull'esclusione e sullo sguardo di ordine pubblico, che accentua la distanza tra stranieri e autoctoni. Formalmente assimilazionista, quindi, il modello disciplinare si regge sullo *ius sanguinis* e, di conseguenza, sbarra l'accesso alla cittadinanza. Ideologicamente assimilazionista, quello disciplinare funziona, di fatto, come un modello multiculturalista: ignorandole, impone o consente alle comunità di immigrati di rinchiudersi. In tal modo elude il riconoscimento, tipico del modello multiculturalista autentico, di identità particolaristiche. Inoltre, poiché incompiuto, il modello disciplinare non garantisce quella lealtà politica che, ad esempio, gran parte degli immigrati del Regno Unito, malgrado gli attentati del 2005, continua ad assicurare alle istituzioni britanniche.

Così, nonostante e grazie al modello disciplinare, gli immigrati in Italia possono coltivare la propria separatezza etnica, religiosa, persino giuridica: come dimostra la diffusione in talune moschee italiane del diritto di famiglia su base sharaitica. Diventa possibile riferirsi ad una giurisprudenza *extra ordinem* perché lo Stato si disinteressa di quanto avviene, culturalmente, tra gli immigrati stranieri.

Questo assimilazionismo senza assimilazione, questo multiculturalismo senza multiculturalità, rafforzato da un discorso pubblico intriso di retorica xenofoba e razzista, rischia di provocare, in un futuro non troppo lontano, seri

problemi. Dentro al magma oscurato della segregazione sociale crescono, infatti, quegli stranieri che sono davvero "gli altri". Con loro non c'è da solidarizzare, perché esiste un conflitto, anche radicale.

## **Il frammento e l'insieme**

Un modello di integrazione che, a differenza di quello disciplinare, non serva ad impedire il disordine ma a costruire un nuovo ordine è possibile se le identità diverse che oggi entrano in contatto condividono l'esigenza di ri-trovarsi e ri-conoscersi dentro un orizzonte comune. Ciascuna di esse sa quale è stato il proprio passato, la propria storia e quale bagaglio di cultura ha la responsabilità di portare con sé perché continui ad esistere passando di mano. Ciascuna sa anche che la convivenza le è necessaria nell'ottica di quella collaborazione che serve agli uomini per progredire. Questa doppia consapevolezza può essere la spinta attraverso la quale un'identità può mettersi in gioco, purché si stringa un patto che abbia come premessa il rispetto del pluralismo culturale.

C'è da intendersi su che cosa significhi identità culturale e quali siano i contenuti che possono stare nel patto; quali, cioè, siano riconosciuti come meritevoli di esprimersi all'interno di uno spazio comune regolato e condiviso. Quello spazio, secondo Claude Lévi-Strauss, riesce ad unire «la civiltà mondiale», ovvero «la coalizione, su scala mondiale, di culture ognuna delle quali preservi la propria originalità». <sup>127</sup>

Dalla preconditione del pluralismo discende che non possono avere riconoscimento i diritti collettivi che negano i principi democratici. Vanno, quindi, tenuti distinti quei diritti collettivi che mirano ad imporre restrizioni interne (che sono da bandire) da quelli che intendono assicurare ad una esperienza o ad una storia di avere espressione (che sono da promuovere). Nel primo ambito si colloca il diritto di un gruppo che limita i diritti civili e politici fondamentali dei propri membri in nome della solidarietà interna o della purezza culturale: obbligando, ad esempio, all'attuazione di pratiche tradizionali, perseguendo la discriminazione sessuale nell'istruzione o nel campo del diritto di famiglia, escludendo o punendo coloro che rifiutano la religione del gruppo, relegando le donne in posizioni di inferiorità). Nel secondo, il diritto che intende salvaguardare il significato di una esperienza o di una storia contro il rischio che ingerenze esterne si propongano di annihilare un patrimonio culturale per via normativa.

Il riconoscimento non è, in ogni caso, ammissibile se non è garantita la libertà dell'individuo all'interno del gruppo.

Un simile approccio cambia gli obiettivi e i fini dei modelli di integrazione finora conosciuti, perché la sua efficacia si misura in relazione alla qualità delle differenze di ordine culturale, sociale e religioso che riesce a includere nello spazio pubblico. Un modello inclusivo di questo tipo presenta, comunque, il problema della definizione di una base comune di valori condivisi, che permetta la convivenza tra differenze impedendo che questa si traduca in indifferenza ed estraneità reciproca. L'obiettivo è affermare regole minime che siano riconosciute da tutti, indipendentemente dall'identità culturale dei singoli o dalla loro appartenenza a una specifica comunità. Ovviamente questo spazio deve basarsi su un consenso in merito al contenuto della comunanza: fare sintesi delle varie culture presenti in una società multiculturale non conduce da nessuna parte senza che vengano individuati i legami comuni. Si tratta, dunque, di costruire il consenso attorno agli aspetti procedurali e alle regole minime che consentano di mantenere le condizioni del dialogo e il riconoscimento della specificità dell'altro in una società democratica.

La grande impronta delle nuove società multiculturali deve essere il legame interno, realizzato mediante la condivisione di alcune regole, e non un progetto che singoli o gruppi intendono realizzare. Ciò implica che la democrazia deve essere pensata come "programmatica assenza di valore", perché qualora essa venisse condizionata a fini o a obiettivi diversi da se stessa, quasi ad assumere dimensioni teleologiche, la convivenza diventerebbe difficile. Quello che si può fare è allargare il consenso sugli aspetti procedurali, sulla condivisione delle regole. Il valore è dato dalla piena accettazione della democrazia e delle regole del gioco che la sostanziano.

Questa appare la sola strada capace di evitare conflitti di valori, altrimenti destinati a diventare sempre più frequenti nei prossimi anni, anche per effetto della dimensione politica e culturale della globalizzazione. Conflitti potenzialmente aspri; e molto più di quelli "distributivi", in qualche modo regolabili. I conflitti di valori sono, infatti, più difficili da mettere in forma perché fondati su presupposti che attori e soggetti che agiscono nella sfera pubblica delle società multiculturali non considerano negoziabili.

## Qualità mediane

Nelle società occidentali, caratterizzate da grande complessità e individualismo, è usuale confrontarsi con una identità composita e poliedrica. Come spiega Amartya Sen,<sup>128</sup> «nella nostra vita di tutti i giorni ci consideriamo mem-

bri di una serie di gruppi, e a tutti questi gruppi apparteniamo. La cittadinanza, la residenza, l'origine geografica, il genere, la classe, la politica, la professione, l'impiego, le abitudini alimentari, gli interessi sportivi, i gusti musicali, gli impegni sociali... Ognuna di queste collettività, a cui apparteniamo simultaneamente, ci conferisce una identità specifica. Nessuna di esse può essere considerata la nostra unica identità o la nostra unica categoria di appartenenza». La composizione di aspetti differenti è un processo dinamico e incompiuto attraverso il quale un soggetto esprime i vari aspetti della propria personalità e usufruisce delle diverse opportunità di appartenenza identitaria e culturale che caratterizzano una società in un determinato momento storico.

Per gli immigrati, questa esperienza – e, quindi, la possibilità di ritrovare se stessi nell'appartenenza a più “reti culturali e sociali” – è maggiormente contenuta e, per questo, è decisamente minore la capacità di relazione o di adattamento. Da stranieri, essi arrivano in una terra che è sconosciuta e dove tutto è da costruire. Per loro è invece possibile ricomporre i legami identitari dai quali si sono separati nel riferimento all'unica rete culturale e sociale di cui dispongono, ovvero la comunità etnica.

Per gli immigrati irregolari e, più in genere, per coloro che si trovano in Italia senza un nome o un documento, questi legami restano l'unico riferimento possibile e accogliente. I casi possono essere tanti e diversi: i numerosi minori stranieri non accompagnati, che arrivano nelle città costiere sprovvisti di tutto e, dopo essere stati affidati alle comunità, scappano e spariscono; molte donne, vittime di sfruttamento; coloro – ad esempio, i cinesi – che vivono una loro esperienza di immigrazione totalmente confinata all'interno del gruppo di appartenenza. In questi casi, l'identità comunitaria è l'unica che essi riescano a praticare davvero, mentre rispetto all'altra comunità, quella più larga, restano senza identità, ovvero invisibili.

Il peso che hanno le comunità nella fase di inserimento sociale suggerisce che un progetto di integrazione, oltre che motivare l'immigrato mediante norme di inclusione, può avvalersi della capacità di informazione e di orientamento che esse possiedono, affidando loro quei compiti di “relazione immediata” che sono in condizione di gestire. Finora, l'evidenza e il ruolo sociale e di mediazione delle comunità presenti sul territorio sono stati poco incoraggiati. Ci sono state iniziative di questo genere a livello locale, attraverso le amministrazioni comunali o i Consigli territoriali per l'immigrazione delle prefetture; ma sono state esperienze contingenti prive di un riferimento comune. Manca ancora una strategia politica di maggior respiro che valorizzi il ruolo delle co-

munità nei processi di integrazione. In questa direzione era andata la legge Turco-Napolitano, che nella parte dedicata alle misure di integrazione sociale aveva previsto<sup>129</sup> l'istituzione di una Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, composta anche da rappresentanti degli immigrati designati dalle associazioni più riconosciute. Confrontando i governi successivi, si evidenzia come questa strategia sia stata e sia ancora assente nelle politiche di centrodestra. Tant'è che oggi, seppure alcune nazionalità abbiano un insediamento consolidato, l'universo degli immigrati in Italia è polverizzato in tante esperienze comunitarie che non manifestano una strategia di sintesi né sono aiutate a farlo. Un riconoscimento e un confronto sarebbero utili non solo al rapporto delle istituzioni con gli immigrati ma anche ad una interrelazione tra le comunità e gli immigrati che vi appartengono. L'incontro tra civiltà, doveroso e impegnativo nell'orizzonte globale come in quello locale, potrebbe essere favorito dallo sviluppo di una rete di relazioni feconde tra istituzioni e comunità di immigrati, istituzioni e singolo, identità diverse che insieme fanno comunità.

In tale rete, il percorso di integrazione coinvolge due complessi ordini istituzionali e culturali: il primo è il sistema pubblico e politico, che ha il dovere di individuare e dare opportunità concrete di uguaglianza quanto ai diritti riconosciuti e alla loro tutela. Il secondo sono le istituzioni proprie della sfera privata e comunitaria, che riguardano le pratiche religiose, le lingue, i costumi culturali dei gruppi etnici e/o nazionali. Questi due ordini di fattori, il primo pertinente alla società di residenza, il secondo rappresentativo delle istanze dei gruppi minoritari, interagiscono in maniera complessa dando luogo a modelli sociali eterogenei tra vari paesi e mai stabiliti una volta per tutte, nemmeno all'interno di una singola nazione, in quanto dipendenti dal contesto storico e sociale.

Poiché lo scopo dell'integrazione è una convivenza che riduce le distanze, essa ha maggiori opportunità di realizzarsi mediante il gioco democratico della reciprocità tra le parti coinvolte. Solo così le diverse collettività possono aspirare ad un riconoscimento ugualitario. D'altronde, è evidente che l'integrazione, sviluppando un processo di appartenenza degli immigrati, realizza anche una dinamica di trasformazione della società italiana.

Ed è proprio in favore della integrazione che, in Italia, come in molti altri paesi occidentali, si stanno consolidando interessanti esperienze di mediazione culturale. Esse intervengono, prevalentemente, nelle fasi più delicate e spesso più difficili del rapporto con l'immigrato: l'accoglienza, l'esame della do-

manda di asilo, il passaggio in frontiera, il periodo di permanenza nei centri. Ritornano, poi, in ambiti territoriali, per favorire i contatti con le strutture sociali. Si tratta di momenti delicati nei quali sicuramente la possibilità di trovare uno spazio di scambio porta ad avvicinarsi. «Il mediatore è un traduttore che deve stare in mezzo ai linguaggi diversi – sostiene Eligio Resta – deve conoscere due lingue e fare da tramite, da mezzo tra l'una e l'altra; importante funzione quanto più lingue, linguaggi, culture, mondi entrano in contatto e hanno bisogno di trasformare il potenziale conflitto in comunicazione». <sup>130</sup>

La preparazione adeguata dei servizi pubblici al contatto con le persone che provengono dall'estero per vivere in Italia costituisce un passo fondamentale nella costruzione di una società aperta. Se i servizi pubblici non vengono predisposti all'accoglienza dell' "altro", attraverso l'impiego sistematico di nuove figure professionali come quella del mediatore, il dialogo con chi desidera vivere nel nostro paese rimane estremamente difficile. E l'assenza di dialogo crea i presupposti per l'emarginazione, il processo inverso dell'integrazione.

Spesso, essendo un immigrato, lo stesso mediatore ha attraversato l'esperienza dell'integrazione, formandosi poi sulle conoscenze che ha il compito di comunicare: la cultura del paese di accoglienza e i suoi modi di trasmissione (espliciti e impliciti), la lingua, la struttura amministrativa e istituzionale nonché le norme di legge.

La capacità del mediatore di «attivare risorse comunicative ribaltando il potenziale distruttivo del conflitto» <sup>131</sup> è di grande significato entro tutti i luoghi in cui quel potenziale sta emergendo. Uno fra questi, forse il più preoccupante, è la scuola, dove alla mediazione è stata preferita la pratica ambigua dell'includere e dell'escludere, incentivata con il dibattito ideologico sulle classi differenziate, «una sciocchezza solenne – ha commentato Tullio De Mauro – perché le ricerche condotte nel mondo dicono che più le classi sono eterogenee e migliori sono i risultati degli alunni. Di tutti: dei più bravi e dei peggiori». <sup>132</sup>

Proprio nei luoghi dove si possono esprimere le migliori opportunità di integrazione, di avvicinamento, favorire la divisione è dannoso. Le famiglie e i minori sono fattori positivi di un multiculturalismo condiviso, che può essere addirittura metabolizzato. Le famiglie sanciscono il progetto di stabilità nell'ambito del paese di accoglienza. I bambini godono di una posizione particolare: essi sono futuri cittadini italiani e allo stesso tempo appartengono ad una cultura diversa. Sono loro i veri protagonisti dell'integrazione, i soggetti che per la loro stessa giovane età sono più ricettivi nei confronti del nuovo e anche meno plasmabili da situazioni già vissute.

Accrescere le esperienze di mediazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e delle strutture a contatto con gli immigrati è un buon obiettivo. L'esperienza di relazione può prevenire o risolvere anche i più piccoli episodi di esclusione o di razzismo che passano inosservati mentre "diffondono veleno".

### **Tertium non datur?**

Nel gioco dei contrari, "straniero" e "cittadino" si oppongono, e questo accade anche nel sentire comune, oltre che nella legge. Nell'esperienza personale di un immigrato, "straniero" e "cittadino" non evocano soltanto il passaggio di un confine territoriale, l'essere fuori o dentro un ambito fisico di appartenenza. Tant'è che, una volta entrato in Italia, l'immigrato troverà ancora scritto "straniero" sul proprio permesso di soggiorno, sul certificato di nascita del figlio, sui propri documenti sanitari e così via, fino a quando, avendone le condizioni, potrà anch'egli "opporsi" e diventare cittadino.

Esiste, quindi, un altro passaggio da compiere e un altro ingresso da fare dentro l'ambito giuridico di appartenenza ad uno Stato. Viene difficile comprendere come entri in rapporto con il dualismo straniero-cittadino il tema dell'integrazione, che reclamerebbe una continuità piuttosto che una soluzione. Purtroppo, le norme attuali sulla cittadinanza non sono state pensate in relazione ad un percorso e alla sua verifica bensì in dipendenza di alcuni requisiti oggettivi, rigidi e dimostrabili per lo più attraverso prove scritte. In questo senso, l'acquisto di una così importante qualità giuridica si colloca lontano nel tempo e resta fino ad allora indifferente all'esperienza dell'immigrato e alla sua effettiva inclusione nella comunità.

Se si riflette sulla funzione che svolgono le politiche di integrazione dentro la più ampia strategia di governo dell'immigrazione, si comprende quanto, nella società multiculturale, sarebbe necessario assegnare alla cittadinanza un nuovo significato, eliminando i residui di un tempo che non c'è più e immettendo gli enzimi di quello attuale.

L'ultima a regolare la materia è stata la legge 91/92, approvata in una situazione del tutto diversa da quella attuale, sia sul versante interno sia sul versante internazionale. Tale iniziativa, varata ancor prima dell'entrata in vigore dei Trattati che segnarono il definitivo avvio dell'unificazione europea, costituiva il segno tangibile dello spirito europeista che informava la politica italiana dell'epoca, orientata a riconoscere un trattamento di favore ai citta-

dini comunitari. Quanto agli immigrati dai paesi terzi, quella legge, fortemente ancorata allo *ius sanguinis*, introdusse norme più severe e restrittive per l'applicazione dello *ius soli*, consentendo l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli stranieri nati in Italia solo in presenza del requisito della residenza continuativa nel paese dal momento della nascita fino al raggiungimento della maggiore età.

C'è motivo, allora, per valutare se la coerenza di ieri è ancora attuale. È un dovere morale, oltre che politico, capire se il "titolo nobile" di cittadino sia adeguatamente attribuito a chi "sente" di appartenere allo Stato. Ragionare di sentimento, in riferimento allo *status civitatis*, non asseconda una vena romantica ma assevera, laicamente, quanto importa che il dato reale dell'appartenenza e quello formale siano almeno prossimi e, in ogni caso, non si ignorino reciprocamente come oggi purtroppo accade. La domanda ricorrente è "chi è più italiano?"; da questo quesito parte il confronto tra il giovane, figlio di immigrati, che è nato in Italia, vive in Italia, conosce solo l'Italia con la quale si identifica e il pronipote di un italiano emigrato in America da lungo tempo, che non ha mai visto l'Italia né intende venirci; l'immigrato che ha iscritto l'Italia nel suo progetto e ne propone ai propri figli le regole, la lingua, la cultura e l'immigrato che, nonostante gli anni di residenza, non ha elaborato un'idea di parità e pratica la violenza. Tutte queste sfaccettature appartengono alla realtà e lasciare ai sondaggi la decisione significa che il diritto è in affanno, quando non produce aberrazioni.

Nei più recenti tentativi di ripensare le norme in relazione ad una società multiculturale, la cittadinanza emerge come il prodotto di tre fattori: l'appartenenza convinta ad un sistema statale, il diritto-potere di prendere decisioni in tale ambito nonché il processo dal quale può maturare l'identificazione di un individuo con una determinata comunità politica. In questa ultima prospettiva si risolverebbe il dilemma che spesso ricorre sul rapporto esistente tra cittadinanza e integrazione: se la prima rappresenti il traguardo del percorso di inserimento dello straniero oppure gli sia funzionale. Ora, se è vero che il momento dell'integrazione precede quello della cittadinanza, è altrettanto vero che essa rappresenta una meta significativa e motivante per chi intende davvero inserirsi nella comunità, perché, con i diritti politici, gli vengono consegnate le chiavi di una piena partecipazione democratica.

La cittadinanza, allora, non è più un abito a "taglia unica" ma un'esperienza dinamica, aperta, verificabile nell'effettivo inserimento economico, sociale e politico di chi intende stabilirsi in Italia. In questo senso, essa, pur man-

tenendo la sua espressione più alta ed essenziale nella partecipazione alla vita politica, non potrebbe non comprendere gli altri diritti civili e sociali che sin dall'inizio accompagnano lo straniero lungo la via dell'integrazione.

L'abbandono di una concezione statica di cittadinanza metterebbe certamente in crisi i criteri rigidi di attribuzione, come sono stati lo *ius sanguinis* e lo *ius soli*, prestando più attenzione alla volontà dello straniero di "divenire" cittadino. I momenti "generativi" non sarebbero più, o almeno non soltanto, la nascita, la filiazione, l'adozione ma le esperienze formative che strutturano l'identità dentro il contesto politico e sociale di riferimento. Da qui, non chiameremmo nuove "generazioni" di italiani solo "i figli di sangue" ma anche quei giovani che, interagendo con i loro coetanei, si sentono già parte della comunità senza ricevere in cambio un riconoscimento formale.

Da tempo, le norme attuali hanno intercettato e coinvolto in misura consistente la popolazione straniera. Dalle 30.000 istanze presentate nel 2004 si è passati alle 57.000 del 2008 con un incremento percentuale del 90%.<sup>133</sup> Un incremento ancora più consistente si è registrato nel numero dei provvedimenti di conferimento della cittadinanza, passati dai circa 12.000 del 2004 ai quasi 40.000 del 2008, con un incremento complessivo pari ad oltre il 300%.

Il numero dei nuovi cittadini crescerà nei prossimi anni ancora più rapidamente, atteso che gli indicatori demografici e socioeconomici relativi alla popolazione straniera residente nel territorio nazionale prefigurano uno scenario di rapido ampliamento della platea dei soggetti in possesso dei requisiti di legge necessari all'acquisto della cittadinanza italiana. Si pensi in proposito che nel 1998 la popolazione straniera residente in Italia ammontava a circa un milione di persone, dieci anni dopo, nel 2008, anno a cui risalgono gli ultimi dati ufficiali, era aumentata a quasi tre milioni e mezzo di unità.

Proprio per questo, con il passare degli anni, al matrimonio – che costituiva la principale ragione per la richiesta della cittadinanza – si è andata rapidamente sostituendo la lunga residenza (dieci anni) nel nostro paese, tanto che nel 2007, per la prima volta, il numero delle istanze di cittadinanza *iure domicilii* è stato superiore a quello delle istanze *iure matrimonii*. Questo trend si è rafforzato nel corso del 2008.

La legge 91/92, che per i suoi tempi fu una "figlia emancipata",<sup>134</sup> conteneva due aspetti di rigidità: da un lato, essa vincolava l'acquisto della cittadinanza italiana al principio dello *ius sanguinis*, cioè della trasmissione della cittadinanza per discendenza, marginalizzando lo *ius soli*. Per effetto di tale im-

postazione, ancora oggi, i minori stranieri che nascono in Italia devono attendere diciotto anni per diventare cittadini. Dall'altro lato, essa fissava in dieci anni il periodo di residenza minimo richiesto per la naturalizzazione dei cittadini extracomunitari. Si tratta del periodo di residenza più lungo tra quelli previsti nella legislazione degli Stati europei (in Germania sono richiesti otto anni, in Francia e nel Regno Unito cinque).

La preferenza verso regole di cittadinanza elettive anziché selettive produrrebbe significativi cambiamenti nelle disposizioni vigenti e avvicinerrebbe, com'è doveroso, l'Italia agli altri Stati membri della Unione europea.<sup>135</sup>

Pur condividendo la necessità di una riforma, da tre legislature si confrontano in Parlamento due orientamenti contrapposti. Da una parte, ci sono coloro che concepiscono la cittadinanza in funzione di un migliore processo di integrazione dello straniero e vorrebbero, perciò, favorire il principio dello *ius soli* del minore straniero nonché ridurre i tempi della residenza necessaria alla regolarizzazione. Dall'altra, ci sono coloro che considerano la cittadinanza come un "premio" dell'avvenuta integrazione vincolato ad una sufficiente conoscenza della lingua italiana e dei rudimenti della storia, della cultura e della Costituzione italiana. Questi ultimi intendono mantenere i tempi già previsti per la naturalizzazione.

Fermi restando i fantasmi ideologici che possono sempre condizionare, se non compromettere, ogni confronto sui temi che riguardano l'immigrazione – e la cittadinanza è uno di questi – il limite evidente di entrambe le impostazioni sta in una idea di cittadinanza separata dal processo di integrazione dell'immigrato che la rende punto di partenza o di arrivo e non il punto di snodo.

Se è ragionevole che ad un soggetto adulto si richiedano prove di integrazione in cambio dello status giuridico, possono bastare i cinque anni della carta di soggiorno per ottenerlo; se al posto dell'adulto c'è un bambino, potrà bastare che egli abbia compiuto a scuola, come i suoi coetanei, un periodo sufficiente di formazione; se infine quel bambino è anche nato in Italia, diventa difficile negargli il vantaggio della condizione di partenza che è dato ai suoi pari: come loro egli potrà essere cittadino dalla nascita.

Quanto ad una verifica del percorso personale di integrazione, sono in genere tre gli indicatori possibili:

- l'integrazione socioeconomica che riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, l'accesso ai servizi sociali come la sanità, l'istruzione e l'abitazione;
- l'integrazione culturale, vale a dire la possibilità di fare parte di gruppi e reti culturali sia originarie del paese di appartenenza sia proprie alla so-

cietà di residenza. Anche il grado di partecipazione scolastica, di conoscenza della lingua italiana, il possesso di titoli di studio, il numero di matrimoni misti, sono tutti possibili (ancorché parziali) indicatori del grado di integrazione culturale;

– l'integrazione nella rete pubblica ovvero la partecipazione a realtà rappresentative o associative, l'impegno nella discussione locale: il paese, il quartiere ecc.

Tra questi indicatori, alcuni più di altri possono dar conto di un senso di appartenenza che la cittadinanza consacra formalmente. Con due grandi accorgimenti. Il primo lo ha suggerito il presidente della Camera Gianfranco Fini ricordando, con le parole di Michael Walzer, che «un concetto rigido di cittadinanza può apparire d'ostacolo all'integrazione perché esclude gli stranieri dai 'processi decisionali democratici'». Il secondo ci viene da Franz Kafka, nella sua "Lettera al Padre", come un invito a non essere più esigenti con gli altri di quanto lo siamo con noi stessi: «Gli ossi non si potevano rosicchiare, ma tu lo facevi; l'aceto non si poteva sorbire, ma tu lo facevi. La cosa più importante era tagliare il pane diritto; che tu però lo facessi con un coltello grondante di sugo era indifferente. Si doveva fare attenzione a non lasciare cadere avanzi di cibo sul pavimento; di solito erano tutti sotto di te. A tavola ci si doveva occupare solo del pasto, tu però ti tagliavi le unghie, facevi la punta alle matite, ti pulivi le orecchie con uno stuzzicadenti. Ti prego, padre, non fraintendermi, sarebbero stati di per sé particolari completamente insignificanti: per me divennero schiacciati soltanto perché tu, misura assoluta di tutte le cose, personalmente non ti attenevi ai comandamenti che mi imponevi».

### **Voto, ergo sum**

L'esigenza di consentire agli immigrati la partecipazione al voto amministrativo viene ormai da lontano e con un processo maturato per lo più dal basso: sono state per prime alcune realtà locali a sollecitare un intervento normativo che coinvolgesse anche i nuovi abitanti nelle decisioni politiche di loro competenza. E non c'è dubbio che ciò sia avvenuto perché le istituzioni territoriali sono quelle che sviluppano una reale prossimità agli immigrati e alle loro famiglie, sin dal momento in cui essi, ottenuto il soggiorno regolare, fissano anche la residenza. Le amministrazioni locali sono l'interfaccia dello Stato nel processo di integrazione, del quale portano maggiormente il carico, chiamate, comunque, a rispondere ai propri elettori delle scelte compiute. Per que-

sto, l'impegno profuso in favore del diritto di voto risponde a due ordini di motivi. Il primo è quello di incoraggiare gli immigrati al rispetto dei doveri inerenti alla vita pubblica evitando che si sentano relegati ad una posizione di obbligati passivi. La visibilità non è sufficiente a dar loro un posto tra gli altri se ad essa non corrisponde la possibilità di prendere la parola in pubblico, ovvero di «farsi avanti sulla scena, un pretendere e un farsi riconoscere, ma anche l'assumersi il rischio della comunicazione». <sup>136</sup> Il secondo è quello di incoraggiare il legame con il territorio perché l'immigrato assuma la propria quota di responsabilità rispetto ad un ambito non più ospitante ma domestico.

Date queste premesse, non si può certo ascrivere ad un disegno ideologico o buonista la richiesta delle amministrazioni locali di incidere, almeno in parte, sulla essenza della cittadinanza, ovvero la titolarità dei diritti politici, per consentire agli immigrati di votare, ai livelli locali, esibendo soltanto il permesso di soggiorno.

Il contesto europeo ci offre numerosi esempi di questa "partecipazione che conta" <sup>137</sup> e ci sono paesi che ormai da anni hanno scelto questa via maestra dell'integrazione: la Svezia dal 1975, la Danimarca dal 1981, l'Olanda dal 1985 e poi la Spagna, la Norvegia, l'Irlanda, il Belgio. Altri paesi riconoscono il diritto di voto ad alcune nazionalità e non ad altre. Quanto all'Italia, l'immigrato extracomunitario può eleggere i propri rappresentanti nei Consigli comunali, provinciali e regionali soltanto dopo aver ottenuto la cittadinanza.

La vicenda italiana sulla concessione del diritto di voto agli immigrati in occasione delle elezioni amministrative dimostra, come poche altre, la difficoltà di enucleare questo tema dal più complesso e pesante dibattito sull'immigrazione per dargli dignità in riferimento allo specifico ambito dei rapporti politici e verificare, per questa strada, la reale praticabilità costituzionale. La continua tensione politica non ha mai consentito una riflessione orientata a superare gli eventuali ostacoli e senza subire interruzioni.

La storia recente ci riferisce almeno cinque episodi corrispondenti ad altrettanti tentativi che hanno avuto esito negativo.

Il primo episodio riguarda la decisione di introdurre il diritto di voto con legge ordinaria. Il disegno di legge governativo che portò alla legge Turco-Napolitano riconosceva il diritto di elettorato esclusivamente ai titolari della carta di soggiorno (all'epoca, i residenti da almeno cinque anni), equiparando extracomunitari e comunitari quanto alle limitazioni dell'elettorato passivo e precludendo l'accesso alla carica di sindaco. Due erano gli argomenti che giustificavano detta decisione. In primo luogo, si sosteneva l'orientamento della

giurisprudenza costituzionale ad attenuare, con riferimento ad altri diritti fondamentali, la valenza esclusiva dell'articolo 48 della Costituzione che indica formalmente i "cittadini" quali titolari del diritto di voto. Nessuno, infatti, dubita che i principi di uguaglianza (articolo 3), di riunione e associazione (articoli 17 e 18), pur formalmente attribuiti dalla Costituzione ai "cittadini" siano estesi anche agli stranieri. Inoltre, si citava, a sostegno, una parte rilevante della dottrina giuridica alla quale si riferivano costituzionalisti di diversa ispirazione e orientamento culturale, tra cui Alessandro Pace e Massimo Luciani. Secondo costoro l'articolo 48, attribuendo il diritto di voto ai cittadini lo avrebbe qualificato come inviolabile, ovvero in funzione di assoluta garanzia per i cittadini stessi. Questo rigore non avrebbe impedito, tuttavia, che una legge ordinaria estendesse agli stranieri il diritto di voto alle elezioni amministrative. Se infatti appare scontato che per le elezioni politiche sussista uno stretto collegamento organico tra il principio di sovranità popolare solennemente affermato dall'articolo 1 della Costituzione e l'elettorato politico che conduce all'elezione del Parlamento nazionale e, pertanto, questo diritto non potrebbe essere esteso agli stranieri con legge ordinaria, ciò non vale per le elezioni amministrative, dal momento che gli enti locali traggono la propria legittimazione dallo Stato e non esercitano compiti, come le assemblee parlamentari, strettamente connessi alla sovranità intesa come autolegittimazione della propria attività.

Una volta in Parlamento, anche in ragione della necessità di superare l'ostruzionismo dell'opposizione di centrodestra, si affermò una interpretazione più formalista del dettato costituzionale. Così, la norma sul diritto di voto venne stralciata dal disegno di legge sull'immigrazione per essere poi trasfusa in un disegno di legge costituzionale di modifica dell'articolo 48 della Costituzione che non ebbe seguito. Fu questo il secondo episodio.

Il terzo risale al 2003 ed è legato ad una proposta di Gianfranco Fini che, in una fase di difficili rapporti con la Lega Nord e dopo una consultazione pressoché inesistente all'interno del suo partito, lanciò l'idea – nuova nel suo schieramento, meno nel campo avversario – di concedere il voto agli immigrati. Anche in questo caso fu presentato un disegno di legge costituzionale, perciò vincolato alla procedura particolarmente onerosa che prevede la doppia approvazione da parte del Parlamento: l'apertura mostrata non superava l'ostacolo culturale e politico ad accettare una così forte innovazione. Questo fu ben evidente nella rigidità dell'impianto che stabiliva di concedere il diritto di voto all'immigrato che potesse dimostrare di avere un reddito sufficiente in base a parametri che la legge di attuazione avrebbe dovuto prevedere. Non sfugge cer-

tamente l'inaccettabile tentativo di legare il diritto di voto al reddito, e quindi al censo, in palese contrasto con la storia del costituzionalismo liberale sviluppatasi lungo due secoli.

Il quarto episodio è rappresentato dalla iniziativa di diversi Comuni italiani che, in sede di riforma dei rispettivi Statuti, hanno disciplinato il diritto di voto agli immigrati. L'iniziativa aveva avuto riconoscimento e sostegno mediante una mozione dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI)<sup>138</sup> che invitava i sindaci a considerare l'opportunità di modificare lo Statuto comunale per «attribuire agli stranieri extracomunitari residenti stabilmente sul loro territorio il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni comunali, a partire dai consigli circoscrizionali fino alle elezioni del consiglio comunale». In risposta a questo tentativo, il centrodestra, dimentico delle aperture precedenti, rinnovava la propria opposizione con critiche di tipo formale e giuridico: a trattare la materia sarebbe occorsa una legge di rango costituzionale e non lo Statuto comunale.

Su questa strada sinuosa si è infine avviato il diverso tentativo dei ministri Giuliano Amato e Paolo Ferrero. Nel loro disegno di legge per la riforma del Testo unico sull'immigrazione, essi proposero al Parlamento di delegare il governo a «prevedere in conformità al Capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo alle modalità di esercizio e alle condizioni previste per i cittadini dell'Unione europea». Secondo questo testo, quindi, gli stranieri con carta di soggiorno ovvero con più di cinque anni di residenza avrebbero potuto votare o candidarsi alle elezioni comunali e provinciali.<sup>139</sup>

A pensarci bene, quest'ultima proposta ci fa ricordare un'altra occasione mancata per l'ottenimento del diritto al voto. Nel 1994, infatti, l'Italia decise di ratificare<sup>140</sup> la Convenzione di Strasburgo limitatamente ai Capitoli A e B: il primo relativo ai diritti di riunione e associazione e il secondo all'istituzione di organi consultivi volti a rappresentare a livello locale gli immigrati residenti. Non venne ratificato il Capitolo C, sul diritto al voto, secondo cui l'elettorato attivo e passivo è riconosciuto a coloro che abbiano risieduto regolarmente e abitualmente nello Stato nei cinque anni precedenti le elezioni, fatta salva la possibilità per ciascuno Stato di prevedere un periodo più breve alle stesse condizioni prescritte per i cittadini.

Il disegno di legge Amato-Ferrero, nel 2007, aveva, quindi, tentato un recupero della disposizione sperando che essa desse anche l'opportunità di

uscire dalla indecisione sullo strumento normativo da adottare. In quel caso si scelse quello della legge delega al governo. C'è da dire che la volontà di risolvere la questione nasceva anche dall'impegno del ministro dell'Interno a non lasciare inavaso lo sforzo realizzato fin lì dagli enti locali. A molti di questi, il Consiglio dei ministri aveva già opposto l'annullamento straordinario, a fini di tutela e di unità dell'ordinamento, delle delibere consiliari che avevano esteso agli extracomunitari il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative e circoscrizionali. Sarebbe stato sbagliato sostituire l'iniziativa politica dei Comuni con il vuoto.

Lastricata di buone intenzioni, la strada per inserire gli immigrati nell'"Italia che conta" è rimasta del tutto incerta. E non parrebbe che questo sia dipeso dalla difficoltà a decidere il mezzo da usare. Sembrerebbero stati piuttosto i fini a divergere e a condizionare l'adesione a questa o quella forma giuridica.

Certamente, le spinte ad agire sono tante e diverse: quella, dal basso, dei Comuni, quella dei politici o dei partiti, che considerano il diritto di voto l'espressione di una democrazia inclusiva, quella della dottrina e della magistratura, quella dell'Unione europea. Quanto alle decisioni della Commissione europea e del Consiglio d'Europa, si registra una scarsa disponibilità a cedere la sovranità della competenza statale in materia. Di diverso avviso è stato il Parlamento europeo<sup>141</sup> che ha considerato una misura utile all'integrazione «la previsione di una cittadinanza civica che consenta ai cittadini di paesi terzi di beneficiare di uno *status* che preveda, accanto ai diritti di natura economica e sociale, quelli politici connessi all'esercizio del diritto di voto alle elezioni municipali ed europee».

Dunque, mentre molti altri Stati hanno già tradotto l'indicazione in norma, l'Italia resta ferma, indecisa se scegliere la legge costituzionale o quella ordinaria. Non mancano i sostenitori dell'una o dell'altra soluzione. Certamente, la prima porrebbe meno imbarazzo interpretativo rispetto alla seconda, ma incontrerebbe il varco stretto della maggioranza qualificata. La seconda, la legge ordinaria, ha, nel tempo, accresciuto il proprio consenso entro la dottrina, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, gli enti locali e, come abbiamo visto, una parte del mondo politico. Non è stato modesto il sostegno della Corte Costituzionale, ad avviso della quale il silenzio della norma costituzionale non comporta il divieto di estensione del diritto da parte del legislatore ordinario.

Misurando la forza dei numeri o quella della convinzione spetta adesso alla politica orientarsi verso l'una o l'altra soluzione. Ciò che conta è non

fermarsi tra i "cumuli di fieno" a misurare con gli occhi le distanze e, nell'incisione, fare la fine del povero asino di Buridano.

## **Giovani italiani crescono**

I giovani di origine straniera che nascono o crescono in Italia sono ormai parte qualificante e numericamente consistente delle nuove generazioni. Da questi giovani, dai loro percorsi di integrazione e di affermazione sociale, non passa solo il successo dei progetti di radicamento di comunità straniere nel nostro paese, ma dipende il futuro dell'Italia, la sua identità nazionale, la sua tenuta come una comunità viva, accogliente, democratica.

Le "seconde generazioni" sono un universo plurale. Ci sono le "2G" ovvero i giovani che sono nati in Italia. Nei loro confronti emerge una colpa grave: non possono essere definiti immigrati, perché non lo sono; né è corretto considerarli figli degli immigrati, perché hanno dignità autonoma dai loro genitori; non possono nemmeno essere chiamati italiani, perché non hanno ancora 18 anni. Sono quelli della "generazione Balotelli", come li ha definiti Gianfranco Fini, o quelli di "sognando Totti", come ha detto Giuliano Amato. In realtà sono quelli che ci spiegano quanto è vecchio un paese che ragiona ancora in termini di "diritto del sangue" per distinguere i propri cittadini. Insieme a loro, per la sociologia nordamericana, c'è la "generazione 1,75" ovvero i giovani arrivati in Italia prima di cominciare la scuola, la "generazione 1,50" e la "generazione 1,25", ovvero i giovani arrivati tra i 5 e i 12 anni o tra i 13 e i 17 anni. Per ogni età si pongono interrogativi e priorità diverse.

Hanno un grande carico di aspettative questi giovani, ai quali le istituzioni devono prestare un'attenzione particolare. La presenza di minori nelle scuole e il tasso di natalità degli immigrati portano alla conclusione che il processo di integrazione di questo nuovo genere di italiani, cosiddetti "italiani con il trattino" (italo-marocchini, italo-cinesi ecc.) sarà complesso ma fondamentale. Se è vero, infatti, che essi sono più radicati nella società italiana al confronto con altre categorie di immigrati e guardano al futuro con le stesse aspirazioni dei coetanei italiani, è anche vero che difficilmente accettano il profilo di inserimento socioeconomico dei propri genitori e si orientano verso professioni più qualificate per godere di maggior riconoscimento sociale.

Sono due i "nodi sensibili" che interessano la dinamica di crescita delle generazioni di "nuovi italiani".

Il primo nodo è la scuola. Questa principale agenzia di socializzazione tende ad alimentare e riprodurre le diseguaglianze sociali esistenti (come avviene già da decenni tra gli italiani appartenenti a diversi ceti sociali e oggi tanto più tra italiani e stranieri); dimostra di non saper offrire tutti gli strumenti utili a promuovere l'integrazione e la crescita sociale degli studenti stranieri (ne sono conferma i rendimenti scolastici insoddisfacenti tra gli stranieri, rispetto a quelli degli studenti italiani); si limita a fotografare e cristallizzare un quadro sociale squilibrato, fortemente iniquo.

Proprio il contrario di quanto servirebbe ad un mondo che, negli ultimi cinque anni, ha conosciuto un picco delle iscrizioni. Nell'anno scolastico 2003-04 gli stranieri iscritti nelle scuole italiane erano poco più di 307.000. Nel 2007-08 sono diventati 574.000 (con un aumento dell'87%). Sul totale, essi sono passati da 3,5 a 6,4 studenti non italiani ogni 100 iscritti (solo dieci anni prima erano meno di 60.000, lo 0,6% del totale).

La scuola italiana, interclassista e gratuita, non si è ancora attrezzata per diventare veicolo di mobilità ascendente e di promozione sociale per questi giovani che provano ad imparare. Il loro rendimento non è così buono, nemmeno la frequenza, e spesso devono affrontare la bocciatura e ripetere l'anno.<sup>142</sup>

Le difficoltà nell'apprendimento cominciano dai primi anni di scuola e sono legate soprattutto a differenze di cultura e di lingua, che tendono ad essere superate con la frequenza delle scuole post obbligo, beneficiando di un più lungo processo di integrazione già alle spalle. Con la crescita, aumenta la dispersione scolastica e crescono i ritardi nell'inserimento per età o per rendimento negativo.<sup>143</sup> Si determina, così, un fenomeno massiccio di *drop out*, con i giovani stranieri che vengono bocciati e abbandonano la scuola molto più frequentemente dei loro coetanei italiani.<sup>144</sup> A questa tendenza, si accompagna anche un evidente fenomeno di squilibrio territoriale nell'accesso alle istituzioni scolastiche, con una forte concentrazione territoriale degli studenti stranieri nel Centro-Nord (solo il 10% è presente nel Sud e nelle Isole).

Si parla poco della distanza che c'è tra le attese delle famiglie immigrate e l'offerta formativa della scuola italiana. I riflessi di questa distanza dovrebbero interessare anche le famiglie italiane, troppo preoccupate invece di verificare che la diversità non funzioni da freno all'attuazione del programma di insegnamento. La scuola, al contrario, potrebbe sovrintendere ad uno scambio: dare ai ragazzi stranieri gli strumenti che servono a colmare il divario culturale e linguistico che li separa dagli altri studenti italiani; dare ai ragazzi ita-

liani gli strumenti per conoscere e orientarsi all'interno di una realtà plurale che non sta soltanto dentro le pareti scolastiche e che i loro coetanei stranieri hanno imparato a conoscere prima, maturando una maggiore capacità di adattamento, di reazione al cambiamento.

Ripensare la scuola a partire dalla realtà delle differenze può piacere poco a chi vuole gelosamente custodire le tradizioni patrie o valorizzare i dialetti. Ma potrebbe tornare utile a chi, lasciando i banchi di scuola, decidesse di entrare nella società globale con un bagaglio di saperi pronti per l'uso. Di anno in anno, nel pianeta cresce il numero delle persone che abitano in un paese dove non sono nate. Presto i migranti saranno oltre 200 milioni, uomini che non parleranno soltanto della fuga dalla miseria o dalle guerre, ma della opportunità di raggiungere migliori obiettivi professionali, della voglia di accrescere la loro conoscenza muovendosi attraverso i continenti. In questi casi un approccio multiculturale sarebbe non solo di aiuto ma condizione imprescindibile per quei cambiamenti.

Ripensare la scuola a partire dall'integrazione delle differenze significa trovare risorse e inventare progetti di sostegno – e non di esclusione – per i giovani immigrati, integrativi e non sostitutivi (mediante corsi intensivi e gratuiti di italiano come seconda lingua o con attività mirate di sostegno didattico extrascolastico), nonché coinvolgere le loro famiglie e le comunità etniche rompendo quella separatezza che non aiuta i minori.

Il secondo nodo sensibile è l'identità collettiva. Le nuove generazioni, italiane e straniere, hanno modelli di riferimento "deboli", inadeguati ad aiutarli nel difficile confronto con la società contemporanea, in sé molto complessa. La difficile definizione di una "identità comune" è questione che non distingue le origini, che unisce tutti i giovani italiani che non hanno riferimenti valoriali autorevoli ai quali riferirsi.

Da parte loro, i giovani italiani figli di stranieri sono «pendolari tra mondi diversi e spesso dissonanti»,<sup>145</sup> vittime di uno spaesamento generato dal senso di appartenenza a due realtà diverse; con una grande distinzione di fondo da fare tra i giovani di origine straniera nati in Italia – che tendono a processi di più spiccata matrice "assimilativa" – e quelli invece arrivati dopo alcuni anni, che scontano un percorso di socializzazione spesso già in gran parte compiuto nel loro paese d'origine.

Sarebbe un errore guardare all'arrivo di giovani stranieri in Italia come ad una minaccia alla nostra identità collettiva. Essa ha dimostrato di essere già fragile e inadeguata per sue debolezze interne, di fronte ad un mondo che im-

pone l'intreccio e la convivenza tra culture, popoli, religioni differenti. Da loro, dai giovani stranieri che scelgono l'Italia come terra d'approdo, può arrivare invece un grande impulso alla modernizzazione culturale e al progresso sociale: essi dimostrano infatti, al di là di pregiudizi diffusi nel nostro immaginario collettivo, di avere spesso approcci meno conservativi o tradizionalisti di tanti loro coetanei italiani.

Mai dimenticare che le migrazioni sono grandi processi collettivi di selezione, che mettono in movimento le energie migliori delle società di partenza, quelle più attrezzate per compiere scelte coraggiose, con una grande tensione all'emancipazione e all'affermazione sociale.

Arriva nel nostro paese parte della "meglio gioventù del mondo", carica di voglia di fare, portatrice di esperienze di vita e di competenze da mettere al servizio della nostra società. È un patrimonio di umanità straordinario, da sapere accogliere nella nostra comunità nazionale come una risorsa indispensabile per il futuro dell'Italia. Insieme a loro, spetta ai giovani italiani costruire una nuova identità interculturale nazionale.

La prima grande urgenza è dunque conoscere questo universo, indagare con rigore statistico le dimensioni sociali di un fenomeno in crescita, sfatare false percezioni collettive. La comprensione di questa straordinaria trasformazione che sta investendo la società italiana è ancora troppo superficiale e deve essere rapidamente consolidata con una conoscenza più rigorosa e approfondita (ad esempio, sulla base di esperienze positive come quella di "ITAGEN2", la prima ricerca quantitativa statisticamente rappresentativa a livello nazionale sui figli degli immigrati residenti in Italia, frutto della collaborazione di alcune università italiane).

Il primo decennio del secolo ha fatto registrare una crescita senza precedenti degli stranieri minorenni residenti in Italia. Tra il 2001 e il 2008 il loro numero è passato da 284.000 a 761.000 (con un incremento medio di 79.000 unità l'anno). All'inizio del 2008 i minori stranieri in Italia rappresentavano il 22,2% del totale degli stranieri residenti, con un incremento di 94.000 unità rispetto all'anno precedente, per due terzi determinato dai figli, nati in Italia, di genitori entrambi stranieri, per il restante terzo da minori giunti in Italia per ricongiungimento familiare. Sempre al 1° gennaio 2008, i cittadini stranieri residenti che sono nati nel nostro paese e ne rappresentano la "seconda generazione" di immigrati sono circa 457.000; essi costituiscono il 13,3% di tutta la popolazione straniera residente.<sup>146</sup> Aumentano inoltre le "coppie miste" con almeno un genitore italiano: nel 2007 più del 15% dei nati ha almeno un genitore straniero.

Le seconde generazioni di “nuovi italiani” coltivano un’aspirazione alla piena affermazione sociale, al riscatto da condizioni familiari spesso disagiate, ad una mobilità sociale ascendente di cui essere protagonisti. Inseguono così l’obiettivo di una vera e propria “frattura generazionale” rispetto alle loro famiglie di origine. Non accettano infatti di restare confinati in posizioni sociali e in ruoli lavorativi poco prestigiosi, scarsamente remunerati, socialmente marginali. Su di loro si proiettano indubbiamente le aspirazioni di riscatto sociale degli stessi genitori, ma incide anche un vissuto quotidiano di convivenza con i coetanei italiani, con i loro modelli di vita, con le loro aspirazioni per il futuro.

Con le loro aspettative, le seconde generazioni hanno bisogno di sperimentare le stesse condizioni di partenza e di crescita sociale riconosciute ai giovani italiani. Qui si gioca la “partita” dell’integrazione, nell’opportunità di un percorso alla pari. Il rischio di dover affrontare un’assenza di senso rispetto alle regole e ai valori del paese di accoglienza è dietro la porta e li attrae in un mondo a parte, ermetico ed estraneo rispetto alla realtà circostante. In questo mondo ci sono le “bande”, gruppi di ragazzini o giovani che si associano per una comune identità etnica e condividono riti, linguaggio, atteggiamenti ma anche solitudine, esclusione sociale, un tempo senza libertà e, alla fine, la devianza. Sono i figli che in Italia hanno le madri che lavorano e i padri, disoccupati, che si ubriacano; i ragazzi che non vanno in palestra, in discoteca, al pub perché i soldi per divertirsi non sono disponibili oppure “vanno rubati”.

Il danno si compie quando questi giovani sono indirizzati verso percorsi di studio e occupazioni “per immigrati”, che autoalimentano l’esclusione, operando discriminazioni nell’accesso e nella permanenza all’interno del mercato del lavoro, anche a causa di un mancato orientamento e incoraggiamento da parte dei genitori, assai spesso privi di strumenti culturali sufficienti. Il pericolo concreto è la «downward assimilation»,<sup>147</sup> la assimilazione verso il basso, la dis-integrazione dei ragazzi stranieri nelle parti “oscuire” della società, nei circoli viziosi della marginalità e della criminalità. D’altronde l’Italia, come altri paesi dell’Europa meridionale, si è finora caratterizzata per un modello di integrazione “subalterna”: gli immigrati sono accettati solo se fanno i lavori più umili che nessuno vuole fare.

Le seconde generazioni avranno un ruolo centrale nella definizione della nuova identità collettiva del nostro paese per gli anni a venire. Le principali indagini sociali sui figli di immigrati residenti in Italia<sup>148</sup> sottolineano due dati assai interessanti per immaginare le future linee evolutive della nostra società:

– è in corso di realizzazione un processo di convergenza di costumi, modelli di comportamento, riferimenti valoriali e attese per il futuro tra figli di immigrati e figli di italiani, in linea con un'ipotesi di assimilazione (la convergenza è tanto maggiore quanto più diminuisce l'età d'arrivo in Italia degli stranieri). In sostanza, i giovani socializzati in Italia sono più simili agli italiani appartenenti al loro stesso ceto sociale rispetto ai coetanei e connazionali arrivati in un'età più avanzata;

– i figli di immigrati giunti in Italia dopo la loro nascita hanno tendenzialmente atteggiamenti più aperti rispetto ai loro coetanei italiani. In particolare, le ragazze straniere hanno una visione delle donne più moderna rispetto alle loro coetanee. Si registra un orientamento prevalente dei giovani figli di immigrati verso la carriera, piuttosto che verso la famiglia. I giovani stranieri non sono dunque un freno alla modernizzazione culturale del paese, anzi tutt'altro. Le opportunità dei giovani immigrati di costruire un'identità complessa, di un'apertura alla conoscenza, di duttilità nel confronto con gli altri sono certamente maggiori di quelle dei giovani italiani.

Questi orientamenti di fondo, tuttavia, si scontrano con una società italiana già storicamente chiusa alla mobilità sociale ascendente, al riconoscimento del merito e delle pari opportunità di realizzazione delle aspirazioni di ciascuno. Le nuove disuguaglianze, intrecciate ai processi migratori, si sovrappongono a profonde differenze sociali che già segnano il nostro paese. Lo Stato sociale italiano non offre politiche attive di promozione sociale – a partire dalla casa, dalla formazione permanente, dai servizi alla persona – strumenti da mettere nelle mani dei giovani per farli artefici del loro destino. Se questo vale per i giovani italiani, è tanto più vero per le seconde generazioni, per i figli di immigrati nati o cresciuti nel nostro paese, che ancor di più avrebbero bisogno del sostegno e delle opportunità di mobilità sociale che le istituzioni dovrebbero offrire anche a loro.

La tendenza della società italiana a replicare e moltiplicare condizioni di iniquità e di disparità sociale a scapito dei soggetti più deboli rappresenta il peggior terreno su cui tentare di costruire l'incontro tra culture differenti e una società compiutamente interculturale.

Senza dubbio, il primo strumento, necessario e fondamentale per una corretta integrazione delle seconde generazioni, è la scuola, ma essa non può influenzare anche le modalità di aggregazione informale e del tempo libero. Per questo sono necessari spazi educativi extrascolastici di aiuto, per favorire l'apprendimento e la socializzazione. Scuola, istituzioni esterne alla scuola, fa-

miglie e società locali devono quindi interagire e cooperare per costruire occasioni di inclusione reciproca.

È necessario concentrarsi su alcune politiche pubbliche attive, mirate alla promozione di una società interculturale. In primo luogo, occorre dotare le istituzioni scolastiche di risorse adeguate perché agiscano anche come aiuto nel processo di integrazione. È urgente intervenire per attivare o potenziare corsi intensivi di lingua italiana e corsi di aiuto all'apprendimento. In secondo luogo, è essenziale favorire la costruzione di una scuola interculturale, ossia la revisione strutturale dell'organizzazione scolastica e della didattica (nuove metodologie mirate per l'insegnamento della lingua italiana, un ruolo centrale per i mediatori culturali, una maggiore attenzione alla cultura di origine nei programmi scolastici, progetti di educazione all'interculturalità), per abbattere le barriere che ancora dividono studenti italiani e stranieri e che impediscono di fare della scuola il vero "ascensore sociale" della società italiana. In tal senso, è necessario ripristinare la Commissione nazionale per l'intercultura, al fine di promuovere una progettazione nazionale sulle esigenze pedagogiche e sulla formazione di insegnanti e mediatori culturali nella scuola pubblica adottando le più avanzate tecniche della pedagogia interculturale. In terzo luogo, è importante sviluppare nuovi spazi condivisi di aggregazione giovanile e promozione culturale e artistica, evitando tendenze alla chiusura identitaria su base etnica e comunitaria, che si accompagnano a fenomeni di delinquenza o al rifiuto integrale della società ospitante e delle sue regole.

Ancora, serve a tutti che si indaghino i processi collettivi per la definizione di nuove identità sociali tra i giovani, individuando strumenti di intervento da parte dei diversi attori sociali e culturali, orientando in tal senso anche l'azione delle istituzioni scolastiche e dei mezzi di comunicazione di massa.

Quinto, occorre monitorare la dimensione di genere: spesso le famiglie sono preoccupate dai processi di integrazione delle figlie femmine, in particolare per quanto riguarda i codici comportamentali acquisiti (abbigliamento, modalità relazionali). È necessario scongiurare che ciò abbia ripercussioni negative sullo stesso processo di integrazione, a causa di un conflitto con i valori tradizionali e/o religiosi.

In sesto luogo, è necessario valorizzare i rapporti intergenerazionali: è possibile lo scontro generazionale tra la famiglia immigrata e i giovani di seconda generazione che cercano un'integrazione con la società di appartenenza (mentre l'integrazione accettata dai genitori è unicamente quella per linee nazionali, linguistiche o religiose, che li isola quindi dalla società ospitante).

Infine, è fondamentale monitorare i significati della dimensione religiosa. Nonostante in Europa – a differenza degli Stati Uniti – ci sia una progressiva laicizzazione dei giovani immigrati, le istituzioni religiose e i processi educativi e socializzanti che esse offrono possono essere fattori di integrazione: per questo devono essere coinvolte, come partner attive, nel processo di integrazione. Vista la composizione multireligiosa della scuola pubblica italiana è auspicabile che una riflessione sull'ora di religione non avvenga più in modo occasionale e consideri, su suggerimento della "Carta dei valori", quanto «Per un insegnamento adeguato al pluralismo della società è altresì essenziale, in una prospettiva interculturale, promuovere la conoscenza della cultura e della religione di appartenenza dei ragazzi e delle loro famiglie».

### **Figli di un diritto minore**

Ogni discorso sulle seconde generazioni non può ignorare l'atteggiamento del diritto nei loro confronti, divenuto un impianto normativo ostile che fa da zavorra al loro futuro. Anche in questo caso emergono tutti i limiti di una visione giuslavorista della presenza dell'immigrato in Italia. Le disposizioni «a favore dei minori»<sup>149</sup> spiegano che fino a quattordici anni il giovane straniero è iscritto nel permesso di soggiorno del genitore; a quattordici anni ottiene un permesso di soggiorno «per motivi familiari»; a diciotto anni, per rimanere in Italia, deve decidere subito cosa fare, se studiare o lavorare, seguendo così quel percorso ad ostacoli che inizia a spingerlo verso l'irregolarità. Accade in sostanza che la vita di un minore straniero, in un diritto che si definisce «a favore», si svolga in Italia tra l'assenza di identità e l'assenza di opportunità, senza una storia né un futuro ma soltanto in un duro presente da guadagnarsi giorno per giorno. Perché a questo giovane non può accadere ciò che avviene ai nostri figli i quali, una volta preso il diploma, possono permettersi di andare male negli studi universitari o di passare un po' di tempo a riflettere: quel tempo, per il loro coetaneo straniero, è motivo sufficiente per doversene andare. Nel mese di marzo 2008, una direttiva del ministro dell'Interno volle dare soluzione a questa disposizione che è stata motivo di dura esperienza di vita per molti giovani.<sup>150</sup> Ma una direttiva, si sa, ha una durata limitata. Al contrario, la legge dovrebbe prevedere per i minori stranieri che festeggiano la maggiore età la possibilità di conservare un permesso di soggiorno in presenza di una famiglia che si fa carico di loro.

Uno sguardo non benigno del diritto si rivolge, oggi, più di tutti contro i minori stranieri non accompagnati che arrivano nel nostro paese, per terra o

per mare, giovanissimi migranti che in solitudine proseguono un percorso fuori della loro terra, senza la loro famiglia. Sono in terra straniera e sono stranieri, entrano senza protezione in una società che protegge la propria infanzia, e riuniscono nella loro condizione tre espressioni che descrivono una forte vulnerabilità: sono minori, stranieri e soli. Queste tre espressioni non possono essere usate l'una contro l'altra. Non si smette di essere minore perché straniero o solo, non si smette di essere straniero perché solo o di essere solo perché straniero. È un apparente gioco di parole che tradisce un pensiero insidioso volto ad emarginare questi soggetti, bandirli da una cultura dell'infanzia che si è invece affermata oltre i confini degli Stati iscrivendo i diritti dei bambini tra i diritti umani. È una vergognosa ipocrisia che comincia con il negare a queste persone la loro età. Offrendo in cambio tanti luoghi comuni che mettono l'animo in pace: "i minori stranieri sono più consapevoli, crescono più in fretta". Così si relativizzano i diritti e, relativizzandoli, li si nega. Così si perde il coraggio di scandagliare in profondità le cifre di un fenomeno che rivela certamente una fetta di immigrazione clandestina ma anche di una infanzia che, per mille ragioni, non è stata o non può essere se stessa, alla quale probabilmente sarà difficile restituire ciò che è stato tolto, ma a cui vale la pena far attingere nel paniere dei diritti qualche opportunità.

Il numero dei minori stranieri non accompagnati è in continua crescita. Molti sono sbarcati sulle nostre coste, insieme a gente disperata o a cadaveri. Altri passano dagli uffici di polizia di frontiera marittima. Ad Ancona c'è stato un flusso crescente di ragazzini dall'Afghanistan. A Venezia le forze di polizia li trovano la mattina presto davanti alla stazione come se "qualcuno" sapesse che il Comune ha da anni un ottimo servizio di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati, prendendoli sotto tutela e dando loro l'assistenza di cui necessitano.

Un'altra importante direttiva del 2006, sempre del ministro Amato, ha consentito loro di formulare, in condizioni di sicurezza, domanda di asilo.<sup>151</sup>

I minori stranieri non accompagnati sono un dato che non si può comodamente racchiudere tra gli altri. Essi sono e devono rimanere una realtà conosciuta, monitorata, "accompagnata". La solitudine per un minore è insidiosa e, in terra straniera, troppe volte significa sfruttamento. Come nell'"Isola che non c'è", questi "bimbi sperduti" sopravvivono ma hanno bisogno di qualcuno che stia al loro fianco. Per non rimanere invisibili. In questo risiedeva uno dei limiti della legge Bossi-Fini che il recente pacchetto sicurezza ha voluto meglio esplicitare ribadendo, a scanso di equivoci, che i minori stra-

nieri non accompagnati che arrivano nel territorio italiano oltre i quindici anni non potranno in ogni caso ottenere un permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. Quella legge non ha fermato l'arrivo dei minori ultraquindicenni ai quali se ne aggiungono molti altri, più piccoli di età. Quella legge ha reso vano per molti minori lo sforzo inclusivo praticato dai Comuni che li hanno accolti. Altri, privi di una prospettiva, hanno preferito sparire.

Poiché l'infanzia ci invita a ricominciare sempre il racconto, sarebbe davvero il caso di restituire alla legge uno sguardo benigno che risparmi ai minori stranieri non accompagnati la possibile imputazione del reato di immigrazione clandestina e sviluppi, invece, un piano di azione, d'intesa con gli enti territoriali e locali, che assicuri loro protezione e tutela; che dia un senso positivo al percorso di integrazione sociale e civile compiuto dal minore, rendendolo ad esempio verificabile anche oltre la maggiore età; che agevoli il rimpatrio volontario assistito e il reinserimento del minore nel paese di origine.

### **La speranza non si nega a nessuno**

I tanti motivi che hanno portato milioni di stranieri a spostarsi verso il ricco Occidente rimandano a quelle forme della diaspora che, mutuando dall'antropologo di origine indiana Arjun Appadurai, assume oggi diverse forme.

La "diaspora della disperazione" è quella che accompagna tutte le dinamiche che si propongono all'insegna dell'incertezza e del rischio: la competizione globale che riguarda ormai anche paesi prima classificati come "arretrati" e che ora si trovano sul discrimine fra tradizione di indigenza e sviluppo (Cina e India ne sono gli esempi più emblematici); oppure le migrazioni come pratiche che, condotte in forma individuale o collettiva, denunciano tutta l'incertezza che comporta l'approdo entro nuovi contesti economici, culturali, di vita concreta. In tutti questi casi la disperazione è sempre in agguato, come timore che il proprio progetto naufraghi o tradisca le pur positive premesse da cui ha avuto origine.

La "diaspora della speranza", o "diaspora delle opportunità", è quella segnalata dai tanti soggetti che operano per l'avvento di nuove forme di convivenza. Affinché essa si imponga sulle dimensioni della disperazione e della paura occorre lavorare su due diversi fronti. Circoscrivendo il ragionamento su scala nazionale, allo stato attuale l'integrazione è avvenuta attraverso il mercato e attraverso l'inclusione nelle tante comunità locali, che hanno saputo agi-

re positivamente sul fenomeno, sia sul piano delle politiche pubbliche locali sia sul piano dell'azione volontaria o compresa nella cornice del non profit. Certo, la vastità dell'impatto di un fenomeno globale non può essere affrontato solo con gli strumenti del mercato e delle iniziative locali, ma occorre delineare un quadro legislativo nazionale più chiaro sul piano della regolazione dei flussi e più efficace nel tracciare un percorso di inclusione nelle forme della cittadinanza. L'indifferenza cinica del mercato e dei consumi ci dice che l'immigrato è una risorsa. La passione calda del volontariato ci segnala che al "pieno" dentro le mura delle imprese corrisponde il "vuoto" sociale sul piano delle politiche abitative, di inclusione e di integrazione. Senza un'innovazione sociale che scavi nella lunga deriva di una società multietnica, la politica può trattare soltanto la superficie del terreno. Tra coloro i quali auspicano un improbabile ritorno allo Stato sociale classico (*welfare State*), così come lo abbiamo conosciuto nella seconda metà del Novecento, quelli che vedono nella privatizzazione e nella mercatizzazione *low cost* del *welfare* l'unica prospettiva praticabile per raggiungere un equilibrio di lungo periodo e quelli che segnalano la necessità di fare comunità artificiale (*welfare community*) occorre trovare inedite forme e pratiche di *welfare mix* capaci di esaltare i caratteri migliori delle diverse prospettive in campo, dando anche una connotazione meno ambigua al tema della sussidiarietà.

Ma il fenomeno della diaspora riguarda anche noi occidentali e le nostre presunte irriducibili culture. Basti pensare all'ampliamento delle relazioni che la globalizzazione impone, con gruppi sempre più numerosi di imprenditori, dispersi tra India e Cina, o cervelli in rotta verso le università americane. Sarà probabilmente dall'incontro tra le diverse culture della diaspora per opportunità che si potranno individuare nuove forme di integrazione nella società globalizzata.

Forse, vale la pena non fermarsi alla quieta disperazione delle risposte trovate. «Porsi le domande giuste è ciò che fa la differenza tra l'affidarsi al fatto e perseguire una destinazione, tra la deriva e il viaggio» suggerisce Zygmunt Bauman, invitandoci a costruire una arena politica globale che sappia recuperare «la fiducia nell'efficacia del discorso pubblico e nella sua capacità di stimolare un'azione collettiva». Per chi è animato da passione politica, questo è un bell'impegno.

## Note

124 In una intervista di Giulio Battiston, Zygmunt Bauman risponde: «In un periodo caratterizzato da nuove incertezze e insicurezze generate da misteriose, impenetrabili 'forze globali', orientare il risentimento verso i migranti è poi particolarmente contagioso, poiché rappresentano tutto ciò che produce ansietà: l'esilio forzato, la degradazione sociale, l'esclusione estrema, l'essere relegati in un 'non-luogo' estraneo all'universo della legge e dei diritti. In questo modo gli stranieri incarnano tutte quelle paure esistenziali che tormentano gli uomini e le donne della società liquido-moderna». Si veda Bauman, *Modernità e globalizzazione*, edizioni dell'asino, Roma 2009.

125 Così Adolfo Ceretti nella presentazione al libro di Garland, *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, op. cit.

126 B. Spinelli, *Obama, il razzismo e l'Italia*, in "La Stampa", 19 ottobre 2008.

127 C. Lévi-Strauss, *Razza e storia* (1952), in P. Caruso (a cura di), *Razza e storia e altri studi di antropologia*, Einaudi, Torino 1967.

128 A. Sen, *Identità e violenza*, Laterza, Roma-Bari 2006.

129 Legge 40/98, articolo 40.

130 Resta, *Il diritto fraterno*, Laterza, Roma-Bari 2005.

131 *Ibid.*

132 T. De Mauro, *Il modello francese: gli alunni mescolati imparano di più*, intervista di Mario Porqueddu, in "Corriere della Sera", 17 ottobre 2008.

133 Fonte: ministero dell'Interno, Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione.

134 Non c'è dubbio che quella legge costituisca un significativo progresso rispetto alla legislazione precedente. Tra gli aspetti positivi: il riconoscimento definitivo dell'uguaglianza tra uomo e donna e tra coniugi; il giusto rilievo alla manifestazione di volontà dell'interessato ai fini dell'acquisto e della perdita della cittadinanza, con contestuale soppressione di gran parte delle forme di automatismo previste in passato. Inoltre fu data, attraverso la legge, la possibilità di mantenere o acquisire la doppia cittadinanza; furono introdotti meccanismi volti ad evitare la condizione di apolidia. Un aspetto critico della legge fu la fissazione di requisiti temporali particolarmente favorevoli all'acquisto della cittadinanza per matrimonio, subito strumentalizzato.

135 Se è vero, infatti, che la regolamentazione della cittadinanza è prerogativa assoluta di ogni singolo Stato, cioè di esclusiva competenza nazionale, è noto anche che le scelte di ogni singolo Stato si ripercuotono automaticamente in ambito europeo in quanto – a norma del Trattato di Maastricht e, in prospettiva, del Trattato istitutivo della Costituzione europea – ciascuna cittadinanza nazionale porta con sé lo status di cittadino europeo e, con esso, tutta una serie di potestà ben definite, tra cui, principalmente, il diritto di libera circolazione nell'intero territorio comunitario.

136 Resta, *Il diritto fraterno*, cit.

137 Tra i Paesi europei che hanno riconosciuto il diritto di voto agli immigrati extracomunitari ci sono: Danimarca, Belgio, Olanda, Regno Unito, Spagna e Svezia. Tra i nuovi, Estonia, Lituania, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

138 L'Associazione dei Comuni d'Italia approvò nel mese di novembre 2004 una specifica mozione per il diritto di voto agli immigrati.

139 Si stima che se alle amministrative del 2008 fosse stato concesso il diritto di voto attivo e passivo ai cittadini non comunitari in Italia avremmo avuto circa 1,5 milioni di potenziali nuovi elettori.

140 Legge 203/94.

141 Si veda a riguardo la risoluzione 0292/03, «Politica comunitaria in materia di immigrazione» e la successiva risoluzione 0028/04.

142 Secondo il Rapporto annuale ISTAT 2009, la quota degli studenti stranieri ripetenti sul totale degli studenti stranieri è doppia rispetto a quella per gli italiani (6,4% contro 2,7%) nella scuola secondaria di primo grado. Un divario che tende a ridursi nel percorso scolastico successivo (nell'anno scolastico 2007-08 negli istituti scolastici superiori ha ripetuto l'anno il 9,3% degli iscritti stranieri, a fronte del 6,9% degli italiani).

143 Iscrizioni ritardate e bocciature determinano che la quota di studenti stranieri che frequentano le classi delle scuole secondarie di primo grado con un'età maggiore di quella teorica (il 51,7% degli studenti stranieri) sia nettamente maggiore di quella di studenti italiani (il 6,8%). Non a caso, il 19% degli studenti stranieri iscritti alla scuola secondaria superiore ha più di 18 anni.

144 Al riguardo è indicativo lo scarto di ben 50.000 giovani tra gli stranieri residenti di età compresa tra i 14 e i 18 anni (150.000) e gli iscritti alle scuole superiori (100.000).

145 M. Ambrosiani, S. Molina, *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Edizioni della Fondazione Agnelli, Torino 2004.

146 Si veda il Rapporto annuale ISTAT 2009.

147 G. Della Zuanna, P. Farina, S. Strozza, *Nuovi italiani. Giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, il Mulino, Bologna 2009.

148 *Ibid.*

149 Così titola l'articolo 31 del Testo unico sull'immigrazione.

150 Il ministero dell'Interno, con la direttiva del 28 marzo 2008, forniva chiarimenti sulla condizione giuridica dei minori stranieri che raggiungono la maggiore età durante il loro soggiorno in Italia. La prima questione affrontata dalla direttiva riguarda la corretta attuazione dell'articolo 31, comma 2 del d.lgs. 286/98, che dispone che al minore straniero, iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno del genitore, al compimento dei quattordici anni sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino alla maggiore età. La seconda questione affrontata dalla direttiva riguarda l'applicazione dell'articolo 32, comma 1 del d.lgs. 286/98 che prevede che il minore sottoposto a un provvedimento formale di affidamento o di tutela, al compimento della maggiore età, possa ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, per motivi di studio, nonché per esigenze sanitarie o di cura. In questi casi, le questure dovranno rilasciare uno di tali permessi di soggiorno indipendentemente: dalla durata di presenza sul territorio italiano del minore sottoposto ad affidamento; dalla frequentazione di un progetto di integrazione o dal provvedimento del Comitato minori stranieri. Ultimo argomento affrontato dalla direttiva riguarda le difficoltà del giovane straniero che, raggiunta la maggiore età, abbia ancora incertezze sul proprio futuro di studio o lavorativo e non sia in grado di soddisfare i requisiti prescritti per il rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro o studio. La questione è stata risolta dal Viminale anche sugli orientamenti espressi dalla Cassazione, la quale ha più volte precisato che il figlio, sia pure maggiorenne, ha diritto di permanere a carico dei genitori fin quando non sia in grado di raggiungere una propria indipendenza economica. Il ministero precisa, inoltre, che il cittadino straniero, al compimento della maggiore età, ha diritto a ottenere il rinnovo del proprio permesso di soggiorno per motivi familiari per la stessa durata del genitore purché quest'ultimo soddisfi le condizioni di reddito e alloggio richieste per il ricongiungimento familiare.

151 La direttiva è del 15 dicembre 2006 e riguarda i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

## Conclusioni

Il contenuto di questa pubblicazione vorrebbe non fermarsi qui. Ci sono certamente temi che potranno essere ulteriormente approfonditi nel lavoro del gruppo di ricerca sull'immigrazione avviato dalla Fondazione Italianieuropei.

L'ambizione di questo volume non è stata quella di anticipare le scelte di un programma politico; si è voluto piuttosto dimostrare che un altro modo di governare l'immigrazione è possibile e che, pertanto, il pensiero riformista, ontologicamente distante dalle soluzioni reazionarie oggi in atto, può concepire e proporre la propria visione del fenomeno.

Tale pensiero ha finora fornito risposte confuse, a volte contraddittorie, alle difficoltà poste dai cittadini, che hanno imparato a fidarsi della destra e a riporre la loro inquietudine nelle politiche securitarie. È difficile, d'altra parte, immaginare un cambiamento se non si ha la forza di porre le domande giuste e di offrire soluzioni coerenti, in grado di suscitare interesse e di sollecitare coloro che vivono impauriti ad aprire gli scuri.

Abbiamo voluto per questo suggerire proposte che sembrano più vicine al buon senso di quanto non si possa immaginare. Governare l'immigrazione è tutt'altro che semplice e nei capitoli precedenti ne sono state analizzate le ragioni. Ma proprio perché si tratta di una realtà complessa, dinamica e che coinvolge diversi protagonisti in un continuo gioco di azione e reazione, conviene non perdersi, ovvero non perdere i principi minimi di civiltà che hanno fatto grande il nostro diritto.

Dunque, un atteggiamento meno ingeneroso verso gli immigrati, che non sarebbe affatto velleitario, cambierebbe di molto la prospettiva e aiuterebbe ad uscire dalle secche di un dibattito ideologico che finora ha orientato verso inutili e irragionevoli semplificazioni, piuttosto che ad un progetto di lungo periodo. È riduttivo pensare che la politica possa farcela da sola; ciò che invece deve esserle chiesto è di saper coinvolgere chi, nella società, concorre a formare l'opinione pubblica, e di favorire alleanze tra la "comunità di cura" e la "comunità operosa", entrambe a contatto quotidiano, per ragioni diverse, con gli immigrati.

Il dovere di fare i conti con una comunità spaventata e impreparata, sempre sollecitata a pensarsi in una paradossale "emergenza di lungo periodo", ha ispirato nel tempo diverse strategie di governo e, di conseguenza, più fasi di risposta politica, che non hanno avuto vita facile nel misurarsi con la complessità del fenomeno. Anche la promessa più impegnativa di affermare il mag-

gior rigore della legge ha mostrato i suoi limiti e ha costretto a trovare rimedi, come è accaduto più volte con le procedure di regolarizzazione.

Questo dovrebbe bastare per abbandonare una sterile contesa, per distendere i toni e operare con quegli insegnamenti che l'esperienza ci ha trasmesso: primo tra tutti, l'utilità di mantenere sempre, anche su questioni specifiche, uno sguardo di insieme che sappia tradursi in una raccolta sistematica di norme e in un'azione organica di governo. In questo senso andrebbe restituita coerenza ad un Testo unico sull'immigrazione che ha assemblato discipline contrastanti e che esprime ancora un impianto giuslavorista e securitario poco consoni alla nuova fase dell'esperienza migratoria oggi in atto. Quest'ultima ci invita a ritenere non più sostenibile una gestione del fenomeno affidata pressoché interamente alle decisioni del ministro dell'Interno. Ci sono implicazioni che devono necessariamente essere osservate con lenti diverse, richiedendo ad esempio valutazioni e scelte di politica estera, comunitaria e sociale. Quanto più l'azione di governo riesce ad essere unitaria, a sviluppare sinergie al proprio interno e in ambito interistituzionale, a raccordarsi con gli enti territoriali e locali, fino a prevedere nei propri piani l'apporto di soggetti privati, tanto più vengono in evidenza i molteplici aspetti della realtà che si è in condizione di affrontare.

Dovremmo avere imparato, con il tempo e l'esperienza, che i flussi migratori non si riescono a condizionare del tutto né tantomeno a fermare. Se la politica lo ammettesse onestamente, potrebbe abbandonare ipocrisie e ambiguità, per assumere con coraggio le sfide della complessità. Il suo compito dovrebbe essere quello di indicare quali sono le linee strategiche di un governo dei flussi migratori, ammettendo di doverle sviluppare dentro un percorso non asettico che da un lato renda ammissibili approssimazioni o correzioni per ciò che non è dato fino in fondo determinare, dall'altro imponga di ricercare sempre le alleanze che possano ridurre le incognite.

Un'impostazione di questo tipo avrebbe almeno tre riflessi: innanzitutto l'immigrazione verrebbe finalmente ad essere considerata come un dato strutturale, da trattare, sul versante interno, con politiche ordinarie e non di emergenza; in secondo luogo, ai diversi protagonisti del processo migratorio sarebbe giustapposta non più e soltanto la risposta solitaria di uno Stato, ma l'azione comune di più attori; infine, diventerebbe più conveniente lavorare per orientare il consenso piuttosto che lasciarsene condizionare.

È possibile analizzare separatamente i tre aspetti appena descritti. Per quanto concerne il primo, la strutturazione sociale dell'immigrazione rivela il limite del patto giuslavorista, espresso nella coincidenza tra straniero e lavora-

tore, che ha, fino ad oggi, segnato la disciplina italiana dell'immigrazione. Non è più sostenibile un sistema che condiziona l'ingresso o il soggiorno soltanto alla domanda di lavoro, perché proprio questo sistema ha reso impraticabili gli ingressi regolari, non ha assicurato la regolarità delle presenze e dei rapporti di lavoro, ha costretto a provvedimenti di regolarizzazione del tutto incuranti di includere gli immigrati "emersi" nel sistema di protezione sociale.

Per incoraggiare l'immigrazione regolare, l'Italia dovrebbe creare più canali di ingresso legali, percorribili dal datore di lavoro verso lo straniero e viceversa. Nel mezzo servono altri soggetti che operino legalmente per agevolare l'incontro, a partire dallo scambio delle informazioni essenziali. Sono canali di ingresso possibili: la chiamata diretta di un lavoratore mediante liste di collocamento presso i paesi di origine; le garanzie di uno sponsor "collettivo", rappresentato da soggetti di provata affidabilità; la chiamata nominativa garantita dall'inserimento lavorativo. Si potrebbero anche prevedere, nella situazione attuale, forme di "regolarizzazione individuale", che rappresentino un dispositivo di emersione a regime per quegli stranieri irregolari che sarebbe irragionevole mandare via.

Con il permesso di soggiorno l'immigrato deve poter iniziare un percorso di "cittadinanza sociale" indipendentemente dal tempo che rimarrà in Italia: la validità del suo documento deve essere svincolata dall'attualità del lavoro, e deve fornirgli il tempo per cambiare o per trovare una nuova occupazione. L'istituzione di riferimento non può essere l'ufficio della Questura, ma piuttosto l'amministrazione locale o territoriale, alla quale poter chiedere di rinnovare il titolo di soggiorno.

Più cresce il carattere strutturale dell'immigrazione, più si impone il dovere di "progettarla" valutando, insieme ai posti di lavoro disponibili, la capacità sociale di accoglierla e di conviverci. La programmazione dei flussi non può prescindere dalla disposizione di corrispondenti progetti di inclusione. Questo obbligo politico deve essere rispettato anche quando si decidono provvedimenti di regolarizzazione. Nell'ottica della "programmazione inclusiva", le quote di ingresso andrebbero determinate in una prospettiva pluriennale attraverso le attività di osservazione e di previsione da affidare ad una specifica Agenzia per lo studio dei flussi migratori, in grado di offrire alla politica i necessari elementi di valutazione e di decisione. Questa maggiore adesione dei flussi alla realtà dovrebbe agevolare la realizzazione di un sistema che consenta all'interessato di presentare la domanda di ingresso quando ne abbia necessità, evitando di dover concorrere lo stesso giorno con migliaia di persone.

La "programmazione inclusiva" dei flussi può stabilire che ci sia un'ampia flessibilità per l'ingresso di colf e badanti, incoraggiando la qualità dell'assistenza in direzione di un sistema sociale misto di cura; deve agevolare l'ingresso di lavoratori qualificati; può dare spazio maggiore a percorsi di immigrazione "circolare", concordati con i paesi di origine dei migranti, nonché a "programmi di ritorno assistito", da sperimentare come sistema alternativo al trattenimento o all'espulsione ove l'immigrato irregolare si offra di collaborare.

La programmazione dei flussi di ingresso, la praticabilità di canali legali, l'opportunità di una "cittadinanza sociale", sono fattori reali di contrasto all'immigrazione irregolare. È importante che essi siano garantiti anche in questa fase di recessione economica e nonostante la recente regolarizzazione, prevedendo un forte ridimensionamento delle quote per il 2009 e il 2010, piuttosto che il loro azzeramento. Ciò è dettato da più di una valida ragione, tra cui: il numero di irregolari presenti sul territorio è più alto di coloro che hanno presentato domanda di emersione; gli immigrati che sono già nel nostro paese rinuncerebbero a partire in assenza di ricambio; nelle condizioni attuali i progetti migratori non si fermerebbero e tornerebbero a incrementare l'irregolarità; terminata la crisi, torneremo ad avere bisogno di flussi consistenti; è utile mantenere in vigore gli accordi bilaterali per la gestione dei flussi con i paesi di origine dell'immigrazione.

Per quanto riguarda invece il secondo aspetto ricordato in precedenza – la necessità che ad una risposta individuale dello Stato si affianchi l'agire comune di più attori – un'azione di governo dell'immigrazione che sia comune a più paesi e agisca integrando più politiche sollecita a praticare con convinzione la via dell'accordo con i paesi di origine o di transito dei migranti, indirizzandoli a forme di partenariato stabile per la gestione dei flussi migratori, di reciproco beneficio per le parti coinvolte. Resta sempre attuale la necessità di favorire i comportamenti virtuosi di quei paesi attraverso la politica estera e di cooperazione internazionale che, tuttavia, avrebbe più forza ove fosse condivisa e coordinata in ambito europeo.

Occorre insistere perché il processo di integrazione dell'Unione europea si realizzi mediante un approccio comune in materia di immigrazione. Esso deve essere davvero globale, ovvero esprimere una *governance* del fenomeno, riconosciuto e affrontato in tutti i suoi aspetti, che sia integrata ma anche coordinata, coinvolgendo insieme ai livelli nazionali, regionali e locali anche i paesi terzi.

L'intervento europeo non può essere orientato soltanto a fermare o respingere gli immigrati senza permesso. Tra le priorità dell'agenda politica europea, l'Italia deve sollecitare la scrittura di regole uniche in materia di flussi e di ingresso legale che fissino i requisiti, le procedure e il numero degli immigrati da accogliere.

Soffermandosi sul terzo aspetto – la necessità di avviare un lavoro finalizzato ad orientare il consenso e che non si trovi invece ad esserne condizionato – dovendo immaginare quale sarà il futuro, alla politica conviene ancora incoraggiare vecchi e nuovi cittadini alla convivenza piuttosto che rafforzarne la paura e la conflittualità. Un cambiamento di rotta deve saper cogliere ed espungere dal governo dell'immigrazione i tanti paradigmi dell'esclusione per sostituirli con una politica di integrazione. I primi hanno reso l'immigrazione una questione di insicurezza, la seconda può rivelarsi, invece, un fattore potente di sicurezza.

Cancellare i paradigmi dell'esclusione significa, ad esempio: riportare l'immigrazione regolare al centro del sistema legislativo e di governo assegnando all'azione di contrasto il compito residuale di curare la patologia; distinguere da una gestione di ordine pubblico o repressiva i conflitti che riguardano le difficoltà di integrazione o la sostenibilità del sistema di protezione sociale; attribuire al giudice ordinario, anziché al giudice di pace, le competenze giurisdizionali in tema di allontanamento e, più in generale, dei diritti di libertà; giudicare i comportamenti e le condizioni personali degli immigrati secondo le norme del diritto penale ordinario, eliminando le disposizioni di un diritto penale speciale (tra queste, il reato di immigrazione clandestina); sanzionare tutte le forme di illegalità "al dettaglio", di sfruttamento e di economia sommersa.

Sviluppare una politica di integrazione vuol dire, invece: proporre un modello che consenta alle differenze culturali di esprimersi dentro un quadro di regole democratiche comuni; valorizzare le comunità etniche nella fase di inserimento sociale dell'immigrato recuperando la loro partecipazione negli organismi di consultazione; assicurare la presenza dei mediatori culturali nelle situazioni più critiche (accoglienza, esame delle domanda di asilo, passaggio in frontiera, permanenza nei centri), nel rapporto con i servizi e nei luoghi dove è possibile che si accenda il conflitto, come, ad esempio, nelle scuole; fare emergere il simbolismo positivo dell'esperienza migratoria italiana.

Due grandi questioni segnano, oggi, il dibattito: il diritto di voto e la cittadinanza. Esse non rappresentano il traguardo, bensì due tappe significative del percorso di integrazione, ovvero di cittadinanza sociale, che l'immigrato compie e che comincia con il permesso di soggiorno.

Il riconoscimento del diritto di voto alle elezioni amministrative sarebbe l'espressione di una democrazia inclusiva che oggi auspicano in molti e che, in forza di recenti orientamenti giurisprudenziali e della Convenzione di Strasburgo del 1992, potrebbe avere la forma della legge ordinaria.

Una concezione dinamica di cittadinanza mette in crisi i criteri rigidi di attribuzione, più di tutti lo *ius sanguinis*, dando maggiore attenzione alla volontà dello straniero di "divenire" cittadino. Se è ragionevole che ad un soggetto adulto si richiedano prove di integrazione in cambio dello status giuridico, potrebbero bastare i cinque anni della carta di soggiorno per ottenerlo; se al posto dell'adulto c'è un bambino, potrà bastare che egli abbia compiuto attraverso la scuola, come i suoi coetanei, un periodo sufficiente di formazione; se, infine, quel bambino è anche nato in Italia, diventa difficile negargli il vantaggio della condizione di partenza che è dato ai suoi pari: come loro egli potrà essere cittadino dalla nascita.

Il maggior vantaggio che si può trarre valorizzando una politica di integrazione è far crescere nei figli degli immigrati, le seconde generazioni o "G2", un sentimento di appartenenza invece di un risentimento per l'esclusione. Questa parte della "meglio gioventù del mondo" ha bisogno di essere sostenuta nei percorsi di formazione e di crescita di una identità collettiva. La scuola, che merita risorse per sostenere questi ragazzi nell'apprendimento, può cogliere dall'immigrazione l'opportunità di ripensare la propria organizzazione e la didattica: è necessario ripristinare la Commissione nazionale per l'intercultura al fine di promuovere una progettazione nazionale sulle esigenze pedagogiche e sulla formazione di insegnanti e mediatori culturali nella scuola pubblica, adottando le più avanzate tecniche della pedagogia interculturale.

Oltre la scuola, sono anche fondamentali le forme di aggregazione giovanile, l'offerta di spazi sportivi, di condivisione culturale e artistica, di opportunità "non riservate" o separate.

Le giovani generazioni, nel reciproco scambio, hanno già ridotto le distanze che separavano i loro genitori, italiani o immigrati. È un processo delicato di crescita personale e sociale, che chiede un'attenzione competente da parte delle agenzie educative, anche i mass media, con particolare riferimento alla dimensione di genere, ai rapporti intergenerazionali, alla formazione religiosa.

Anche loro, le "G2", non sono state risparmiate dai paradigmi dell'esclusione. Anche per loro la legge va ripensata, consentendogli di progettare il futuro oltre i diciotto anni con in tasca un permesso di soggiorno che non vanifichi il percorso di integrazione già svolto e che non li costringa a lavorare o a studiare per non essere espulsi.

*Hanno partecipato agli incontri tematici, a titolo strettamente personale, o contribuito in altro modo alla discussione dei temi affrontati in questa pubblicazione: Mario Abis, Aldo Bonomi, Antonella Bucci, Daniela Carlà, Andrea Catizone, Maurizio Degli Esposti, Luca Einaudi, Renato Finocchi Ghersi, Antonio Golini, Sandro Gozi, Renzo Guolo, Massimo Livi Bacci, Francesca Maria Marinaro, Andrea Masala, Ugo Melchionda, Aldo Morrone, Vaifra Palanca, Ferruccio Pastore, Enrico Petrocelli, Nadan Petrovic, Caterina Pikiz Gattinoni, Patrizia Pucci, Luca Riccardi, Francesco Spano, Livia Turco, Pietro Vulpiani, Guido Orlandini, Ali Baba Faye.*

*Finito di stampare nel mese di ottobre 2009  
per conto di Solaris S.r.l.  
presso Legoprint S.p.A.  
Via Galileo Galilei, 11 - 38015 Lavis (TN)*

# Il viaggio e la deriva

IDEE PER UN GOVERNO DELL'IMMIGRAZIONE



Italianieuropei

Editrice Solaris S.r.l. Piazza Farnese, 101 - 00186 Roma

