

In questi giorni si stanno sempre più infittendo le problematiche sulla immigrazione. Ritengo che possano essere interessanti, per chi lo desidera, alcuni spunti di ulteriori indicazioni (vedi anche Il Foglio 107) e alcuni suggerimenti bibliografici.

Immigrazione e diritti umani

Nella **dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** (10 dicembre 1948), all'articolo 13 si legge:

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato.
2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di tornare nel proprio paese. Mentre all'art.14 si parla dell'Asilo politico.

Sull'Asilo politico ritorna anche la **Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali** (1950). Tale convenzione fu firmata il 4 novembre 1950, entrò in vigore il 3 settembre 1953.

Il problema delle immigrazioni interpella le società europee talvolta incapaci di governare un fenomeno in espansione con complesse conseguenze sul piano sociale e culturale.

Negli anni prossimi probabilmente si accentueranno incontri con tradizioni e culture molto diverse tra loro. Se oggi il problema si pone secondo il modulo della "**pluriculturalità**", la scommessa sul futuro potrebbe arrivare alla "**interculturalità**" che allude alla capacità di scambio e di coabitazione feconda tra culture diverse per giungere alla "**convivialità delle differenze**", perché allora si coglierebbero gli aspetti positivi dell'apporto di ciascuno.

Questo suppone però, da parte nostra, l'atteggiamento primo e iniziale: "**lo stile dell'accoglienza**".

Vanno considerati alcuni fatti storici:

1. L'evoluzione straordinaria degli anni '70 a seguito della decolonizzazione dei possedimenti europei del terzo mondo;
2. La caduta del muro di Berlino del '89
 - la decolonizzazione ha portato al rimpatrio di più di 3 milioni di compatrioti (tra francesi, portoghesi, olandesi, inglesi, italiani, belgi) e l'ingresso in Europa di circa 2 milioni di persone provenienti dai nuovi paesi indipendenti;
 - l'immigrazione si è sviluppata in un contesto culturale e politico caratterizzato:
 - dalla informazione e comunicazione planetarie, favorite dalle nuove tecnologie dei media,
 - dallo sviluppo dell'identità nazionale,
 - dalle insorgenze in Europa dei movimenti nazionalistici e ideologici portatori spesso di posizioni intolleranti o addirittura razziste;
 - ha coinciso con l'avvio della costruzione lenta e tuttavia progressiva dell'Europa economica, sociale e politica che implicava una "nuova cittadinanza europea" rinnovando i confini geografici e politici;
 - la caduta del muro di Berlino ha improvvisamente allargato la realtà politica europea dall'Atlantico agli Urali e dai paesi baltici e scandinavi al Mediterraneo
 - con nuove sfide di identità,
 - con il risveglio delle minoranze nazionali,
 - con la reintroduzione nel dibattito sociale e politico di un'Europa largamente secolarizzata,
 - con la consapevolezza del legame costante tra nazione e religione nei paesi sotto l'influenza religiosa ortodossa;
 - una riflessione seria sull'immigrazione in Europa e sull'accoglienza deve tener conto di questi problemi (Vedi A. Campoleoni - L. Guglielmoni, *Dieci sfide per i nostri giorni*, ed. Paoline, 2000, intervista ad Antonio Perotti).

Nell'Europa occidentale, agli inizi del 1998, si contavano circa 19 milioni di stranieri residenti legalmente.

In questi anni si possono individuare quattro tendenze principali:

1. *La prima tendenza è la **relativa stabilizzazione dei flussi** di immigrazione regolare a partire dal '93, anche se si è allargato lo spazio geografico di riferimento con la liberalizzazione dei movimenti delle persone dall'est.*
2. *La seconda tendenza riguarda la diminuzione continua di quanti chiedono **asilo politico** a seguito delle misure restrittive soprattutto dopo il '93-'94 in Germania, Olanda, Austria, Svezia e Gran Bretagna: più di 4 milioni sono le domande d'asilo dal '85 al '96 secondo le statistiche. Nel frattempo tuttavia è andato aumentando lo statuto di protezione temporanea per cause umanitarie, concessi a quanti fuggono da situazione di conflitto etnico.*
3. *La terza tendenza che si prolunga negli anni '70 è la predominanza assunta dall'immigrazione per ottenere il **ricongiungimento familiare**. Grande importanza assume quest'aspetto per la crescita della popolazione totale. Anche in Italia l'immigrazione è stata negli anni '90 il principale fattore di crescita demografica.*
4. *La quarta tendenza è la crescente importanza delle **immigrazioni temporanee o stagionali** che si realizza attraverso contratti su progetto tra imprese nazionali e straniere.*

I dati numerici

Dal «**Dossier statistico dell'immigrazione 2001**» della Caritas di Roma risulta che cresce il numero degli stranieri residenti in Italia ma aumenta soprattutto il peso della forza lavoro immigrata.

Secondo i dati dell'undicesimo rapporto della Caritas

- **sono 1 milione e 338 mila gli stranieri che soggiornavano in Italia alla fine del 2000**
- una presenza che arriva a **1 milione e 700 mila** persone se si aggiungono i minori e i permessi ancora in corso di registrazione e che rappresenta il 2,9% del totale della popolazione residente
- **l'aumento degli extracomunitari residenti rispetto all'anno precedente è di 137 mila unità** mentre **i nuovi permessi**, concessi fino a metà febbraio, **sono stati 271.517**
- L'**Italia** resta **al quarto posto in Europa** dopo Germania, Francia e Gran Bretagna
- **per numero di nuovi ingressi ha superato la Francia e non è così distante dalla Gran Bretagna** che registra più di 200 mila nuovi ingressi l'anno
- **l'incidenza degli immigrati sulla popolazione residente sfiora il 3%**
- l'impatto sul mondo del lavoro supera le **800 mila persone** con una crescita di 94.275 unità rispetto all'anno precedente e con un'incidenza **tra il 3,7 e il 4,3% della forza lavoro totale.**

L'area di forte attrazione dell'immigrazione è il quadrilatero del nord Italia (Triveneto, Lombardia, Emilia Romagna e Marche), dove la realtà produttiva e occupazionale è più forte. In queste aree l'aumento nel 2000 è del 13-14%, pari a 3-4 punti percentuali superiore alla media nazionale.

Circa la presenza degli immigrati la Lombardia ha il primato nazionale, con una quota del 21-22%. Al 31 dicembre '99 gli stranieri residenti nei 1.546 comuni lombardi sono poco meno di 300 mila, concentrati nell'area milanese (53%), nelle province di Brescia (13,7%), Bergamo (8,9%), Varese (6,8%), Como (4,1%) e Mantova (4,0%). Prescindendo dai cittadini della Ue e dei Paesi a sviluppo avanzato si osserva nella regione una superiorità dei marocchini (circa il 15%), di filippini e egiziani (8,5% e 7,9%), mentre gli albanesi (8,1%) sono in forte crescita. Il panorama delle prime 5 nazionalità consente di cogliere specificità territoriali connesse ai meccanismi della «catena migratoria» e a precise esigenze dei mercati del lavoro locali.

È il caso

- dei senegalesi e dei ghanesi nelle industrie bergamasche e bresciane,
- dei filippini e dei peruviani nei servizi del capoluogo lombardo,
- degli indiani nell'agricoltura del Mantovano, Cremasco e Lodigiano.

Riporto **tre** larghi stralci di **testi** che ci possono aiutare a cogliere il tema dei diritti umani per gl'immigrati oggi.

A. L'immigrazione in Italia: un interessante rapporto con la Grecia antica.

Affrontare il controverso e delicato problema del rapporto tra immigrazione e sicurezza richiede alcune riflessioni di sfondo. La prima concerne lo *status* degli immigrati stranieri nei paesi democratici sviluppati.

Come punto di partenza faccio riferimento all'analisi di Michael Walzer. Egli afferma che nelle società occidentali si è prodotto un fenomeno simile a quello dell'antica Atene, dove c'erano i cittadini a pieno titolo e c'erano i *meteci*, **stranieri** che lavoravano ma non avevano diritti, tollerati in quanto economicamente produttivi, ma **non considerati cittadini in senso pieno**. Secondo il filosofo della politica americana, l'immigrazione ripropone una questione simile nelle società moderne: la comparsa su grande scala del fenomeno migratorio come problema di arretramento rispetto a una tendenza storica di allargamento dei diritti, delle garanzie, della protezione sociale nei confronti dei residenti su un determinato territorio. La presenza di immigrati dà luogo ad alcune riflessioni nel campo delle **politiche sociali** che portano a mettere in crisi il tradizionale modello di *welfare*. Il *welfare state* che noi abbiamo conosciuto nel dopoguerra è basato su un implicito, e talvolta esplicito, assunto di tipo nazionalistico. I diritti sono conferiti a tutti i cittadini che appartengono a una determinata comunità nazionale; gli immigrati che risiedono in un territorio partecipano alla creazione di ricchezze e di benessere, pagano tasse quando lavorano (dato troppo spesso dimenticato) in questo territorio (e persino quando lavorano in nero arrecano dei benefici, poco visibili e riconosciuti, all'economia e alla società che li ospita), sono però per definizione cittadini non dirò esclusi, ma **deboli** rispetto alla titolarità dei diritti.

Da questo punto di vista è opportuno fare un cenno alla tradizionale concezione della cittadinanza sociale così com'è stata elaborata da Marshall:

- i primi diritti riconosciuti ai cittadini sono stati i **diritti civili**, cioè la libertà d'opinione e di stampa, la tutela della persona contro aggressioni e maltrattamenti da parte dell'autorità, il giusto processo.
- Poi vengono i **diritti politici**: elettorato attivo e passivo, libertà di organizzazioni e formazioni politiche.
- Per terzi nelle nostre democrazie sono arrivati i **diritti sociali**: il diritto alla pensione, alla tutela sanitaria, al risarcimento in caso di infortuni, ad aiuti più o meno estesi nei confronti della povertà e della disoccupazione.

1. Con gli immigrati, e gli immigrati lavoratori regolari in modo particolare, nelle democrazie nord-europee del dopoguerra il ciclo si è rovesciato, perché i primi diritti loro riconosciuti sono stati proprio **alcuni fondamentali diritti sociali**, per la parte connessa *allo status* di lavoratori regolari e per il tempo (in teoria limitato) in cui erano titolari di un contratto di lavoro.

Il loro stesso inserimento nelle società occidentali era motivato a partire dal lavoro e dalle esigenze del mercato, e aveva suscitato inizialmente preoccupazioni e resistenze tra i lavoratori nazionali e le loro organizzazioni sindacali. In molti paesi dell'Europa centro-settentrionale, nel momento in cui gli immigrati inevitabilmente arrivano e si inseriscono nel sistema produttivo, appare ben presto evidente che la soluzione migliore per tutti, per evitare conflitti economici e sociali, è quella di garantire agli immigrati regolarmente occupati gli stessi diritti sociali che spettano ai lavoratori locali: parità di trattamento dal punto di vista salariale, tutela contro gli infortuni, pensioni, tutela sanitaria, tutela contro la disoccupazione. I fondamentali diritti previdenziali dei lavoratori occidentali vengono così rapidamente estesi ai lavoratori immigrati regolari, grazie all'iniziativa di quei sindacati che inizialmente ne paventavano l'ingresso. Le ragioni sono intuibili: i sindacati, una volta ammessa l'apertura delle frontiere, hanno temuto che le imprese bisognose di braccia approfittassero degli immigrati spiazzando i lavoratori autoctoni, perché costavano meno e avevano meno pretese, domandavano salari più bassi, si accontentavano di un minore pacchetto di garanzie. L'azione (vittoriosa) per l'attribuzione della parità dal punto di vista salariale e dei diritti sociali connessi al lavoro è stata anche una clausola di garanzia affinché il lavoro straniero non divenisse indebitamente concorrenziale rispetto al lavoro nazionale e non fosse utilizzato per indebolire la condizione dei lavoratori nazionali. Gli immigrati venivano a costare quanto i lavoratori nazionali sia in termini retributivi, sia in termini di oneri aggiuntivi: il rafforzamento del *loro status* e dei diritti connessi non significava togliere qualcosa agli autoctoni, bensì tutelare meglio gli uni e gli altri.

2. Per contro, **un'altra serie di diritti sociali**, non connessi allo *status* occupazionale - come il ricongiungimento familiare - sono stati conquistati con maggiore lentezza e fatica, perché non entravano immediatamente nello stesso rapporto virtuoso con gli interessi della popolazione nativa.

I cittadini immigrati, anche quando divengono titolari dei diritti sociali connessi all'occupazione regolare, restano però cittadini deboli, in quanto mancano loro gli altri diritti, in particolare quelli politici; tuttavia essi pagano tasse e possono beneficiare dei servizi in quanto vengono loro accordati da coloro che hanno il potere di farlo, ovvero dai governi centrali e locali e quindi dai cittadini nazionali che dispongono del diritto di voto.

3. Pertanto lo *status* degli immigrati, anche quando sono titolari di un pacchetto di diritti sociali, resta uno *status* debole strutturalmente, lo *status dei meteci*: **la loro cittadinanza è incompleta perché priva dei diritti politici.**

4. **E sub-garantita anche sotto il profilo dei diritti civili.** Ad esempio: come avviene il processo nei confronti degli immigrati e quali sono le loro garanzie nel sistema giudiziario, quando gli immigrati vengono normalmente difesi d'ufficio? E si tenga presente che spesso non conoscono nemmeno la lingua italiana e non hanno a disposizione un interprete.

5. **La diffusione di questa esperienza di arretramento dei diritti di cittadinanza**, va ribadito, è particolarmente incisiva nel contesto delle società occidentali. L'immigrazione, in particolare l'immigrazione irregolare, è un fenomeno in controtendenza che dal punto di vista delle politiche sociali pone la questione molto rilevante della necessità di elaborare nuove regole per disciplinare l'accesso ai diritti, a partire dalla constatazione che **il criterio della nazionalità non può più essere considerato il filtro esclusivo o più adeguato per definire la titolarità dei diritti di cittadinanza.** D'altronde l'abolizione di ogni differenza tra immigrati e cittadini nazionali svuoterebbe di significato il concetto stesso di cittadinanza. Si tende pertanto in vario modo, nelle esperienze occidentali, a definire uno *status* intermedio tra quello di straniero e quello di cittadino a pieno-titolo, definito talvolta con l'antico termine di *denizen*, titolare di una serie di diritti che si rafforzano con la durata della residenza e possono arrivare alla naturalizzazione, ossia all'inclusione nel novero dei cittadini a pieno titolo (Maurizio Ambrosini, *Immigrazione e sicurezza: radici e interpretazioni di un problema complesso*, in Supplemento Regno Attualità, 2/2001, pp.87-91).

B. I diritti e il diritto

Ci rendiamo conto della distanza enorme che ci separa dalla realizzazione di un mondo in cui siano riconosciuti i diritti dell'uomo e quindi le condizioni della giustizia.

La distanza è tale che molto spesso persino le regole minime del diritto non possono trovare applicazione. E' amaro affermarlo, ma persino la regola, per realizzare la quale il mondo occidentale ha combattuto per secoli, dell'eguaglianza delle persone davanti alla legge, per chi si trova in condizioni di grave difficoltà e di grave svantaggio sociale può subire eccezioni, che generano altre e maggiori ingiustizie. Il diritto mostra il suo limite non perché le leggi siano astrattamente ingiuste, ma perché la situazione sociale concreta nella quale dovrebbero essere applicate vede differenze enormi tra gli esseri umani, differenze così profonde da impedire persino l'accesso alla tutela del diritto. Occorre ricorrere a regole speciali, occorre creare di continuo deroghe e aggiustamenti nelle regole, così determinando altre situazioni in cui la giustizia diventa opinabile e incerta.

E' il caso, per fare un esempio, delle disposizioni **in tema di lavoro**, che tendono a favorire l'accesso al lavoro di persone sfavorite, ma al tempo stesso contraggono il mercato dell'offerta per altri, che a loro volta si ritengono sfavoriti. Una legislazione particolare, che dovrebbe favorire il lavoro per detenuti ed ex detenuti, è stata di recente adottata dal Parlamento, il 15 giugno scorso, con la cosiddetta legge Smuraglia (dal nome del proponente), che consente al datore di lavoro che assume detenuti ed ex detenuti di ridurre il carico degli oneri sociali per favorire, in tal modo, l'offerta di occasioni di lavoro ai detenuti.

E difficile, spesso, spiegare e giustificare le ragioni di trattamenti simili riservati a gruppi di persone sfavorite, quando si hanno di fronte altri gruppi che debbono combattere duramente per vivere in condizioni dignitose. Ed è difficile giudicare quando l'atteggiamento ostile alla formazione di regole particolari per determinati gruppi sfavoriti dipenda da egoismo e quando invece dipenda da oggettive ragioni di equità. Tutto ciò produce un ulteriore effetto negativo, perché accentua la **crisi del diritto**. Un diritto che prevede un gran numero di eccezioni è soggetto a obiezioni, contestazioni e alla fine anche a disaffezione. Il

diritto dovrebbe tendenzialmente porre **regole valide per tutti**, dovrebbe tendenzialmente essere semplice e comprensibile, per depositarsi nelle coscienze ed essere rispettato in modo spontaneo. Ma un diritto di questo genere è sempre più raro nella nostra esperienza. Un diritto eguale non è possibile per un grande numero di situazioni.

Da dove ha inizio questa catena perversa? La risposta sembra abbastanza chiara. Una società dove le differenze tra chi ha disponibilità economiche e chi ne è privo sono diventate enormi è una società che spesso non consente la realizzazione della giustizia, se non come semplice apparenza formale.

Quando lo scarto tra un salario annuo medio di un dipendente americano e il compenso annuo del dirigente della stessa azienda in cui lavora quel dipendente è di 1 a 400, è evidente che non siamo più di fronte a dimensioni che possano essere misurate in termini di regole del diritto. Se una persona deve lavorare 400 anni, per guadagnare ciò che un'altra persona guadagna in un anno, è palese che un rapporto si è rotto in modo tale da rendere inattuabile quel criterio di commisurazione tra eguali che è il diritto.

Se poi trasferiamo queste dimensioni sul piano internazionale, vediamo che il discorso diventa ancora più radicale. E' noto che bastano i redditi di pochissime persone per superare la ricchezza che rappresenta il reddito annuo delle popolazioni povere di interi continenti. Il fenomeno dell'emigrazione coatta di intere masse di individui ha un'evidente relazione con questo assetto dell'economia mondiale. Se non ce ne rendiamo conto, o se lo tacciamo, rinunceremo a porre il problema sul piano delle cause e continueremo a porlo soltanto sul piano delle manifestazioni ultime.

L'esigenza propria del diritto di ridurre le differenze concrete, quale condizione per realizzare la giustizia in una società, non è - d'altra parte - sconosciuta al mondo dei valori ai quali ci siamo formati anche come giuristi, e non soltanto come persone cresciute all'interno di una civiltà che ama dirsi cristiana. L'esperienza delle crisi che hanno condotto ai conflitti sanguinosi che hanno caratterizzato il secolo appena finito ha insegnato che **lo stato di diritto non si realizza senza la giustizia sociale**.

Quest'affermazione importante significa nello stesso tempo due cose: la prima, che la giustizia sociale non è una scelta a favore di un'ideologia politica piuttosto di un'altra, ma è funzionale alla realizzazione dello stato di diritto, del quale rappresenta lo sviluppo lineare secondo una storia segnata dalla negazione dell'assolutismo e dall'affermazione del liberalismo; la seconda, che la giustizia sociale può tradursi in una norma giuridica.

In effetti questo è avvenuto nella **nostra Costituzione**, che ha posto in termini di norma giuridica l'esigenza di ridurre le differenze di fatto, anzitutto di carattere economico, che ostacolano la piena affermazione della persona umana.

Il punto è che questa disposizione, malgrado sia solennemente scritta in uno dei primi articoli della Costituzione del 1948, è non soltanto disapplicata, ma oggi sempre più taciuta e ignorata. Si tratta di una parte della Costituzione divenuta scomoda e negata nelle parole, oltre che nei fatti, quasi ci si vergognasse della sua esistenza.

L'art. 3 della Costituzione indica un obiettivo, la rimozione degli ostacoli economici e sociali che impediscono la realizzazione della persona umana, che oggi, mezzo secolo dopo quella proclamazione, va letto non soltanto nella dimensione individuale, ma anche e soprattutto nella dimensione collettiva.

Siamo qui davanti a un compito che richiede un'assunzione di iniziativa etica, perché l'imperativo giuridico, che pure esiste, non ha la forza di imporsi da solo, e anzi viene eluso nei fatti e ormai anche nelle parole.

Se non affrontiamo questo compito resteremo prigionieri di una serie di pratiche di assistenza le quali, per meritorie che siano, non sapranno evitare i fallimenti. Non esiste nessuna risorsa assistenziale abbastanza grande da far fronte a flussi migratori che si misurano in milioni di individui. Il carcere è destinato a restare per molti di costoro il punto di approdo finale, talora persino migliore delle condizioni nelle quali si trovavano in una società indifferente od ostile. Basti pensare che i senza dimora nel carcere trovano l'assistenza sanitaria di cui fuori sono privi (Giancarlo Caselli, *Immigrazione e giustizia*, in Supplemento a Regno Attualità, 2/2001, pp. 83-86).

C. L'estraniamento dello straniero dalle decisioni collettive che lo riguardano

Questi orientamenti politici e sociali e questi atteggiamenti sono in realtà già presenti e mischiati in ciascuno dei residenti, ma ognuna di queste immagini si fonda sulla più o meno inconscia idea che lo straniero è estraneo e diverso dai cittadini. Tutto ciò ha precise conseguenze.

Chi stabilisce le regole, chi propugna le scelte, sono sempre gli italiani, mentre chi deve subire gli effetti di queste regole e di queste scelte sono sempre altri, gli stranieri.

La vera linea di demarcazione non è dunque quella visibile tra chi è favorevole e chi è ostile agli immigrati, ma quella più inconscia tra chi (i cittadini) ha il potere di accettare o rifiutare gli stranieri, di stabilire le regole e di dare una definizione e una lettura del fenomeno migratorio e chi (gli stranieri) tutto ciò subisce. Così gli stranieri che restano spesso dei numeri o dei casi, ultimi magari per far apparire qualcuno come garante degli emarginati o degli oppressi o come paladino della sicurezza pubblica.

A pochi è venuto in mente di conoscere e tener conto del punto di vista degli stranieri circa i loro problemi quotidiani, di interpellarli, di coinvolgerli prima dell'elaborazione e attuazione dei provvedimenti che vi riguardano, di offrire loro occasioni e strumenti per farli davvero esprimere in prima persona, per **renderli** essi stessi **protagonisti** nel bene o nel male, di favorirne la libera associazione, di fornire loro elementi per poter liberamente fare le loro scelte politiche e sociali.

A tutti invece è chiaro e scontato che essi non potranno che adeguarsi alle nuove scelte decise senza di loro. Così è potuto avvenire che pochi si siano scandalizzati del fatto che durante l'esame parlamentare del disegno di legge governativo sull'immigrazione del governo abbia accettato di stralciare dal testo, così rinviandolo ad una data futura e incerta l'introduzione nell'ordinamento italiano della possibilità per gli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti, di essere elettori ed illeggibili nelle elezioni comunali eppure essi sono stati così privati di un diritto fondamentale che caratterizza la pienezza dei diritti dei doveri in cui si sostanzia la cittadinanza, cioè uno dei modi storicamente più efficace per una piena integrazione sociale di un gruppo di persone come confermano 100 anni di tenaci pressioni per ottenere l'istituto del voto a suffragio universale e diretto non che nell'ultimo dopoguerra le giuste rivendicazioni per consentire anche all'estero il voto dei cittadini italiani emigrati.

Così ancora avviene che ben pochi siano interessati a comprendere che, al di là dell'apparenza e delle pubbliche dichiarazioni in favore dell'integrazione e delle famiglie numerose, molte disposizioni della nuova legislazione italiana sull'emigrazione, accentuando la discrezionalità dell'autorità amministrativa nei provvedimenti in materia d'ingresso, soggiorno ed espulsione, di fatto istituiranno anche per lo straniero regolarmente soggiornante **non** già **una precisa indicazione di diritti e di doveri**, bensì una condizione di permanente precarietà, e negheranno il rilascio della carta di soggiorno (che consente il soggiorno a tempo indeterminato e un trattamento più vicino quello del cittadino) agli stranieri regolari che, a parità di reddito disponibile, hanno maggior numero di familiari a carico.

Tutto ciò sembra confermare che quasi tutti si comportano come se esistano due categorie di persone: i cittadini, i quali ritengono giustamente essenziale pretendere ed ottenere regole precise circa i loro diritti e doveri in tutti gli aspetti della vita, e gli stranieri, per i quali altri decidono che un insieme davvero chiaro e certo di diritti e di doveri è meno importante, e in fondo è fastidioso ed eccessivo.

Questo approccio dei cittadini che identifica gli stranieri anzitutto attraverso delle generalizzazioni che mirano a distinguerli dai cittadini, inconsciamente fornisce ai cittadini residenti la rassicurante convinzione che esiste sempre qualcuno che è inferiore a sé, assicura la **subordinazione degli immigrati rispetto ai cittadini residenti**, serve a stabilire un rapporto gerarchico e a mantenere un margine di vantaggio rispetto ai nuovi arrivati che si ritiene comunque debbano rispettare un diritto di precedenza rispetto ai residenti almeno nell'accesso al lavoro e alla casa. Così si pensa che sia naturale che gli stranieri siano sottomessi, che siano idonee per i loro bisogni soluzioni differenziate, provvisorie e riduttive rispetto a quelle previste per i cittadini e si finisce per creare *una oggettiva condizione di esclusione e di estraniamento degli immigrati*, condizione che eventuali gesti di disponibilità e di solidarietà nei confronti dello straniero non correggono, ma anzi involontariamente rafforzano.

In tale contesto il termine "accoglienza" può diventare involontaria marginalizzazione, magari fatta con tanta cordialità ed umanità.

Da parte sua lo straniero resta alla finestra: ogni immigrato cerca comunque di realizzare il suo progetto di vita e finisce con l'adattarsi alla marginalizzazione quotidiana in cui vive cercando di trarne vantaggio per i propri scopi, ma spesso interiorizza una sensazione di estraniamento e di contrapposizione con i cittadini che lo induce a legittimare le sue prevaricazioni e furbizie nel sistema del Paese di immigrazione e ad approfittare dei sensi di colpa dei residenti.

E' dunque evidente che sono i cittadini a definire l'immagine dello straniero e a decidere le regole dell'immigrazione e perciò occorre riconoscere che di per sé *non sono i cittadini a subire il comportamento degli immigrati*, ma che al contrario *il comportamento degli immigrati stranieri nel Paese di immigra-*

zione è determinato soprattutto dal comportamento dei residenti: dipende dall'atteggiamento dei residenti se l'inserimento degli stranieri è positivo o se gli stranieri finiscono nell'assistenzialismo o nella devianza o nella marginalizzazione.

Il ciclo perverso e disordinato di una legislazione lacunosa, improvvisata e disorganica

Poiché l'Italia è retta da una forma di Stato democratico è ovvio che le contraddizioni presenti nella società abbiano a loro volta condotto a contraddizioni nelle decisioni prese dai loro rappresentanti in materia di politiche migratorie.

La disciplina legislativa della condizione giuridica dello straniero e gli interventi dei pubblici poteri statali sui diversi aspetti dell'immigrazione sono stati disorganici, incompleti, spesso ispirati ai problemi di emergenza e, in diversi campi, inapplicati e perciò in Italia lo straniero ha avuto una **condizione giuridica precaria ed incerta** e si sono realizzate politiche migratorie contraddittorie, comunque poco efficaci a governare effettivamente in modo ordinario il fenomeno migratorio.

In particolare il sostanziale blocco degli ingressi di nuovi stranieri in cerca di lavoro in presenza del permanere delle cause attrattive ed espulsive dell'immigrazione si traduce in un continuo flusso di immigrazione illegale di manodopera, che è attratta dalla possibilità pratica di svolgere lavori anche se in condizioni illegali, ma che sfugge al controllo dei pubblici poteri e che perciò crea nell'opinione pubblica l'infondata convinzione che la nuova immigrazione sia in esponenziale aumento e che perciò sia massiccia e incontrollabile. Così si suscita nella società una sensazione collettiva di una pericolosa e progressiva invasione, predisponendola a sovrastimare i fatti illeciti commessi da stranieri.

Di fronte a tale situazione i pubblici poteri e le forze politiche hanno creduto di poter rispondere in modo efficace prevedendo soprattutto **non già un effettivo e controllato aumento delle possibilità legali di ingresso di stranieri per lavoro** (aumento ritenuto spesso impopolare in periodi di forte disoccupazione di lavoratori italiani), **né un aumento del contrasto del lavoro nero** (aumento ritenuto "scomodo" per la sopravvivenza di molti settori produttivi italiani), bensì un rafforzamento delle misure che impediscono ulteriormente i nuovi ingressi legali, che controllano gli stranieri e che reprimono gli ingressi illegali o che addirittura arrivano a punire penalmente gli stranieri clandestini per il solo fatto di essere sprovvisti di permessi di soggiorno.

Peraltro tali misure si sono rivelate assai poco efficaci per governare un fenomeno ordinario ed inevitabile, tanto che periodicamente (1981, 1987/88, 1990, 1995/96, 1998/99) si è dovuto giungere a provvedimenti urgenti di regolarizzazione degli immigrati clandestini, provvedimenti che, in mancanza di un effettivo aumento delle possibilità legali di ingresso per lavoro, si rivelano del tutto controproducenti nel governo del fenomeno migratorio sul lungo periodo, finendo con l'illudere ed incentivare nuovi flussi di immigrazione illegale.

Una nuova legge deludente? No, una conferma: bisogna continuare a conoscere e far conoscere l'immigrazione e guardare ad essa in modo ordinario e completo.

Questo ciclo perverso e disordinato potrebbe interrompersi con la nuova legge sull'immigrazione approvata nel 1998, Occorre però riconoscere che nelle diverse disposizioni della nuova legge, è difficile ravvisare quel quadro certo di diritti e di doveri capace di segnare la vera svolta nella politica dell'immigrazione, mentre abbondano le ambiguità e le incongruenze che rischiano di essere travisate da coloro che l'applicheranno e di lasciare gravi incertezze....

Questa nuova legge è senz'altro deludente per chi aveva sperato in un cambio sostanziale delle politiche migratorie, ma si sa che il nostro Paese continua a confermare la sua immagine ben delineata da Tomasi di Lampedusa nel Gattopardo che definiva l'Italia come il Paese in cui "bisogna cambiare tutto perché nulla cambi" e come il "Paese degli accomodamenti".

Indubbiamente la nuova legge è il frutto di una astuta opera di mistificazione di chi ha creduto di poter ingannare l'opinione pubblica: un governo "progressista" è riuscito a proporre e a far approvare una legislazione che continua a marginalizzare e precarizzare la vita degli stranieri.

Tutto ciò è avvenuto non tanto al fine di regolare meglio l'immigrazione, ma, come ripetutamente affermato dall'allora Ministro dell'Interno Napolitano, soprattutto al fine (e sotto la fretta) di migliorare l'immagine internazionale del Paese e di dimostrare agli altri Paesi europei che l'Italia poteva davvero essere pronta ad applicare gli accordi di Schengen sulla libera circolazione delle persone, il che è avvenuto completamente proprio alcuni giorni dopo l'entrata in vigore della nuova legge.

Tutto ciò non può stupire, perché in realtà in uno Stato democratico ogni Governo e ogni Parlamento esprimono gli orientamenti del corpo elettorale e gli stati d'animo dell'opinione pubblica che vive in quel momento: **un'opinione pubblica disorientata e poco conoscitrice dell'immigrazione** ha concorso a produrre una legge un pò velleitaria e in alcuni casi contraddittoria.

Eppure questa nuova legge prevede molte norme migliorative della condizione dello straniero, che sotto diversi aspetti è considerato anzitutto come persona, e degli interventi complessivi dei pubblici poteri, che sono resi più organici e lungimiranti.

Ancora una volta si tratta di un testo contraddittorio.

La vicenda contraddittoria delle politiche pubbliche in materia di immigrazione insegna ancora meglio che occuparsi di stranieri deve comportare anche occuparsi degli italiani e forse anche degli europei (col Trattato di Amsterdam l'Unione europea è competente ad adottare norme in materia di immigrazione e asilo, ma non si sa quando anche gli altri Paesi europei comprenderanno che in presenza dell'attuale pressione migratoria occorrono quote di ingresso regolari per lavoro in tutti i Paesi).

Aiutare effettivamente a "costruire cittadinanza"

"Costruire cittadinanza" significa dunque più che un aiutare, un mettersi a fianco, alla pari degli stranieri, conoscerli e farsi conoscere, **considerarli come persone normali** da trattare almeno tendenzialmente con i medesimi diritti e doveri di ogni altra persona, coinvolgerli nelle azioni sociali che li riguardano, fornir loro elementi per essere protagonisti, senza strumentalizzarli, occasioni per esprimersi e formarsi, cogliendo la loro presenza come l'occasione provvidenziale per migliorare la nostra società e i nostri rapporti interpersonali.

Ma "costruire cittadinanza" è anzitutto **occuparsi sempre più degli italiani, dei loro atteggiamenti e delle loro scelte in materia di immigrazione**, facendo loro conoscere e approfondire a mente fredda tutti gli aspetti dell'immigrazione e facendo loro comprendere che risolvere i problemi di molti stranieri significa contribuire a risolvere alcuni problemi strutturali della società italiana, delle politiche sociali e dei suoi pubblici poteri. Occuparsi di immigrazione è sempre più occuparsi di creare nuovi rapporti tra italiani e stranieri, un nuovo modo di convivere.

E' **una sfida**, perché significa rompere nel quotidiano quel presupposto non detto, ma molto interiorizzato, su cui si fondano tante nostre comode certezze e superiorità, che cioè gli stranieri sono estranei e diversi o comunque poveri o pericolosi o subordinati e sottomessi, sono oggetto della nostra azione e non soggetti essi stessi, e non invece persone come noi, che hanno anzitutto tutti i nostri stessi problemi ed esigenze. (Paolo Bonetti, *1974-1999: 25 anni di politiche migratorie in Italia*, in *Orientamenti*, 9-10/99, pp. 35-54).

MIGRAZIONI: 3 sussidi socio-pastorali

La Fondazione Migrantes¹ ha pubblicato tre strumenti pratici per la riflessione e l'animazione in rapporto alle migrazioni:

1. ***Nessuno nella Chiesa è straniero***. È una guida per gli operatori socio-pastorali in campo migratorio (anzitutto dei parroci), frutto di un lavoro d'insieme della Fondazione Migrantes, della Caritas italiana e dell'Ufficio CEI per i problemi sociali e del lavoro. Inizialmente ideata solo come una serie di schede, ha assunto infine la forma di sussidio pastoralmente completo.
2. ***Schede pratiche sulle nuove norme sulla immigrazione extracomunitaria***. Di recente aggiornamento, mettono di fronte alla nuova legge sull'immigrazione (n. 40/98) per una opportuna conoscenza e applicazione.
3. ***Centri pastorali per i cattolici stranieri in Italia***: è un catalogo dei centri pastorali "etnici", delle sedi cioè dove i cattolici stranieri sparsi in Italia possono esprimersi come comunità di evangelizzazione e di catechesi, di preghiera e di culto, di formazione e di evangelizzazione e di azione socio-caritativa. Questo sussidio sarà particolarmente utile per i parroci, a cui spetta la primaria responsabilità verso tutti i fedeli che risiedono sul loro territorio.

¹ Per richieste: Fondazione Migrantes, via Aurelia 468 - 00165 Roma - tel. 06/66398452, e-mail: migrantes@rm.nettuno.it.