



7 - 12 luglio 2006

MEETING **9°**
INTERNAZIONALE
MIGRAZIONI
LORETO

Numero unico



In collaborazione con



Il peso politico dei migranti

Per una democrazia di tutti e per tutti!



stampato al 100%
su carta riciclata



www.meetingloreto.it

Il 9° Meeting Internazionale sulle Migrazioni è organizzato da ASCS e dai Missionari e Laici Scalabriniani in collaborazione con Fondazione Agnelli e ISMU ha ricevuto il saluto del Presidente della Repubblica Italiana e si è svolto con il Patrocinio di :
l'UNICEF- CIR - Consiglio Italiano per i Rifugiati - ACLI – Associazione Cristiani Lavoratori Italiani
CISL – Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori - Istituzioni Riunite Opere Laiche Lauretane e Pia Casa Hermes - UNHCR - The UN Refugees Agency - Parlamento Europeo Ufficio per l'Italia
Regione Marche - Consiglio Regionale Marche - Regione Emilia Romagna - Regione Lazio
Regione Umbria - Regione Toscana - Regione Abruzzo - Provincia di Ancona - Provincia di Macerata
Comune di Loreto - Comune di Ancona - Comune di Porto Recanati - Comune di Recanati
Comune di Roma - Comune di Castelfidardo - Presidenza del Consiglio dei Ministri –
Ministero degli Affari Esteri - Ministero dell'Interno - Ministero delle Politiche Sociali
Pontificio Consiglio per la Pastorale dei Migranti e Itineranti - Prelatura della Santa Casa di Loreto
Conferenza Episcopale Italiana – Fondazione Migrantes

Con la partecipazione di

La 220 (*Main Sponsor*)

Banca Popolare Etica - Altromercato

Novamont - CGM - Consorzio Nazionale della Cooperazione Sociale

Skypost - SISIFO Italia - Tosvar srl - Tecnostampa

Media Partners

Terre di Mezzo – Altreconomia - Nigrizia

Valori – Vita - Arcoiris

Si ringraziano per il Contributo offerto :

Presidenza del Consiglio Regionale delle Marche - Regione Marche Giunta

Regione Marche Assessorato Politiche Sociali - Provincia di Ancona

Contributi Comune di Loreto - Istituzioni Riunite Opere Laiche Lauretane e Pia Casa Hermes

Tosvar – Tecnostampa – Cgil - Acli

Delegazione Pontificia - Fondazione CARILO+ Carilo spa

Contributo Cooperativa Il Melograno – Tosvar - Cassa Rurale e Artigiana

Fondazione Agnelli - ISMU

Staff Organizzativo del 9° Meeting

P. Beniamino Rossi

P. Gianni Borin

P. Claudio Gnesotto

Alessia Giglio

Sandro Giuggiolini

Alessandra Santopadre

Teresa Bursese

Samuela Domenella

Valentina Mendicelli

Marco de Marie

Laura Zanfrini

Ufficio Stampa

A cura di Sisifo Italia Responsabile Giuseppe Lanzi

Collaboratori Enrico Selleri

Marchio del Meeting

AD e Progetto : Michele Provinciali / Studio Telemaco

Segreteria Meeting

Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione allo sviluppo

Via Marconi 94 60025 Loreto (AN)

Tel +39 071 97 67 14

segreteria@meetingloreto.it

www.meetingloreto.it



MEETING INTERNAZIONALE MIGRAZIONI LORETO 2006



MEETING INTERNAZIONALE MIGRAZIONI LORETO 2006



MEETING INTERNAZIONALE MIGRAZIONI LORETO 2006



MEETING INTERNAZIONALE MIGRAZIONI LORETO 2006



MEETING INTERNAZIONALE MIGRAZIONI LORETO 2006



MEETING INTERNAZIONALE MIGRAZIONI LORETO 2006

INTRODUZIONE

A conclusione della 9^a edizione del Meeting Internazionale sulle Migrazioni (MIM), si può affermare che ancora una volta Loreto è stata la capitale del dibattito sull'immigrazione, con uno sguardo locale ed internazionale.

Le date (7 - 12 luglio), un po' anticipate, rispetto agli scorsi anni, hanno facilitato la presenza di esperti, relatori, immigrati, operatori dell'informazione e convegnisti.

Il tema toccato quest'anno è andato al cuore della dimensione politica di un fenomeno, quello delle migrazioni, che è troppo spesso "orientato" da tanti, troppi interessi e magari non anzitutto da quelli dei diretti interessati! Il peso politico dell'immigrato è sempre più conosciuto, ma non sempre "riconosciuto", garantito... Le economie occidentali non ne potrebbero far senza (molti sono i lavori che gli italiani non vogliono più fare); ma a questo peso produttivo non corrisponde un peso decisionale. Anzi, spesso l'immigrato si trova ad essere totalmente dipendente da "strategie politiche" contraddittorie, o da contraddizioni amministrative. Ed è lì che celermente ed efficientemente subentrano organizzazioni criminali (non si sa quanto libere da complicità), che stabiliscono le sorti presenti e future di migliaia di persone e di famiglie.

Il MIM ha proposto un Manifesto Politico dei Migranti che cerchi di individuare e proporre al dibattito comune alcune linee politiche per l'immediato futuro.

Anche il Meeting 2006 ha visto l'apporto di studiosi, esperti e politici a livello nazionale ed internazionale. C'è stato il contributo di Associazioni di immigrati delle Marche e dei laici scalabriniani di vari regioni d'Europa. Come nelle precedenti edizioni, si sono articolate varie modalità di espressione culturale: convegni, mostre, stand e spettacoli etnici, torneo multi-etnico di calcio...

La coincidenza con le finali dei Mondiali di Calcio ci ha permesso di vedere insieme le partite su un megaschermo e di festeggiare insieme con gli immigrati presenti un segno di appartenenza.

L'ASCS (Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione allo Sviluppo) organizzato l'evento con i Missionari e Laici Scalabriniani e ha avuto la qualificata collaborazione dalla Fondazione Giovanni Agnelli di Torino e dell'ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multi-etnicità) di Milano.

Materiale di notevole quantità e qualità è stato pubblicato sulla Newsletter di maggio, sul Numero Unico e sul sito www.meetingloreto.it.

Venerdì 7 luglio si è svolta l'inaugurazione del Meeting con il saluto delle Autorità: **Moreno Pieroni**, Sindaco Loreto, Mons. **Gianni Danzi**, Arcivescovo Delegato Pontificio di Loreto, **Luigi Minardi**, Presidente Consiglio Regionale Marche, **Marco Amagliani**, Assessore della Regione Marche, **Enzo Giancarli**, Presidente Provincia Ancona, **P. Isaia Birollo**, Direzione Generale Padri Scalabriniani, coordinati da **P. Gianni Borin**, Responsabile Meeting. E' seguita la Relazione di apertura, a cura di **P. Beniamino Rossi**, Presidente ASCS. Una folta presenza di ragazzi immigrati con gli abiti tipici dei paesi di provenienza ha accompagnato l'inaugurazione delle Mostre e della Cittadella del Meeting.

La serata è stata allietata dall'interessante Spettacolo di Musica Etnica Rom con gli **Alexian Group**.

Sabato 8 luglio: Giornata dei migranti, si è aperta con il Convegno sulle migrazioni nel mondo, che ha compreso la relazione di **P. Graziano Battistella**, Presidente Scalabrini International Migration Institute - SIMI (Roma) e le Testimonianze di **Meneghetti Romina**, Volontaria ASCS e di **Eldin Delmiragic**, Consigliere aggiunto del Comune di Loreto.

Il pomeriggio è stato dedicato alla **Festa dei Popoli**, con la Celebrazione Eucaristica in Santuario, la Cena e la festa multietnica con gli immigrati.

Domenica 9 luglio ha visto nella mattinata una Tavola rotonda su: Le religioni e la politica con **P. Beniamino Rossi**, Presidente ASCS e **Nelida Ancora**, di Italia Lavoro.

Nel pomeriggio un gruppo di giovani italiani e non hanno partecipato al **Torneo di calcio multietnico**, mentre si è svolto un partecipato Convegno delle **Associazioni degli immigrati nelle Marche**, preparato da una ricerca a cura di **Alessia Giglio**. Ne è nato un documento nel quale gli immigrati hanno espresso il loro pensiero sul peso politico che possono e vorrebbero avere sul territorio.

La serata è stata dedicata alla visione della finale dei Mondiali di Calcio. Anche lo sport può aiutare a creare complicità, amicizia e coesione. Se poi si vince, meglio ancora!

Nella mattinata di **Lunedì 10** luglio si è svolto un "Tavolo delle Regioni" su: Migrazioni e Politiche Regionali, che ha visto i rappresentanti di alcune regioni del centro Italia: **Paolo Mannucci** (Marche), **Anna Maria Dapporto** (Emilia Romagna), **Mahmoud Srouf** (Abruzzo), **Antonietta Bellisari** (Lazio). Ha coordinato **Giancarlo Sagramola**, Vice Presidente della Provincia di Ancona.

Il pomeriggio è stato dedicato al Diritto di voto amministrativo con la presenza di **Fabio Sturani**, Sindaco di Ancona e Responsabile ANCI per l'immigrazione, **Fabrizio Molina**, Associazione Nessun luogo è lontano e di **Maria Luisa Sigillo**, Coordinatrice Nazionale del Comitato Voto e democrazia.

La serata è stata arricchita da Musica spiritual gnawa dell'Algeria con il gruppo **Sidh**.

Martedì 11 luglio lo sguardo si è rivolto alla politica italiana e le migrazioni.

Al Forum hanno partecipato **Enrico Pugliese**, dell'Università degli Studi di Napoli, **Graziano Battistella**, dello Scalabrini International Migration Institute – SIMI, **Fulvio Vassallo Paleologo**, Università di Palermo **Savino Pezzotta**, già Segretario generale CISL. Ha coordinato **P. Bruno Mioli**, Direttore Migrantes – CEI.

A conclusione della mattinata **P. Gabriele Parolin**, Superiore dei Missionari Scalabriniani in Europa e Africa ha consegnato il **Premio Meeting** a **Savino Pezzotta**.

Il pomeriggio è stato dedicato ad un **Laboratorio interculturale** curato dalla Cooperativa Mondo Solidale.

Nella serata migliaia di spettatori hanno partecipato in Piazza del Santuario al Concerto di **Mariella Nava**.

Mercoledì 12 luglio il Meeting, con la collaborazione dalla Fondazione Giovanni Agnelli di Torino e dell'ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità) di Milano ha rivolto la sua attenzione alla politica europea delle migrazioni. C'è stata la partecipazione di vari studiosi ed esperti, come **Marco Demarie, Laura Zanfrini, Giovanni Giulio Valtolina, Daniele Cologna, Maddalena Tirabassi, Stefano Molina** che si sono confrontati nella mattinata sul caso tedesco con **Steffen Angenendt**, del German Council on Foreign Relations, DGAP, Berlino, e nel pomeriggio, sulla situazione in Spagna, con **Joaquin Arango**, dell'Universidad Complutense di Madrid.

Il Meeting si è concluso con un coinvolgente Concerto serale con i **Stars Gospel and Spirituals**

Le **Mostre** del 9° Meeting sono state cinque. Presso il Bastione Sangallo la mostra plurisensoriale "Le radici e le ali" di **Valentina Mendicelli**; "Madonne di pietra" di **Natalia Gasparucci** e "Quadri di sabbia" di **Luzamba Musiri Zemba**. Presso la Sala Mostre Comunale in Corso Boccacini la mostra fotografica "Gente d'Indonesia" di **Giuseppe Soverchia** e "La mia terra verticale", opere di **Giovanni Morgese**.

La realizzazione del nono Meeting di Loreto è stata possibile grazie alla collaborazione degli **Enti Pubblici e sponsor**, che ancora una volta hanno dimostrato sensibilità e interesse. Un vivo ringraziamento va anche ai numerosi **collaboratori e volontari**, giovani e adulti, provenienti da varie parti d'Europa, che con la loro generosità e convinzione, hanno contribuito alla riuscita di questa settimana di incontri e di solidarietà, dando così un messaggio di convivenza multiculturale, valido sia per la società civile che politica.

Ancora una volta, la partecipazione attenta dei numerosi convegnisti, spettatori e visitatori degli stand e delle mostre, la qualità dei contenuti, la risonanza sempre crescente riscontrata nei media (basti vedere la voluminosa Rassegna Stampa) e molti altri elementi, fanno considerare positivo questo evento che, com'è stato ribadito più volte, è divenuto un punto di riferimento nel dibattito delle tematiche migratorie.

P. Gianni Borin
Direttore 9° MIM

SALUTI

MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA GIORGIO NAPOLITANO

In occasione dell'apertura a Loreto del IX Meeting Internazionale sulle Migrazioni, il Capo dello Stato ha inviato il seguente telegramma:

“In occasione del nono meeting internazionale sul tema “il peso politico dei migranti – una democrazia di tutti e per tutti”, il Presidente della Repubblica esprime apprezzamento per la rilevanza civile dell'evento e per l'impegno profuso per la sua organizzazione. Il complesso fenomeno dell'immigrazione esige una riflessione attenta e consapevole affinché la coesistenza dei popoli e culture diverse diventi fonte di arricchimento e di crescita, nel segno del multiculturalismo, della solidarietà e dell'accoglienza.

Con questo spirito il Capo dello Stato invia agli organizzatori ed a tutti i partecipanti un cordiale saluto augurale, cui unisco il mio personale.

Donato Marra
Segretario Generale Presidenza della Repubblica

Moreno Pieroni

Sindaco di Loreto

Buonasera a tutti.

Sono veramente felice di poter, ancora una volta, condividere insieme a voi l'inaugurazione di questo nono Meeting Internazionale sulle Migrazioni.

Saluto con piacere tutte le autorità religiose presenti, in particolar modo S.E. Mons. Gianni Danzi che è sempre attento e sensibile alle importanti manifestazioni che coinvolgono questa nostra città, riconosciuta nel mondo come città della pace e della solidarietà, e quindi credo che la vostra presenza qui oggi dimostra l'importanza dell'impegno di Loreto rispetto a tematiche così importanti.

Ringrazio altresì tutte le autorità civili e militari per la presenza e la vicinanza dimostrata a questo appuntamento.

Ma un ringraziamento speciale va a tutti i volontari presenti, la vera anima del Meeting, che con il loro entusiasmo permettono lo svolgimento di questo evento di portata nazionale, non solo coinvolgendo la città di Loreto, ma anche facendo partecipi grandi nomi della politica, del mondo del lavoro e dell'opinione pubblica italiana.

Un grazie particolare va anche alla stampa che permette la diffusione delle idee e dei valori discussi al meeting permettendone così anche la crescita e la valenza politica e sociale.

In 8 anni di storia, il Meeting ha portato un grande contributo alla dialettica nazionale rispetto alle problematiche legate al mondo delle migrazioni. In questa nona edizione si discuterà di un tema molto attuale, anche rispetto al recente cambio del governo nazionale. Sulla scia dei precedenti, sicuramente anche questo Meeting darà un grande impulso al dibattito nazionale in materia.

In chiusura, il grazie più grande va ai Missionari Scalabriniani, il grande motore del Meeting, che oltre a continuare a credere nel Meeting e nella città di Loreto, seguitano a coniugare, ovunque essi si trovino nel mondo, le esigenze della società con le problematiche migratorie presenti in ogni nazione.

Un saluto a tutti voi con la certezza che questi saranno giorni di grande riflessione.

Mons. Gianni Danzi

Arcivescovo di Loreto

Io credo che una delle esperienze fondamentali che abbiamo fatto e stiamo facendo nell'incontro con Cristo vivo e presente nella sua Chiesa è la risposta che da questo incontro è data al bisogno dell'uomo. Ogni volta che ognuno di noi guarda alla persona in un modo riduttivo sempre opera sulla persona una violenza e una strumentalizzazione. Vuoi che questo avvenga in ragione dell'economia, vuoi in ragione della politica o vuoi in ragione del riemergere di ideologie che apparivano ormai morte e che, comunque, sono una violenza sull'uomo. In questo c'è una consonanza grande dell'esperienza della fede, dell'esperienza cristiana con ogni esperienza umana vera, perché ogni esperienza umana vera non può non tendere a una risposta globale e particolare all'uomo. Ecco allora tutto uno spazio di laboriosità che è chiesta ad ognuno di noi. Il mettere in atto delle convivenze, dentro le quali questa esperienza di risposta al bisogno dell'uomo, diventano esperienza per l'uomo stesso e non demandare ad altri ciò che altri devono solo venire in un modo supplente nel realizzare questa dimensione di risposta al bisogno che l'uomo ha. Questo per dare alla politica la vera luce, affinché tutte le esperienze di base, di comunione, di socialità nuova, possano trovarvi la loro più grande esplicazione. Come citai nelle mie righe inserite nel numero unico che accompagna il Meeting, a me ha colpito molto quando Papa Benedetto XVI andò in Polonia e andò a visitare il campo di Auschwitz e Birchenau. Gli si avvicinò un giornalista e gli chiese: "Come si sente lei, tedesco, ad Auschwitz, dove i tedeschi furono i fautori del disastro umano che qui si è consumato?". Papa Ratzinger rispose: "Sono soprattutto cattolico e dobbiamo imparare che le nostre nazionalità sono sempre inserite, relativizzate e collegate nel grande insieme della dimensione cattolica".

Se noi nella storia di questi 2000 anni non avessimo posto nel dimenticatoio questa verità forse anche il migrante oggi avrebbe una capacità di essere accolto tra di noi molto di più di quello che in realtà lo è.

Grazie.

Luigi Minardi

Presidente del Consiglio Regionale delle Marche

Grazie e buonasera a tutti.

Io porto con piacere il saluto a questa nona edizione del Meeting a cui sono particolarmente affezionato.

E' vero che ho seguito con una certa costanza i lavori che venivano proposti a Loreto e vorrei portare non soltanto un contributo, ma una proposta di lavoro, una sorta di offerta di collaborazione, perché colgo nell'edizione di quest'anno una ulteriore apertura alla collaborazione da parte degli organizzatori in quanto il contributo della Fondazione ISMU di Milano e il contributo della Fondazione Giovanni Agnelli di Torino ad organizzare la giornata europea del 12 luglio, mi pare possa essere significativo di una continua e costante ricerca di collaborazione, di apertura, di comprensione che va assolutamente apprezzata, stimolata e accompagnata.

Vengo alla proposta. Il Consiglio Regionale, sui temi dell'immigrazione, lavora in collaborazione con il Laboratorio *La Polis* di Urbino, diretto da qualche anno dal Prof. Ilvo Diamanti. Io credo che i lavori del Laboratorio *La Polis* che per il Consiglio Regionale elabora un atlante che aggiorna sistematicamente possono essere meglio valorizzati se inseriamo la città di Loreto in un circuito un po' più grande, nel senso che entrambi possono valorizzarsi e fare in modo che la città mariana possa essere la sede di un osservatorio sull'immigrazione marchigiana e possa essere quindi il luogo nel quale la ricerca scientifica, ma anche la presenza associativa possano convergere, analizzare meglio il fenomeno, comprenderlo meglio, metterlo a disposizione degli amministratori locali i quali, in gran parte, sono coloro che si fanno carico delle politiche di integrazione nel nostro territorio. E le politiche di integrazione sono più efficaci se sono il risultato di una comprensione scientifica delle dinamiche che avvengono nel nostro territorio e anche, ovviamente, dell'esperienza pratica e concreta di chi tutti i giorni opera e sta in frontiera. Per cui si potrebbe far diventare la città di Loreto un vero e proprio laboratorio e un vero e proprio osservatorio.

Mi pare di cogliere anche nei temi di questa edizione un'altra volontà che fa di Loreto un luogo particolare. Perché non fare della città di Loreto un luogo in cui le varie confessioni religiose possano dialogare e possano anche misurarsi, trovare punti di convergenza ed ascoltarsi. Perché non fare di Loreto una città in cui si misura il pensiero dal punto di vista religioso e dal punto di vista del confronto tra le varie culture? E studiare l'immigrazione, l'integrazione ci porta appunto in questa direzione, ovvero a valorizzare le potenzialità di una città come Loreto.

Ultima osservazione, non mi tiro indietro da una considerazione: il tema del meeting di quest'anno - "Il peso politico dei migranti. Per una democrazia di tutti e per tutti" - e voglio fare una considerazione da Presidente del Consiglio Regionale delle Marche, cioè di un'assemblea. Devo dirvi che ho lavorato questi anni al tema della democrazia e vorrei che questo tema fosse esplorato a 360° perché è vero che gli immigrati sono un pezzo di popolazione che sta ai margini, che sta in periferia rispetto al circuito democratico. Ma attenzione a non smarrire la consapevolezza che la nostra democrazia rappresentativa è in crisi in tutto l'occidente e lascia fuori dalla partecipazione non soltanto questa parte importante

della popolazione che ha deciso di giocare le sue chance di vita fuori dai luoghi di origine, lascia fuori dalla partecipazione sempre più ampie fette di popolazione che non ha gli strumenti culturali e anche economici, e non è il voto in quanto tale l'elemento che caratterizza esclusivamente un diritto pienamente esercitato.

Da questo punto di vista credo che tutti noi siamo impegnati a costruire una democrazia dalle forme nuove che sia meno esclusiva e più inclusiva, e allora in questo percorso riusciremo a trovare la soluzione anche ai temi che sottendono quel titolo, bellissimo, del nono meeting per il quale ringrazio gli ideatori, gli organizzatori e tutti quanti coloro che ci hanno messo un grande lavoro, come sempre, con grande competenza e professionalità. Grazie.

Enzo Giancarli

Presidente della Provincia di Ancona

Un cordiale saluto a tutte, a tutti, un saluto alle autorità civili, militari, religiose, al Vescovo di Loreto. Un saluto particolare al sindaco di Loreto Moreno Pieroni, un grazie ai Padri Scalabriniani, a P.Isaia Birollo, a P. Beniamino Rossi, a P. Gianni Borin.

Vorrei partire dalla proposta che ha fatto poco fa il Presidente Minardi, quella di un laboratorio/osservatorio sull'immigrazione, che sia anche un momento di confronto tra le religioni. Ringrazio il Presidente per questa proposta non soltanto perché viene avanzata a Loreto, nella nostra provincia, nella nostra regione, ma perché credo che questa sia una città particolare. Loreto è uno dei simboli della spiritualità mondiale ed è, come la definiva Giovanni Paolo II, il Santuario dei giovani d'Europa. Ed anche per questo motivo, in questa città può avvenire il confronto proposto da Minardi.

Ringrazio anche per l'organizzazione di questo Meeting, giunto alla sua nona edizione, che sarà sicuramente un'ulteriore tappa nel percorso di riflessione sul tema delle migrazioni. Quest'anno il tema del meeting "Il peso politico dei migranti. Per una democrazia di tutti e per tutti" innesca una riflessione che considero di estremo interesse per le comunità, per i cittadini e di massimo impegno per le istituzioni. Quali reali diritti di cittadinanza e quale agibilità democratica il nostro Paese è in grado di garantire ai nuovi cittadini provenienti dal mondo? Il dibattito politico recente ha corso più volte il rischio di indirizzarsi verso un errore di prospettiva, quello che tende a vedere separati i diritti sociali da quelli politici; in questo caso, infatti, l'esito rispetto alla domanda di cittadinanza attiva rischia di essere sterile.

Io non credo che si possa pensare ad un'Europa fortezza che difenda a spada tratta le sue ricchezze e il suo sapere, e penso a quello che è successo meno di un anno fa a Ceuta e Melilla, l'enclave spagnola in territorio marocchino, dove c'è stata un'eclatante azione di forza sui migranti, ma che si debba pensare ad un'Italia e un'Europa che siano faro e motore di sviluppo economico e sociale per il Mediterraneo, per i Balcani, per la Russia, per il mondo. Per queste sono assurde e anacronistiche le idee di chi vorrebbe fermare il tempo, cancellando dinamiche

naturali come le migrazioni. E credo che non ci possano essere norme che offendono i diritti di persone alla ricerca di una speranza di vita. Non ci possono essere leggi fondate sulle nostre paure, sul nostro egoismo.

Io credo, invece, che l'accoglienza sia un obbligo per chi è già ricco e che, in prospettiva futura, sia necessaria una risposta ai drammi del sud del mondo, che scongiuri il tremendo collasso dei paesi poveri e delle loro misere economie. Di conseguenza ritengo che il nostro compito sia, semmai, quello di esportare il benessere che abbiamo saputo creare e che ci si debba rendere conto che esistono esigenze soprannazionali, che valgono bene una rinuncia o un indebolimento delle vecchie compagini nazionali. Penso quindi che questa Europa politica dei 25 Paesi debba sapersi allargare ad est, alle nuove sfide mondiali e faccia comprendere che la nuova strada va percorsa con decisione. Siamo nel terzo millennio; io credo che questa sarà veramente l'età di una nuova Europa, di un nuovo mondo e quindi di un nuovo e più ricco confronto.

Per rimanere al tema del Meeting vorrei aggiungere che concordo con il fatto che in questi ultimi anni si sia discusso e si siano impegnate energie e progetti per l'emergenza, causata anche da una legislazione che troppo spesso ha formalizzato che il migrante può esistere perché lavoratore, e magari lavoratore utile. Io credo invece che vada affermata la necessità di cogliere un principio fondamentale, quello che vede il migrante come persona, come cittadino. Questo comporta che non si possano separare gli aspetti politici e democratici da quelli sociali; si tratta, infatti, di mettere in piedi un reale progresso democratico di riconoscimento dell'universalità dei diritti sociali e politici: Questo va tradotto in un progetto politico serio; l'Assessore Amagliani ricordava alcune dichiarazioni del Ministro, e ricordava anche alcune prese di posizione delle istituzioni locali. Su questo le Province e i Comuni e le Associazioni Nazionali delle Autonomie si sono impegnati. La proposta di voto per i non italiani è stato solo per un breve periodo al centro della discussione del Parlamento Italiano, a volte ha accompagnato anche il dibattito sull'autonomia statutaria delle Regioni; ora deve ritornare al centro dell'agenda politica, questo nuovo Parlamento deve accogliere le nostre indicazioni, le indicazioni del mondo delle autonomie, ma anche quelle che vengono dall'associazionismo, quelle che vengono da iniziative che incidono profondamente come questa che si sta svolgendo in questi giorni a Loreto.

In questo c'è sicuramente un profilo di civiltà del nostro paese, la sua capacità di mantenere la cultura del diritto e del valore della persona, c'è nell'accesso ai diritti di cittadinanza e inteso come sfida politica e culturale, come modello di democrazia e libertà. Su questo si deve insistere, anche per far crescere la proposta. In questo è utile anche individuare una sede fondata sul confronto, che rifiuti assunzioni universalistiche quale può essere il laboratorio che è stato suggerito. Le integrazioni vanno fatte nella diversità, mentre l'universalità è nei diritti; per questo dobbiamo cogliere questa richiesta, questo bisogno di cambiamento, questo dialogo sul modello di società, sull'idea di bene comune. Oltre a metterli al centro dell'agenda politica, dobbiamo recuperare anche alla politica la sua matrice originaria, quella profondamente etica, e quindi la capacità di saper agire per il bene comune, rispetto ai diritti, di uguaglianza, di dignità della persona, di cittadinanza, ma anche rispetto alle opportunità, ai saperi, all'innovazione, alla ricerca, alla sostenibilità, al capitale umano, al benessere, all'etica pubblica. C'è bisogno di saper redistribuire la ricchezza e quindi di un impegno sociale, di un'idea

di uguaglianza. C'è bisogno di un'idea di solidarietà, non solo come carità, ma come responsabilità degli uni verso gli altri e di tutti verso la comunità delle donne e degli uomini. Io credo che solo su una visione che sia centrata sul rispetto della persona possiamo costruire non soltanto un'Europa aperta, ma sicuramente anche un mondo migliore.

Marco Amagliani

Assessore regionale all'immigrazione

Buonasera a tutti.

Vorrei ringraziarvi per questo invito in modo non retorico. Sono qui in rappresentanza della giunta regionale in sostituzione del Presidente Gian Mario Spacca, e in qualità di Assessore Regionale all'Immigrazione. Ho detto "in modo non retorico" perché vengo qui a Loreto per la seconda volta. L'anno scorso fu la prima e il Meeting fu uno dei miei primissimi impegni da Assessore. Ebbi modo in quell'occasione di conoscere i collaboratori del mio ufficio, e poi ebbi modo di conoscere alcuni degli organizzatori e operatori intervenuti al Meeting. Fu un confronto proficuo perché io partivo da quelle che erano le mie esperienze personali e cercavo di dare le risposte che venivano dal mio mondo, dalla mia cultura, dal mio modo di vedere le cose. Poi, sono arrivato qui, mi sono confrontato con diversi punti di vista: quello religioso, quello socio-economico, quello amministrativo. Ti rendi conto in questo modo che la tua visione del mondo, e non potrebbe essere diversamente, è parziale.

La nostra Regione, ad esempio, si interessa di questa materia attraverso una legge regionale più o meno giovane, la Legge 2/98, con la quale si è costituita la Consulta Regionale dell'Immigrazione. Ci sembrava quello il momento in cui la Consulta potesse dare una serie di risposte all'altezza della situazione. Io ho avuto modo di verificare, e non lo dico come una critica, ma come presa d'atto della difficoltà di rapporti dovuti alla multi-etnicità e alla conseguente difficoltà di ragionare su alcune politiche che dovrebbero essere le più interessanti per i migranti arrivati nella nostra regione. Così come in Europa, così anche nelle Marche il fenomeno migratorio è aumentato in modo esponenziale in poco tempo: eravamo al 2,5% di presenza straniera nel 2000, oggi siamo arrivati 5,7%. La velocità con cui questo fenomeno cresce pone a noi problemi di non poco conto ai quali è difficile dare una risposta. Il più delle volte si pensa che la risposta non possa che essere finanziaria, e da questo punto di vista è del tutto evidente che le risorse che il bilancio regionale mette a disposizione sono negli ambiti sociali affinché i comuni possano corrispondere in qualche modo ai bisogni di questa popolazione, ma devo dire, e me ne rendo conto affrontando la questione tutti i giorni, che sono del tutto insufficienti. Anche se aumentassimo dieci volte tanto quel budget saremo comunque di fronte ad una impossibilità di corrispondere ai bisogni veri ed essenziali di questa parte della popolazione e, quindi, io mi sono fatto un'idea che sì, è utile aumentare le risorse, e lo faremo, ma lo sforzo più grande da fare sarà quello culturale, cioè dobbiamo fare in modo che cresca

sempre più tra la gente la consapevolezza di dover rapportarsi, con questa fascia della popolazione, in modo paritario. E proprio da questo punto di vista c'è un impegno particolare, che forse ha bisogno di meno risorse di quanto non si creda, che deve partire innanzitutto dalla scuola in modo da fare un lavoro specifico e quindi serve un finanziamento mirato a quelle iniziative che portino ad un processo integrativo vero di cui c'è assolutamente bisogno. E allora io faccio un plauso, anzi due, a questa nostra Regione, perché non posso non prendere atto con grande soddisfazione che, ad esempio, il 4° Rapporto del CNEL mette la nostra Regione al secondo posto in Italia dopo il Veneto per processi di integrazione nei confronti del popolo dei migranti. Così come sono felice che il Consiglio Regionale della scorsa legislatura abbia votato un ordine del giorno in cui si dice in maniera chiara che in questa regione non è possibile verificare la costruzione dei famosi CPT, i centri di permanenza temporanea per i migranti, in quanto secondo i CPT sono una violazione amministrativa perché chi viene rinchiuso in questi centri, che alle volte sono lager, non gli si può restringere la libertà personale. Io credo che dovremmo trovare altre forme perché ovunque, questa formula, è stata messa in essere in qualsiasi parte del territorio italiano come restrizione della libertà personale. Non è questo il modo di corrispondere alle esigenze e ai bisogni di questa parte della popolazione. Non è un caso che il Veneto sia il primo nella classifica CNEL. Il Veneto ha "usato" questa parte della cittadinanza dandole un'opportunità, facendola lavorare, facendola diventare manodopera. A questo punto è evidente che ad un "utilizzo" concreto non possa non corrispondere un riconoscimento dei bisogni essenziali, naturali per tutti i cittadini. Io credo che anche noi dovremmo continuare su questa strada e siccome nemmeno io voglio fuggire dal tema di fondo che caratterizza il 9° Meeting Internazionale sulle Migrazioni che si svolge qui a Loreto che tratta della democrazia rivolta alle politiche migratorie, perché non anche qui non posso non riconoscere all'ANCI regionale, al suo presidente, al Comune di Ancona, il farsi carico della necessità e della possibilità che nel riconoscimento vero dei diritti ci sia il riconoscimento essenziale del diritto al voto, ovvero il diritto di decidere, sul piano amministrativo e politico, del proprio destino e del proprio futuro. Io credo che bisogna continuare il processo di regolarizzazione, per questo il Ministro Ferrero ha già stanziato una cifra nella "manovrina", perché è inaccettabile continuare a vedere file di gente fuori dagli uffici in attesa dei documenti per la regolarizzazione quando tanti di loro già sanno che sarà impossibile farcela: questo è un segno di inciviltà.

Grazie

P. Isaia Birollo,

Superiore Generale dei Missionari Scalabriniani

E' un piacere per me rivolgere un cordiale saluto alle autorità militari, civili e religiose e a tutti voi qui presenti, a nome dei missionari scalabriniani sparsi per il mondo, in 29 paesi, impegnati nella missione a favore degli emigranti e rifugiati che hanno ricevuto in eredità dal fondatore Beato Giovanni Battista Scalabrini.

Pensando al tema di questo Meeting desidero condividere con voi un paragrafo preso da una lettera aperta scritta da Scalabrini nel 1888 nell'imminenza della discussione alla Camera di una proposta di legge sull'emigrazione. *"L'importanza di una legge – scrisse Scalabrini – non è tanto di essere liberale quanto di essere buona, e buona per me non è la legge più larga bensì quella che è basata sulla giustizia e meglio provvede ai bisogni per cui è stata fatta."* E per quanto riguarda il modo in cui si deve impostare la legge che ha lo scopo di regolarizzare l'emigrazione, Scalabrini afferma di essere contrario a restrizioni generalizzate perché le considera inutili, ingiuste e dannose: inutili perché non raggiungerebbero mai lo scopo di fermare le migrazioni, ingiuste perché impedirebbero l'esercizio di un diritto naturale e dannose perché obbligherebbero gli emigranti a cercare altre vie cadendo più facilmente nelle mani dei mercanti di carne umana.

Guidati dal carisma del fondatore, i Missionari Scalabriniani, nei quasi 119 anni della loro storia, si sono impegnati e continuano a impegnarsi in una grande varietà di iniziative per essere a servizio della missione per i migranti.

Tenendo presente il tema di questo Meeting, vorrei ricordare alcune linee strategiche seguite dagli Scalabriniani. Gli Scalabriniani cercano di realizzare una lettura interdisciplinare attualizzata delle migrazioni nelle sue varie dimensioni e componenti, nelle sue problematiche e nelle sue potenzialità, dove i migranti sono spesso vittime, ma dove sono anche capaci di offrire un contributo positivo alla società che li accoglie; una lettura, in cui le migrazioni sono analizzate come il risultato delle asimmetrie sociali ed economiche, ma anche come denuncia di un ordine mondiale ingiusto. Gli Scalabriniani cercano di promuovere la giustizia, il riconoscimento e la difesa della dignità dei diritti dei migranti a partire dal diritto a restare nella loro patria e dal diritto a cercare una terra che dia loro il pane. L'attenzione specifica alla protezione dei diritti dei migranti e la loro promozione umana è condotta attraverso il lavoro di *lobbying*, *di advocacy* e di coscientizzazione che viene fatto in vari tipi di apostolato e anche attraverso organizzazioni non governative. Da tempo operano nella congregazione scalabriniana i centri di studio e di ricerca sulle migrazioni e sulla pastorale migratoria. Il loro ruolo si qualifica per l'analisi della realtà migratoria e delle sue tendenze, l'identificazione di problematiche specifiche che necessitano attenzione, il dialogo con altri istituti accademici, la diffusione della ricerca e lo stimolo al dibattito, in particolare in vista del miglioramento delle politiche migratorie per una gestione delle migrazioni più rispettosa della dignità dei migranti.

Al saluto iniziale che vi ho rivolto aggiungo anche l'augurio che questa nona edizione del meeting internazionale raggiunga in pieno l'obiettivo di promuovere una riflessione, come dice questo Numero Unico, pacata e allo stesso tempo approfondita sul tema del peso politico dei migranti che con il trascorrere dei giorni sta diventando sempre più di attualità qui in Italia e in tutta l'Europa.

RELAZIONE INTRODUTTIVA

Alcune riflessioni introduttive per una politica della società “reale”.

P. Beniamino Rossi

Presidente ASCS – Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione allo Sviluppo

Introduzione

Le migrazioni di massa, esplose nel secolo XIX all'inizio della *rivoluzione industriale*, che hanno visto coinvolto come punto di partenza l'Europa e come punto di arrivo le Americhe, ed in parte i territori coloniali, si inseriscono nel grande fenomeno sociale, politico e culturale che ha portato alla nascita ed al consolidamento di quella che Z. Bauman chiama la “*modernità solida*”. E' in questo quadro storico e nel momento ideologico della nascita dello Stato – Nazione che è stata vista, letta e gestita la grande emigrazione di massa, soprattutto negli USA, il Paese che maggiormente ha riflettuto sul fenomeno, visto che gli Usa sono nati come nazione proprio dall'apporto dell'immigrazione.

Le letture sociologiche e le soluzioni politiche elaborate dalle società occidentali implicate nel fenomeno dell'immigrazione, ne sono un conseguenza: per salvaguardare l'unità dello Stato Nazione sono prevalse teorie e prassi politiche di “assimilazione”.

Nella nostra epoca di globalizzazione, l'epoca della “*modernità liquida*”, sempre per usare la terminologia di Z. Bauman, e della crisi dello Stato – Nazione, il fenomeno migratorio è diventato planetario e mondializzato. Nel giro di pochi decenni i flussi migratori stanno coinvolgendo ormai duecento milioni di persone e stanno interessando tutti i Paesi del nostro pianeta: tutti i Paesi del mondo, infatti, sono implicati nelle migrazioni o come Paesi di emigrazione o come Paesi di immigrazione o come Paesi misti (di emigrazione e di immigrazione). In questo nuovo contesto emerge ovunque una nuova sfida politica: la “*democrazia culturale*”, per usare uno schema molto caro a P. Antonio Perotti.

Le letture sociologiche e le soluzioni politiche si concentrano, a partire dagli anni '60 del XX secolo, sul “multiculturalismo”. Appare superata la visione assimilazionista e, alla ricerca della coesione sociale di società multiculturali di fatto, si punta sulla ricerca e sull'attuazione di politiche che mettono in primo piano le diversità etnico culturali, sia per promuoverle che per combatterle.

In questa relazione introduttiva, vorrei accennare al dibattito attuale all'inizio del terzo millennio.

Premetto che questa analisi ha una specie di “peccato originale”: vedere e leggere i fenomeni a partire dall'occidente e, sostanzialmente, dal punto di vista dei Paesi di immigrazione. Si tratta di un limite storico e culturale, la visione eurocentrica o, comunque, occidentale, che non è solo mio personale, ma è un po' di gran parte

della riflessione e della produzione letteraria sull'argomento, visto che essa è stata ed è pensata e prodotta principalmente a partire dalla società liberale occidentale.

1. Cambiamento di prospettiva nella riflessione sulle migrazioni

Il mito del "melting-pot", secondo il quale doveva nascere una cultura americana nuova, che si era trascinato per decenni, entra definitivamente in crisi nell'immediato dopoguerra quando si rendono evidenti le scollature della società americana.

La rivoluzione dei diritti civili degli anni '60 nasce dalla presa di coscienza di uno stridente paradosso: la convivenza dell'ideale americano di uguaglianza con la pratica della discriminazione di una consistente minoranza di americani. L'intera nazione è costretta a riconoscere che, contrariamente a quanto affermava l'ideologia nazionale, non tutti gli americani avevano accesso alle stesse opportunità.

Così, come sottolinea David Goldberg, al modello "assimilazionista" subentra nel dibattito culturale americano il modello "integrazioneista". Sull'onda del movimento per i diritti civili, soprattutto per la popolazione afro-americana, vengono attribuiti spazi di autonomia a gruppi etnici che ottengono progressivamente il diritto alla differenza ed il riconoscimento della loro identità, anche se tale diritto risulta limitato ed applicabile soltanto nei limiti dello loro enclave. È la stagione della "ethnicity": la "rinascita etnica" investe anche i discendenti degli immigrati europei che sembravano risultare già integrati, rinascita tanto più sorprendente in quanto interessava gruppi che non subivano discriminazioni per la loro origine.

Nella società americana permane al centro dello spazio socio-culturale la monocultura bianca, nei cui confini, però, vengono incluse, anche se in posizione marginale, altre forme culturali.

Il multiculturalismo economico, che si sta diffondendo attraverso la globalizzazione, propone una gestione pragmatica delle differenze etniche e culturali, che vengono all'inizio sfruttate come argomento promozionale con la produzione di prodotti adatti al gruppo stesso: è quello che David Goldfeld chiama "modello commerciale".

Ma dallo sfruttamento commerciale si deve passare ad una riflessione più approfondita della convivenza delle differenze in una società, come quella americana, che sta conoscendo una nuova ondata migratoria molto consistente che proviene in gran parte dall'America latina ed ispana, che presenta, sotto vari aspetti, una maggior distanza culturale rispetto alle tradizionali immigrazioni dal ceppo europeo.

D'altronde anche in Europa accanto all'emigrazione di manodopera intraeuropea, inizia un'immigrazione sempre più consistente di gruppi di provenienza extraeuropea o, come viene chiamata, extracomunitaria.

Come nota Bruno Murer, "è stato come se fino ad allora non si fossero atti davvero i conti con la "vera" diversità". Di fronte a questa differenza l'integrazione, intesa in modo tradizionale, non funzionava più. Le nuove componenti della società derivanti dall'immigrazione sembravano non adattarsi neppure gradualmente alla cultura ed alla popolazione maggioritaria, contraddicendo al principio della componente tempo nel processo di

assimilazione e di integrazione: i nuovi gruppi etnici, sembravano rivendicare la loro diversità proprio con il passare del tempo, quasi consolidassero la loro identità etnica.

2. La politica europea d'immigrazione nell'immediato dopoguerra

Alla fine della seconda guerra mondiale l'Europa è confrontata con un complesso programma di ricostruzione: il nazismo prima e la guerra avevano prodotto oltre quaranta milioni di morti (sei milioni circa nei campi di sterminio nazisti, cinque milioni di soldati tedeschi morti in guerra, venti milioni di russi, due milioni di polacchi, tre milioni di civili tedeschi...) e aveva raso al suolo intere città, soprattutto in Germania. Alla ricostruzione demografica e materiale è da aggiungere la ricostruzione politica, sociale, culturale e "spirituale" dell'Europa.

Le migrazioni entrano in modo strutturale nella ricostruzione materiale dell'Europa, anche se di fatto sono rimasti volutamente esclusi dalla ricostruzione politica, sociale e culturale europea.

Lo scenario generale delle migrazioni in Europa presenta due caratteristiche peculiari:

- Nell'immediato dopo guerra per oltre venti anni l'Europa migratoria rimane divisa in due parti: il Sud dell'Europa mediterranea è costituita da una serie di Paesi (Portogallo, Spagna, Italia e Grecia) che costituiscono il serbatoio europeo di manodopera per i Paesi maggiormente industrializzati del Nord Europa (Francia, Benelux, Svizzera, Inghilterra, Germania). Questa divisione di ruoli, regolamentata tra l'altro a partire dal Trattato di Roma nella nuova entità commerciale e politica unitaria del Mercato Europeo Comune (MEC) che si organizza e consolida negli anni '50 e '60, diventa sempre più tenue: a partire dagli anni '70, anche i Paesi del Sud Europa entrano nella categoria dei Paesi di immigrazione.
- I flussi migratori sono caratterizzati dalla temporaneità e da una forte rotazione, soprattutto nell'immediato dopo guerra (in Svizzera dal 1946 al 1964 si registra la presenza a rotazione di quasi 2 milioni di lavoratori italiani). Sembra, a prima vista che si continui, sotto molti aspetti, la tradizione migratoria della fine '800 ed inizio '900. Fin dall'inizio, però, si percepisce che la tipologia di un'immigrazione formata soltanto da una manodopera funzionale ai mercati nazionali del lavoro sia piuttosto una scelta politica: si vuole confermare un mito, che non corrisponde alla realtà per precisi motivi di sfruttamento economico dei migranti e per precisi scopi di politica interna.

Propongo alcuni cenni schematici sui flussi migratori nei vari Paesi europei:

- Nel 1945 -1946 vengono trasportati dagli ex territori del Reich 6 milioni di persone nei nuovi territori della Repubblica Federale Tedesca e 3 milioni nei territori della Repubblica Democratica Tedesca. Ad essi si aggiungeranno, almeno altri 6,5 milioni dal 1946 al 1967 di fuorusciti dai Paesi del Patto di Varsavia, che trovano lavoro e residenza nella RFT. Il piano di ricostruzione industriale, anche grazie agli investimenti del piano

Marshal, portano la Germania ad intraprendere i primi contratti di immigrazione con vari Paesi europei e non già a partire dalla metà degli anni '50 ed inizio anni '60. Ma già alla fine degli anni '60 si assiste alla prima razionalizzazione industriale che porterà a differenziare il richiamo di immigrati sempre meno protetti, come gli iugoslavi ed i Turchi.

- La Svizzera, grazie al suo apparato produttivo non toccato dalle distruzioni belliche, diventa il centro di smistamento finanziario e della produzione industriale, con il rilancio delle grandi opere legate ai trasporti. La presenza della manodopera immigrata, con una forte componente stagionale (che è regolata da un apposito statuto) aumenta in modo esponenziale durante gli anni '50 e '60, quando, accanto alla maggioranza dei lavoratori immigrati costituita dagli italiani si affianca la componente degli immigrati spagnoli. Già alla fine degli anni '60 la Svizzera inizia una riconversione industriale ed una razionalizzazione, visto la concorrenza continentale dell'Europa in fase avanzata di ricostruzione, lanciando sul mercato mondiale alcuni prodotti di qualità, ma soprattutto le proprie imprese multinazionali e le sue strutture bancarie e finanziarie. All'inizio degli anni '70, con il sorgere di iniziative popolari xenofobe, inizia una contrazione dei flussi migratori da una parte ed una diversificazione delle provenienze (immigrazione portoghese, iugoslava e turca).
- L'immigrazione italiana in Belgio si concentra nell'immediato dopoguerra soprattutto nel bacino carbonifero (il famoso accordo sullo scambio di manodopera italiana con i prodotti carboniferi belgi). Già alla fine degli anni '50 ed inizio anni '60 la produzione carbonifera belga entra in crisi e provoca il blocco dell'immigrazione italiana.
- In Francia, nell'immediato dopoguerra, assistiamo ad una forte immigrazione italiana, che viene ben presto integrata, succeduta da un'altra ondata migratoria portoghese alla fine degli anni '60 ed inizio anni '70, che raggiungerà quasi 1 milione di presenze, per lo più clandestine. La decolonizzazione e la politica francese verso i territori d'oltremare, porta durante gli anni '60 all'ingresso di forti flussi migratori in particolare dalle sponde sud del Mediterraneo (i territori coloniali francesi del Magreb).
- Nel Regno Unito, oltre ad un'immigrazione europea ed italiana in particolare, che rimane comunque numericamente contenuta, la presenza più massiccia di immigrati è costituita dai "colorati" provenienti principalmente dall'Asia. Si tratta di un flusso migratorio consistente (valutato ad oltre 3 milioni di presenze nel corso dei venti anni successivi alla seconda guerra) strettamente collegato alla decolonizzazione degli anni '60. Gli immigrati colorati godono di uno statuto particolare di cittadinanza, grazie alla loro appartenenza ai Paesi del Commonwealth.

Fino agli anni '70, all'epoca della crisi energetica, che impone un cambiamento alle politiche di sviluppo europee, le politiche migratorie in Europa sono legate e condizionate da stereotipi e da impostazioni di tipo ideologico.

In effetti, si ha l'impressione di un sostanziale ritardo delle politiche migratorie nei confronti della "realtà" europea ed in particolare nei confronti delle trasformazioni e dei cambiamenti in atto in Europa: esse rappresentano quasi il freno giuridico ed istituzionale ed il contrasto messi in atto dagli Stati – Nazione che non vogliono perdere terreno ed affrontare la novità che si sta prospettando.

- Si rimane sostanzialmente debitori alla visione vetero capitalista delle migrazioni temporanee e stagionali dell'epoca ottocentesca: la manodopera immigrata costituisce per la destra liberale la massa di manovra sul mercato del lavoro contro gli aumenti salariali e le rivendicazioni sindacali, lo strumento per ritardare le innovazioni industriali e tecnologiche, ma anche il volano congiunturale per regolamentare il mercato del lavoro dei momenti di crisi o di ripresa. Negli ambienti sindacali e di sinistra la manodopera immigrata viene inizialmente stigmatizzata per la contrapposizione tra massa operaia autoctona e massa operaia immigrata. Successivamente, all'epoca delle prime crisi nel settore estrattivo e siderurgico e della trasformazioni industriali che determinano una nuova geografia umana dei settori di impiego, essa viene teorizzata come la nuova classe operaia, strumento di pressione sindacale e politica.
- Così, gli immigrati nell'immaginario collettivo popolare costituiscono una categoria di persone in forte rotazione, provvisori ed instabili, non inseribili nella vita del territorio e, quindi, socialmente e culturalmente "invisibili". Nella politica e nell'amministrazione, sono relegati esclusivamente agli andamenti del mercato del lavoro e legati in modo funzionale unicamente all'andamento congiunturale dell'economia, anche se possono porre, in alcuni momenti speciali qualche problema di ordine pubblico. Attraverso di loro viene a perpetuarsi la visione ideologica vetero capitalista ed ottocentesca della società, centrata esclusivamente sull'economia nazionale: una specie di "reperto archeologico" mentre stanno nascendo le multinazionali, mentre si stanno accorpando e razionalizzando le imprese, mentre il potere economico costruisce il suo circuito finanziario mondiale.
- Con la costituzione nel 1952 della CECA (Comunità Europea Carbone Acciaio) e con il Trattato di Roma del 1956 con la nascita del MEC (Mercato Europeo Comune, che successivamente si trasformerà nella Unione Europea) viene iniziato in Europa nuova cultura unitaria ed un processo di unificazione economica, sociale e politica. E' la nuova strada per sopperire alla crisi dello Stato – Nazione ottocentesco e per intravedere e ritagliarsi una collocazione ed un ruolo economico e politico all'interno dei due blocchi (il *Grande Scisma*, per usare una terminologia cara a Z. Bauman) che caratterizzavo l'epoca della guerra fredda.
- Mentre parti importanti della sovranità dello Stato – Nazione devono essere cedute alla costituente sovranità sopranazionali, e il controllo dell'economia sta per essere delegata nelle mani di una élite mondiale, si ha come l'impressione che gli Stati vedono nella politica migratoria come una specie di roccaforte contro la dissoluzione in atto della propria sovranità. Così l'applicazione della libera circolazione per la mano d'opera

italiana, all'interno della Comunità Europea viene ritardata di dieci anni (lo stesso si verificherà per la Grecia, la Spagna ed il Portogallo), mentre si continua a mantenere a denti stretti in mano ai singoli Stati – Nazione la regolamentazione dei flussi migratori extracomunitari (e questo anche dopo l'eliminazione delle frontiere interne europee con il trattato di Schengen).

- Il modello assimilazionista era funzionale alla cultura ed alla politica dello Stato – Nazione, che pretendeva di essere l'unico punto di identificazione della società, e, nello stesso tempo era il custode ed il produttore dell'identità unica della nazione. Nel momento della nascita di realtà politiche sopranazionali sembrano rinascere consolidarsi identità regionali, mentre emergono un po' ovunque movimenti culturali e politici che tendono a rinverdire e riproporre i vecchi nazionalismi. Se questo campo "locale" viene occupato dai movimenti xenofobi e regionalisti, a livello nazionale si ha l'impressione che venga utilizzata proprio la politica migratoria come strumento per salvaguardare l'identità nazionale stessa. La politica migratoria, con le sue leggi e le sue disposizioni amministrative circa il controllo dei flussi migratori dall'esterno ed il controllo degli immigrati sul territorio, diventa spesso il ricettacolo di norme e disposizioni discriminatorie: una specie di contenitore di una "xenofobia istituzionale", che riprende e, nello stesso tempo, produce la "xenofobia popolare", al servizio del mantenimento "arcaico" della identità culturale nazionale o locale.

3. Il punto di partenza della riflessione interculturale in Europa

La crisi energetica del 1973 – 1974 determina un po' in tutte le nazioni europee con una forte tradizione immigratoria il blocco delle entrate.

Questa decisione di politica economica negli anni successivi cercherà giustificazioni di politica sociale e si tradurrà in leggi migratorie restrittive ed oppressive: verranno elaborate teorie e miti quali la "opzione zero" applicata alle entrate degli immigrati o la "fortezza Europa" assediata da torme di immigrati "invasori", determinerà sostanzialmente cinque fenomeni strettamente collegati tra di loro:

• La stabilizzazione degli immigrati

Viste le difficoltà economiche, politiche e sociali nei Paesi di origine la maggioranza degli immigrati già presenti nei Paesi di immigrazione cercano di stabilizzarsi, attraverso i ricongiungimenti familiari, la composizione di nuove famiglie, l'inserimento nel territorio.

Il fenomeno della stabilizzazione, iniziato in alcuni Paesi di immigrazione già negli anni '60 si consolida negli anni '70 ed '80. Si contrae in modo molto significativo fino quasi a sparire la categoria classica del "lavoratore immigrato" (maschio e solo) e si costituisce una vera e propria "popolazione immigrata", con un aumento della presenza femminile, la nascita di una seconda generazione dei figli degli immigrati, una diversificazione della presenza economica degli immigrati sul territorio

(presenza di immigrati disoccupati, acquisto di case, terziarizzazione economica degli immigrati).

La presenza degli immigrati si articola in tutta la vita sociale del Paese e diventa sempre più "visibile", con la presenza dei bambini stranieri nelle scuole, la presenza dei giovani stranieri nelle realtà del attività giovanili, l'impatto delle loro tradizioni, usi e costumi nei quartieri e nella vita quotidiana delle città e dei villaggi.

La realtà migratoria, a partire dagli anni '70 presenta, quindi, una discrepanza con la politica migratoria ancora in atto nei singoli Stati. Gli immigrati non possono più essere ridotti e relegati ad una categoria sociale settorializzata in quanto la loro presenza si è diluita nel territorio e nelle dinamiche positive e negative della società locale.

- **L'allargamento dell'immigrazione a tutti i Paesi europei**

In corrispondenza con la chiusura delle frontiere dei Paesi europei di immigrazione si aprono, a partire dalla metà degli anni '70 nuove mete migratorie nei Paesi europei del Sud (la Spagna, l'Italia e la Grecia e, successivamente il Portogallo): il Mediterraneo diventa ben presto una nuova frontiera migratoria, prima ancora dell'esplosione dei flussi dall'Albania e dei Balcani.

La causa principale della nascita di questi nuovi poli di attrazione migratoria è il salto economico qualitativo operato negli anni '50 e '60, che li pone nella necessità di introdurre una manodopera immigrata, ricalcando le situazioni e le motivazioni di vetero capitalismo che erano state utilizzate nell'immediato dopoguerra dai Paesi europei del Nord: la neonata politica migratoria di questi "nuovi" Paesi di immigrazione cerca di copiare i modelli ed i miti ottocenteschi ed in particolare relega da subito gli immigrati nella categoria dei "lavoratori". Inoltre, vengono presi, in modo assolutamente acritico ed automatico gli slogan della opzione zero, della invasione della fortezza Europa, decisamente inadeguati ed inadatti alla novità della situazione.

Anche se non è la causa principale, non si può negare che la chiusura delle frontiere operata dai Paesi del Nord, ha prodotto un dirottamento dei flussi migratori verso il Sud Europa. Le prime correnti migratorie nei "nuovi" Paesi provengono infatti in gran parte dai Paesi situati sulla riva Sud del Mediterraneo, tradizionali fornitori di manodopera per alcuni paesi del Nord Europa.

- **L'aumento dell'immigrazione clandestina**

La chiusura delle frontiere, decisa dai Paesi del Nord Europa, non ha certamente coinciso con uno sviluppo economico, sociale e politico dei Paesi emigratori tale da diminuire i flussi o cambiarne la loro direzione. La pressione emigratoria ha continuato a verificarsi, anche se si è differenziata indirizzandosi in parte verso i Paesi del Sud Europa. A questi flussi di migrazione economica si debbono aggiungere gli sconvolgimenti politici che si sono verificati alla fine degli anni '80 ed inizio degli anni '90 nell'Europa dell'Est (caduta del muro di Berlino) e nei Balcani, ed il perdurare di altri squilibri politici mondiali in Africa ed in Asia.

Da qui l'ingresso "illegale" dei migranti nei vecchi Paesi di immigrazione (vi si opponeva una legge positiva), ma anche nei nuovi Paesi di immigrazione, che risultavano neofiti in questo problema e non erano dotati di leggi positive al riguardo. Basti pensare che in Italia, ad esempio, data la legislazione vigente (accentuata dalla Legge Bossi-Fini), gli immigrati lavoratori non possono entrare in modo legale

D'altronde, dopo i vari processi di ristrutturazione e di riconversione industriale, è venuta comunque a ricrearsi un bisogno di manodopera, soprattutto in particolari nicchie del mercato del lavoro.

Se la Germania, che stava vivendo il processo di riunificazione nazionale, ha assorbito, attraverso particolari invenzioni legislative e nonostante una presenza molto alta di disoccupati, una grande massa di immigrati dall'Est e dal Balcani, valutabile intorno ai 3 milioni di persone, altri Paesi (soprattutto quelli del Sud Europa), in ritardo nei processi di ristrutturazione economica, hanno preferito il mantenimento provvisorio di una stock consistente di immigrati clandestini ed irregolari, utilizzando periodicamente lo strumento della sanatoria o della regolarizzazione. Il provvisorio abbassamento dello stock di immigrati clandestini in questi Paesi è, comunque, destinato a ricrearsi in brevissimo tempo, sia perché in questo fenomeno sono implicate le mafie dei "mercanti di carne umana", sia perché non sono state eliminate e nemmeno attutite le cause che producono i flussi migratori.

- **La nascita di una società pluriculturale**

Il consolidarsi di una vera e propria "popolazione immigrata" ha prodotto la coscienza che tutte le società europee locali risultavano "meticcie", proprio perché non erano omogenee culturalmente nel loro interno. Finché la componente emigrata della società era considerata come provvisoria e di fatto era pensata come "invisibile" il panorama culturale sembrava uniforme ed univoco. Una volta che si prendeva coscienza che la componente immigrata pervadeva in modo visibile il tessuto della società, si è dovuto constatare la presenza di differenze culturali, sociali, religiose, con modelli di comportamento, tradizioni, usi e costumi che non potevano più essere ignorati nella loro diversità.

Evidentemente nei Paesi europei non ci si trovava di fronte ad una società nata e fatta da ondate successive di immigrati, come era il caso degli USA e di altri Paesi come il Canada e l'Australia, Paesi di ampi spazi territoriali, sociali e culturali "vuoti", che erano stati riempiti dai flussi migratori. Anche se l'immigrato aveva dovuto inserirsi nei spazi pieni delle società europee, di fatto la sua sedimentazione ha prodotto un paesaggio umano, sociale, culturale e religioso plurale e diversificato.

Le nostre società "reali" in Europa risultano, così, composite: al loro interno coesistono diversità più o meno consistenti, più o meno conflittuali, facilmente o difficilmente componibili. In questa situazione diventa assurdo insistere sul modello assimilazionista, mentre risulterebbe disastroso dal punto di vista sociale e del convivere civile il modello della giustapposizione delle culture. Il concetto classico di "integrazione" appare anch'esso superato, in quanto si dovrebbe parlare più che di integrazione

in una cultura egemone e maggioritaria, di una “società integrata”, cioè capace di gestire le diversità.

- **Il consolidarsi di una xenofobia culturale**

L'attuale fase della xenofobia, come viene propugnata dai movimenti xenofobi europei, non è più legata alla paura delle concorrenza degli stranieri sul mercato del lavoro o alla paura del diverso in quanto tale. Si insiste piuttosto sulla paura della perdita dell'identità nazionale, quasi fosse un patrimonio chiuso, fisso e forte, che si deve confrontare con altre identità, anch'esse chiuse, fisse e forti: una specie di “sconto delle civiltà” da combattersi a livello locale. L'identità in se stessa è un elemento personale e collettivo in continua trasformazione e una identità risulta veramente forte, se è capace di apertura, di arricchimento e, quindi, di contaminazione. Ci troviamo di fronte ad una mistura dei miti culturali ottocenteschi con i miti identitari nazionali o locali, che risultano una reazione sconsiderata al fenomeno della globalizzazione. In fondo, la pluralità culturale che si è venuta realizzando con l'immigrazione, diventa il banco di prova della capacità delle culture locali ad affrontare i nuovi fenomeni culturali e politici o, come acutamente afferma Z. Bauman una specie di cartina di tornasole della nostra “patologia sociale”. La politica della separazione etnica, invocata dalla cultura xenofoba, ed in particolare della difesa contro l'afflusso di estranei, significa l'avvizzire e lo svilire l'arte del dialogo e del negoziato, la sostituzione delle tecniche della fuga e dell'evasione ai principi del coinvolgimento e dell'impegno reciproco. Partiti politici, movimenti culturali e governi, incapaci di colpire alle radici dell'insicurezza esistenziale e dell'ansia dei cittadini, si rifugiano nel formare e promuovere un fronte contro gli immigrati, che sono la più piena e tangibile incarnazione della diversità. Cavalcando le peggiori paure, si promette di fare il possibile per accorpare il variegato assortimento di individui impauriti e disorientati in un qualcosa di vagamente simile ad una comunità nazionale.

4. **La società pluriculturale europea**

Si possono elencare cinque elementi che sembrano caratterizzare la pluriculturalità delle società europee.

- **La pluriculturalità tipica della civilizzazione del nostro tempo.**

La “identità culturale” europea è il frutto dell'evoluzione delle società industriali occidentali, caratterizzate dai fenomeni della democrazia di massa, della cultura di massa, della società dei consumi, legate alla tecnocratizzazione di un capitalismo avanzato, allo sviluppo dell'urbanizzazione e della cultura urbana, alla privatizzazione dei media e delle nuove tecnologie editoriali, dell'informatizzazione delle comunicazioni, ma anche all'estensione della scolarizzazione obbligatoria, come pure alla privatizzazione del religioso ed alla laicizzazione dello spazio pubblico.

Dall'interazione di questi fenomeni le società hanno perso il carattere di omogeneità e sono diventate pluriculturali: hanno sviluppato un ventaglio d'opinioni filosofiche, morali, politiche e religiose, che hanno lo stesso

diritto di cittadinanza e che hanno la libertà di esprimersi e di diffondersi. Questa pluriculturalità, che impregna radicalmente la nostre società, sta producendo un nuovo concetto di società: alla nozione di “società globale” si sta sostituendo quello di “società nodale”, in quanto gli individui più che appartenere ad un unicum sociale, fanno parte di molteplici “reseaux” che s’incrociano tra di loro e permettono una serie infinita di combinazioni e di commistioni.

- La seconda situazione di **pluriculturalità** è quella **linguistica ed etnica frutto della storia delle singole nazioni**, come risultato del processo, più o meno recente, della formazione storica degli Stati – Nazione. In molti Stati europei si riscontrano una serie di minoranze regionali, linguistiche, etniche e nazionali nel loro interno, con le tensioni che queste diversità comportano. In altri casi alcune etnie sono state suddivise tra Stati diversi, anche se esse mantengono la coscienza di un’appartenenza etnica comune e così troviamo in Europa identità etniche a livello sopranazionale. Una presa di coscienza della presenza negli Stati europei delle minoranze “storiche” è di estrema importanza proprio nell’analisi della pluriculturalità che caratterizza le società europee visto che continua la tendenza a voler proporre l’immagine di Stati - Nazioni monolitici, monoculturali e monolinguitici e che i gruppi percepiti come diversi (gli stranieri) sono anche all’origine dei problemi che le diversità suscitano nella società.
- La terza situazione di **pluriculturalità** è **determinata dalla stabilizzazione delle migrazioni economiche e politiche** (rifugiati e profughi) recenti. In questi ultimi anni si sono sviluppati altri gruppi minoritari per lingua e cultura, che insieme ammontano ad oltre 20 milioni di persone con lo statuto giuridico di stranieri. Il pluralismo nazionale ed etnico, introdotto dalle migrazioni, si differenzia dalle situazioni plurietiche e pluriculturali di formazione storica, proprio perché esso non rivendica nessun territorio, ma soprattutto perché appartiene ad una classe sociale ben particolare, con uno statuto socio economico specifico (in quanto formato da immigrati), con uno statuto giuridico e politico particolare (in quanto composto da stranieri e non – cittadini), con un’appartenenza culturale straniera (in quanto persone legate ad una cultura antropologica costruita fuori dal territorio nazionale se non estranea alla civilizzazione europea e spesso provenienti da paesi del Sud del mondo). Si tratta, quindi di una pluriculturalità fortemente caratterizzata dalla sua stratificazione sociale e giuridica, dove il “differente” s’identifica o si confonde con il “disuguale”: una alterità gerarchizzata e stratificata verso il basso. Per questo pongono in crisi la visione etnocentrica autoctona delle istituzioni nazionali, quali la scuola, la sanità, la giustizia, l’urbanesimo, gli alloggi, le istituzioni incaricate dell’infanzia e della famiglia. La pluralità culturale indotta dalle migrazioni mette in crisi i concetti d’identità nazionale, di nazione, quali si sono venuti costruendo nella storia dei nazionalismi dall’ottocento; induce valori simbolici nella costruzione delle identità culturali, come nelle relazioni sociali e nelle relazioni inter comunitarie; permane da anni al centro dei discorsi mediatici e del dibattito

politico; solleva reazioni di intolleranza, di rifiuto, di xenofobia e di razzismo; nello stesso tempo suscita collegamenti molteplici di solidarietà e legami allo spazio di origine e, quindi, allarga lo spazio culturale delle popolazioni europee.

- La diversità culturale nata dalle migrazioni si è strettamente connessa, soprattutto dopo gli anni '50, con la **pluriethnicità e plurireligiosità frutto della storia della colonizzazione e della decolonizzazione**: l'immigrazione, come effetto boomerang della colonizzazione, dalle antiche colonie dell'Africa, dell'Asia e dei Caraibi. La differenza dei tratti somatici e del colore della pelle di queste popolazioni ha perfino fatto nascere il concetto di "società multirazziale" (concetto ambiguo per i presupposti ideologici che ne stanno alla base).

Sono, comunque, entrati in Europa minoranze etniche nuove (quasi quattro milioni di persone), con la cittadinanza degli antichi paesi coloniali e che sembrano intenzionate a porsi in quanto tali.

Prendendo coscienza di tale situazione pluriethnica, la cultura europea dovrebbe assumere un atteggiamento meno etnocentrico ed assumere le solidarietà internazionali collegate proprio con la colonizzazione europea e l'immigrazione.

Bisogna stare attenti che, nel quadro della costruzione e ricomposizione politica dell'Europa, essa non si costruisca sulla base di una identità o di una cultura che escludono la cultura delle popolazioni extra europee, che si sono installate nel vecchio continente in questi ultimi quaranta anni: la costruzione politica, sociale e giuridica dell'Europa deve riflettere l'Europa delle persone e dei popoli che vi vivono, vi lavorano e la costruiscono.

- **La diversità culturale delle società europee è contrassegnata dalla storia delle loro stesse emigrazioni**: non bisogna, infatti, dimenticare che le grandi migrazioni transoceaniche del XIX e del XX secolo verso le due Americhe e l'Australia hanno costituito un vero e proprio fenomeno sociale e culturale. Questo esodo ha accomunato i paesi europei dall'Atlantico agli Urali e dalla Scandinavia al Mediterraneo, come, d'altronde, nell'immediato dopoguerra, le migrazioni hanno unificato lo spazio europeo. Nello stesso tempo hanno anche fortemente diversificato i legami culturali delle società europee dirigendole verso il continente americano ed australiano.

La memoria di queste migrazioni fa arte della cultura e della coscienza delle società europee e dovrebbe essere rinverdata, per aiutarci ad assumere le sfide culturali poste oggi dalle popolazioni immigrate installate o che si stanno installando nel nostro vecchio continente.

5. Verso un progetto di società interculturale

La riflessione degli studiosi europei sulla società interculturale, oltre aver abbandonato il modello assimilazionista, è alla ricerca di quale modello interculturale possa essere applicato e realizzato nelle nostre società.

Considerando come sia superata la visione di una società monoculturale, entrata in crisi anche a causa della stabilizzazione di una vera e propria popolazione immigrata, che è entrata a far parte delle singole società locali europee, si sta facendo strada il modello di un **multiculturalismo** -

pluriculturalismo “aperto”: è il tipo più complesso di pluriculturalismo, in quanto i gruppi etnici non hanno frontiere territoriali (sono inseriti nel territorio) e le istituzioni sociali devono adattarsi alla diversità etnica della popolazione. In tale pluralismo aperto, le comunità etniche non sviluppano strutture parallele, ma tendono a modificarle. Il suo scopo è la partecipazione piena delle minoranze alla vita della società e per realizzarlo è costretto a mettere in atto misure legali e giuridiche atte allo scopo.

L’immigrazione e le diversità culturali hanno fatto entrare in crisi le nozioni classiche di cultura, di nazione e di cittadinanza e la “variabile culturale” è diventata un vero e proprio parametro della vita quotidiana: bisogna procedere ad un apprendimento delle culture non solo di tipo descrittivo, ma di tipo genetico ed esplicativo.

Per questo la nozione di “cultura”, nel suo senso antropologico più profondo, riveste un’importanza fondamentale. *“Essa corrisponde ad una struttura complessa ed interdipendente di conoscenze, di codici, di rappresentazioni, di regole formali ed informali, di modelli di comportamento, di valori, di interessi, d’aspirazioni, di credenze e di miti. Questo universo si realizza nelle pratiche e nei comportamenti quotidiani (modo di vestire, usi culinari, tipo di abitazione, attitudini corporali, tipi di relazioni, organizzazione familiare, pratiche religiose): La cultura riguarda il vivere ed il fare, La genesi di questa struttura complessa si realizza nelle trasformazioni tecniche, economiche e sociali proprie ad una determinata società nello spazio e nel tempo. E’ il risultato dell’incontro di tre protagonisti della vita umana: l’uomo, la natura e la società”* (A. PEROTTI, *Etat des lieux de la pluriculturalité des sociétés européennes* -1993, in *Migrations et société pluriculturelle en Europe*, Paris, CIEMI – L’Harmattan 1996, p. 54.)

La nuova situazione multiculturale implica il passaggio da un trattamento istituzionale specifico dei problemi degli immigrati, ad un trattamento amministrativo di diritto comune, che però deve essere completamente rimaneggiato proprio per tener conto degli aspetti diversificati e complessi che sono ormai all’interno delle relazioni sociali e per aiutare l’intero corpo sociale a trovare, nel rapporto tra le diverse identità collettive, un nuovo consenso per gestire insieme la transizione verso nuovi modelli di convivenza sociale.

Perotti conclude la sua analisi con queste osservazioni:

“Una società è pluriculturale / interculturale quando le istituzioni vogliono prendere in carico le evoluzioni culturali in atto nella società e quando sanno creare le condizioni per mettere in rapporto tutti gli attori, assicurando la connessione e l’articolazione dei diversi spazi dove si realizzano la socializzazione e l’identificazione degli individui e dei gruppi (suola, quartiere, famiglia, lavoro, divertimento, media, ecc.).

*Così, invece di limitarmi ad una constatazione semplicemente descrittiva che si può prestare ad ambiguità, invece che utilizzare termini che potrebbero rivendicare un pluralismo istituzionale (un pluralismo di diritto), che risulterebbe inaccettabile per l’unità dello Stato e per la coesione della società, propongo di sostituire la nozione di società pluriculturale con la nozione di **“progetto di società interculturale”**, che mette meglio in evidenza il carattere di progetto politico.*

Tra le condizioni pregiudiziali per realizzare un tale progetto risulta in primo luogo la convergenza delle volontà politiche della maggioranza e delle minoranze sui poli essenziali attorno ai quali costruire il consenso sociale: libertà, uguaglianza e partecipazione. Questa convergenza è importante in se stessa proprio per definire la situazione delle diverse minoranze: verificare se una minoranza ricerca la partecipazione alla società o se si focalizza esclusivamente sui suoi problemi. Nel qual caso bisognerà sormontare tutti gli ostacoli che impediscono la partecipazione (le disuguaglianze e la non riconoscenza di un ruolo originale ma complementare nella società).

*Se il cuore del problema è l'irreversibilità del processo di multiculturalità in corso e la tendenza del pluralismo culturale e strutturarsi in pluralismo socio politico, diventa urgente inserire gli immigrati, con parità giuridica, nel dibattito sociale e politico, per evitare che si sviluppino particolarismi minoritari "fuori dalle" o "di fronte alle" società europee, le quali, a loro volta rischiano di rimanere fossilizzate nel loro monoculturalismo istituzionale" (A. PEROTTI, *Etat des lieux de la pluriculturalité des sociétés européennes* -1993, in *Migrations et société pluriculturelle en Europe*, Paris, CIEMI – L'Harmattan 1996, p. 32-33.).*

6. Alcuni presupposti di fondo per la costruzione di una società interculturale

Il tema del pluralismo culturale fa parte da oltre venti anni del dibattito pedagogico ed educativo in Europa. Sulla didattica e sulla pedagogia interculturali esiste ormai una ricchissima letteratura.

Da qualche anno il dibattito ha, però, superato lo spazio scolastico per tradursi in termini decisamente politici: all'interculturale "dolce" è venuto sovrapponendosi l'interculturale "duro", quello della vita quotidiana. I termini del dibattito si sono concentrati sui rapporti possibili tra pluralismo culturale e coesione sociale: rapporti la cui regolazione ogni società politica ha il compito di gestire. Si tratta di discutere e di definire quali siano le differenze culturali (le cosiddette identità collettive, comunitarie) che possono e debbono essere rispettate e riconosciute giuridicamente da una società politica. Quali sono le condizioni perché un'identità culturale (di qualunque natura essa sia) sia riconosciuta ad una persona.

Dalla domanda "quale scuola immaginare, quale insegnamento e quale educazione trasmettere per preparare i giovani a situarsi in una società pluriculturali?" si è, quindi, passati ad altri interrogativi: "E' praticamente concepibile e realizzabile una società pluriculturale, rispettosa delle identità culturali della popolazione che la compone (identità linguistiche, religiose, etnico - culturali, ecc.) e che rimanga nello stesso tempo una "società integrata", "società coesa", intesa in senso dinamico come società a forte intensità e qualità di legami sociali? Esiste o meno una opposizione tra il rispetto dei diritti culturali delle persone (il diritto di ciascuno alla propria identità culturale) e la salvaguardia della coesione sociale? Il diritto della particolarità si oppone al diritto alla universalità? Come comporre il diritto alla particolarità culturale e la democrazia? Come conciliare l'universalità dei principi sui quali riposano le costituzioni della nostra società politica e civile con la diversità delle identità e con le tendenze centrifughe della mondializzazione, sorgente di fratture

sociali? Come integrare l'“altro” nella comunità politica fondata sull'affermazione dell'uguaglianza dei diritti e l'eguale rispetto di ciascuno, quando la “forza delle cose” cospira e pone gli uni contro gli altri?”.

Come annota P. Antonio Perotti “*ciò che oggi fa problema e che ha fatto problema ieri non è il pluralismo ma l'“unico”, la volontà politica di ridurre all'unico (non dico all'uno, all'unità) il plurale.*

È la storia di ieri. Si vedano i trasferimenti forzati di popolazioni di etnia diversa, al termine della prima e della seconda guerra mondiale in Europa: a seguito della partizione dell'India nel 1947, dell'esodo palestinese provocato dalla guerra israeliana del 1948, del genocidio armeno da parte dei turchi nel 1917, dello sterminio degli ebrei operato dal nazismo durante il secondo conflitto mondiale. Di questa scelta da parte della politica di una società omogenea in termini di etnia, religione o sangue, la storia sottolinea le drammatiche conseguenze. La politica di purificazione etnica o religiosa nei Balcani ne è oggi una ulteriore e dolorosa conferma.

È proprio alla luce di questa constatazione tragica che negli ultimi anni si è sviluppato il diritto delle minoranze (siano esse linguistiche, etniche, religiose, sociali) al rispetto delle loro identità collettive. La violazione del diritto delle minoranze culturali alla propria identità ha portato in tempi recenti all'estensione dei diritti dell'uomo e della loro problematica, passando dalla considerazione del soggetto astratto a quella della persona contestualizzata nelle sue diverse fasi della vita e nelle sue diverse identità collettive, legate a fattori biologici, culturali e storici che ognuno riceve per nascita o eredità culturale” (A. PEROTTI, Società politica pluralismo culturale: i termini del dibattito, Studi Emigrazione, CSER Roma 2001 - 144 – p. 832).

Da anni il Consiglio d'Europa, in collaborazione con l'Unesco e l'Istituto internazionale dei Diritti dell'Uomo, discute sulla definizione dei diritti culturali delle persone da riconoscere alla pari dei diritti individuali già attestati dalla “Convenzione europea dei Diritti e delle libertà fondamentali dell'Uomo”. L'identità culturale è, infatti, un bene primario della politica, assieme ai beni della libertà e dell'uguaglianza, in quanto fondamentalmente legati alla persona. Sebbene tanti considerino la “democrazia culturale” come la quadratura del cerchio, è indispensabile che non si rinunci ad instaurarla.

Perotti osserva che “*come già nel passato, anche oggi le identità culturali soprattutto le identità etniche e, per noi occidentali, anche le identità religiose, sono viste con sospetto. Si teme che sfocino nel comunitarismo, fenomeno di perversione che assolutizza le identità collettive creando comunità chiuse e sgretolando così la “coesione sociale”. Questo sospetto, se da una parte resta giustificato dalle derive attuali (si pensi al conflitto nei Balcani), non autorizza però a ritenere il concetto di comunità, di qualsiasi natura essa sia (etnica, religiosa, morale...), la peste integrista sotto tutte le sue forme. L'interpretazione del concetto di “comunità” e di “società”, in uno schema di opposizione radicale dei due concetti, costituisce una semplificazione devastante come la peste che essa intende combattere.*

Sono appunto i diritti collettivi, legati alla propria identità personale ad essere, oggi, oggetto di profonda attenzione ed analisi nonché di una sempre più precisa formulazione, fino a farli rientrare tra i beni comuni primari di una

società politica, alla stregua degli altri due beni comuni primari che sono l'uguaglianza e la libertà. A questi due beni che la società politica deve proteggere e promuovere si è aggiunto, infatti, l'identità personale e collettiva. È quanto si propone oggi la politica della diversità nei confronti della politica liberale che si limitava a proteggere l'uomo esclusivamente sul piano della libertà e dell'uguaglianza. Una evoluzione che esprime chiaramente il passaggio dall'universalismo di una natura umana astratta alla sua storicità, legata ai contesti sociali e ai cicli vitali dell'uomo" (A. PEROTTI, ibidem, p. 833). Se, come afferma la dichiarazione dell'indipendenza americana del 4 luglio 1776, "gli uomini nascono e restano liberi e uguali per diritto", noi sappiamo bene che essi nascono e restano "contestualizzati", cioè condizionati dal loro contesto identitario (culturale e sociale).

*Come sottolinea Alfred Grosser, "la realtà smentisce continuamente questa dichiarazione, e le appartenenze identificatrici (quello che noi chiamiamo le identità collettive) pesano il più spesso più pesantemente che l'uguaglianza creata dalla sola identità umana" (A. GROSSER, *Les identités difficiles*, Paris, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, pp. 10-11).*

7. La coesione sociale e la democrazia culturale

Proprio in questa sala qualche anno fa P. Antonio Perotti ha proposto una formulazione magistrale per fondare "la democrazia culturale" come progetto politico interculturale per la società europea. Come egli notava, "nel secolo scorso siamo riusciti a costruire la democrazia politica trovando una soluzione dopo un lungo dibattito pubblico tra libertà e uguaglianza, come pure all'inizio del XX° secolo abbiamo costruito la democrazia sociale dopo una lunga e aspra discussione tra capitalismo e giustizia sociale. È necessario che noi affrontiamo oggi la conflittualità tra identità culturali e coesione sociale, per costruire o radicare nella società la democrazia culturale".

Partendo dall'analisi della società attuale, nel contesto della globalizzazione, egli sottolineava, i due processi segnalati da Alain Touraine: il processo di dissociazione tra economia e cultura ed il processo di desocializzazione

Ciò porta al fatto che "una parte di noi stessi è immersa nella cultura mondiale, mentre un'altra parte, privata di uno spazio pubblico dove si formano e si applicano le norme sociali, si rinchioda sia nell'edonismo sia nella ricerca di appartenenze identitarie vissute nell'immediato. Noi viviamo insieme ma nello stesso tempo fusionati e separati, come nella 'folla solitaria' di Davis Rieslan e sempre meno capaci di comunicazione."

Questa analisi chiarisce le grandi poste in gioco che si presentano oggi alla politica: la necessità di passare da una politica liberale limitata alla protezione della libertà e dell'uguaglianza tra individui a un riconoscimento politico delle identità culturali allo scopo di pervenire a una democratizzazione della società, intesa come "soggettivizzazione" della vita politica. La politica deve, perciò, assumere come bene primario da perseguire la protezione dell'identità delle persone e dei gruppi assieme alla libertà e all'uguaglianza.

La politica deve affrontare le identità culturali degli individui dando loro legittimità nello spazio pubblico, come si è lasciato l'accesso allo spazio pubblico ai conflitti sociali, economici e politici che pur dividono, e talvolta

profondamente, gli individui.

C'è un solo punto d'appoggio per costruire una politica che sappia dare legittimità alle identità culturali degli individui, rivendendo la definizione stessa della democrazia come *"istituzione al servizio della libertà del soggetto e della comunicazione dei soggetti"*.

Per formulare sul piano politico un progetto che tenga conto della pluralità delle culture e dell'universalità dei diritti (i due aspetti rimangono per noi inseparabili) noi dobbiamo affrontare la questione del conflitto pratico sul campo dell'estensione del riconoscimento politico delle identità personali e collettive, partendo dalla politica della differenza e sforzarsi di inglobare in essa i diritti universali della libertà e dell'uguaglianza.

La politica della differenza considera l'identità come il bene primario della politica, assieme ai beni della libertà e dell'uguaglianza. L'identità è fundamentalmente legata alla persona; anche le identità collettive prendono senso solo se queste rifluiscono nel tema dell'identità personale.

Perotti, definisce l'identità personale come la visione che una persona ha di quello che è (identità di fatto) e di quello che vorrebbe essere (identità di valore), delle proprie caratteristiche fondamentali che la individualizzano nei confronti degli altri soggetti e che sono per lei il bene da conservare, promuovere o raggiungere.

Ma l'identità è un processo che ha bisogno di una dimensione interattiva in un duplice senso: noi ci identifichiamo in relazione agli altri, e con l'aiuto degli altri. L'identità culturale è un luogo di formazione del legame sociale e politico, in quanto si costituisce per un processo interattivo di assimilazione e di differenziazione in rapporto con l'altro. Una identificazione è una creazione di legami.

Egli individua tre dialettiche complementari:

- la dialettica continua di diversificazione/coesione;
- la dialettica particolare/ universale, in quanto è il rapporto tra il carattere personale e comunitario, tra individuo e società;
- la dialettica del risultato/processo, in quanto implica un atto permanente di identificazione che suppone nello stesso tempo la tradizione (quel patrimonio identitario che ci è stato trasmesso per nascita o attraverso i cicli vitali dell'uomo) e la libertà che esprime le diversità volontarie, le scelte etiche dell'uomo.

Questa definizione corrisponde a quella ritenuta dal progetto relativo a una "dichiarazione dei diritti culturali": *"l'insieme dei riferimenti culturali per il quale una persona o un gruppo si definisce, si manifesta e desidera di essere riconosciuto; l'identità culturale implica le libertà inerenti alla dignità della persona e integra in un processo permanente la diversità culturale, il particolare e l'universale, la memoria e il progetto"* (*Projet relatif à une déclaration des droits culturels*, "Groupe de Fribourg", Groupe interdisciplinaire travaillant en lien avec l'Unesco et le Conseil de l'Europe. Unesco, Actes et documents n° 3, Fribourg (Suisse), Editions universitaires, onzième version, révisée au 30.08.1997, p. VI.).

Continuando la sua analisi, Perotti chiarisce anche il concetto di comunità.

Essa si può definire come “il luogo nel quale le identità personali e collettive si formano e si costituiscono, nel quale esse sono riconosciute, confermate, si alimentano e si trasformano” (FRANCESCO VIOLA, *Identità personale e collettiva nella politica della differenza*, in FRANCESCO D’AGOSTINO - studi raccolti da - *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1996, p. 162).

Così definita, la comunità è il luogo, il quadro nel quale avviene il processo di identificazione, che è esso stesso il frutto di un’attività operativa del soggetto ed esige l’apporto degli altri.

Perotti precisa come a fondamento della democrazia culturale non si sia la comunità morale (visione uniforme del bene) e neppure la comunità culturale (cui si appartiene per nascita, educazione e pratica), ma piuttosto la comunità politica cui si appartiene per il linguaggio comune dell’interazione che è il diritto e che costituisce la comunità in quanto sviluppa la nostra identità politica o la dimensione politica delle nostre diverse identità.

Mentre la comunità culturale ha per fine la conservazione delle proprie forme di vita perché sono a loro volta in funzione dell’identità personale e collettiva, la comunità politica ha per scopo quello di conservare le forme di vita particolari in quanto esse costituiscono il mezzo attraverso cui individui diversi da tanti punti di vista (anche da quello culturale) possono comunicare, intendersi e comprendersi: permettere l’interazione, l’intreccio, il discorso tra le diversità particolari. La sua unità non viene dall’etnia, dalla lingua parlata, dalla religione, dallo Stato, ma dal linguaggio comune della interazione che è il linguaggio del diritto, inteso come “*l’insieme dei vincoli di ragionevolezza posti al processo di identificazione e di riconoscimento, come la regolamentazione del discorso politico*” (FRANCESCO VIOLA, *Identità personale e collettiva nella politica della differenza*, in FRANCESCO D’AGOSTINO - studi raccolti da - *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1996, p. 162). In effetti, “*l’obiettivo specifico della comunità politica (anche se non è il solo) è di fare comunicare tra loro quelli che non possiedono già una comunanza di idee, interessi e valori, perché nella loro comparazione vengano negoziati, concedendo alle idee, agli interessi e ai valori altrui pari legittimità dei propri*” (FRANCESCO VIOLA, *Identità personale e collettiva nella politica della differenza*, in FRANCESCO D’AGOSTINO - studi raccolti da - *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1996, p. 162). È il concetto ripreso da S. Tommaso d’Aquino nel suo commento al pensiero politico di Aristotele allorché afferma: “*comunicatio facit civitatem*” (la comunicazione crea la comunità politica).

In questo processo di comunicazione, proprio della comunità politica, se si ammette che le comunità particolari e che le culture differenti possano comunicare, dobbiamo ammettere che qualche cosa di universale esiste già tra loro. L’obiettivo della comunità politica è, infatti, quello di raggiungere una validità più universale.

Questo approccio della politica della differenza, come annota P. Perotti, si distingue dalla posizione liberale perché considera l’universalità non già come un dato, ma come un orizzonte da costruire progressivamente a partire dal discorso politico e sociale. Contrariamente all’approccio liberale che considera la cultura universale già esistente, identificandola con una determinata cultura particolare (ad esempio, quella della cultura occidentale dei diritti dell’uomo), l’orientamento universale concepito dalla politica della differenza considera l’universalità come

l'orizzonte dell'intesa di almeno due particolari (considerando particolare anche la cultura dominante occidentale). In ogni caso la politica della differenza considera i diritti dell'uomo come una meta da raggiungere piuttosto che un punto di partenza. In affetti, al processo di "pluralizzazione" dell'umanità corrisponde una vocazione all'unità, come compito e come punto di arrivo, in una visione che si vuole raggiungere ma che non è ancora posseduta.

Così, *"la comunità politica è la condizione indispensabile per garantire che le identità particolari siano giustificabili nella dimensione pubblica e al di fuori dei loro contesti specifici che siano validi anche nel comportamento dei diversi e non solo dei simili"* (FRANCESCO VIOLA, *Identità personale e collettiva nella politica della differenza*, in FRANCESCO D'AGOSTINO - studi raccolti da - *Pluralità delle culture e universalità dei diritti.*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1996, p. 162).

È l'esistenza di una comunità politica, così intesa, che sola può permettere la conciliazione tra rispetto delle identità culturali e coesione sociale. Senza di essa il pluralismo culturale (etnico, religioso, nazionale, ecc...) è minacciato dalla perversione, cioè può tradursi in una società "sbriciolata" o "chiusa" nel suo comunitarismo, oppure caratterizzata da una coesistenza di comunità non dialoganti, non corrispondenti, né l'una né l'altra, ad una cultura democratica. Senza questa dimensione politica, le identità culturali possono sempre diventare "identità difficili", "abusive" o semplicemente "identità illusorie" come le ha definite Alfred Grosser, o "identità assassine" come le ha definite A. Maalouf.

8. Alcune osservazioni conclusive

L'Unione Europea dei 25 Paesi conta oltre **25 milioni di stranieri regolari** (su 450 milioni d'abitanti, cioè il 5,6%). Aggiungendo i quasi 2 milioni di stranieri di Svizzera a Norvegia superiamo i **27 milioni di stranieri** (5,8% della popolazione totale).

Il 30% degli immigrati nell'Unione Europea (circa 7,5 milioni) proviene da altri Paesi membri, mentre 17,5 milioni provengono da Paesi terzi.

La maggioranza degli immigrati è concentrata si trova in 5 Paesi (Germania, Francia, Regno Unito, Spagna e Italia) che rappresentano il 65% della popolazione dell'Unione ed ospitano il 75% degli immigrati. Se, invece, si osserva l'incidenza degli stranieri sulla popolazione totale dei singolo Paesi la graduatoria è diversa: Lussemburgo, Estonia, Svizzera, Cipro, Olanda.

Stranieri residenti nell'Unione europea

Paese	Popolazione totale	Popolaz. straniera	% su pop. totale
Austria (2001)	8.140.000	765.000	9,4
Belgio (2002)	10.310.000	847.000	8,2
Ceca Rep. (2002)	10.200.000	232.000	2,3
Cipro (2003)	670.000	80.000	12,0
Danimarca (2002)	5.390.000	415.000	7,7
Estonia (2002)	1.370.000	270.000	19,7
Finlandia (2003)	5.200.000	104.000	2,0
Francia (1999)	58.270.000	stranieri 3.263.000	5,6
		Immigrati	7,4

		4.300.000	
Germania (2001)	82.000.000	7.336.000	8,9
Grecia (2001)	10.964.000	797.000	7,3
Irlanda (2002)	3.840.000	226.000	5,8
Italia (2004)	57.300.000	2.786.000	4,9
Lettonia (2004)	2.300.000	34.000	1,4
Lituania (2001)	3.500.000	31.000	0,9
Lussemburgo (2004)	451.000	174.000	38,6
Malta (2002)	375.000	10.000	2,6
Paesi Bassi (2001)	15.900.000	1.600.000	10,0
Polonia (2002)	43.000.000	40.000	0,1
Portogallo (2003)	9.900.000	414.000	4,0
Regno Unito (2001)	58.500.000	2.794.000	4,8
		minoranze	7,9
		4.600.000	
Slovacchia (2003)	5.400.000	30.000	0,6
Slovenia (2002)	1.960.000	40.000	2,0
Spagna (2005)	40.600.000	2.770.000	6,6
Svezia (2003)	8.900.000	480.000	5,3
Ungheria (2004)	10.500.000	130.000	1,3
Totale UE 25	454.940.000	25.672.000	5,6

Paesi	Popolazione totale	Popolaz. straniera	% su pop. totale
Norvegia (2002)	4.510.000	311.000	6,9
Svizzera (2004)	7.170.000	1.385.000	19,3
Totale	466.620.000	27.368.000	5,8

Il “popolo dei migranti” stabili costituisce oggi in Europa una “minoranza” di circa trenta milioni di persone: cioè il 6% degli abitanti del Vecchio Continente. Anche se le percentuali nei vari Paesi risultano alquanto diversificate, perfino i nuovi Paesi membri dell’Unione iniziano a trasformarsi in Paesi di immigrazione. Le società europee, nessuna esclusa, sono fortemente segnate dalla presenza dei migranti nel loro tessuto produttivo, sociale e culturale: una presenza diventata “strutturale” in tutti i Paesi dell’Unione. Tuttavia, i migranti sono collocati e rimangono in una specie di “limbo” sociale, culturale e politico, senza nessuna consistenza e senza “peso politico” nella società. In effetti, le politiche migratorie non hanno recepito le trasformazioni che si sono operate all’interno delle società europee: continuano a “governare” l’immigrazione come un settore particolare della società (settore per altro sostanzialmente portatore di problemi e bisognosi di interventi di controllo), che non è (e probabilmente non deve essere) parte integrante della società stessa.

In una società sempre più pluralistica, basandosi sulle acquisizioni moderne dei diritti della persona umana (i diritti civili e sociali), si è chiamati ad entrare in una nuova fase della democrazia: la “democrazia culturale” o “democrazia delle culture”. Il mito dell’unità della “identità nazionale” e di una monocultura nazionale, che, nella costruzione dello Stato – Nazione del XIX, hanno

determinato i rapporti tra maggioranze e minoranze, tra gruppi culturali e religiosi diversi, è definitivamente tramontato nella realtà delle nostre società. Tuttavia, esso continua a permanere sia nell'immaginario collettivo che nella legislazione. In effetti, il "popolo dei migranti", proprio in quanto minoranza e per altro frammentata, è di fatto relegato in una situazione di emarginazione: non è per nulla considerato come componente strutturale della vita sociale, culturale e politica delle società.

Probabilmente, soltanto se riusciamo, prima di tutto, a riconoscere ai migranti in loro "peso politico", sapremo promuovere "una democrazia di tutti e per tutti", senza escludere dal processo democratico una parte consistente e vitale della società, costituita dai migranti. Il Presidente Napoletano nel suo discorso di insediamento, ricordando i diritti inviolabili dell'uomo e il principio di uguaglianza *senza distinzione di sesso, di razza, di lingua e di religione*, che si integrano e completano nella Carta europea aperta ai nuovi diritti civili e sociali, sottolineava *"Essi non possono non riconoscersi a uomini e donne che entrano a far parte, da immigrati, della nostra comunità nazionale, contribuendo alla sua prosperità"*. Il riconoscimento che i migranti fanno parte della "comunità nazionale" è una conquista culturale tutta ancora di promuovere e costruire.

Il secondo passo, probabilmente, è quello di operare un passaggio culturale nella politica: passare da "politiche speciali" o settoriali da mettere in atto per "governare" un fenomeno visto come una specie di "patologia sociale", ad una visione della politica come gestione delle conflittualità e delle diversità di cui la società stessa è composta, in vista di promuovere una società coesa e capace di convivenza. Le diversità sociali, etniche, culturali e religiose di per se stesse possono condurre alla frantumazione e sbriciolamento di una società quale quella europea, che appare sempre più complessa e diversificata, pluralistica e pluriculturale. La politica ha come compito di gestire, mettere in comunicazione ed in relazione, le diversità, superando la tentazione dello "scontro tra le civiltà", e promuovendo il dialogo tra le culture. La politica "normale" e quotidiana, non dovrebbe sostenere gli interessi di settori della società, ma ha sempre di più il compito di inglobare le problematiche migratorie (finora trattate in modo settoriale) tra le difficoltà ma anche tra le opportunità globali di tutta la società.

Mi auguro che il 9° Meeting possa dare il suo contributo a chiarificare non solo le problematiche attuali delle migrazioni in Europa, ma anche lanciare all'opinione pubblica ed ai politici un messaggio forte e chiaro perché venga riconosciuto ai migranti il loro peso politico, perché senza la loro partecipazione le nostre società sono meno democratiche e perché la nostra democrazia ha bisogno della loro diversità.

Religione e politica

P. Beniamino Rossi

Presidente ASCS – Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione allo Sviluppo

Premessa

La stabilizzazione negli ultimi venti anni di circa dodici milioni d'immigrati, provenienti dall'Africa del Nord e dall'Africa sub sahariana, dall'India e dal Sud Est asiatico (regioni a predominanza islamica) ha creato una situazione di plurireligiosità completamente inedita, che caratterizza in modo originale la pluriculturalità del corpo sociale europeo.

In effetti, anche se la storia bimillenaria dell'Europa è sempre stata confrontata con il tema del pluralismo religioso, oggi ci troviamo in una fase nuova, che è, tra l'altro determinata in gran parte dall'evoluzione delle migrazioni in Europa negli ultimi decenni.

1. L'Europa come *societas christiana*

La situazione di pluriculturalismo a livello religioso non è un fatto nuovo in Europa: la presenza multireligiosa e multiconfessionale fa parte della storia europea con la presenza di comunità ebraiche e di intere aree europee sotto il dominio islamico nel corso del primo millennio dopo Cristo, proprio mentre si stava costruendo in Europa la *societas christiana*.

In effetti, il cristianesimo aveva proceduto a due successive fasi di inculturazione: la prima fase con l'assorbimento e la cristianizzazione della cultura greco romana nell'impero romano in dissoluzione e decomposizione soprattutto in occidente, nei secoli IV e V; la fase successiva molto complessa dell'inculturazione cristiana delle popolazioni barbariche in occidente come agente di nuova sintesi culturale tra la cultura germanica e la cultura romano cristiana dal V al IX secolo. I popoli barbarici, molti dei quali erano giunti al cristianesimo attraverso l'eresia ariana, entrano nel processo unitario culturale medioevale e feudale, che trova il suo apogeo nel XII secolo. La *societas christiana* si evolve e trasforma e si estende in tutta l'occidente europeo, producendo una grande epoca di crescita culturale, economica e sociale e determina le crociate e la riconquista cattolica della penisola iberica, proprio per formare un territorio religiosamente e culturalmente omogeneo, combattendo le tendenze centrifughe a livello della ortodossia religiosa (le eresie).

Bisogna, tuttavia, notare che a partire dal XV secolo l'Europa vive in modo sempre più netto una suddivisione politica, con il consolidarsi di regni e signorie sempre più indipendenti e spesso in guerra tra di loro per trovare un equilibrio tra le varie tendenze egemoniche che tendono a controllare il continente. Permane il collante religioso unitario della *societas christiana*

anche se esso viene sempre più asservito alle varie autorità politiche, che la difendono e nello stesso tempo la strumentalizzano. Si rimane, comunque, in una situazione di “mono religiosità” cattolica: l’Islam da molti secoli era stato cacciato sulle rive Sud del Mediterraneo ed era stato combattuto e contrastato ad Est nei Balcani mentre le regioni ortodosse della Russia e dei Balcani erano fuori del contesto europeo occidentale.

Anche quando a partire dal XVI secolo esplose la riforma protestante con tutte le sue articolazioni, pur creandosi una situazione molto conflittuale di pluriconfessionalità, permane la nono cultura religiosa cristiana. Tuttavia, le diversità confessionali cristiane portano ad una serie di contrapposizioni non solo teologiche e culturali (la divisione tra cattolicesimo e protestantesimo e le varie articolazioni evangeliche) ma addirittura a vere e proprie guerre confessionali cruente (la più terribile sarà la *guerra dei trent’anni* che scuote la Germania). Alla ricerca di un convivere pacifico si dovrà applicare il principio della Pace di Augusta, “*cujus regio ejus religio*”, proprio per delineare territori religiosamente omogenei: omogeneità che sarà legata all’appartenenza religiosa più che dei fedeli, a quella del loro sovrano.

La *societas christiana* ha, infatti, come fondamento una visione “teologica” molto semplice e semplificata del mondo e del convivere sociale: tra le possibili “teologie” del mondo e della storia viene proposta la visione “teocratica”. L’autorità, sia quella religiosa che quella civile, viene da Dio (nel dibattito medioevale i “religiosi” ritengono che l’autorità civile sia subalterna, mentre i “governanti” ritengono come subalterna l’autorità religiosa); le leggi del convivere civile devono rispecchiare alla lettera la legge “rivelata” o la legge “naturale” (ambedue “divine”). Frutto “normale” di questa visione “teocratica” del mondo e della storia degli uomini è la costruzione di una società culturalmente e religiosamente unitaria, magari da esportare, ma che deve vivere in territori culturalmente e religiosamente omogenei.

2. La crisi progressiva della *societas christiana* e dell’uniformità religiosa

La rivoluzione copernicana della cultura occidentale, iniziata con il rinascimento, contesta progressivamente la visione “teocratica” del mondo, della storia e della società. Nel corso del XVIII secolo, nella cultura occidentale, con l’illuminismo prima e la rivoluzione francese poi, viene scardinato prima di tutto il principio teocratico dell’autorità: l’autorità viene dal popolo ed è fondata sul consenso organizzato espresso dai cittadini. Il governo della società si evolve dalla monarchia assoluta alla monarchia costituzionale, fino alla democrazia, ed è frutto di una serie di accordi, di equilibri, di compromessi tra le forze politiche organizzate, che nascono dalla società stessa. Nasce lo “Stato – Nazione”, che non vuole e non può sopportare altri valori, regole e principi se non quelli relativi alla sua esistenza ed al suo progresso. Attraverso gli strumenti dell’esercito nazionale, della scuola nazionale e dell’economia nazionale, lo Stato Nazione diventa l’unico punto di riferimento nel suo interno ed ha come obiettivo il suo rafforzamento, consolidamento ed allargamento nell’ambito internazionale.

Da qui l'affrancamento battagliero contro ogni forma di dipendenza o di indirizzo teocratici a livello del convivere civile, della legislazione statale, con una dichiarata vena di anticlericalismo e di agnosticismo religioso. Lo Stato Nazione non può e non vuole accettare la presenza di una religione che proponga od imponga una visione del mondo ed un corpus giuridico "eteronomo", anche se ritenuto "divino" o soprattutto se proposto come "divino"; la persona umana, per lo Stato Nazione non è più l'uomo, ma il "cittadino", che fonda lo Stato Nazione e che si esprime in esso.

Alla religione viene sempre più contestata la sua funzione pubblica e collettiva, che aveva esercitato per quasi due millenni dell'era cristiana: essa viene relegata alla sfera delle convinzioni e dei diritti personali, individuali e privati, e non deve, quindi, influenzare e condizionare la vita della società e dello Stato Nazione.

Ovviamente la religione cristiana, che aveva determinato la nascita, la crescita e lo sviluppo storico della società europea, non ha assistito passivamente a questa rivoluzione culturale e strutturale, che si è venuta progressivamente delineando nel corso del XIX e XX secolo. Gli ultimi duecento anni della storia occidentale, ed europea in particolare, sono stati contrassegnati da un duplice tentativo delle religioni nei confronti di se stessa e dello Stato Nazione, proprio per riuscire a capire come realizzare il principio, a volte contraddittorio, di "*libera chiesa in libero stato*" o come coniugare, per usare un linguaggio tipico di Scalabrini, "*religione e patria*".

Da parte della Chiesa e delle religioni cristiane si è cercato in questi secoli, nonostante tutte le nostalgie ed i rallentamenti, di rielaborare una teologia della presenza cristiana nella società e nella storia degli uomini da sostituire alla visione "teocratica" ormai insostenibile e senza sbocchi concreti se non lo scontro e l'incomunicabilità: per la Chiesa Cattolica la prima sintesi di questa complessa e sofferta riflessione è stato il Concilio Ecumenico Vaticano II°.

Dall'altra, da parte delle Chiese e delle religioni, si è continuamente contrattato con lo Stato Nazione spazi reali e giudici di riconoscimento circa il ruolo e la funzione pubblica e collettiva dell'istituzione e dell'organizzazione ecclesiastica e religiosa: un lungo percorso, non sempre lineare ed irenico, anzi spesso conflittuale e spezzettato (basti pensare all'epoca del *Kulturkampf* nel corso del XIX secolo contro la chiesa cattolica), attraverso concordati, convenzioni, pause ed accelerazioni, al fine di definire continuamente lo spazio ed il ruolo pubblico delle Chiese e delle religioni all'interno della politica dello Stato Nazione e delle società più o meno laicizzate.

Si tratta, quindi, di un processo che non si è ancora esaurito dopo duecento anni, e che esige una continua riformulazione, proprio in relazione alle situazioni che cambiano ed evolvono continuamente: ne è prova la discussione di questi ultimi anni sulla costituzione europea e più in generale sulle questioni relative al diritto familiare ed alla bioetica.

La nascita dello Stato Nazione, elemento unitario "laico", che vuole sostituire l'elemento unitario religioso, coincide con la rivoluzione industriale, che porta allo spostamento di centinaia di migliaia di persone all'interno dello stesso territorio (migrazione interna) e di milioni di persone tra nazione e nazione (emigrazione continentale ed intercontinentale). Questo esodo massiccio

scompagina il principio dell'omogeneità culturale religiosa del territorio: proprio le migrazioni fanno saltare il principio del "*cujus regio ejus religio*", che aveva retto per almeno tre secoli, e un po' in tutta Europa si produce una contaminazione religiosa e culturale, anche se all'interno della stessa cultura religiosa cristiana.

3. La situazione di pluralismo culturale religioso oggi

Nel corso dell'ultimo quarto di secolo ci troviamo di fronte ad una situazione sostanzialmente inedita: l'Europa cristiana e, quindi, "monoreligiosa" anche se pluriconfessionale, è diventata progressivamente "plurireligiosa".

Infatti, il paesaggio religioso europeo si è arricchito e modificato: diverse tradizioni religiose e spirituali, tra le quali l'Islam, fanno sentire la loro voce in una società nella quale quelli che si dichiarano senza religione diventano sempre più numerosi. C'è da chiedersi se non ci troviamo di fronte ad una sovrapposizione di due problematiche che si rinforzano a vicenda: da una parte il processo di secolarizzazione, ormai classico nell'Europa occidentale; dall'altra il fenomeno recente della pluralità di religioni e di correnti di spiritualità. Questi due fenomeni potrebbero rinforzarsi in una specie di spirale: il posto delle religioni, relativizzato nelle società secolarizzate, diviene ulteriormente relativizzato dalla presenza di altre religioni, che prima non facevano parte del panorama religioso europeo.

Proprio per la lunghissima storia di omogeneità cristiana, l'Europa non ha una tradizione nel campo delle relazioni tra religioni e comunità religiose, anche perché il pluralismo religioso non è stato sperimentato al momento della formazione storica degli Stati – Nazione e nelle organizzazioni sociali e politiche europee. Anche nel sistema educativo manca una educazione alla interreligiosità, come forma particolare di educazione all'interculturalità.

Questa assenza giuridico istituzionale ed educativa è particolarmente grave oggi, visto che tutte le società europee hanno compiuto un lungo processo di secolarizzazione (paesi protestanti), di laicizzazione (la Francia ad esempio) o di separazione ed autonomia tra stato e religione (sistemi concordatari dei paesi cattolici del Sud Europa). Tutti questi sistemi, pur nella loro diversità, costituiscono varianti del rapporto tra il potere pubblico (e la sua sfera di competenza) e la religione (e la sua sfera di competenza): una privatizzazione della sfera religiosa e l'esclusione del religioso dallo spazio pubblico, ed in particolare (ad esempio in Francia) dal sistema scolastico ed educativo.

La stabilizzazione dell'Islam attraverso l'immigrazione può rimettere in questione le negoziazioni ed i compromessi storici consolidati, come pure il ruolo che gli Stati europei si sono arrogati nella gestione del fenomeno religioso. Come rileva il politologo Rémy Leveau, "*l'installazione dell'Islam pone indirettamente il problema di una presenza nello spazio nazionale di un attore religioso che sfugge al controllo dei poteri pubblici e che gioca un ruolo di mediatore identitario*".

Il ritorno del religioso nello spazio pubblico si concretizza con la domanda delle comunità islamiche circa la creazione di moschee, di aule di preghiera nei posti di lavoro, come pure del rispetto delle tradizioni islamiche concernenti l'alloggio

e le prescrizioni alimentari (la macellazione) nelle mense, nelle scuole, negli ospedali, ecc.

Si tratta di richieste che provocano reazioni di paura in alcuni ambienti sociali e politici, soprattutto in quelli legati ad una visione laicista della società civile o in quelli legati ad una visione conservatrice in modo unidirezionale della tradizione cristiana. E questo in un momento politico nel quale si sta assistendo ad un irrigidimento dell'opinione pubblica verso la cultura islamica e verso gli islamici in generale, visti come possibili o presunti terroristi. Inoltre, dobbiamo rilevare che le rivendicazioni delle minoranze religiose (islamiche) vengono rivolte alle istanze amministrative locali o regionali. Sotto la pressione delle ricadute elettorali, si vedono le concessioni eventualmente accordate alle comunità religiose come un primo passo per dover riformulare le convenzioni già in vigore nei rapporti con le religioni cristiane, per altro frutto di laboriose negoziati durati quasi due secoli, con tutte le implicazioni politiche e sociali che hanno comportato tali negoziati.

Anche se l'integrazione delle popolazioni immigrate risulta la preoccupazione principale delle politiche europee, la dimensione religiosa sembra non essere molto presa in considerazione dalla politica. Da qui la necessità che i "bisogni religiosi" debbano costituire d'ora in avanti una delle dimensioni più importanti delle politiche di integrazione: il religioso, emarginato nella sfera del privato dai processi di laicizzazione e di secolarizzazione, potrebbe ritornare nello spazio sociale e pubblico, in nome dei diritti dell'uomo e del rispetto dei principi democratici, che rifiutano qualsiasi esclusione ed emarginazione.

4. Alcuni aspetti preliminari da approfondire

Per approfondire quanto delineato finora, riprendo alcune suggestioni sviluppate da P. Antonio Perotti in un suo contributo intitolato: *Immigration et pluralisme religieux en Europe*, (in *Migrations et société pluriculturelle en Europe*, Paris, CIEMI – L'Harmattan 1996, pp. 101-120)

4.1. Ricomposizione dei rapporti tra religione e società

Bisogna tener presente che il passaggio dell'Europa da una società pluriconfessionale ad una società plurireligiosa non si realizzerà senza sofferenze e senza un investimento sia sul piano educativo, ma anche sul piano giuridico istituzionale.

Le società europee, pur rimanendo inflessibili nel rifiuto di ogni forma di teocrazia, dovranno ripensare il "significato sociale" della religione ed il suo possibile ruolo nella formazione e nell'espressione pubblica: l'Europa è, quindi, sollecitata a riconoscere, sul piano istituzionale, giuridico ed educativo, il "religioso" come fatto sociale, come fattore che può contribuire, anche se inserito in un quadro globale laico, alla produzione del sociale.

Nel campo dell'educazione, anche dove la laicità sembra voler escludere perfino la trasmissione delle conoscenze necessarie per leggere il fatto religioso (vedi la Francia), le società europee sono chiamate a rivedere i loro programmi, al fine di trasmettere le conoscenze necessarie per conoscere il fenomeno religioso, i processi di formazione delle identità religiose, le

implicazioni storiche, sociali, economiche, culturali e politiche che ne sono all'origine.

4. 2. L'immigrazione e il fatto religioso

Si parla spesso di "rinascita del sacro" e di ritorno del religioso. Questo fenomeno è legato ad una serie di motivi propri della società globalizzata, non ultimo alla presenza degli immigrati che hanno cambiato il panorama religioso europeo:

- Molte società europee hanno relegato il religioso nella sfera individuale e del privato. L'immigrazione, accentuando l'approccio comunitario e il diritto alla manifestazione collettiva della propria religione, pone la questione del "ritorno del religioso", che non si identifica con la pratica religiosa vera e propria (in netto regresso), ma con una serie di valori legati alla libertà di coscienza.
- Ci si può chiedere se l'evoluzione della giurisprudenza sulla protezione dei credenti (applicazione della legge penale che reprime la diffamazione, l'ingiuria pubblica, l'offesa grave ai sentimenti religiosi) non si debba collegare sempre più al carattere plurireligioso delle società europee, anche a causa della presenza degli immigrati. Infatti, da oltre quindici anni si assiste, soprattutto in Francia (ma non solo), all'accumularsi di cause che toccano il religioso e la libertà religiosa: cause penali che riguardano la dialettica e l'equilibrio tra la libertà di espressione e di informazione ed il rispetto delle credenze religiose.
- L'immigrazione dai paesi del Sud del mondo, con culture sempre più lontane da quella europea, ha accentuato il dibattito sulle identità culturali in generale e sulle identità nazionali ed europee in particolare. Mentre diventa pacifico che l'eredità cristiana risulta un elemento costitutivo delle identità nazionali in Europa, viene anche accentuata la logica dell'appartenenza religiosa di minoranze che provengono da altre religioni: proprio il religioso diventa il principale criterio di identificazione sociale degli individui.
- Il ritorno del religioso nel dibattito pubblico è anche legato al fatto che i migranti invece che essere considerati credenti "singoli" (come gli autoctoni), sono percepiti come "comunità religiose". Per questo diventa importante considerare che i migranti provenienti da paesi a religione islamica stanno importando una concezione della libertà religiosa "diversa" dalla nostra, con una specificità del rapporto tra religione e Stato, tra religione e diritto, tra religione e società civile. Infine bisogna osservare che le credenze religiose veicolate dagli immigrati hanno tuttora un'incidenza molto superficiale, rispetto alle strutture economiche, sociali e politiche dei paesi di immigrazione: conseguenza dello statuto giuridico, politico e socio economico dei loro credenti.

4.3. Concezioni diverse della libertà religiosa: la specificità dell'immigrazione islamica

L'articolo 9 della "Convenzione europea dei diritti dell'uomo" § 1 stabilisce che ogni persona ha il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione o convinzione. Ma la concezione islamica risulta alquanto diversa nella traduzione giuridica di questo diritto rispetto alla concezione europea e quella dell'ONU.

Anzitutto nella legge islamica non c'è il riconoscimento giuridico del diritto di cambiare religione, come si evince dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'uomo nell'Islam* elaborata nel 1979, e dalla *Dichiarazione islamica universale dei diritti dell'uomo* del 19 settembre 1981. Proprio sul tema della libertà religiosa esiste la prima grossa discrepanza tra la concezione islamica e quella delle società politiche europee: questo tema costituisce una prima specificità radicale degli immigrati, portatori di credenze e di implicazioni culturali diverse.

Questa differenza di concezioni comporta il problema della libertà di manifestazione della propria religione in pubblico ed in privato anche attraverso l'insegnamento: la libertà di insegnamento religioso ha delle restrizioni contemplate nell'articolo 9 § 2, qualora si vuole trasmettere una concezione di libertà di coscienza (e di libertà religiosa) che non è compatibile con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Più che le divergenze nell'affermazione dei principi di libertà di coscienza e di credenza, è soprattutto a livello della protezione di questa libertà che gli immigrati possono presentare una situazione specifica e peculiare. Infatti, la fragilità della loro condizione si situa a due livelli: a livello del diritto e a livello della giurisprudenza.

4.4. Differenze di rapporti tra religione e stato, religione e diritto, religione e società civile

- Lo statuto giuridico di una religione all'interno dello Stato riflette un equilibrio dinamico, frutto di un processo permanente di negoziato, tanto più complesso quanto più uno Stato, come quello laico, ha difficoltà a riconoscere il posto ed il ruolo "pubblico" della religione della società. Se il confronto tra cristianesimo e laicità in Francia (e sostanzialmente anche nelle altre nazioni europee) è durato almeno duecento anni, non si può pensare che l'attuale confronto dell'Islam con la laicità sia senza difficoltà: anche l'Islam dovrà trovare, all'interno del processo di secolarizzazione e di privatizzazione del religioso e di fronte alle concezioni ed alle pratiche multiple della laicità, una sua sintesi dinamica. Non bisogna, però, dimenticare che, a differenza del processo avvenuto con il cristianesimo, religione maggioritaria, le nuove religioni portate dai migranti si trovano in una situazione minoritaria. Inoltre, le religioni minoritarie, importate dagli emigrati, si trovano fortemente svantaggiate a livello della protezione e dell'organizzazione della libertà di coscienza e di credenza (cioè nella ricerca di un contenuto concreto della libertà religiosa), proprio perché non si è ancora

instaurato un vero e proprio rapporto strutturale tra il potere pubblico e le comunità religiose importate.

Ad esempio la chiesa cattolica ha saputo, anche in un paese laico come la Francia, negoziare complesse forme di inserimento e di integrazione nella società civile (organizzazione di cappellanie nelle scuole, ospedali, prigioni ed esercito), con la possibilità di accedere agli apporti finanziari della municipalità e collettività locali nella conservazione degli edifici di culto, l'assegnazione di terreni per associazioni culturali e per la costruzioni delle chiese nelle nuove agglomerazioni urbane, la deduzione di una percentuale delle imposte, l'aiuto alle scuole confessionali, l'iscrizione di alcune feste religiose nel calendario civile, l'inserimento di programmi religiosi nei programmi radio televisivi pubblici. L'immigrazione ha introdotto una dinamica nuova nel capo religioso: le religioni trapiantate in Europa non possono essere vissute come lo erano dei paesi di origine, ma nello stesso tempo pongono nuove problematiche alla laicità come pure ai privilegi riconosciuti in molti paesi europei (soprattutto in quelli con il sistema concordatario) alla religione cristiana.

Da qui la necessità di una vera e propria reinterpretazione dei testi e delle disposizioni applicative delle leggi che regolano l'associazionismo, il sistema scolastico ed educativo ed il paesaggio dei media e questo per poter favorire l'integrazione dei credenti minoritari (mussulmani e buddisti), che sono di fatto anche marginali.

- La specificità della situazione degli immigrati mussulmani deriva principalmente dal fatto che il rapporto religione / diritto / società è vissuto in modo diverso da parte dei migranti mussulmani (religione importata) rispetto ai credenti della religione autoctona (religione cristiana). Basta pensare alla diversità, rispetto ai credenti cristiani europei, dei legami e delle implicazioni della religione mussulmana con lo "statuto personale" del credente, il codice religioso ed il diritto familiare (matrimonio, poligamia, divorzio, ripudio, educazione e cura dei figli).
- I credenti cristiani europei possono contare su una giurisprudenza ormai consolidata e sicura: in effetti, essa ha cercato sempre di non oberare di altri limiti l'espressione religiosa (le processioni nelle strade pubbliche, il suono della campane) se non quelli derivanti dalla pace pubblica e dalla libertà altrui. Invece nel confronto delle religioni importate siamo ancora di fronte ad una giurisprudenza inadeguata, spesso semplicemente restrittiva e poco rispettosa delle specifiche manifestazioni religiose degli immigrati.

4.5. Differenze tra gli statuti giuridici, politici e socio economici dei credenti

Una terza specificità in materia di libertà di coscienza e di libertà religiosa degli immigrati non è legato direttamente alla questione religiosa, quanto piuttosto al loro statuto giuridico, socio economico, politico e culturale minoritario e fragilizzato, direttamente derivante dalla condizione di lavoratore immigrato.

Non bisogna, infatti, dimenticare che gli immigrati sono doppiamente minoranza, sia perché appartenenti ad una religione di minoranza, sia perché, proprio in quanto migranti, non hanno strutture rappresentative nemmeno per una contrattazione in campo religioso.

A questo si aggiunge che nella religione mussulmana, oltre alla mancanza concreta di leader religiosi preparati, la concezione di leadership è diversa rispetto alla religione cristiana, che gode di strutture gerarchiche istituzionali con una precisa base giuridica. Non è facile trovare, all'interno della galassia religiosa mussulmana, interlocutori che abbiano un'autorità riconosciuta e che siano in grado di rappresentare le diverse comunità religiose di immigrati, caratterizzate da dottrine e pratiche religiose diverse.

E' ormai una prassi presso i governi dei paesi d'immigrazione di indirizzarsi a "garanti" esterni (governi dei paesi di origine o organizzazioni internazionali) per cercare di avere un minimo di controllo sulle comunità mussulmane, con il rischio di ufficializzare una specie di dipendenza esterna (i diversi paesi di origine) dell'Islam in Europa.

Non bisogna dimenticare che la diversità religiosa se viene congiunta alla diversità etnica (colore della pelle) diventa una specie di miscela esplosiva che tende ad aggregare attorno all'appartenenza etnica e religiosa, alcune categorie di immigrati. Infatti, proprio perché confrontati con un'integrazione socio economica deficitaria, i migranti tendono a dare un valore sempre più forte a queste due appartenenze identitarie (etnia e religione). Le rivendicazioni religiose spesso esprimono un desiderio di riconoscimento sociale, che va oltre il sentimento religioso stesso: esso diventa, così, una "valore – rifugio" attraverso il quale si intensifica e si ricostituisce l'identità culturale.

Questo discorso non viene purtroppo recepito dall'opinione pubblica, la quale continua a pensare che ci sia una specie di incompatibilità tra i valori della laicità (che vuole una separazione tra le competenze delle religioni e quelle della società pubblica) e l'esercizio di alcune religioni (soprattutto l'Islam). In questo discorso non si considera fino a che punto non giochi negli autoctoni il "complesso dell'impero": il contenzioso coloniale che riguarda tutti i paesi con tradizione religiosa differenti dalle religioni maggioritarie europee (islam, buddismo, induismo, confucianesimo), produce una "coscienza sociale" europea ex colonialista, marcata dall'intolleranza. L'intolleranza è, a sua volta, aumentata dal sospetto verso comunità religiose considerate "straniere" alla società nazionale, anche per la loro dipendenza dall'esterno, che esiste di fatto (interventi nella costruzione delle moschee e nella formazione ed invio degli iman). Ma non è certo negando la ricerca di riconoscimento delle loro credenze ed una partecipazione attiva delle popolazioni di accoglienza, che si potrà avere un futuro: i migranti credenti si trovano da una parte staccati dalle radici culturali e senza punti di riferimento e non sono minimamente aiutati nella riflessione e nella mediazione che li aiuti ad operare una reinterpretazione delle loro tradizioni e delle loro credenze alla luce dei valori insiti nelle loro nuove situazioni di vita.

Si può verosimilmente pensare che la nuova situazione di plurireligiosità delle società europee, dovrebbe portare l'Europa a rivisitare la sua storia e ad inventarne un nuovo capitolo:

- Ha conosciuto nella sua storia un confronto lungo e complesso tra lo Stato ed il cristianesimo da una parte e tra i cristiani e la secolarizzazione della società, la privatizzazione del religioso e la laicità dall'altra.
- Adesso gli Stati e le società europee devono rifare un cammino analogo con le nuove religioni importate dalle migrazioni: gli uni e gli altri devono ricercare un punto di equilibrio tra il rispetto del principio di libertà di coscienza e di religione di ogni persona (libertà di manifestare la propria religione individualmente e collettivamente, in pubblico e in privato) ed il rispetto delle restrizioni imposte a questa libertà dal dovere che ha ogni democrazia di prendere le misure necessarie per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri.

5. Alcuni suggerimenti

L'analisi della situazione peculiare degli immigrati per rapporto al tema della libertà di coscienza e di religione permette di puntualizzare alcuni aspetti:

- Diventa importante precisare la necessità di alcune restrizioni al diritto di libertà, previsti dal § 2 dell'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, riguardanti la sicurezza, la protezione dell'ordine, della salute, o della morale pubblica, come pure la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Ciò presuppone una religione che condanni ogni intolleranza ed il proselitismo aggressivo, che superi la tentazione che una norma specificatamente religiosa divenga una legge di stato e che tenda alla distinzione tra le proprie competenze e quelle dello Stato.
- La protezione della libertà di coscienza e di religione degli immigrati implica che i legislatori europei inizino un processo di adeguamento necessario del loro diritto nazionale, elaborato in un contesto storico di esclusivi rapporti con il cristianesimo. In questo senso, ci sono tre ambiti particolari che vanno sottolineati: la libertà di costruzione dei luoghi di culto; la libertà di associazione culturale; la libertà di insegnamento.
- Il rispetto del diritto di ogni persona alla libertà di coscienza e di religione (includere le persone migranti) esige una particolare attenzione a far rispettare le leggi già vigenti, ma che spesso vengono disattese od applicate in modo differenziato e discriminatorio. Ad esempio, la violenza (da qualsiasi parte venga) contro ogni persona per la sua appartenenza religiosa dovrebbe essere repressa dalla legge penale come qualsiasi altra violenza razzista.
- Per maggiormente proteggere la libertà religiosa dei mussulmani in particolare, diventa importante trovare interlocutori nei confronti dei poteri pubblici e, quindi, diventa importante suscitare istanze culturali di altro profilo proprio nelle comunità mussulmane stesse.

Conclusione

E' difficile fare previsioni sul futuro del pluralismo religioso in Europa.

Una cosa, tuttavia sembra certa: nella nostra attuale Europa diventa difficile ritenere che si possa ancora vivere a lungo rinchiusi negli schemi religiosi tradizionali, ripiegati su se stessi. Nel contesto religioso europeo attuale un credente non può più capire ciò che sta succedendo senza includere, nel suo stesso credere e nel suo stesso vivere, la relazione con le altre religioni. Una società pluralista sul piano religioso non può realizzare relazioni interculturali se non riesce ad operare mutamenti profondi e sostanziali di ordine culturale: da qui la necessità per i credenti cristiani, che rappresentano la religione dominante in Europa, d'interiorizzare il cambiamento. Probabilmente alla rappresentazione ormai classica (derivata dallo stesso Concilio Ecumenico Vaticano II°), che rappresenta la religione cristiana attraverso una serie di cerchi concentrici (al centro Cristo, poi le religione cristiane, poi le religioni monoteiste, poi le altre tradizioni) bisogna sostituire un'altra immagine: l'immagine dell'elisse che ha due fuochi (uno che rappresenta il cristianesimo e l'altro che rappresenta le altre religioni). I due fuochi possono esistere proprio in una tensione creatrice e dinamica l'uno verso l'altro: il credente cristiano è continuamente rinviato verso l'esistenza degli altri credenti ed è per essi una presenza ed un annuncio.

P. Antonio Perotti così conclude la sua riflessione: *“Speriamo che quanto abbiamo esposto sia sufficiente per sottolineare il lungo e difficile cammino che ci resta ancora da percorrere se vogliamo realizzare le condizioni istituzionali, giuridiche, socio economiche e politiche, educative e culturali, per permettere il passaggio dal pluri-religioso d'importazione ad un pluri-religioso dal volto europeo, che è ancora tutto da inventare”* (A. PEROTTI, *Immigration et pluralisme religieux en Europe*, (in *Migrations et société pluriculturelle en Europe*, Paris, CIEMI – L'Harmattan 1996, p. 120).

Politica ed esperienze di Fede

Relazione di Nelida Ancora

Prima di iniziare a condividere con voi alcune riflessioni relative all'incontro di oggi, vorrei ringraziare sinceramente tutti coloro che lo hanno promosso e reso possibile, in particolare Padre Beniamino Rossi che, invitandomi mi ha "costretto" a tirar fuori una parte significativa della mia esperienza personale.

Parlo di esperienza personale perchè da ben 23 anni la mia vita, sia privata che professionale, è orientata alla realizzazione di un sogno: poter partecipare ad un risveglio dell'Italia e dell'Europa affinché, in modo consapevole e responsabile, avvalendoci della nostra storia, cultura, della nostra spiritualità e fede religiosa, si possa insieme contribuire alla costruzione di quel nuovo ordine mondiale che la Storia sta già delineando.

Un nuovo ordine mondiale proteso verso l'affermazione dei grandi valori universali della Pace e, quindi, di uno Sviluppo, fondato sulla giustizia sociale, valori certamente condivisi da tutti i popoli europei che in essi ritrovano le proprie radici, il cui conseguimento, però, sembra allontanarsi sempre più.

Proprio l'inseguimento di questo sogno mi ha portata ad incontrarmi e spesso scontrarmi con la realtà, volevo scoprire quali fossero le cause che di fatto bloccavano o ritardavano l'avvio di questo processo nuovo; una di queste cause è l'aver voluto negare l'esistenza di un rapporto "naturale" tra POLITICA e FEDE o meglio ancora ESPERIENZE DI FEDE, e quindi tra Politica e Religione.

(Per noi cristiani l'esperienza è l'essenza della testimonianza).

Questa mia convinzione, del tutto personale, sulla imprescindibilità del rapporto tra Politica e Fede - Religione, l'ho vissuta in grande solitudine per molti anni, e questo perché fino al 1989, cioè fino a quando l'equilibrio mondiale si basava sul contrasto dei due blocchi (occidentale e del comunismo) questa idea non aveva "cittadinanza", poi caduto il muro di Berlino, crollata la logica dei due blocchi, si rimise tutto in discussione alla ricerca di un nuovo equilibrio.

Circostanza che determinò anche un aumento dei flussi migratori, facendo emergere, o in forma graduale o spesso violenta, la necessità di armonizzare tutte le diversità, culturali, sociali economiche ed anche religiose che via via si manifestavano, accelerando l'esigenza di elaborare un nuovo modello di sviluppo che volgesse alla **integrazione**.

E' in questo nuovo scenario che dobbiamo porre il triste evento dell'11 settembre 2001, l'attacco alle Twins Towers di New York, un vero simbolo dell'Occidente.

Proprio questa data, a mio avviso, ha segnato la presa di coscienza da parte dei più di quanto già da molti anni era già in atto a livello mondiale; proprio da questa presa di coscienza, da questo momento, il tema del rapporto Politica Religione è divenuto di grande attualità.

La tragedia umana vissuta a causa di questo atto terroristico ha generato in molti una profonda riflessione sul valore dell' "imponderabile, imprevedibile" ed io aggiungerei del "mistero e della trascendenza", e, come spesso accade, il dolore ha risvegliato le coscienze di molti avviando processi e dinamiche socio culturali e politiche completamente nuovi.

Da questo momento storico nasce la necessità di una Nuova Politica che fosse in grado di recuperare ciò che negli ultimi due secoli era stato gradualmente, non

eliminato, ma soffocato: il valore della spiritualità e conseguentemente della religione, quale elemento qualificante dell'agire politico.

A questo punto c'è da chiedersi a quale politica l'umanità debba ricorrere per affrontare la vera sfida le Terzo Millennio, una sola risposta: la Pace, intendendo per Pace lo sviluppo integrato di tutti i popoli

Una nuova Politica che sappia governare le forti passioni e pressioni che derivano dalla spinta, seppur disordinata, che noi tutti avvertiamo a voler recuperare le diverse identità, non considerandole assolutamente causa e motore di uno scontro tra civiltà, bensì naturali reazioni al processo di globalizzazione cui fino ad ora abbiamo passivamente assistito, inteso come processo di omologazione e di annullamento delle diversità

Credo che proprio su questo terreno si giocherà la partita della sfida dell'Umanità per la Pace.

Ritengo che, anche se potrà sembrare retorico, la Nuova Politica dovrà essere una politica per il conseguimento del Bene Comune, una politica al servizio di tutti e soprattutto degli esclusi, un agire politico inteso soprattutto come momento ed espressione di libertà.

Proprio questa "politica" oggi è chiamata a compiere un miracolo, il miracolo di un nuovo "inizio" dopo la rottura dei vecchi schemi avvenuta l'11 Settembre 2001. La definizione della politica come libertà e la possibilità di immaginare un "miracolo" in politica o meglio della politica mi viene dalla lettura di alcune riflessioni sull'agire politico di una donna, Hannah ARENDT.

Donna ebrea, tedesca (1906-1975), una delle protagoniste del pensiero al femminile del secolo passato.

Di fronte alla domanda "Che cosa è la politica?" lei rispose: "Il senso della politica è libertà, oggi la politica consiste in effetti nel pregiudizio verso la politica". Affermazione di grande attualità, oggi, più che mai, credo che sia necessario vincere questo senso di pregiudizio verso la politica diffuso un po' ovunque non certo per legittimare azioni e situazioni che non condividiamo bensì trasformando tale pregiudizio in un nostro impegno per far sì che sia riconosciuto, per tornare al tema dell'incontro di oggi, l'alto valore morale della Politica.

Rammentare l'alto valore morale della politica mi riconduce alla testimonianza di una donna che, mossa da una passione religiosa, dalla Fede in Cristo, ha saputo realizzare azioni importanti e significative in politica: S. Caterina da Siena, copatrona di Roma, d'Italia e d'Europa.

S. Caterina svolse attività politica solo ed esclusivamente perché spinta dal grande Amore per l'altro, per la Giustizia e per la Pace; e fu solo questo "amore", o più semplicemente questa sua tensione verso il Bene, alimentata da una profonda Fede in Cristo, che le consentì di conseguire grandi risultati in politica, basti ricordare il ritorno di Papa Gregorio XI (17 gennaio 1377) a Roma. Con semplicità si rivolgeva ai potenti ricordando loro che "Governare è Amare".

L'esempio di questa donna credo che sia ancora oggi una attualissima testimonianza tra le varie modalità di vivere la politica, ed in un momento, quale quello che noi stiamo vivendo anche in Italia, che riflette tutte le contraddizioni presenti sullo scenario mondiale; un esempio da seguire per promuovere un profondo cambiamento soprattutto in politica, un cambiamento che sia espressione di una autentica e profonda riconciliazione per ritrovare quella identità nazionale, quindi spirituale e culturale, anche se non perduta certamente molto offuscata.

In merito a ciò è sorprendente rileggere oggi quanto un importante pensatore e politico del secolo scorso, Don Luigi Sturzo, affermava proprio richiamando questa figura. In un suo messaggio inviato al I° congresso nazionale democristiano svoltosi ad Assisi il 28 febbraio 1947: “Ebbene: applichiamo anche nel partito il precetto di San Paolo: “non fatevi vincere dal male, ma vincete il male con il bene”. “Ecco le precise ragioni per le quali la donna deve entrare coraggiosamente, come Santa Caterina da Siena, nell’ambiente torbido della politica e portarvi un raggio di serenità amorevole, il conforto di un’attività confidente, il coraggio della virtù cristiana”.

Oggi possiamo dire che ovunque nel mondo si riscontra un risveglio del senso del mistero che vive in noi e questo ci sta spingendo, e ci spingerà sempre più con forza, verso il recupero della nostra identità, quindi delle nostre tradizioni e radici, e come cristiana sento e credo che lo Spirito stia operando per il Bene dell’Umanità. Sia in Italia che in Europa stiamo vivendo un momento storico di profonda crisi, culturale, sociale, economica ed aggiungerei spirituale e religiosa, ritengo che proprio questa crisi ci stia offrendo una importante opportunità politica quella di poter elaborare una “visione” per il futuro, che certamente già vive in molti cittadini europei, che, però, il potere della politica, ancorato a vecchie logiche di potere fa grande fatica ad intercettare, visione che ci spingerebbe naturalmente a maturare il superamento di quella logica conflittuale vigente fino a qualche decennio operando per far emergere la logica della cooperazione che ha naturalmente in sé una dimensione etica, morale che passa per l’accettazione e per il rispetto dell’altro. Un maggiore impegno di tutti i cittadini nella sfera sociale, culturale fondato su uno spirito di “cooperazione” tra tutte le forze della società civile, imprenditoriali, della classe politica, delle istituzioni e soprattutto delle Chiese e dei rappresentanti delle diverse religioni produrrà la nuova Politica.

Si ho citato anche le Chiese ed i rappresentanti delle diverse religioni per ricondurre “nella” politica ciò che la natura riconosce appartenere all’essere umano, quale elemento centrale della azione politica: la sua dimensione spirituale. Da questo spirito di “cooperazione” nascerà questo nuovo inizio in politica, che è stato il filo conduttore delle mie considerazioni, liberando le nostre forze creative per orientarle “oltre”, verso un mondo di pace, una pace fondata su una giustizia sociale che sconfigga la povertà restituendo ad ogni popolo, ad ogni persona la dignità che per il solo fatto di essere in vita le appartiene.

Per ribadire il valore morale della Politica voglio ricordare le parole di Papa Pio XII con cui definì la Politica: “la politica è una delle forme più alte della carità cristiana”.

Nel marzo del 2001 visitando ospedali, scuole nei territori palestinesi, e dopo alcuni incontri avuti a Gerusalemme con rappresentanti della comunità cristiana, presi coscienza di quanto la maggioranza di noi cristiani d’occidente ci fossimo adeguati ad una professione di Fede più “devozionale” che profondamente spirituale.

E ciò ci rende interiormente fragili, psicologicamente confusi ed indifesi di fronte alla sfrenata globalizzazione economica ed al dilagante relativismo.

Forti e decisi sono invece le convinzioni spirituali di credenti dell’Islam, unico vero patrimonio rimasto ai Paesi meno fortunati del mondo e gelosamente conservato nelle misere condizioni in cui venivano lasciati dai più ricchi. Quanto la nostra debolezza, nata dal relativismo, potesse rappresentare un obiettivo facile da colpire strumentalizzando persone che vivono ai margini della società per servire i

disegni di potere di forze oscure totalmente prive di ogni concetto di bene e di amore.

Purtroppo per me l'11 settembre non fu una sorpresa ma una triste conferma .

Ritengo che noi Italiani dovremmo impegnarci molto nel promuovere, ravvivare, sviluppare in Europa il dibattito, sia sul piano culturale che puramente politico, sul tema Politica e Religione, superando ogni ostacolo e difficoltà spesso determinato da un dilagante laicismo.

Il mio impegno personale va in questa direzione, per questo, con piacere, oggi sono qui, e con alcuni amici stiamo cercando di sensibilizzare su queste tematiche il Partito Popolare Europeo che, come ha affermato il Presidente Wilfried Martens, ha necessità di ripensarsi.

Perché allora non far ripartire questa riflessione sugli sviluppi del Partito Popolare Europeo dalla esperienza di Fede e dalla Politica di Don Luigi Sturzo, che è stato, direttamente ed indirettamente, l'ispiratore del PPE e che della relazione tra Politica e Religione ne è stato oltre che testimone grande maestro!

Vorrei concludere affidando questo **nuovo inizio**, questo **miracolo** in politica o della politica da me invocato alla preghiera formulata, qui a Loreto, da Papa Giovanni II nel dicembre 1994:

«Questo popolo, con la sua tradizione mediterranea, e con le sue ascendenze grecoromane, questo popolo protagonista di eventi di carattere decisivo per la storia umana, sta davanti a noi. Ogni sua vicenda noi portiamo e presentiamo sull'altare, domandando che diventi per noi pane di vita, che diventi nell'Eucaristia una nuova bevanda. Proprio questa è la grande preghiera per l'Italia e con l'Italia. Presentiamo come offerta tutti i frutti dello spirito umano, nei quali si sono espressi il lavoro e la creatività, la cultura e la sofferenza dei figli e delle figlie di questa terra. Preghiamo, in modo particolare, per gli attuali figli e figlie dell'Italia, perché diventino degni di una così significativa eredità, e sappiano esprimerla nella loro vita presente individuale, familiare e sociale, nell'economia e nella politica». (Giovanni Paolo II, dalla meditazione alla Concelebrazione Eucaristica per l'inizio della grande preghiera per l'Italia e con l'Italia, 15 marzo 1994).

Verso politiche migratorie eticamente fondate

Graziano Battistella

Scalabrini International Migration Institute - Roma

Il tema delle politiche migratorie sta raccogliendo sempre di più l'interesse degli studiosi. Non che non ci fosse in passato, ma in tempi più recenti si sono moltiplicati i tentativi non solo di descrivere il tipo di politiche migratorie praticato nei vari Stati, ma anche di arrivare a concettualizzazioni che possano dar ragione dei vari approcci e arrivare a una valutazione di merito.

Quando si parla di valutazione, si deve naturalmente determinare il criterio in base al quale qualcosa è valutato. Se si tratta di politiche, la valutazione più immediata che viene data è se siano giuste o sbagliate. Ma il problema ritorna immediatamente: giuste e sbagliate in base a quale criterio di valutazione? La molteplicità dei criteri utilizzabili rende normalmente la valutazione sulle politiche piuttosto diversificata e quindi controversa.

In tempi recenti, sembrano essere due le questioni che attirano l'attenzione degli studiosi. La prima è se le politiche migratorie siano efficaci; la seconda, se siano politiche eticamente sostenibili. Si tratta in entrambi i casi di problemi complessi e non è mia intenzione offrire una presentazione esaustiva della tematica, ma provare ad offrire una parziale ricognizione del dibattito. In questa ricognizione l'attenzione non sarà focalizzata primariamente sulla politica migratoria italiana; eventuali applicazioni sono possibili da parte di ciascuno.

1. La natura delle politiche migratorie

Prima di procedere mi sembra utile precisare la natura delle politiche migratorie, perché il termine politica e politiche è piuttosto ampio. Mi pare che dalla prospettiva dell'analisi politica siano tre gli ambiti in cui le politiche migratorie possano essere considerate.

Il primo è l'ambito della politica in senso stretto, cioè dell'acquisto, mantenimento ed esercizio del potere. L'analisi della politica in questo senso non dedica molta attenzione alle migrazioni e alla politica migratoria. Va però precisato che vi sono Stati vari esempi in tempi recenti in cui le migrazioni sono diventate tema di campagna elettorale, sono diventate cioè una questione utilizzata per acquisire il potere (in tal senso si sono mossi a suo tempo Le Pen in Francia, la Lega Nord in Italia, e Pauline Hanson in Australia). La rilevanza delle politiche migratorie per la politica è però di natura contingente e dipende da molteplici fattori, come la numerosità della comunità immigrata presente sul territorio, la consistenza della comunità di origine immigrata con diritto di voto, la rilevanza dei flussi migratori, il tipo prevalente di immigrazione (qualificata o meno). Normalmente, sono le forze politiche che si oppongono all'immigrazione a decidere di farne un tema di campagna elettorale e può essere un tema efficace, anche se poi le politiche migratorie che vengono attuate una volta raggiunto il potere solo in parte realizzano quanto articolato al momento di ottenere il consenso popolare. In ogni caso, pur trattandosi di un ambito di osservazione in espansione, limitare l'analisi delle politiche migratorie alla loro valenza per la conquista del potere rimane troppo

parziale. Di più, sarebbe scorretto valutare le politiche migratorie per la loro efficacia o meno nel conquistare e mantenere il potere, perché si tratta ovviamente di un obiettivo che non è peculiare a queste politiche.

Un secondo ambito è quello delle relazioni internazionali, l'analisi cioè delle politiche migratorie come strumento per il miglioramento o il peggioramento dei rapporti tra Stati. Anche questa prospettiva non dedica normalmente molto spazio alle migrazioni. In particolare, la prospettiva neorealista, che vede lo Stato come l'unico attore della politica, è più attenta alle questioni di alta politica nei rapporti tra Stati (questioni di guerra e pace) che non alle migrazioni. Ciò non toglie che le politiche migratorie abbiano acquisito maggior rilevanza anche in questo ambito. In qualche caso, questioni migratorie hanno determinato una crisi internazionale (come per esempio tra le Filippine e Singapore sulla faccenda dell'esecuzione nel 1995 di Flor Contemplacion, una domestica filippina accusata di aver ucciso il bambino affidato alle sue cure e una collega). Più recentemente, in particolare a partire dall'11 settembre 2001, il tema della sicurezza, e quindi della relazione tra Stati, è diventato una prospettiva inevitabile nella politica migratoria di molte nazioni. Ma soprattutto contribuisce a rendere le politiche migratorie un tema delle relazioni internazionali il contesto della globalizzazione, che si caratterizza anche per la relativizzazione dei confini, la tendenza al "debordering" e la formazione di comunità transnazionali (Albert et al. 2001). Oltre al tema della sicurezza, quello dello sviluppo e della governabilità delle migrazioni determinano la necessità di un approccio a partire dalla prospettiva delle relazioni internazionali (Battistella 2005). Tuttavia anche questo approccio non può essere esaustivo della tematica, e come il caso precedente, sarebbe distorto valutare le politiche migratorie per la loro capacità o meno di migliorare le relazioni internazionali, anche se, come il caso precedente, il loro impatto su questo versante non è trascurabile.

Mi pare invece necessario considerare le politiche migratorie dalla prospettiva delle politiche pubbliche, branca della scienza politica che si occupa del modo in cui vengono allocate le risorse nello Stato. L'ingresso nel paese, l'inserimento nel mercato del lavoro, l'accesso all'abitazione, all'istruzione, alle cure mediche e a tutti gli altri servizi sociali sono un complesso di risorse che lo Stato, ammettendo immigrati, decide di allocare loro. Naturalmente, senza cadere in una prospettiva paternalistica, perché i migranti ciò che ricevono se lo guadagnano, o senza pensare che tale allocazione sia generalizzata o sia equa. In modo generale però le politiche migratorie sono un tipo di politiche pubbliche di tipo regolativo e distributivo, in cui i benefici sono immediati e i costi sono differiti nel tempo.

2. L'efficacia delle politiche migratorie

Abbiamo precisato all'inizio che la valutazione delle politiche migratorie considera anzitutto la loro efficacia. Il criterio per giudicare se una politica sia più o meno buona dipende quindi dal sapere se ha raggiunto o meno gli obiettivi che la politica si era proposta. Sotto questo aspetto, occorre fare una distinzione ulteriore ed esaminare separatamente le politiche di ammissione dalle politiche di integrazione. Le prime consentono una valutazione più immediata, dal momento che l'ammissione, e conseguentemente il respingimento o l'espulsione, sono fatti puntuali. Le politiche di integrazione hanno invece bisogno di un tempo più lungo

per essere valutate, perché l'integrazione è un fatto che si realizza in un arco di tempo più ampio.

Nel determinare la politica di ammissione, molti Stati deliberano che venga ammesso annualmente un numero specifico di migranti. Questo può consistere in un tetto massimo annuo determinato per legge, in cui i migranti sono scelti in base a categorie o preferenze predeterminate, oppure da un numero deciso di volta in volta da un decreto amministrativo, da allocarsi per categoria di immigrati o sulla base di quote assegnate attraverso accordi bilaterali. In realtà, se questo sistema di ammissione ha un livello variabile di efficacia, (è più efficace per es. in Australia e Canada, meno negli Stati Uniti e in Italia), è comunque scarsamente efficace in tutti i paesi, come dimostrato dal diffuso numero di immigrati irregolari.

Tendenzialmente, l'inefficacia delle politiche di ammissione brutalmente esposta dalla irregolarità rinviava all'idea dello stato debole. L'irregolarità sarebbe più diffusa in Stati dove meno efficace è la gestione della cosa pubblica. Questa idea però è decisamente sconfessata quando si prende in considerazione il fatto che la migrazione irregolare è largamente diffusa negli Stati Uniti, come in Malesia, o in misura diversa in Giappone e Corea del Sud, difficilmente considerabili come Stati deboli. Non solo, nel 2002 cinque paesi industriali (Canada, Germania, Olanda, Inghilterra e Stati Uniti) hanno speso US\$17 miliardi per il controllo dell'immigrazione e per l'assistenza ai profughi, equivalente a due terzi di quanto questi stessi paesi hanno corrisposto per l'assistenza allo sviluppo. E gli Stati Uniti, prima della recente riforma della gestione delle migrazioni, hanno aumentato in 20 anni il budget per l'agenzia che si occupa di immigrazione di 20 volte (da US\$ 250 milioni nel 1980 a 5 miliardi nel 2000 – Martin 2003).

Per capire l'inefficacia delle politiche di ammissione non è sufficiente considerare il livello di irregolarità. Si rischierebbe di trasformare il problema in un problema di controllo. Occorre considerare che le migrazioni sono un complesso fenomeno sociale, con una molteplicità di fattori coinvolti tanto nel generare la domanda di immigrazione, quanto nel determinarne le dinamiche e la tendenza allo sviluppo. Si ha a che fare con i grandi processi di trasformazione dell'economia, spesso molto più rapidi della capacità di decisione politica, come pure delle relazioni internazionali, dei meccanismi del transnazionalismo, e delle dinamiche sociali insite nel processo migratorio, tra cui le reti sociali e l'industria migratoria (Castles 2004). Risulta quindi molto complesso che uno Stato possa, senza far ricorso a metodi o troppo costosi o inaccettabili, arrivare a una efficacia assoluta nell'ammissione dei migranti.

Appare però chiaro che questa efficacia può essere migliorata facendo attenzione a due aspetti: la coerenza delle politiche migratorie e la collaborazione internazionale. Il tema della coerenza è stato sollevato da molto tempo ed evidenziato anche nelle conclusioni della Global International Migration Commission. La mancanza di coerenza è il risultato di interessi diversi tra i vari ministeri coinvolti nella gestione delle migrazioni, e dalla mancanza di considerazione sull'impatto che le politiche in altri settori hanno sulle migrazioni stesse. Un aumento di questa coerenza si ha se le migrazioni sono considerate non in modo settoriale, ma come un aspetto strutturale della gestione politica del paese.

La necessità della collaborazione è ugualmente sottolineata con crescente frequenza: collaborazione tra governo e società civile, tra Stati interessati e tra

organizzazioni internazionali coinvolte. Questo comporta che le politiche migratorie vanno accompagnate dalla cooperazione allo sviluppo, per rendere la scelta migratoria sempre più libera da costrizioni; da cooperazione nel controllo dell'irregolarità, in particolare delle bande criminali che prosperano sulla migrazione irregolare; e da una crescente conformazione delle politiche migratorie nazionali agli standard internazionali basati sul rispetto dei diritti delle persone.

3. L'etica delle politiche migratorie

L'etica delle politiche migratorie è un secondo aspetto che sta attirando sempre maggiore attenzione. Si tratta anzitutto dell'attenzione delle comunità religiose. Per es., il presidente della Conferenza Episcopale degli Stati Uniti, monsignor William Skylstad, intervenendo nel dibattito sulla riforma della legge migratoria, ha utilizzato una argomentazione etica, sostenendo: "noi crediamo che lo status quo della questione migratoria sia moralmente inaccettabile e debba cambiare" (Zenit, 19 giugno 2006). Ma si tratta anche dell'attenzione degli studiosi. Nella conferenza di Metropolis del 2005 a Toronto vi erano tre seminari dedicati al tema dell'etica e le migrazioni. Soprattutto si tratta della preoccupazione espressa dal segretario delle Nazioni Unite, che nell'istituire la Global Commission, affidava il compito di dare ai policy makers una "decisa direzione etica" per il futuro e di "aiutare a guadagnare una larga adesione a un quadro normativo che avesse al suo centro i diritti umani".

Il tema è particolarmente complesso perché riguarda anzitutto il rapporto tra etica e politica in genere. Non ho certo intenzione inoltrarmi in questo dibattito che da un lato ha sostenitori dell'autonomia della politica dalla morale e dall'altro ha coloro che ripropongono la necessità di esaminare le politiche da una prospettiva etica. Per es., l'episcopato spagnolo ha raccolto 9 documenti della CEE apparsi tra il 1972 e il 2002 in un libro intitolato: "Moral Politica" (Zenith 22 giugno 2006).

Una complessità ulteriore è data dal fatto che allo Stato viene riconosciuta non solo dalla legislazione internazionale ma anche dalla Chiesa la competenza nello stabilire le condizioni di ingresso e di permanenza degli stranieri sul territorio. Avendo tale discrezionalità, può risultare difficile formulare una valutazione etica sulle misure insite in una politica migratoria. Non intendiamo qui ignorare la distinzione tra legale ed etico, ma insinuare che il giudizio etico non può essere il risultato di deduzioni emotive da principi ideali. Comunque, vi sono già diverse acquisizioni su cui vi è poco dissenso. Per es., è considerato non etico un atteggiamento di completa chiusura agli stranieri, come pure è considerato non etico il rimandare in patria il richiedente asilo che abbia fondati motivi per ritenere di essere perseguitato nel suo paese.

Il dibattito sull'etica delle politiche migratorie necessita anzitutto di una precisazione sull'approccio etico che viene utilizzato. L'attenzione maggiore tra gli studiosi si è focalizzata sulla questione di fondo: il potere dello stato di escludere. Vi sono diverse sfumature in questo dibattito, ma alla fine le posizioni possono essere ricondotte a due. Da un lato vi sono i liberali, che partendo dalla nozione dell'uguale valore morale di tutte le persone, che non può essere sminuito da un qualcosa di accidentale come il luogo di nascita o la nazionalità dei genitori, concludono che giustizia vorrebbe che le frontiere degli Stati fossero aperte. Tuttavia, anche i sostenitori di questa posizione massimale concludono che il

principio va esercitato con prudenza, perché potrebbero esserci situazioni in cui è ragionevole limitare l'ingresso degli stranieri, per es, nel caso ci fosse un pericolo di invasione o il pericolo di un completo sovvertimento della cultura locale. (Naturalmente, ci si potrebbe domandare cosa sarebbe successo se tale principio fosse stato applicato – avendone la forza – nei riguardi della grande emigrazione europea nelle Americhe o in Australia). Dall'altro lato dello spettro, i realisti partono dalla constatazione che nel mondo attuale, diviso in Stati-nazione, il diritto a emigrare non è un diritto umano fondamentale, e che il primo dovere dello Stato è verso i propri cittadini. Pertanto, i migranti possono essere ammessi ma a discrezione dello Stato di destinazione, sulla base di una pura analisi di costi e benefici, in cui la priorità non è data al bene dei migranti, ma al bene dei cittadini (Barry and Goodin 1992).

È inutile precisare che la posizione dominante, attualmente, è quella realista, mitigata, come accennato sopra, dal dovere di ammettere persone che siano in pericolo, come i richiedenti asilo. Vi è anche sostanziale accordo sul fatto che, una volta ammessi, ai migranti va assicurata la protezione dei loro diritti fondamentali. Un problema ulteriore però emerge nei riguardi della posizione realista, e concerne il fatto se la responsabilità morale di uno Stato termini ai confini dello Stato stesso o debba estendersi oltre. Sarebbero proprio le migrazioni, col loro rimando a una situazione internazionale di enormi differenze tra nazioni, non considerabile come dovuto a una situazione di fatto, ma come il risultato delle relazioni internazionali, a porre l'interrogativo sulla necessità di un nuovo ordine mondiale (Erga Migrantes 8). Le migrazioni si configurerebbero come il parziale rimedio alla mancanza di tale ordine.

Non è difficile vedere la differenza fondamentale tra i due campi: i realisti partono dalle cose come stanno; i liberali dalle cose come dovrebbero essere. Entrambe le posizioni però hanno dei limiti. Come illustrato da Carens (1996), la posizione realista tende a giustificare le cose come sono e a lasciare situazioni di ingiustizia immutate. La posizione liberale tende a chiedere cambiamenti radicali, come appunto un nuovo ordine mondiale, senza spiegare come arrivarvi e quindi diventando di poca utilità nella situazione corrente.

Quando l'attenzione si sposta dalla questione di fondo ai singoli aspetti delle politiche migratorie (politiche di ammissione, quali e quanti immigrati ammettere, quali diritti dare agli immigrati, come agire verso gli irregolari) non si trova molta discussione nella letteratura. Sembra però che l'approccio dominante sia quello dell'etica consequenzialista.

Partendo dall'idea che ogni etica va considerata sulla base dell'importanza che dà alle conseguenze (dall'utilitarismo che considera le decisioni solo dal punto di vista delle conseguenze al libertarismo che sostiene i diritti degli individui senza alcun riguardo per le conseguenze per lo Stato), Ruhs e Chang (2004) concludono che la politica migratoria più desiderabile sia quella che si basa su un'etica moderatamente consequenzialista. Inoltre, nel giudizio su quale importanza dare alle conseguenze delle politiche migratorie – se soltanto alle conseguenze sui cittadini o anche sui migranti e se in uguale o differente misura – in altre parole, nel giudizio su quale rilevanza morale dare agli immigrati, concludono che la politica migratoria più desiderabile sia quella che concede agli immigrati una moderata rilevanza morale. In altre parole, una buona politica migratoria dovrebbe evitare da un lato sia una posizione assolutamente utilitarista come una posizione

assolutamente libertaria, e dall'altro dovrebbe evitare tanto il nazionalismo che il cosmopolitismo. Questa loro posizione è confrontata con la realtà delle politiche migratorie attualmente in vigore, che essi considerano basate sul concedere una rilevanza morale abbastanza bassa agli immigrati e un peso relativamente alto alla efficienza economica.

Se non è difficile essere d'accordo con questi autori sul carattere delle attuali politiche migratorie, e non è difficile rilevare la loro preoccupazione per una posizione moderata, lascia più perplesso l'assunto da cui partono e cioè che "la promozione dei diritti umani dei migranti e il miglioramento della loro condizione economica siano negativamente correlati". In base a questo assunto essi concludono che dovrebbero essere rigettate tanto le politiche che restringono severamente i diritti dei migranti, quanto le politiche che concedono troppi diritti ai migranti. L'idea di fondo è che sia nell'interesse stesso dei migranti ottenere una concessione moderata di diritti.

Il problema che questa posizione suscita è su cosa succeda quando i diritti vengono inseriti in un calcolo di costi e benefici. È facile intravedere che, lasciata alla negoziazione tra migranti e datori di lavoro, questo calcolo porti facilmente i migranti, che negoziano da una posizione di svantaggio, a rinunciare a diritti fondamentali. Non è certo questo che Ruhs e Chang sostengono, ma la logica dell'argomento può portare a questo. Si tratta della posizione che viene espressa con la formula "numbers vs. rights" (Ruhs – Martin 2006). In altre parole, i migranti avranno tanto più facilità ad essere ammessi quanto più saranno disposti a rinunciare ai propri diritti. E viceversa, elevare eccessivamente il tipo di protezione concessa ai migranti porta come conseguenza la diminuzione del numero di immigrati ammessi. La stessa questione è anche espressa come una scelta tra chi è favorevole a un numero limitato di ingressi, con ampie garanzie, e chi propende di più per frontiere più aperte, lasciando poi agli immigrati la responsabilità di trovare la propria strada verso il miglioramento della propria condizione. Messa in termini etici, la questione diventa se sia etico ammettere immigrati senza poi dare loro la possibilità di un inserimento pieno. E d'altro canto se sia etico escludere molte persone che hanno il diritto di cercare condizioni di vita migliori per il fatto che non si vuole condividere con loro le nostre condizioni di vita.

Ovviamente, come osservato da Weiner (1996), la difficoltà di inserire l'etica nelle politiche pubbliche deriva dal fatto che non si tratta di scegliere tra bene e male, ma di fare difficili scelte tra valori divergenti. Una via di uscita può consistere nell'evitare l'errore, che spesso viene compiuto anche nella riflessione sull'integrazione, di ritenere la comunità nazionale come intoccabile. Questo approccio è fondamentalmente escludente, ma non è sostenibile nella visione di una umanità di cui siamo tutti parte e di conseguenza in un'etica della responsabilità e dell'inclusione che ci coinvolge tutti.

Non si tratta soltanto di assicurare, come richiesto ormai da tutti, che le politiche migratorie siano basate sui diritti umani. Questo è indubbiamente necessario, ma limitato, non soltanto perché i diritti umani dei migranti sono scarsamente riconosciuti (basti considerare il numero limitato di adesioni alle convenzioni relative ai diritti dei migranti), ma anche perché i diritti umani per essere protetti hanno bisogno dello Stato, lo stesso Stato contro il cui strapotere i diritti umani sono stati riconosciuti e che è all'origine dell'esclusione dei migranti, che esistono in quanto migranti presso lo Stato proprio perché non cittadini.

Si tratta di andare oltre, nella linea dei quattro pilastri forniti dalla tradizione etica cattolica, che consistono nel rispetto della dignità umana della persona, nella ricerca del bene comune della comunità nazionale, da non considerare come un assoluto ma da contemperare nel contesto del bene comune universale, senza mai dimenticare il dovere della solidarietà. I fondamenti di questa tradizione sono ormai condivisi anche dalla comunità internazionale, che nella Millennium Declaration hanno dichiarato: "Riconosciamo che, in aggiunta alle nostre separate responsabilità verso le nostre società, abbiamo la responsabilità collettiva di sostenere a livello globale i principi della dignità umana, dell'uguaglianza e dell'equità. Pertanto, come leaders abbiamo un dovere nei riguardi di tutta la gente del mondo, specialmente i più vulnerabili, e in particolare i bambini del mondo a cui appartiene il futuro".

Politiche migratorie con un deciso orientamento etico richiedono il senso di responsabilità verso l'altro in quanto altro. Come ha detto Bruno Forte (2003) è possibile avere un'etica senza esplicitamente riconoscere e adorare Dio, ma non è possibile avere un'etica senza l'"altro", e pertanto senza la trascendenza, e cioè senza uscire da se stessi verso l'altro e senza un movimento dell'altro verso di noi.

Riferimenti bibliografici

Albert Mathias, Jacobson David, Lapid Yosef, *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN 2001.

Barry Brian – Goodin Robert E. (a cura di), *Free Movement. Ethical Issues in the Transnational Migration of People and of Money*, The Pennsylvania State University Press, University Park, PA 1992.

Carens Joseph, «Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration», in *International Migration Review* 30 (1996) 156-170.

Castles Stephen, «The Factors that Make and Unmake Migration Policies» in *International Migration Review*, 38,3 (2004) 852-884.

Forte Bruno, *L'uno per l'altro. Per un'etica della trascendenza*, Morcelliana, Brescia 2003.

Martin Philips, *Bordering on Control. Combating Irregular Migration in North America and Europe*, IOM, Geneva 2003.

Ruhs Martin – Chang Ha-Joon, «The Ethics of Labor Immigration Policy», in *International Organization* 58 (2004) 69-102.

Ruhs Martin – Martin Philip, «Numbers vs. Rights. Trade-offs and Guest Worker Programmes», *Center on Migration Policy and Society, WP No. 40*, University of Oxford 2006.

Weiner Myron, «Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration», in *International Migration Review* 30 (1996) 171-197.

Immigrazione e politiche migratorie in Italia

Enrico Pugliese

Università degli Studi di Napoli "Federico II" e IRPPS-CNR

1. L'entità e la composizione della immigrazione italiana

Secondo i dati più recenti sull'argomento fondati su rilevazioni del Ministero degli Interni rivisti e resi noti dall'Istat (2005), gli stranieri presenti in Italia e forniti di un regolare permesso di soggiorno nel 2004 erano in tutto 2.227mila. Ma la cifra comprende solo in parte i minori che in generale non sono autonomamente titolari di un permesso di soggiorno e che ormai assommano a qualcosa come mezzo milione. Se vogliamo avere un dato che comprende anche i minori dobbiamo ricorrere ai dati anagrafici, vale a dire ai dati relativi alle persone che hanno richiesto e ottenuto la residenza anagrafica nel nostro paese. Si tratta di un dato altrettanto significativo e anche più aggiornato, che però – riferendosi solo ai residenti - esclude la componente meno stabile dell'immigrazione. Secondo le anagrafi gli stranieri residenti in Italia al 2005 erano 2.402.157 con un incremento di oltre 1.150 mila unità rispetto alla data dell'ultimo censimento (2001).

Nella pubblicazione su La presenza straniera in Italia, l'Istat conduce una interessante distinzione tra permessi di soggiorno rilasciati a persone provenienti da paesi a elevata pressione migratoria e permessi rilasciati a persone provenienti da paesi a bassa pressione migratoria (in altri termini paesi del Sud e dell'Est e paesi del Nord del mondo o paesi poveri e paesi ricchi).

Questa distinzione è entrata tardivamente nelle analisi statistiche oltre che nel dibattito corrente. È tuttavia di grande rilievo perché di frequente i dati forniti si riferiscono all'insieme dei cittadini stranieri mentre quando si parla degli immigrati - sia nel linguaggio comune che nella letteratura scientifica e nel dibattito politico - ci si riferisce in effetti a una precisa componente della presenza straniera: appunto a quella proveniente dal Sud del mondo, cioè da paesi a forte pressione migratoria. Non che la componente che proviene dai paesi ricchi non abbia rilevanza statistica e sociale. Ma i motivi alla base della presenza e le condizioni di vita in Italia della componente proveniente dal Sud, sono ben diversi da quelli dell'altra. E su questo torneremo.

Come si può immaginare, gli incrementi riguardano esclusivamente la componente che proviene dai paesi a forte pressione migratoria. Il numero di coloro i quali provengono dai paesi sviluppati si è mantenuto pressoché costante nel corso dell'ultimo quindicennio e perciò è fortemente diminuita, fino a divenire ormai irrisoria, la loro incidenza.

Gli anni Novanta hanno visto più che raddoppiare il numero degli stranieri soggiornanti, che passano dai 650 mila del 1992 (primo anno per cui è disponibile la serie dei permessi di soggiorno rivisti dall'Istat) al milione e 340 mila del 2000 (sempre al netto dei minori) per poi portarsi nel 2004 a 2 milioni e 228 mila nel 2004: una cifra quasi quattro volte superiore a quella dell'inizio del periodo. I valori corrispondenti per coloro i quali provengono dai paesi poveri sono rispettivamente pari a 475 mila nel 1992 e a 528 mila nel 1996, con due balzi negli anni successivi: 1.112 mila nell'anno 2000 e due milioni nel 2004. Facendo uguale a 100 il numero

totale degli immigrati, quelli che provenienti da paesi poveri nel 1992 erano 73%, nel 2000 l'83% . E nel 2004 sono diventati il 90%.

Per quanto riguarda l'andamento del fenomeno nel corso del periodo è solo possibile fare delle congetture giacché i dati registrano anche l'effetto di tre sanatorie (quella del 1995-96 quella del 1998 e quella del 2002) fanno registrare negli anni immediatamente successivi dei grandi balzi in avanti. Ma non è solo per effetto delle sanatorie che si evolve l'entità della presenza straniera nel paese: va detto che gli andamenti annuali sono l'effetto degli arrivi regolari e dei nuovi regolarizzati per sanatoria al netto delle cancellazioni per perdita del permesso o delle partenze definitive. Come vedremo in dettaglio, la sanatoria di più significative dimensioni, quella che ha permesso a molti clandestini e a molte clandestine di stabilizzarsi nel nostro paese è quella collegata alla cosiddetta legge Bossi-Fini: la sanatoria dell'anno 2002, la più importante come dimensioni dall'inizio della immigrazione in Italia.

Questa stabilizzazione di lavoratori già clandestini o irregolari dovuta alle sanatorie è stata accompagnata nel corso degli ultimi anni (a partire dall'anno Duemila) dall'arrivo in misura significativa di persone entrate al seguito dei regolarizzati - soprattutto di coloro che si erano regolarizzati nei periodi precedenti - con il risultato triplice di una modificazione del quadro della immigrazione italiana del quale di occuperemo in questo capitolo:

un notevole incremento della presenza, avvenuto in lasso di tempo breve e superiore all'incremento, già significativo, degli anni precedenti;

una modificazione della composizione per nazionalità, con il peso sempre più rilevante degli immigrati provenienti all'Europa dell'Est;

e infine una modificazione della composizione demografica non tanto per l'aumento delle lavoratrici immigrate (che sono aumentate in misura proporzionale rispetto agli uomini) quanto per il peso crescente di donne e minori a carico (immigrati "per motivi di famiglia" secondo la dizione del permesso di soggiorno) che ha riguardato non solo le nazionalità ultime arrivate ma anche e soprattutto quelle presenti già da prima (marocchini, sudamericani e asiatici).

In base a una stima cautelativa si può ormai ritenere che la presenza straniera in Italia, costruita nella sua stragrande maggioranza da persone provenienti da paesi poveri, si collochi almeno intorno al 5% del totale della popolazione nazionale. E' inoltre evidente che questo risultato è dovuto in larga misura all'accelerazione del fenomeno verificatosi negli ultimi anni.

La distribuzione territoriale non è diversa da quella registrata al momento del censimento: cambiano solo i valori assoluti. Nel solo Nord-ovest risiedono 873 mila stranieri ufficialmente registrati e oltre un milione se considera anche la stima dei non residenti. Segue in valori assoluti il Nord-est (dove però l'incidenza sulla popolazione è maggiore), poi il Centro e, infine, il Sud.

Passando all'analisi delle diverse comunità che costituiscono l'immigrazione italiana va notata in primo luogo l'evoluzione nel corso del tempo. La comunità marocchina, che è stata per un lungo periodo quella più numerosa, ha continuato a crescere notevolmente in valori assoluti fino a raggiungere la cifra di 231 mila titolari di permessi di soggiorno, ma nel frattempo è stata superata da quella rumena (244 mila permessi), che dieci anni addietro a stento rientrava nella lista delle prime venti nazionalità, e dagli immigrati provenienti dall'Albania (240 mila).

Seguono a breve distanza la comunità ucraina, della quale non c'era praticamente traccia ancora alla fine degli anni Novanta, e quella cinese, che è invece cresciuta sistematicamente nell'ultimo quindicennio. I filippini titolari di permesso di soggiorno, componente antica dell'immigrazione italiana, sono in tutto 76 mila, oltre il doppio di dodici anni prima ma pochi di più rispetto al Duemila quando erano 67.000. A questa comunità fanno seguito quella polacca e quella tunisina: entrambe componenti storiche dell'immigrazione italiana, con caratteristiche e composizione radicalmente diverse (si pensi all'incidenza della componente femminile: 75% nella prima e 25% nella seconda), ma accomunate dal fatto di aver perduto peso relativo nel corso del periodo.

Un aspetto interessante della tabella sta nel fatto che essa permette di evidenziare i cambiamenti avvenuti nel corso degli anni Novanta e soprattutto negli anni più recenti: tra il 1992 e oggi per alcune nazionalità c'è stato un vero e proprio balzo in avanti. E questo è il caso dei rumeni e degli ucraini (anzi bisognerebbe dire delle ucraine data la percentuale di donne altissima la più alta tra le comunità considerate). Per altre nazionalità l'aumento è stato poco consistente, come nel caso dei senegalesi per non parlare dei somali o degli etiopi.

Ma modificazioni di questo genere, anche se non documentabili in maniera altrettanto precisa, ci sono sempre state: gli immigrati rappresentano un universo in perenne movimento. Mutano le nazionalità prevalenti, si evolve la struttura occupazionale, si modifica continuamente la composizione demografica con una tendenza all'aumento delle presenze familiari e soprattutto dei minori.

Negli anni Ottanta si aveva un quadro dell'immigrazione italiana significativamente diverso da quello attuale: eritrei, capoverdiani, somali, salvadoregni - sarebbe più corretto dire eritree, capoverdiane, somale, salvadoregne - rappresentavano, insieme ai marocchini, ai tunisini e ai filippini, la parte più consistente dell'immigrazione italiana.

Il dualismo citato tra immigrati islamici africani e immigrate provenienti da paesi cattolici era uno dei dati caratterizzanti individuato all'inizio dell'immigrazione in Italia. Ma

l'individuazione di pochi gruppi di particolare rilievo non implica che non esistessero già allora altre nazionalità: al contrario fin dall'inizio dell'esperienza migratoria in Italia si poteva osservare una varietà di nazionalità ed etnie che facevano dell'immigrazione italiana un caso di particolare interesse. Si pensi che nella sola provincia di Caserta, non certo un'area caratterizzata da grande sviluppo, si potevano contare alla fine degli anni Ottanta ben 27 nazionalità, come mettemmo in evidenza in un volume coordinato insieme a Francesco Calvanese. A quelle, prima citate, più numerose, andavano aggiunte le comunità di immigrati dai paesi più diversi, a volte presenti anche in maniera consistente: ganesi, ivoriani, gabonesi (e altri provenienti dall'Africa subsahariana). E poi ancora cingalesi, indiani, spesso di etnia tamil.

Tutte queste nazionalità - molte non presenti nella tabella perché relativa alle comunità più numerose - esistono tuttora e sono, sia pur in misura modesta, cresciute in numero.

Ci sono elementi comuni nella situazione dell'immigrazione attuale e in quella della fase iniziale, ma ci sono anche continui elementi di novità. E le tappe più significative nell'evoluzione dell'immigrazione italiana si intrecciano con le vicende di politica migratoria e con l'intervento legislativo in Italia. In particolare l'emergere

di questa o di quella nazionalità è spesso collegata alla questione delle regolarizzazioni. E su questo si ritornerà.

Per quel che riguarda la composizione della popolazione immigrata in base al genere, c'è da sottolineare che la componente femminile è stata sempre molto numerosa: la sua portata numerica, soprattutto all'inizio, non era diversa da quella maschile. A una osservazione superficiale dei dati aggregati, l'universo dell'immigrazione italiana mostrava una composizione in base al genere molto equilibrata, comunque più equilibrata che nelle altre esperienze migratorie. Una osservazione più attenta del fenomeno suggeriva però un quadro radicalmente diverso: all'apparente composizione equilibrata corrispondeva una estrema variabilità nella composizione demografica dei diversi gruppi. Mentre la componente maschile era assolutamente preponderante in alcune nazionalità (in particolare in quelle maghrebine), quella femminile riguardava sostanzialmente le nazionalità più impegnate nel lavoro domestico. Queste differenze persistono tuttora, ma sono molto meno marcate.

La prima nazionalità, quella marocchina, è ancora a larghissima prevalenza maschile (68,9%), correggendo solo in parte la sua composizione originaria. La seconda nazionalità, quella degli albanesi, ha una composizione più mista con ancora una netta prevalenza maschile; ma il passaggio dell'incidenza delle donne dal 14 al 34% indica una tendenza al riequilibrio. Ancora più equilibrata era, e ovviamente è, la composizione di coloro che provengono dalla ex-Yugoslavia il cui flusso è andato rallentando nella seconda metà degli anni Novanta, a parte il periodo della guerra del Kosovo. Va però ricordato che all'interno di questo aggregato sono compresi anche molti rom, che presentano problematiche specifiche. Per converso il gruppo filippino presenta ancora aspetti originari di sovrarappresentazione della componente femminile (63%), mentre le cose sono diverse per i rumeni e per i cinesi che presentano una composizione demografica abbastanza equilibrata. In maniera piuttosto sorprendente si registra una netta prevalenza femminile tra i cittadini degli Stati Uniti ma ciò è dovuto al fatto che molti sono mogli di militari per i quali non c'è l'obbligo del permesso di soggiorno.

Insomma, si può dire che il dualismo originario si è ridotto, ma le diverse comunità mantengono le loro specifiche connotazioni demografiche, corrispondenti al loro modello migratorio. Al maggiore equilibrio demografico ha contribuito in larga misura il fenomeno - proprio degli anni Novanta e intensificatosi nella seconda metà del decennio - dei ricongiungimenti familiari. Per quel che riguarda la situazione della immigrazione in base ai motivi del permesso di soggiorno, circa due terzi degli stranieri titolari di permesso di soggiorno in Italia sono in questo paese per lavoro e, detto per inciso, l'incidenza sale ulteriormente se ci si riferisce solo agli immigrati provenienti da paesi a forte pressione migratoria. I ricongiungimenti familiari ormai sono un quarto della somma complessiva dei permessi di soggiorno: una cifra assolutamente rispettabile che indica il carattere ormai maturo della immigrazione straniera in Italia. La tabella non mostra grandi differenze a livello territoriale. Il lavoro è il motivo largamente dominante in tutte le circoscrizioni territoriali seguito - a grande distanza - dai ricongiungimenti familiari in tutti i casi.

Quello che risulta evidente è invece è l'incremento significativo delle presenze per motivi di famiglia. Un altro dato che colpisce - ed è un aspetto tipicamente italiano -

è l'elevata incidenza che hanno avuto in passato i permessi di soggiorno per motivi religiosi. Il loro numero non è affatto diminuito nell'ultimo quindicennio, ma la loro incidenza sul totale degli immigrati nel paese è divenuta ora irrisoria. Si nota nelle regioni centrali una incidenza significativa (e largamente superiore a quella registrata nelle altre circoscrizioni) dei permessi per motivi religiosi e questo è invece un indicatore della complessità della immigrazione italiana. Oltre 50 mila persone, concentrate soprattutto a Roma e nel Lazio, vivono in Italia per questo motivo. Infine nella categoria residuale (altri motivi) sono compresi e acquistano un peso crescente coloro i quali hanno il permesso di soggiorno perché rifugiati o richiedenti asilo. Si tratta tuttavia di una categoria che in Italia ha avuto sempre un peso molto meno significativo che in altri paesi di Europa. In assenza di una legislazione articolata sui richiedenti asilo, la questione è trattata in base a una normativa disorganica che comunque finisce per avere effetti restrittivi.

L'afflusso notevole e crescente di lavoratrici immigrate provenienti dai paesi dell'est - per altro largamente impreveduta - merita una riflessione su alcune caratteristiche dell'economia e della società italiana che tenga conto al contempo delle trasformazioni a livello demografico - in particolare i fenomeni di invecchiamento della popolazione - che lei hanno accompagnate. Se nei primi paragrafi di questo capitolo si è accennato al come l'immigrazione ha contribuito ai cambiamenti demografici nella società italiana, qui è il caso di sottolineare come siano stati proprio questi cambiamenti ad attivare questo flusso di immigrati (anzi di immigrate).

La componente femminile è stata sempre elevata nella immigrazione italiana. Anzi essa è una delle connotazioni specifiche del modello migratorio mediterraneo, nel quale il caso italiano rientra pienamente.

Nelle grandi migrazioni intraeuropee del Dopoguerra le donne, anche se spesso inserite nel mercato del lavoro, erano in generale soggetti al seguito dei protagonisti maschili dell'esperienza migratoria, soprattutto come membri di famiglia arrivati per ricongiungimento familiare. Come qualche autrice (in particolare Boyd) ha sottolineato, questa immagine presente nella letteratura era forse esagerata e sottovalutava l'effettivo ruolo femminile, ma è innegabile che molte cose sono cambiate per quel che riguarda i ruoli di genere sulla scena migratoria. E questi cambiamenti sono legati in larga misura anche ai cambiamenti nella domanda di lavoro.

La collocazione delle prime lavoratrici domestiche immigrate era prevalentemente presso famiglie del ceto medio-alto urbano, nelle cui abitazioni esse risiedevano, con serie limitazioni anche della libertà personale, riproducendo un modello di rapporto servile - sia pure più protetto e comunque codificato da leggi dello stato e accordi sindacali - che in Italia era apparso destinato a definitiva obsolescenza a partire dagli ultimi anni Cinquanta. Da quegli anni infatti la modificazione del mercato del lavoro, lo sviluppo dell'occupazione e del reddito e soprattutto i processi di emancipazione sociale avevano drasticamente ridotto quell'offerta di lavoro per un'attività a carattere semiservile, determinando anche per i servizi domestici il passaggio a soluzioni alternative (in particolare al ricorso a lavoro salariato ad ore).

La sopravvenuta disponibilità di forza lavoro immigrata proveniente da paesi del Terzo Mondo, in particolare da paesi cattolici o da ex-colonie italiane, nel corso degli anni Settanta determinò una inversione di tendenza. In questo primo periodo

le Somale e le Eritree, insieme alle Filippine e ad alcune immigrate da paesi latinoamericani costituiscono l'essenza della componente femminile dell'immigrazione italiana.

Successivamente emergono due tendenze in qualche modo contrastanti. Da un lato, per quel che riguarda l'offerta, crescono gli sforzi delle donne immigrate per affrancarsi dalla condizione di domestica domiciliare a pieno tempo passando al lavoro a ore, d'altro lato, per quel che riguarda la composizione della domanda, cresce costantemente, con frequenza, il peso della richiesta di prestazioni in particolare di assistenza agli anziani che mal si accordano con l'affermarsi del sistema del lavoro ad ore. Così nel corso degli anni Novanta risulta sempre più chiaro che la crescente domanda di forza lavoro immigrata, per la parte che concerne le donne, supplisce sempre di più alle carenze del sistema nazionale di welfare per quel che riguarda alcuni soggetti, in particolare gli anziani. L'immigrazione femminile diventa così sempre più essenziale per garantire forme di assistentato di base, aiuto domiciliare o semplicemente compagnia in casa, rivolte agli anziani (oltre che ai bambini e alle persone in difficoltà: disabili malati non autosufficienti o cronici).

Queste tematiche sono ben affrontate in uno studio di Francesca Bettio, Paola Villa e Anna Simonazzi che sintetizza il senso dei cambiamenti verificatisi su quel terreno, dovuti anche all'emersione più piena delle tendenze demografiche emerse nel nostro paese già da tempo. Esse sottolineano l'importanza della nuova offerta di mano d'opera proveniente dall'Est e l'allargamento della domanda che proviene ora anche da ceti di più bassa collocazione sociale in rapporto all'invecchiamento generale della popolazione e alla assenza di una adeguata rete di assistenza.

E con questo veniamo alla questione delle trasformazioni demografiche quali elementi attivatori della domanda di lavoro immigrato. Secondo G. Gesano, che ha condotto un'analisi dell'invecchiamento della popolazione nell'ultimo periodo intercensuario "sono più di 2,1 milioni gli ultrasessantenni che si sono aggiunti alla popolazione post-lavorativa tra il 1991 e il 2001 (+17,7%). Si tratta più di donne che di uomini (1.154.000 in più contro 967.000). Ma l'incremento relativo più forte si è registrato tra i più anziani, oltre i 75 anni. In particolare gli ultraottantenni – i "grandi vecchi" – sono aumentati di più di mezzo milione, con un incremento delle donne più che doppio rispetto all'incremento degli uomini". Il processo di invecchiamento della popolazione italiana è stato particolarmente repentino, ha avuto una portata sorprendente ed è sopraggiunto negli anni successivi. Per effetto congiunto della riduzione delle nascite e dell'allungamento della vita, il numero delle persone di età superiore ai 65 anni supera oggi quello dei giovani al di sotto dei 15 anni: davvero una sorta di rovesciamento della piramide demografica.

A queste trasformazioni a livello demografico vanno aggiunte – per concludere su questa tematica – quelle riguardanti più in generale i ruoli all'interno della famiglia, con i processi di emancipazione femminile, che rendono sempre meno disponibili i membri della famiglia per le attività di cura.

2. L'evoluzione della politica migratoria italiana

Alle modificazioni qualitative e quantitative della immigrazione italiana ha corrisposto nel corso degli anni una evoluzione nel campo delle politiche relative all'immigrazione. Lo sviluppo della politica migratoria italiana ha conosciuto alcune tappe significative, con elementi costanti e cambiamenti di rotta. Fino alla metà

degli anni Ottanta le politiche riguardanti gli immigrati consistevano sostanzialmente in provvedimenti di polizia riferiti a cittadini stranieri. In effetti il testo di riferimento era il Testo Unico di polizia del 1931 e la sola materia effettivamente regolata era quella relativa ai permessi di soggiorno. Già in passato erano stati emanati dei limitati provvedimenti specifici, ma mancava, fino al 1986, una legge di base riguardante l'immigrazione. La cosa peraltro era largamente comprensibile: in Italia più che a "immigrati" ci si riferiva a "stranieri", giacché fino alla metà degli anni Settanta si riteneva improbabile che degli stranieri potessero decidere di trasferirsi definitivamente per lavoro, diventare cioè immigrati nell'accezione diffusa.

Il primo intervento significativo nel campo dell'immigrazione è stata la legge n. 943 del 1986. Dal punto di vista delle affermazioni di principio questa legge è molto avanzata per la conclamata equiparazione del lavoratore straniero al lavoratore italiano. Per quanto riguarda le politiche sociali, molte delle grandi operazioni di intervento effettivo in questo campo e la maggior parte delle responsabilità vengono demandate alle Regioni. È interessante notare che questo provvedimento riguardava essenzialmente "lavoratori immigrati", anzi "lavoratori dipendenti immigrati". Ciò perché a quell'epoca prevaleva la convinzione che gli immigrati venissero a soddisfare una domanda di lavoro delle imprese italiane che risultava inevasa per carenza o indisponibilità della forza lavoro locale. Perciò gli unici soggetti interessati all'immigrazione in Italia erano lavoratori dipendenti, o aspiranti tali. Si sottovalutava la complessità del fenomeno migratorio e la sua variegata composizione, con presenza di lavoratori ambulanti, domestiche, lavoratori agricoli e altro.

Va ricordato che questo primo provvedimento venne emanato in un periodo di sostanziale ripresa e andamento favorevole della domanda di lavoro, soprattutto nelle regioni del Centro-Nord, e in un'epoca caratterizzata da una fiducia forse eccessiva nel livello e nella qualità dello sviluppo economico nazionale.

Non c'è da meravigliarsi dunque che la legge si riferisse ai soli lavoratori dipendenti, il cui principale problema sarebbe stato quello di regolarizzare la propria condizione giuridica anche allo scopo di legalizzare rapporti di lavoro, intesi peraltro come rapporti di lavoro salariato più o meno stabile.

Allo scopo di usufruire del provvedimento di sanatoria previsto dalla legge, gli immigrati dovevano

dimostrare di essere stati presenti in Italia al 31 dicembre 1986 e di avere un lavoro o di cercarlo attivamente.

I risultati da questo punto di vista furono assolutamente deludenti: solo 115.000 persone in tutto procedettero alla regolarizzazione della propria posizione e tra costoro la stragrande maggioranza, oltre due terzi, si regolarizzò come persone in cerca di lavoro. L'immagine che si poteva ricavare dai dati relativi all'applicazione del provvedimento di sanatoria era un'immagine assolutamente distorta. Da una parte essa contrapponeva una cifra modestissima di immigrati a cifre ben più sostanziose delle quali all'epoca si parlava, dall'altra il numero dei regolarizzati finiva per essere troppo modesto per essere credibile. Ma l'aspetto più grave riguarda appunto l'elevato numero di persone registrate come disoccupati. Fu chiaro a tutti coloro che avevano un minimo di esperienza in materia che si trattava di un escamotage allo scopo di ottenere in maniera più facile e possibilmente più rapida la regolarizzazione. Esso fu praticato sia dai lavoratori autonomi (nella

sostanza i venditori ambulanti) per i quali non erano previste possibilità di regolarizzazione in quanto non lavoratori salariati, sia da lavoratori effettivamente salariati ma impossibilitati a dimostrare l'esistenza di un rapporto di lavoro vuoi per il carattere precario e temporaneo dell'occupazione vuoi per indisponibilità da parte del datore di lavoro.

La sanatoria non era certo l'aspetto più importante di questa legge, che stabiliva, come si è accennato, dei principi fondamentali molto progressisti per quanto attiene ai diritti dei lavoratori immigrati: nella sostanza ne sanciva l'equiparazione ai lavoratori italiani. Naturalmente questa equiparazione riguardava solo i lavoratori regolari, solo le persone già in regola dal punto di vista del permesso di soggiorno o capaci di regolarizzare la propria posizione. Ma il numero modesto di questi ultimi finiva per vanificare in larga misura gli intenti e la portata di un provvedimento certamente innovativo nei suoi principi ispiratori.

A pochi anni di distanza dall'emanazione della prima legge sull'immigrazione, nel 1990, viene varata la legge n. 39, nota come Legge Martelli, dal nome dell'allora vicepresidente del Consiglio con delega sulla materia dell'immigrazione. Questa legge svolge una funzione integrativa e per alcuni versi correttiva

rispetto alla legge precedente. Per quanto riguarda gli aspetti integrativi va ricordato lo stanziamento di un fondo destinato agli enti locali per la realizzazione di strutture di accoglienza, attraverso la mediazione delle Regioni. Sempre in quest'ambito per così dire integrativo, va ricordato il riferimento ai rifugiati politici che rappresenta uno degli elementi più qualificanti della Legge Martelli. Con esso veniva superato il principio della "riserva geografica" che in passato limitava sostanzialmente le opportunità di richiesta di asilo politico alle persone provenienti dai paesi del cosiddetto blocco socialista. Per quanto riguarda invece l'aspetto, per così dire, correttivo questo provvedimento supera la limitazione dell'area dei beneficiari ai lavoratori dipendenti e riguarda tutti gli immigrati, compresa quella significativa componente rappresentata dai commercianti-ambulanti di origine maghrebina o senegalese.

Anche la Legge Martelli conteneva un provvedimento di sanatoria, volto a favorire la regolarizzazione delle persone presenti sul territorio nazionale, a prescindere dalla loro specifica collocazione professionale, permettendo così anche ai lavoratori autonomi di regolarizzare direttamente la propria posizione e di denunciare la propria attività, senza dover necessariamente ricorrere all'iscrizione presso gli uffici di collocamento in qualità di disoccupati. Non è un caso che il numero delle persone regolarizzate grazie al secondo provvedimento (e che venivano a sommarsi a quelle già precedentemente regolarizzate) risultò essere di gran lunga superiore: circa 240.000 persone. Anche in questo caso però, a dimostrazione della condizione degli immigrati nel mercato del lavoro italiano, una quota elevatissima delle regolarizzazioni avvenne tramite l'iscrizione nelle liste di collocamento. Infatti da un lato i datori di lavoro furono più incentivati a collaborare nei processi di regolarizzazione allo scopo di non incorrere in sanzioni, dall'altro risultò comunque difficile ottenerne la collaborazione nel caso di rapporti di lavoro precari ed effimeri, come in agricoltura. Non è un caso che l'incidenza dei regolarizzati come disoccupati sia risultata maggiore

proprio nelle regioni meridionali dove maggiore è l'incidenza di questo tipo di rapporti di lavoro. Sul piano delle politiche sociali la Legge Martelli era molto più

ricca della precedente. Essa stanziava dei fondi da destinare all'accoglienza degli immigrati e stabiliva un rapporto tra Stato ed enti locali per l'intervento a favore degli immigrati. In base a questa legge veniva stabilito il principio secondo il quale le linee di intervento in materia di accoglienza sono fissate a livello nazionale, mentre la gestione della politica sociale nei confronti degli immigrati è demandata agli enti locali.

Contemporaneamente all'emanazione della legge, nell'autunno del 1989 venne decisa l'organizzazione di una Conferenza Nazionale dell'Immigrazione destinata a tenersi a Roma nel giugno del 1990, due anni dopo la II Conferenza Nazionale dell'Emigrazione. Il periodo di impostazione e organizzazione della Conferenza ha rappresentato uno dei più intensi momenti di attività istituzionale e di partecipazione sociale relativamente alla questione dell'immigrazione. Una serie di conferenze locali preparatorie a carattere tematico o territoriale furono tenute nei mesi immediatamente precedenti con la partecipazione attiva delle rappresentanze degli immigrati. L'Istat per la prima volta produsse un documento significativo sulle dimensioni e le caratteristiche del fenomeno migratorio in Italia. La Conferenza rappresentò pertanto non solo un momento di conoscenza della realtà dell'immigrazione ma anche un tentativo di far prendere atto al paese di questa nuova importante realtà. In quella sede varie posizioni si confrontarono, ma gli orientamenti

di chiusura restarono nettamente minoritari. Emersero invece la complessità del fenomeno, la difficoltà di dare traduzione concreta agli orientamenti della legge stessa, nonché le difficoltà di procedere alla regolarizzazione degli immigrati prevista dalla legge a causa delle difficoltà burocratiche.

Nonostante lo sforzo conoscitivo esercitato nei documenti preparatori della Legge Martelli, e in particolare in occasione della Conferenza Nazionale dell'Immigrazione, la realtà istituzionale italiana si mostrò ancora notevolmente impreparata a gestire questo nuovo fenomeno. Si crearono così una serie di equivoci relativi alla necessità di revisione della legge, alla quale venne attribuita la responsabilità per le condizioni di precarietà di una vasta area di immigrazione, sottovalutando il fatto che molti problemi potevano trovare soluzione con una sua più corretta e puntuale applicazione. Si arrivò al paradosso di considerare la Legge Martelli come un provvedimento lassista e permissivo, mentre in realtà essa rappresentava un provvedimento attento a limitare nuovi ingressi a livello di massa, rendendo al contempo piuttosto severe e selettive le condizioni per il rinnovo del permesso di soggiorno e la prosecuzione della permanenza. Così, nel corso della prima metà degli anni Novanta in Italia aumentò il numero e l'incidenza delle persone non fornite di permesso di soggiorno regolare e questo per due ordini di motivi: da una parte non tutti gli immigrati già regolari riuscirono a dimostrare di godere delle condizioni di lavoro e di reddito necessarie per il rinnovo del permesso di soggiorno; dall'altra, una volta stabilite norme destinate a rendere meno facili gli ingressi legali (ad esempio in base a motivazioni turistiche), molti dei nuovi ingressi finirono per essere clandestini.

Fu soprattutto per questi motivi che ebbe luogo nella prima metà del decennio un intenso dibattito sull'opportunità dell'emanazione di un nuovo e più organico provvedimento capace di sopperire alle carenze della Legge Martelli e volto a far riemergere dall'area della clandestinità una parte dei nuovi immigrati. Dopo diversi

tentativi, nel novembre del 1995 viene emanato un decreto (il Decreto Dini, dal nome dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri), che conteneva una serie di norme relative alle politiche sociali per gli immigrati e un nuovo provvedimento di sanatoria molto più restrittivo di quelli precedenti. Più volte reiterato, il decreto decadde definitivamente nell'estate del 1996, ma alla fine di quello stesso anno venne presentata dall'allora Ministro dell'Interno, Giorgio Napolitano, una proposta di legge composta da un solo articolo che rendeva legittime le regolarizzazioni (circa 270 mila) effettuate grazie al decreto. Questo provvedimento risultò opportuno in quanto evitò i rischi di un'ulteriore ri-clandestinizzazione di una parte degli immigrati, ma al contempo risultò insufficiente nella misura in cui non riuscì a correggere le carenze contenute nel decreto. Così, per esempio, molti lavoratori autonomi finirono per restare esclusi dalla regolarizzazione perché, non essendo stati presi in considerazione dal Decreto Dini non potevano esserlo neanche dalla Legge Napolitano.

Per quel che riguarda le altre parti del decreto, quelle relative alle politiche sociali, il nuovo governo, emerso dalle elezioni del 1996, rimandò l'intera materia a un più generale provvedimento di legge, una sorta di legge organica o legge quadro, della quale si prevedeva l'approvazione in tempi relativamente brevi. In realtà i tempi finirono con l'essere relativamente più lunghi, e solo nel maggio del 1998 venne approvata una nuova legge sull'immigrazione (n.40 del 1998) intesa a regolare complessivamente la materia.

La legge in questione prende il nome dei due ministri in carica nel Ministero degli Affari Sociali e dell'Interno, rispettivamente Turco e Napolitano. Essa è molto complessa e tratta questioni che vanno dalle condizioni che permettono il soggiorno in Italia ai diritti sociali garantiti agli immigrati, al controllo dei fenomeni di criminalità e devianza riguardanti gli immigrati stessi. Dalla proposta originaria venne subito e opportunamente stralciata la parte relativa al diritto di asilo per rifugiati politici e religiosi cui dedicare un apposito provvedimento di legge. Comunque l'area delle tematiche trattate dalla legge è rimasta vastissima spaziando, come si è accennato, da tematiche quali l'assistenza sanitaria a tematiche quali le condizioni per l'espulsione e i centri di permanenza per gli immigrati in attesa di espulsione. Le principali novità del provvedimento di legge – che servirà come base per il Testo Unico delle leggi sull'immigrazione in Italia approvato successivamente - riguardano proprio le condizioni per la permanenza degli immigrati in Italia da un lato e le condizioni e le modalità dell'espulsione dall'altra. Viene infatti istituita una carta di soggiorno per gli stabilmente e regolarmente residenti in Italia e che non abbiano commesso alcuni particolari reati. Per quel che riguarda le espulsioni, all'antico "foglio di via" dato dalle questure (un'ingiunzione a lasciare il paese rivolta all'immigrato in condizioni di irregolarità) si sostituisce una più severa pratica di controllo che prevede il trattenimento degli immigrati nei cosiddetti campi di custodia per un determinato periodo in attesa della deportazione. Da questo punto di vista la legge appare molto più severa della precedente Legge Martelli, venendo incontro così anche alle esigenze di un'opinione pubblica divenuta probabilmente più ostile nei confronti degli immigrati. Così come le due leggi precedenti, la Turco-Napolitano è molto avanzata dal punto di vista dell'allargamento dei diritti sociali agli stranieri. Ma, così come le leggi precedenti, essa è molto poco articolata rispetto alle specifiche normative volte

all'applicazione dei suoi obiettivi. Viene ribadito inoltre il principio che sono gli enti locali a dover farsi carico dell'applicazione delle politiche sociali, ma la politica migratoria resta altamente centralizzata. Anzi, l'attuazione pratica e concreta della politica migratoria, anche su tematiche sociali - si pensi ai ricongiungimenti familiari - rimane ancora di competenza del Ministero dell'Interno.

La legge Turco-Napolitano riflette in maniera molto chiara gli orientamenti prevalenti a livello europeo e traduce in legge nazionale i contenuti degli accordi da Shengen a Tampere tanto le politiche di ingresso e di frontiera che per le politiche sociali nei confronti degli immigrati. Ma, mentre per quanto riguarda il primo aspetto vennero subito introdotti dei meccanismi di controllo più rigidi, per quel che riguarda il secondo sono notori i ritardi e le carenze di applicazione. In concreto è stata applicata la parte più innovativa e socialmente progressista della legge, cioè quella relativa alle politiche di welfare rivolte agli immigrati.

Alle critiche al provvedimento, ritenuto troppo lassista dalla coalizione di centro-destra, fece seguito una iniziativa legislativa del governo Berlusconi - eletto nel 2001 - sfociata nella legge Bossi-Fini del luglio 2002.

Essa si presenta non come provvedimento autonomo e integrato, ma come una serie di emendamenti al Testo Unico delle leggi sull'immigrazione e non modifica nei termini generali il quadro legislativo (in particolare per quel che attiene alla seconda parte relativa alle politiche sociali) ma intende rendere molto più rigida e selettiva la possibilità di ingresso regolare (eliminando norme della legge 40 riguardanti l'ingresso per ricerca di lavoro) e la prassi per il rinnovo del permesso di soggiorno, rafforzando per altro le forme di repressione nei confronti dei clandestini e degli irregolari. E qui è il caso di ribadire che i due termini appena usati non sono sinonimi: il primo si adatta a coloro i quali sono entrati clandestinamente nel paese, o continuano a rimanervi nonostante l'ingiunzione a lasciarlo (foglio di via); il secondo comprende anche coloro i quali si trovano ad aver un permesso di soggiorno scaduto e non, o non ancora, rinnovato (gli overstayers di cui si parlava prima), nonché coloro i quali sono presenti nel paese per motivi non corrispondenti a quelli dichiarati per il visto di ingresso o per il permesso di soggiorno.

Un aspetto di rilievo della cosiddetta legge Bossi-Fini è la sua contraddittorietà: da una parte essa ha

permesso a molti clandestini di diventare regolari, dall'altra parte, rendendo molto più difficili le condizioni di rinnovo dei permessi di soggiorno, ha ricacciato nella irregolarità e nella clandestinità dei lavoratori già in condizioni regolari. Essa ha inoltre intensificato le attività dei centri di detenzione amministrativa (cpt) per gli immigrati in condizione di irregolarità e ha aumentato le deportazioni, con una conseguente spesa per queste attività superiore di molte volte a quella destinata alle politiche sociali. In ultima analisi si può dire che questo insieme di provvedimenti correttivi del Testo Unico sull'immigrazione - con l'eccezione della grande sanatoria - è stato crudele e al contempo inefficace. Il quadro relativo alle politiche sociali per gli immigrati non è stato toccato ma la riduzione dei finanziamenti, insieme ai difetti di applicazione, ha posto gli immigrati in sostanziale condizione di discriminazione.

Di questo c'è ormai larga coscienza nel paese, talché nel suo discorso di insediamento del maggio 2006 il Presidente del Consiglio Romano Prodi ha annunciato la sua intenzione di abrogare la Bossi-Fini

Insomma, così come la condizione degli immigrati è in continuo movimento ed evoluzione, lo è anche il quadro legislativo e regolativo, almeno per la parte di competenza del governo nazionale. Ed è in un contesto così caratterizzato che vivono gli immigrati.

3. I processi di inserimento degli immigrati nella società italiana

Allo scopo di comprendere il faticoso processo di integrazione degli immigrati è necessario riprendere il discorso sulle loro condizioni di vita e in particolare sulle condizioni del loro arrivo. Nel corso degli anni Novanta i canali di ingresso sono stati diversi. A partire dalla Legge Martelli è divenuto sempre più importante il flusso rappresentato dai ricongiungimenti familiari. Man mano che aveva luogo il processo di stabilizzazione di una parte degli immigrati, essi (o esse nel caso delle nazionalità a prevalenza femminile) hanno potuto richiamare familiari (coniuge o figli minori).

Un'altra parte degli immigrati (o ancora più frequentemente delle immigrate) è arrivata per chiamata diretta da parte dei datori di lavoro. Si tratta sostanzialmente di persone occupate nel lavoro domestico e in generale nei servizi alle persone.

Un terzo gruppo è rappresentato da coloro i quali sono riusciti a entrare legalmente nel paese (con visto turistico o senza visto) e che hanno ottenuto un permesso di soggiorno per scopi o periodi limitati, ma che poi si sono trattenuti per un periodo più esteso (gli overstayers).

Il quarto gruppo – al quale appartengono la maggior parte di coloro che si sono regolarizzati in base alla sanatoria collegata alla legge Bossi-Fini del 2002 provengono infine dall' Europa dell'Est ed entrano – senza grande attenzione da parte dei media – soprattutto per via di terra, approdando nelle grandi città (probabilmente con visti turistici (se da paesi per i quali è richiesto il visto). A Roma questa nuova realtà è evidente alla grande stazione degli autobus di Piazzale Tiburtino.

Il flusso più notorio - ma non necessariamente quello più esteso giacché i calcoli numerici sono a questo riguardo piuttosto difficili - è rappresentato dagli sbarchi clandestini sulle coste dell'Italia meridionale, prima pugliesi ora soprattutto siciliane. Si tratta del gruppo sul quale è maggiormente puntata l'attenzione dei media e la cui immagine gode di fortune alterne nell'opinione pubblica nazionale anche perché esso si intreccia e confonde con l'altra significativa componente dell'immigrazione italiana: quella dei richiedenti asilo. I rifugiati e coloro i quali fanno richiesta di asilo politico sono divenuti infatti un gruppo sempre più consistente. I canali di ingresso, almeno per la maggior parte di essi, non sono diversi da quelli usati da coloro che potremmo definire i "normali clandestini". È questo ad esempio il caso dei curdi provenienti dalla Turchia che molto spesso sono arrivati via Jugoslavia. In Italia, così come nei paesi sviluppati, la percentuale dei richiedenti asilo che riescono a ottenere lo status di rifugiato è modestissima. Coloro i quali non ottengono questo stato finiscono per trovarsi - a meno di particolari escamotages - in condizioni di irregolarità.

Ciò implica che la stragrande maggioranza degli immigrati in Italia per un periodo della loro esperienza migratoria hanno vissuto l'esperienza della clandestinità. Ciò significa anche che le cosiddette sanatorie che hanno accompagnato i

provvedimenti di legge finora emanati - o che li hanno seguiti, come nel caso dell'ultima legge - hanno avuto una funzione positiva nel processo di stabilizzazione della popolazione immigrata. Nella fase di irregolarità infatti gli immigrati vivono anche una situazione lavorativa più precaria.

La mancanza di un permesso di soggiorno valido - e quindi la condizione di irregolarità dal punto di vista dello stato giuridico - non può non riflettersi sulla condizione lavorativa: gli immigrati irregolari per definizione sono impegnati nell'economia informale, in quello che una volta veniva definito il lavoro nero. In questo senso le regolarizzazioni hanno rappresentato la principale via di uscita dalla precarietà. Da queste considerazioni non si deve dedurre che soltanto gli immigrati in condizione di irregolarità siano impegnati nell'economia informale, bensì solo il fatto che per essi si tratta di una scelta obbligata.

I processi di integrazione e di uscita dall'esclusione non riguardano soltanto il lavoro. C'è ancora da tener conto delle generali condizioni dell'accoglienza e delle opportunità che gli immigrati hanno avuto e hanno rispetto all'accesso alla casa e ai servizi sociali. Naturalmente una condizione di stabilità lavorativa tende a favorire il processo di insediamento stabile e anche di godimento dei diritti sociali di cittadinanza. Al contrario la precarietà occupazionale implica maggiore instabilità e ciò ha anche un'influenza sull'immagine dell'immigrato. Va ricordato che non tutti gli immigrati sono visibili allo stesso modo: si può dire al contrario che il grado di visibilità è direttamente proporzionale alla precarietà della situazione lavorativa e di insediamento. Si pensi ai lavoratori ambulanti, che svolgono la loro attività in luoghi altamente frequentati sia nelle grandi città che nelle aree periferiche del paese. In passato l'espressione "vu cumprà", con la quale si designavano questi immigrati, aveva finito per identificare largamente l'intera immigrazione italiana.

Eppure, già a partire dalla fine degli anni Ottanta, essi rappresentano solo una quota minoritaria e decrescente dell'universo dell'immigrazione.

L'elevata visibilità della componente più precaria dell'immigrazione - sia quella costituita da questi lavoratori sia quella costituita dai marginali che ad esempio si addensano intorno alle stazioni ferroviarie - condiziona l'immagine complessiva dell'immigrazione italiana. Nel corso degli anni Novanta la questione dell'immigrazione è divenuta sempre più frequentemente "l'emergenza immigrazione". Ciò non solo per la situazione oggettiva, ma anche e soprattutto per una percezione particolare del fenomeno e per un atteggiamento allarmistico a volte alimentato dalla grande stampa. Tenendo conto di ciò si comprendono le reazioni di chiusura che emersero nella società italiana. I sondaggi relativi all'orientamento della popolazione nei confronti degli immigrati mostrano orientamenti meno favorevoli rispetto al passato e sicuramente sono andate aumentando le prevenzioni nei loro confronti. Questo è almeno quanto risulta dalle indagini sugli atteggiamenti svolte negli anni scorsi. D'altronde è opportuno tener conto del fatto che le indagini sull'opinione pubblica danno risultati mutevoli e in generale poco confrontabili. Quindi anche le considerazioni più ottimistiche espresse dalla Commissione nazionale per l'integrazione degli immigrati a questo proposito nel suo secondo rapporto vanno prese con cautela.

Volendo trarre un bilancio provvisorio di come sono andate le cose per gli immigrati si può dire in primo luogo che c'è ormai un fenomeno di integrazione a livello di massa nella società italiana degli immigrati soprattutto appartenenti alle comunità

di più antico insediamento. Ne è prova l'elevato numero di ricongiungimenti familiari che hanno avuto luogo negli ultimi dieci anni e che si esprimono anche nel crescente numero di bambini stranieri presenti nelle scuole italiane. Il fatto in sé potrebbe non essere particolarmente significativo se non si tenesse conto delle condizioni particolarmente restrittive alle quali è necessario adeguarsi per ottenere i ricongiungimenti familiari. Basti pensare che per il solo inizio delle pratiche di ricongiungimento familiare è necessario che gli immigrati dimostrino di avere una situazione di reddito sufficiente e una abitazione adeguata.

Un filtro piuttosto severo in questa fase dei processi di integrazione: ben più severo di quello usato ad esempio nei confronti degli emigranti italiani all'epoca delle grandi migrazioni intra-europee. Attualmente comunque gli immigrati soggiornanti in Italia "per motivi di famiglia", cioè in Italia come familiari al seguito, sono il 25 per cento del totale (oltre 545 mila) e naturalmente la percentuale si innalza ulteriormente per la componente femminile. L'altro dato significativo espressione dei processi di stabilizzazioni è il

numero dei matrimoni tra stranieri, o tra stranieri e italiani, e l'aumento delle coppie miste, ma soprattutto il notevole e crescente numero di nascite di bambini da queste coppie.

A queste tematiche ha dedicato una particolare attenzione un recente lavoro condotto da Mattia Vitiello per l'Irpps-Cnr mettendo insieme una larga documentazione volta a indicare i processi di stabilizzazione. In primo luogo Vitiello sottolinea il crescente numero e la crescente incidenza delle famiglie con almeno un componente o con tutti i componenti stranieri. Nel 2004 esse erano ben 672 mila pari rispettivamente al 3,1 e all'1,9 delle famiglie italiane. Circa due terzi di esse sono concentrate nel Nord mentre il Mezzogiorno ne assorbe appena il 15%. Come scrive questo autore "le famiglie costituiscono una figura emergente della presenza immigrata in Italia ed accanto ad essa trova un notevole sviluppo anche la quota di minori. L'Istat calcola che il 1 gennaio 2005 in Italia si contavano 501.792 minori stranieri con un'incidenza del 21% sul totale della popolazione straniera residente (Istat 2005c)". Egli nota, sulla scorta degli orientamenti di Rumbaut, l'estrema complessità di questo aggregato di minori sottolineando che si tratta di ragazzi e bambini per i quali mal si adatta il termine, troppo generico, di "seconda generazione". Ci sono quelli arrivati a seguito di ricongiungimenti familiari, per i quali Rumbaut suggerisce di utilizzare il termine "generazione 1,5" se si tratta di ragazzi immigrati prima dei 12 anni di età. E questi hanno problemi particolari diversi da quelli dei nati in Italia (o arrivati in Italia da adulti).

L'analisi di Vitiello prosegue con riferimento alla presenza degli alunni nelle scuole italiane e mostra come nel giro di vent'anni si sia raggiunta la cifra di 662 mila alunni con cittadinanza straniera, pari cioè al 4,2% del totale degli allievi nell'anno scolastico 2004-2005. Si pensi che ancora alla fine degli anni '90 tale cifra era pari a circa l'1%. E' inutile dire che i livelli di concentrazione massima degli alunni stranieri sono nella scuola primaria e calano in quella secondaria (soprattutto nella secondaria di secondo grado). Per quel che riguarda le differenze nelle diverse aree del paese anche in questo caso l'incidenza degli alunni stranieri nel Mezzogiorno è molto più bassa che altrove, segno di un minor radicamento.

Per effetto dei ricongiungimenti familiari, oltre che delle nuove unioni e delle nuove nascite, sta dunque diventando significativa questa realtà di giovani con cittadinanza straniera residenti in Italia, che è ancora una tematica poco conosciuta

e poco studiata. Senza entrare nel merito delle implicazioni sociali generali di questa presenza, qui si vuol solo sottolineare la sua rilevanza nonché l'esistenza di qualche problema relativo alle difficoltà scolastiche (non caso indicate in capitoli precedenti per i figli di emigranti italiani all'estero). Se si prende come indicatore di queste difficoltà il tasso di promozione per gli alunni delle diverse scuole si nota che essi sono sistematicamente inferiori a quelli dei ragazzi con sola cittadinanza italiana, anche se con qualche differenza tra le diverse nazionalità. Insomma su questa tematica si possono notare luci e ombre.

La maggior parte degli immigrati è – con tutte le difficoltà – inserita in un processo di inserimento e

stabilizzazione. Al polo opposto c'è un'area di immigrati inseriti in un processo di povertà ed esclusione sociale. I fattori che determinano l'ingresso nei percorsi di esclusione sono molteplici: personali, di gruppo, relativi al contesto e contingenti (cioè relativi a circostanze specifiche). Naturalmente il rischio di imboccare un percorso di esclusione è tanto più alto quanto più modeste sono le possibilità di uscire dalla condizione di irregolarità-clandestinità e quanto maggiori sono le difficoltà nel lavoro. Opportunità lavorative migliori e più regolari riducono drasticamente i rischi di inserimento degli immigrati nei percorsi di devianza. Anche l'adeguatezza delle politiche sociali a livello locale è fondamentale per evitare l'esclusione sociale.

Una attenta lettura della realtà mostra da un lato l'evoluzione della immigrazione italiana verso la situazione di immigrazione 'normale', come è espresso dalla grande modificazione demografica che essa sta vivendo con l'aumento dei minori e in generale delle persone al seguito e con il consolidarsi delle famiglie.

Anche l'aumento della stabilità occupazionale prima citato va in questa direzione. Per converso si registrano anche dei processi in direzione opposta: cioè di aumento della fragilità di alcune componenti della immigrazione, in particolare quella femminile e quella rappresentata dagli ultimi arrivati. Indicatori piuttosto chiari di questo processo sono forniti dalle indagini sulla salute fisica e mentale degli immigrati e sulle loro crescenti difficoltà, nonostante un quadro normativo a loro favorevole a questo riguardo. La restrizione della spesa per le politiche sociali rivolte agli immigrati avvenuta negli ultimi anni ha contribuito certamente alla mancata applicazione delle normative e ad aumentare le fragilità.

Le condizioni di questa immigrazione sono molto più difficili di quelle che avevano caratterizzato le grandi migrazioni intraeuropee dei decenni scorsi, che avevano visto l'Italia protagonista dei flussi di emigrazione.

Questa nuova immigrazione avviene in un quadro di chiusura e in un quadro di generale precarizzazione della condizione lavorativa. Agenzie di integrazione fondamentali come erano state in passato le strutture di solidarietà orizzontale e in particolare le organizzazioni dei lavoratori non possono più operare come in passato, data la mutata collocazione lavorativa degli immigrati. E ciò rende comprensibilmente più faticosi i percorsi di integrazione. Altre strutture di solidarietà, ad esempio su base etnica e nazionale, stanno diventando più significative, ma il loro ruolo nel processo di inserimento è molto più complesso e contraddittorio.

Le nuove frontiere d'Europa: accordi di riammissione, detenzione amministrativa e diritti fondamentali dei migranti.

Fulvio Vassallo Paleologo

Università di Palermo

La detenzione amministrativa dei migranti irregolari e gli accordi di riammissione non costituiscono soltanto un deterrente nei confronti dell'immigrazione clandestina ma conformano lo status di tutti gli immigrati, regolari ed irregolari, comunque esposti, con tempi e modalità diverse, a subire l'internamento e l'allontanamento forzato a causa della precarietà nella quale sono mantenuti da legislazioni e da prassi amministrative sempre più restrittive.

La condizione di clandestinità è spesso l'unica modalità di ingresso in Europa, anche per i richiedenti asilo o protezione umanitaria, ed il legame tra contratto di lavoro e permesso di soggiorno alimenta le forme più violente di sfruttamento e di lavoro nero. Sullo sfondo, per tutti gli immigrati, la minaccia di essere rimpatriati alla scadenza del permesso di soggiorno o in caso di perdita del posto di lavoro, persino in caso di infortunio. Non avrebbe senso dunque parlare di integrazione, di immigrazione regolare, di diritto di voto e di accesso alla cittadinanza senza considerare la pesante ipoteca sulla vita degli immigrati e delle loro famiglie costituita quotidianamente dalla possibilità di essere espulsi con relativa facilità e quindi soggetti ad un rimpatrio forzato.

Malgrado la proliferazione dei centri di detenzione amministrativa, in Italia e nei paesi di transito, e nonostante le "intese" raggiunte negli ultimi anni con la Libia, l'Egitto, lo Sri Lanka ed altri paesi di emigrazione, continua però lo stillicidio di sbarchi a Lampedusa e nel resto della Sicilia, come sono sempre più numerosi gli immigrati, anche richiedenti asilo, impiegati nel cd. mercato informale del lavoro con retribuzioni che spesso non superano due euro per ora..

Si tratta di migranti economici costretti all'ingresso clandestino dalla mancanza di possibilità di ingresso legale, ed in parte altrettanto consistente, di potenziali richiedenti asilo, in fuga da guerre e persecuzioni etniche alimentate o consentite dai paesi più ricchi che poi chiudono le proprie frontiere di fronte a quella che definiscono una "invasione". Termine con il quale si definisce quello che invece rimane il tentativo di sopravvivenza di una minima parte di quelle popolazioni a sud del mondo, costrette a vivere in un clima di guerra permanente e vessate dalla quotidiana rapina delle risorse dei loro paesi.

Preoccupa, in questo quadro, la violazione sempre più evidente dei diritti dei richiedenti asilo, ormai assimilati di fatto ai cd. clandestini. Per loro infatti non rimangono possibilità effettive di ingresso legale, e troppo spesso le autorità di polizia li trattano come comuni migranti irregolari. Salvo poi a rimettere in libertà altri "clandestini" migranti economici, solo perché i centri di detenzione sono ormai stracolmi, magari consegnando loro un ordine di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni, obbligo che di fatto non potrà mai essere adempiuto, in assenza di documenti e di mezzi economici. Malgrado la direttiva comunitaria 2003/9/CE escludesse la detenzione dei richiedenti asilo, le normative nazionali di attuazione,

anche in Italia, hanno generalizzato la detenzione amministrativa nei cd. Centri di identificazione e consentono il trattenimento di molti potenziali richiedenti asilo nei centri di permanenza temporanea, senza informazione legale, senza interpreti, senza contatti con l'esterno.

Dopo il fallimento delle politiche di blocco e di respingimento delle carrette del mare verso i porti del Nord Africa, come unica soluzione dei problemi di contrasto dell'immigrazione clandestina, si propone la conclusione degli accordi di riammissione con i principali paesi di transito e di provenienza anche allo scopo di finanziare in quei paesi la costruzione di centri di trattenimento per gli immigranti irregolari o per i cd. "candidati all'emigrazione clandestina". Come nel diritto interno, anche nei rapporti internazionali, il tema della detenzione amministrativa è sempre più spesso intrecciato con la questione degli accordi di riammissione.

Si tratta di accordi che sono previsti già nel Testo Unico sull'immigrazione agli articoli 2, 3 e 21, modificati dalla legge Bossi-Fini, con disposizioni che suscitano ancora gravi sospetti di incostituzionalità perché gli accordi di riammissione, soprattutto nella più recente prassi del governo italiano, sono sottratti alla ratifica parlamentare prevista dall'art. 80 della nostra Costituzione.

Gli stessi accordi, a seconda del loro contenuto, possono violare norme consolidate di diritto internazionale che riconoscono ad ogni persona il diritto di lasciare qualsiasi paese incluso il proprio (Art. 12, comma 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, firmato a New York nel 1966 e l'art. 2, comma 2 del Protocollo n.4 aggiunto alla Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo).

A partire dalle convenzioni di Schengen e di Dublino gli accordi di riammissione conclusi tra i diversi stati europei ed i paesi di provenienza o di transito dei migranti sono stati, almeno sulla carta, lo strumento privilegiato che avrebbe dovuto garantire la effettività delle espulsioni e dei respingimenti in frontiera. A questo fine sono stati istituiti in tutta Europa numerosi centri di detenzione amministrativa.

Attraverso gli accordi di riammissione si è praticata l'esternalizzazione dei controlli di frontiera che si è tradotta con la creazione di centri di permanenza temporanea, o di zone di transito, nei paesi situati ai confini, interni ed esterni della fortezza Europa. Anche ai valichi di frontiera Schengen si sono attrezzate zone di trattenimento e di detenzione amministrativa, dallo statuto assolutamente

Nei fatti la loro efficacia è dipesa soprattutto dai rapporti economici e politici tra gli stati, ed è finora mancata una politica comune dell'Unione Europea, prospettiva che appare ancora più lontana dopo l'allargamento a paesi tradizionalmente di transito, come Malta, Cipro, ed alcuni paesi dell'Europa orientale.

Esemplare al riguardo la impossibilità di trovare una intesa sulla elencazione dei cd. "paesi terzi sicuri", intesa che dovrebbe impedire la presentazione di domande di asilo da parte di tutti coloro provengano da tali paesi. Malgrado le menzogne diffuse dai media, l'accordo politico a livello europeo non c'è e probabilmente non ci sarà mai, per i diversi egoismi nazionali che stabiliscono rapporti preferenziali di natura bilaterale perché più convenienti dal punto di vista economico.

Adesso nel settore del controllo delle frontiere e della detenzione amministrativa si sta profilando una "cooperazione rafforzata" a 5, tra Spagna, Francia, Gran Bretagna, Germania ed Italia, per risolvere con misure comuni, anche su questo

terreno, il problema del cd. “contrasto dell’immigrazione clandestina”. Anche in questo gruppo si registrano significative divisioni e le scelte italiane e tedesche in materia di rimpatri con voli aerei congiunti e più di recente le politiche di riammissione emerse dopo il caso Cap Anamur, vengono fortemente criticate dagli altri partner europei.

Appare comunque del tutto irrealistico che paesi di frontiera come Malta o la Slovacchia possano effettivamente applicare la Convenzione di Dublino che prevede l’esame delle istanze di asilo da parte del primo paese comunitario di ingresso. La concreta esperienza dei respingimenti , a partire dal caso Cap Anamur, ha dimostrato come in realtà dietro la rigida applicazione della Convenzione di Dublino si celi, o altre volte emerga in modo manifesto, il rischio concreto di un *refoulement* (respingimento) di richiedenti asilo verso paesi che non applicano la Convenzione di Ginevra, e che praticano regimi detentivi che violano la dignità della persona umana.

E’ quindi sempre più concreto il rischio che i “nuovi” accordi di riammissione, stipulati con intese segrete, sottratti al controllo democratico del parlamento, comportino una diffusa violazione dell’art. 33 della Convenzione di Ginevra e dell’art. 3 della Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell’uomo.

Per comprendere meglio cosa potrà accadere in futuro occorre ricordare l’incerto percorso dell’Unione Europea in materia di immigrazione ed asilo.

Nei cinque anni di applicazione del Trattato di Amsterdam (1999-2004), intanto, l’Europa non è stata neppure capace di adottare direttive vincolanti in questo campo, ed è riuscita a trovare una intesa solo su misure sempre più restrittive che, nelle diverse applicazioni nazionali, impedivano l’ingresso legale per lavoro e negavano persino l’accesso alla procedura per il riconoscimento del diritto di asilo o di protezione umanitaria. Eppure in base all’art. 63 del Trattato CE il Consiglio avrebbe dovuto concludere entro maggio del 2004 accordi di riammissione o includere clausole standard di riammissione negli accordi di cooperazione economica e di associazione. Anche queste intese sono sostanzialmente fallite per le diverse posizioni dei partners europei nei rapporti con i paesi di origine e di provenienza (e sulla distribuzioni delle enormi spese delle politiche di rimpatrio forzato).

La svolta si è verificata dopo l’11 settembre del 2001, in particolare dopo un documento comune del dicembre di quell’anno nel quale i rappresentanti dei paesi dell’Unione tracciavano le linee per contemperare la “sicurezza interna” con “i doveri internazionali di protezione”.

Da allora, attraverso i vertici di Laeken, nel 2001, di Siviglia, nel 2002, e di Salonicco nel 2003, anche l’ingresso dei potenziali richiedenti asilo, normalmente costretti a seguire percorsi irregolari in quanto privi di documenti, è stato considerato alla stessa stregua dell’ingresso irregolare dei migranti economici, soprattutto per quanto concerne la limitazione della libertà personale, che in passato costituiva un fatto eccezionale. La stessa confusione dei migranti economici e dei richiedenti asilo, nella totale assenza di servizi indipendenti alle frontiere e di veri centri di accoglienza, è stata utilizzata per criminalizzare qualunque ingresso irregolare, anche quando si trattava di persone evidentemente in fuga da guerre e persecuzioni. Si è persino proposto di contingentare a livello europeo il numero delle richieste di asilo, fortunatamente con esito fallimentare, ma

si è giunti allo stesso risultato per via amministrativa, con una percentuale enorme di dinieghi. Si è pensato di potere convincere con aiuti economici i paesi di transito, in modo che questi provvedessero direttamente al blocco ed all'internamento dei migranti irregolari, compresi quelli che, una volta giunti in Europa, avrebbero potuto presentare con buone probabilità di successo una domanda di asilo. A loro volta i paesi di transito hanno contribuito alla esternalizzazione dei controlli di frontiera stipulando intese con i paesi di provenienza per il successivo rimpatrio dei migranti espulsi dagli stati europei: esemplare il caso della Libia che sulla base di queste intese ha effettuato rimpatri di sudanesi in Sudan e di altri potenziali richiedenti asilo verso l'Eritrea, il Niger, la Nigeria, il Chad.

Soprattutto ai paesi di transito è apparso chiaro il vantaggio economico che avrebbero potuto ricavare strumentalizzando alcune operazioni di rimpatrio, e consentendo sotto banco il proliferare delle organizzazioni criminali dei trafficanti, spesso collusi con le stesse forze di polizia di quei paesi.

Ma il principio della cd. condizionalità migratoria, che avrebbe subordinato le politiche degli aiuti economici alla "collaborazione" nella riammissione dei migranti irregolari, proposto inizialmente dal ministro degli interni inglese Blunkett nel Consiglio di Salonicco del 2003, non è stato mai approvato formalmente, malgrado il sostegno prontamente offerto dal governo Berlusconi e dal governo Aznar. Anche nei più recenti vertici europei la posizione dell'Italia e della Germania, favorevoli a questo principio, sono rimaste isolate, per la ferma opposizione della Spagna di Zapatero e della Francia di Chirac, paesi animati in realtà, oltre che da motivazioni umanitarie, da una netta predilezione per gli accordi di natura bilaterale..

Malgrado il fallimento della proposta Blunkett, gli accordi di riammissione ed i centri di detenzione amministrativa sono però rimasti lo strumento centrale delle politiche migratorie dei principali paesi europei.

L'azione di contrasto nei confronti dell'immigrazione clandestina, proprio grazie agli accordi di riammissione stipulati dai principali paesi europei, si è così tradotta nella negazione sostanziale del diritto di asilo (e di protezione umanitaria), anche perché questi accordi sono stati negoziati o sottoscritti con paesi, come la Libia e la Turchia, che non riconoscevano il diritto di asilo, né rispettavano i diritti fondamentali della persona, giungendo a praticare sistematicamente la detenzione in isolamento, senza la possibilità di contatti con familiari o avvocati, la tortura ed altri trattamenti inumani o degradanti, prevedendo ancora nella legislazione interna la pena di morte.

Ma la situazione dei diritti umani non è migliore in altri paesi come la Tunisia, lo Sri Lanka, la Nigeria ed il Pakistan, con i quali l'Italia ha concluso accordi di riammissione tanto efficaci da comportare "in premio", negli anni passati, modeste quote annuali di ingresso "riservato".

In molti casi, gli accordi di riammissione hanno consentito la esecuzione di vere e proprie espulsioni collettive, vietate dalle convenzioni internazionali, in quanto le forme di riconoscimento da parte dell'autorità diplomatica del paese ricevente sono state tanto sommarie da non consentire neppure una attribuzione certa della nazionalità (si pensi al cittadino della Sierra Leone, richiedente asilo, salvato dalla nave tedesca Cap Anamur e accompagnato dalle nostre autorità in Ghana, o ai 63 "Mohamed Ali" rimpatriati ai primi di ottobre del 2004 da Lampedusa, con un solo volo verso la Libia). Adesso per quelle espulsioni collettive la Corte Europea dei

Diritti dell'Uomo ha aperto un procedimento a carico dell'Italia. La detenzione amministrativa, senza un eff

In questi anni si è avuta anche notizia di numerosi casi di respingimento da paesi non firmatari della Convenzione di Ginevra(refoulement vietato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra) di potenziali richiedenti asilo, che una volta giunti in un paese di transito come la Libia, sono stati consegnati dalle autorità di polizia di quello stato ai paesi dai quali fuggivano, come il Sudan, e dove avrebbero trovato imprigionamenti arbitrari, torture, e nei casi più gravi, la morte. E' ancora vivo il ricordo del dirottamento di un aereo da parte di richiedenti asilo sudanesi che la Libia stava rimpatriando in Sudan, nel paese di presunta origine. E sono quotidiane le notizie di maltrattamenti ai danni dei migranti irregolari bloccati in Libia o espulsi in quel paese dalle autorità italiane.

Sembrirebbe adesso che il nuovo governo italiano abbia bloccato i voli diretti in Libia da Lampedusa e da Crotone, ma non si hanno al riguardo posizioni chiare.

Di quelle persone che - se fossero giunte in Europa avrebbero avuto accesso alla procedura di asilo - non si sa più nulla, scomparse nei centri di detenzione amministrativa libici, molte sono probabilmente morte nel deserto, come documentato dalle inchieste condotte da Fabrizio Gatti in Libia, o sono scomparse a Khartoum, o nelle galere sudanesi o di altri paesi africani. Tra questi "dispersi" anche donne e minori.

Ma la condizione dei migranti è ancora più drammatica nel corso del viaggio di avvicinamento al Mediterraneo. Come testimoniato da decine di profughi giunti nel nostro paese, e come risulta anche da diverse inchieste giornalistiche, le autorità di polizia incaricate di dare esecuzione agli accordi di riammissione, soprattutto nei paesi di transito del Nordafrica, sono generalmente corrotte, al punto che gli stessi profughi vivono spesso il passaggio da una frontiera ad un'altra come il pagamento di un "pedaggio". Altrettanto diffusa la corruzione nei paesi costieri del Mediterraneo dove le stesse autorità di polizia ignorano sistematicamente la presenza di decine di migliaia (e non milioni!) di lavoratori clandestini che per mesi o per anni sono praticamente ridotti in schiavitù per guadagnarsi le somme necessarie per l'ultimo passaggio verso l'Europa.

I successi vantati dai governanti europei, artefici di questi accordi di riammissione hanno avuto ed avranno un sicuro effetto propagandistico ed elettorale, ma si traducono intanto in un aumento esponenziale delle vittime dei viaggi della speranza. Se una riduzione degli ingressi irregolari si produce su un fronte, immediatamente si apre un altro canale di ingresso, tanto ad est (si pensi alla frontiera tra la Serbia o la Romania con l'Ungheria), che al fronte sud (esemplare il caso della Tunisia e della Libia).

La contrazione degli ingressi irregolari non dipende dall'efficacia delle politiche di contrasto, ma dalla situazione geopolitica delle aree di provenienza e di transito dei flussi migratori. Il modello Albania non è certamente "esportabile" in Libia, come dimostra il blocco (l'annullamento) della missione di polizia che il nostro governo voleva inviare in quel paese nel settembre scorso. I numeri degli ingressi irregolari non potranno diminuire se non vengono meno i fattori di spinta che in alcuni anni hanno accresciuto la pressione migratoria, e poi ne hanno determinato una drastica riduzione (come il Kosovo nel 1999 e nel 2000, o l'Irak, prima che la

guerra sbarrasse le frontiere alla maggior parte dei profughi che provenivano da quel paese).

Altre volte la pressione migratoria diminuisce per nuovi processi di colonizzazione economica, come nel caso dell'Albania, oppure per strategie militari internazionali, come nel caso del popolo Curdo, diviso tra la speranza di indipendenza in Turchia, ed il miraggio di una vera autonomia nel nord dell'Irak.

Sulla porta, appena socchiusa, dell'ingresso per ricerca di asilo si sono scaricate poi tutte le tensioni derivanti dal fallimento delle politiche dei flussi di ingresso, e dai reiterati allarmi contro il terrorismo internazionale.

E' sicuramente fallita, in questo quadro la politica che offriva quote più consistenti di flussi di ingresso per lavoro come ricompensa per quei paesi che praticavano regole più severe di blocco dei migranti clandestini. Le poche centinaia di posti disponibili per gli ingressi legali "agevolati" e le difficoltà accresciute dalla legge Bossi-Fini di un incontro a distanza tra domanda ed offerta di lavoro, hanno praticamente svuotato di effetti pratici questa clausola tipica di molti accordi di riammissione.

Gli accordi di riammissione hanno così impedito che i potenziali richiedenti asilo raggiungessero i paesi europei e hanno costituito la base per legittimare la detenzione amministrativa di profughi e migranti economici, con la delocalizzazione ai confini meridionali ed orientali dei centri di trattenimento. Gli stessi accordi, sono diventati il perno di quel sistema che consentiva le espulsioni con accompagnamento immediato in frontiera, senza alcun controllo da parte del magistrato, sistema che, anche secondo quanto rilevato di recente dalla Corte Costituzionale italiana, negava qualsiasi diritto di difesa.

Gli accordi di riammissione stipulati dai precedenti governi avevano lo stesso contenuto sostanziale di quelli siglati successivamente dal governo Berlusconi, e la loro attuazione rimane segnata (già dal 1998 al 2001) da migliaia di vite perdute nelle tragedie in mare nel Mediterraneo, o in modo più discreto, lungo le vie dell'immigrazione clandestina, nei deserti africani.

Non si può non ricordare, tra i sedici accordi di riammissione conclusi prima del 2001, lo "Scambio di note tra l'Italia e la Tunisia concernente l'ingresso e la riammissione delle persone in posizione irregolare" concluso il 6 agosto 1998 con il quale si prevedevano supporti tecnici ed operativi e contributi economici (15 miliardi di lire per tre anni) , ed in particolare un contributo di 500 milioni di vecchie lire per " la realizzazione in Tunisia di centri di permanenza"? Oggi la Tunisia si è dotata di numerose strutture di trattenimento coatto, ben oltre il modesto contributo annunciato allora dal Governo italiano e la maggior parte dei centri di detenzione amministrativa per immigrati irregolari è ubicata in località segrete. Eppure dalla Tunisia continuano a giungere ogni anno migliaia di migranti "clandestini", mentre si ha pure notizia di respingimenti in mare effettuati di concerto tra le autorità di quel paese e le autorità italiane. Ed anche di tanti morti a poche miglia dalle coste tunisine. Su quali basi saranno rinegoziati i nuovi accordi di riammissione su scala europea?

Dalla Tunisia alla Libia lo scenario non muta ed i trafficanti scelgono le rotte più convenienti a seconda dell'altalena dei rapporti politici. Di fatto molte "carrette" del mare, stracariche di cd. "clandestini" sfuggono ai controlli fino a poche miglia dalle coste siciliane

Anche da parte delle attuali forze di governo si insisterà ancora sul contrasto dell'immigrazione clandestina praticato attraverso la militarizzazione dei rapporti con i paesi di transito, con lo scambio di funzionari di collegamento e la fornitura di attrezzature e mezzi. Nessun impegno reale per politiche di cooperazione che risultino effettivamente capaci di portare aiuti alla popolazione residente ed ai migranti in transito.

Nessuna attenzione per i soggetti deboli, le donne, i minori, i potenziali richiedenti asilo, le vittime di tortura..

Gli sbarchi in Sicilia come alle Canarie, continueranno, le tragedie pure, soprattutto con la fine dell'estate, ed i richiedenti asilo continueranno ad essere espulsi, o respinti, prima ancora di potere presentare domanda di asilo.

Mancherà qualunque possibilità di colpire i trafficanti e di tutelare le vittime del racket, che anzi pagheranno costi sempre più alti.

Gli unici risultati della magistratura italiana nel contrasto dei trafficanti si sono tradotti nell'arresto dei più deboli tra gli "scafisti", di quei migranti che magari accettano di condurre le carrette del mare perché non hanno i soldi per pagare l'intera tariffa imposta dai trafficanti. E intanto le reti del racket si rinforzano sempre di più, perché, più aumenta la repressione, in assenza di possibilità effettive di ingresso per lavoro e di accesso alla procedura di asilo, e più aumentano il profitto dei trafficanti, le intimidazioni subite dalle vittime, la loro omertà (alla quale sono costrette anche dopo gli sbarchi, quando, piuttosto che incontrare mediatori ed interpreti indipendenti, sono costrette a subire estenuanti interrogatori, magari rinchiusi in centri di detenzione insieme agli scafisti).

Quali garanzie per i diritti fondamentali della persona umana di fronte alle nuove frontiere europee ed alle politiche di riammissione?

Persino il Libro Verde sul rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente in Europa ribadiva nel 2002 che le politiche di rimpatrio dei paesi dell'Unione devono rispettare non solo la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati ed il Protocollo di New York del 1967, ma anche le disposizioni della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza nel 2000, che sancisce il diritto di asilo e vieta le espulsioni collettive.

Ma di questi documenti comunitari in Italia non se ne parla più, proprio quando si invoca l'Europa per una partecipazione agli immensi costi delle politiche di rimpatrio coattivo poste in essere dal Governo dopo la approvazione della legge Bossi-Fini.

Le nuove frontiere d'Europa sono ormai sempre più numerose anche all'interno del continente, si traducono in norme che attentano ai principi fondanti dello stato democratico. L'ultimo decreto legge varato nel 2004 dal governo Berlusconi per correggere la Bossi Fini ha aggravato la incostituzionalità delle norme in materia di espulsioni, e ha avuto conseguenze devastanti nei confronti dei richiedenti asilo esclusi dalla procedura o la cui domanda sia stata respinta. Né sembrano superati i gravissimi rilievi del Consiglio di Stato che aveva bloccato la emanazione dei regolamenti di attuazione della legge Bossi Fini. E si attende ancora che la Corte dei Conti chiarisca sino in fondo quale è il costo della politica repressiva del governo Berlusconi in materia di immigrazione e asilo . Anche nelle relazioni

annuali dei giudici contabili si rileva la opacità e la incontrollabilità dei costi della detenzione amministrativa e delle procedure di allontanamento forzato.

Oggi occorre riformulare al più presto gli accordi di riammissione nel pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona, adottare una normativa interna del trattenimento e delle espulsioni conformi alle norme costituzionali ed alla Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Dopo gli anni di applicazione della legge Bossi-Fini è il costo elevatissimo, in termini di vite umane, e di scardinamento di quei tentativi di integrazione che le organizzazioni non governative e alcuni enti locali avevano faticosamente costruito. E tutto questo in un quadro di crescente precarietà dei migranti regolari e di consistente aumento dei casi di immigrati che ritornano ad essere irregolari a causa della perdita del contratto di lavoro.

Con il rischio di una espulsione dopo anni di permanenza in Italia. Un danno di portata sociale incalcolabile, e probabilmente irreversibile, che può mettere a rischio la stessa possibilità di convivenza tra gli immigrati e la popolazione italiana, un danno al quale occorrerebbe mettere rimedio al più presto, se si abbandoneranno le posizioni di difesa dell'apparato repressivo introdotto dalla legge Turco Napoletano (espulsioni immediate senza effettivo controllo giurisdizionale già esistenti ben prima della legge Bossi-Fini, negazione sostanziale del diritto di asilo, centri di detenzione, accordi di riammissione con paesi che non rispettano i diritti fondamentali della persona umana).

L'Europa, allargata dal 1 maggio 2004 a 25 paesi, ben difficilmente potrà dare una risposta unitaria ed efficace agli appelli del governo italiano. Ma intanto gli appelli per l'intervento dell'Unione Europea servono per spostare l'attenzione dell'opinione pubblica da Roma a Bruxelles.

Occorre una nuova disciplina degli ingressi legali per lavoro, a livello nazionale, se non sarà possibile trovare una intesa a livello europeo.

Non si tratta di affidare la gestione delle quote agli imprenditori. I lavoratori migranti sarebbero ancora esposti alle forme più dure di flessibilità e resterebbero in gran parte costretti al lavoro in nero. L'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro deve garantire la emersione del lavoro irregolare con la regolarizzazione permanente anche su richiesta del lavoratore.

Per difendere i diritti fondamentali dei migranti occorre una modifica della normativa italiana in tema di asilo ed immigrazione, riconoscendo finalmente per legge il diritto di asilo costituzionale, e reintroducendo possibilità effettive di ingresso per ricerca di lavoro.

Il sistema delle quote aveva già dimostrato tutti i suoi limiti negli anni novanta.

Va quindi modificata la disciplina delle espulsioni, considerandola strumento eccezionale e non ordinario di gestione dell'immigrazione e di conseguenza devono essere chiusi gli attuali centri di detenzione amministrativa. Vanno invece istituiti veri e propri centri di accoglienza per i richiedenti asilo.

Deve essere completamente rivista dal Parlamento la normativa nazionale in materia di accordi di riammissione, sia per il suo possibile contrasto con le normative internazionali ed interne in materia di diritti fondamentali, sia perché le azioni di polizia attuate sulla base di tali accordi sono sottratte ad ogni effettivo controllo giurisdizionale. La materia degli accordi di riammissione è un tassello

importante della nostra politica estera e non può essere rimessa ad accordi informali tra le forze di polizia, o ai decreti dei Ministri degli interni e degli esteri. Gli accordi già stipulati vanno revocati o comunque rinegoziati, ed eventuali accordi futuri, comunque discussi ed approvati dal Parlamento, dovranno essere strettamente conformi alle norme internazionali e costituzionali sulla tutela dei diritti fondamentali della persona.

Rimane centrale il problema della chiusura dei centri di permanenza temporanea, misura che non sarà possibile adottare immediatamente, ma dalla quale non si potrà prescindere se si vorrà restare nel rispetto della nostra Costituzione e delle libertà fondamentali della persona umana riconosciute dalle Convenzioni internazionali.

Gli accordi di Schengen non impongono i centri di permanenza temporanea ma solo che i singoli paesi che aderiscono all'intesa si dotino di misure di accompagnamento forzato "efficaci". Sotto questo punto di vista desta notevole preoccupazione la direttiva sui rimpatri forzati che l'Unione Europea sta elaborando, con la previsione generalizzata della detenzione amministrativa per gli immigrati irregolari, addirittura fino ad un periodo di sei mesi.

Per quanto riguarda il nostro paese, comunque vada a livello europeo, si deve ricordare al riguardo che l'accompagnamento coattivo in frontiera, anche nei casi nei quali non sia preceduto da un trattenimento in un centro di permanenza temporanea è qualificabile come "misura limitativa della libertà personale" come tale soggetta alle rigide previsioni dell'art. 13 della Costituzione.

Con i rimpatri effettuati dai CPT di Lampedusa e di Crotone in Libia, senza un effettivo controllo dell'autorità giudiziaria si è violata ancora una volta, ma in modo eclatante la riserva di giurisdizione.

Ancora uno schiaffo alla Corte Costituzionale che ancora nel 2004 fa aveva affermato la incostituzionalità delle norme sulle espulsioni con accompagnamento immediato sottratte al controllo giurisdizionale.

Secondo la giurisprudenza della Corte non è possibile disporre l'accompagnamento coattivo in frontiera (anche nei casi in cui sia mancato il trattenimento temporaneo) prima che il provvedimento di respingimento o di espulsione sia stato stabilito o convalidato da un magistrato. E non si potrà certo sostenere che nel caso dei migranti "respinti" da Lampedusa in Libia si sia trattato di un respingimento in frontiera semplice, come se questi migranti non fossero mai entrati nel nostro territorio, unico tipo di provvedimento di allontanamento forzato che può essere adottato senza particolari formalità, a meno che Lampedusa non sia improvvisamente diventata una piattaforma galleggiante in acque internazionali...

In realtà si è assistito ad una utilizzazione illimitata della discrezionalità amministrativa delle autorità di polizia e del Ministero degli interni che hanno applicato l'art. 10 del Testo Unico in materia di respingimento in frontiera come se gli immigrati giunti a Lampedusa o soccorsi in acque internazionali dalle nostre unità navali non avessero mai fatto ingresso in Italia. E invece qualunque ingresso, anche se per necessità di soccorso, integra la presenza effettiva dell'immigrato nel nostro territorio e l'adozione dei provvedimenti formali conseguenti, di allontanamento o di trattenimento temporaneo, disposti dal Prefetto o dal Questore. Dove sono questi provvedimenti, quando sono stati emanati e notificati ai destinatari delle misure di allontanamento forzato, quali possibilità di ricorso

effettivo sono state accordate, sulla base di quali disposizioni le persone sono state condotte sugli aerei in manette ?

Attendiamo adesso queste risposte dalla Commissione di inchiesta sui CPT recentemente costituita presso il Ministero degli interni. Per comprendere come funzionano i centri di detenzione amministrativa occorre verificare sino in fondo il meccanismo di tutti gli allontanamenti forzati.

Appare evidente, anche sulla base dei filmati ripresi dalle televisioni, come a coloro che sono "rimpatriati" in Libia o in altri paesi di transito sia negato il diritto ad agire in giudizio "per tutelare i propri diritti in materia civile, penale ed amministrativa", previsto dagli art. 6 e 13 della CEDU e dall'art. 24 della Costituzione italiana. Le indegne condizioni di trattenimento temporaneo nell'isola di Lampedusa, dove il locale Centro di permanenza temporanea (così qualificato dal precedente Ministero degli interni dopo mesi di equivoci sulla sua esatta destinazione, ma oggi qualcuno torna a definirlo centro di accoglienza...) ha contenuto oltre mille persone mentre non potrebbe "accoglierne" più di 194, forse non hanno neppure permesso una minima mobilità all'interno della struttura; risulta che nella giornata di domenica 4 ottobre 2004 sia stato persino negato l'accesso ad un rappresentante dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, presente dal giorno precedente a Lampedusa.

Con le espulsioni ed i respingimenti collettivi di questi ultimi anni si è inoltre violato l'art. 14 della Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo che riconosce tutti i diritti previsti dalla stessa Convenzione senza alcuna distinzione basata sul sesso, sul colore, sull'origine nazionale e che afferma che tutti devono avere eguale protezione davanti alla legge. La selezione dei migranti irregolari e la scelta di quelli tra loro da rimpatriare immediatamente in Libia ha assunto negli ultimi anni carattere discriminatorio proprio per la discrezionalità e la sommarietà delle procedure di identificazione.

La esecuzione dei rimpatri forzati verso la Libia, eseguiti sulla base di intese ministeriali e di accordi operativi a livello di forze di polizia, ha costituito una gravissima violazione dell'art. 10.2 della Costituzione italiana secondo cui "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

E proprio a questa stregua il nostro governo, e l'intera catena di comando che ha predisposto ed eseguito le operazioni di rimpatrio hanno violato l'art. 3 della Convenzione europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo che vieta il respingimento dei migranti, anche se giunti irregolarmente, quando questo respingimento possa comportare "trattamenti inumani o degradanti".

Si deve ricordare al riguardo che le misure di accompagnamento forzato sono state eseguite anche nei confronti di immigrati che sono stati condotti in manette di plastica sull'aereo che li avrebbe consegnati alla polizia libica e che in Libia non esiste il rispetto dei diritti fondamentali della persona, ne risulta che la Libia abbia aderito alla Convenzione di Ginevra.

I mezzi di informazione hanno diffuso immagini agghiaccianti sulla sorte degli immigrati respinti dall'Italia in Libia, e poi caricati su camion diretti nel deserto, verso la frontiera egiziana o quella meridionale, anche a costo di abbandonare per strada qualcuno che non riusciva a restare aggrappato alla piattaforma del camion.

Le misure di accompagnamento forzato sono state eseguite nei confronti di persone visibilmente nella condizione di nullatenenti verso un paese che certamente non è il loro, e che non è dotato di alcuna struttura di accoglienza. Ma probabilmente si dava per scontato che la maggior parte di questi sventurati sarebbe stata immediatamente deportata dalla Libia, ancora una volta verso altri paesi come già avvenuto poche settimane fa con voli da Tripoli a Khartoum, in Sudan, o verso l'Eritrea, proprio quei paesi nei quali migliaia di persone sono vittima di sanguinosi conflitti, o preda delle bande di trafficanti.

I migranti costretti alla irregolarità dalla mancanza di norme sugli ingressi legali e dall'assenza di una normativa organica sul diritto di asilo (e qui l'Italia è un caso unico in Europa) non possono essere genericamente definiti come clandestini, e quindi criminalizzati oppure trattati come esseri umani di specie inferiore. Bisogna che i diritti fondamentali della persona umana vengano riconosciuti a tutti, a tutti gli uomini ed alle donne, con una particolare attenzione per i più deboli, come i minori. Se così non fosse, si potrebbero verificare ancora in futuro comportamenti altrettanto gravi anche nei confronti di altri immigrati già regolarmente presenti in Italia da anni e dei cittadini italiani, in una materia talmente delicata come è quella della libertà personale, vero fondamento della democrazia di un paese.

La nuova legge tedesca sull'immigrazione: Una risposta adeguata alle sfide interne e globali?

Steffen Angenendt

German Council on Foreign Relations - DGAP

Sintesi dell'intervento al Convegno © *Fondazione Giovanni Agnelli*

In Germania, l'immigrazione è sempre stata una questione delicata e un tema cruciale al momento delle campagne elettorali. Una persona ogni cinque, 15,3 milioni di residenti in totale, ha una storia di immigrazione nel suo passato. La Germania ha una delle quote più elevate in Europa di popolazione straniera residente (8,9% nel 2005), appena dopo la Svizzera e il Lussemburgo: cosicché l'immigrazione solleva un grande interesse pubblico. La significatività del tema può essere meglio compresa sullo sfondo della speciale storia migratoria tedesca nel Ventesimo secolo. Dopo la Seconda guerra mondiale, l'immigrazione costituì un elemento costitutivo della costruzione della nazione. Movimenti di massa di rifugiati e profughi, principalmente Tedeschi etnici in fuga dalle regioni orientali del territorio tedesco dell'ante guerra, contribuirono a conformare la popolazione del neonato stato. Stime approssimative parlano di dodici milioni di ritorni in Germania durante gli anni '50: ciò significa che un quinto della popolazione veniva considerato straniero. Una seconda fase dell'immigrazione iniziò con la metà degli anni '50 ed il reclutamento dei cosiddetti lavoratori-ospiti. Mentre l'integrazione dei Tedeschi etnici e dei rifugiati di guerra era stata relativamente facile grazie a un background culturale comune e alla condivisione dell'esperienza bellica, l'integrazione dei lavoratori-ospiti si rivelò meno agevole e diede origine ad una nuova classe operaia con scarso prestigio sociale.

Nei primi anni '70, dopo la cosiddetta crisi petrolifera, fu introdotta una nuova linea restrittiva nella politica dell'immigrazione. Questa nuova fase ebbe inizio a partire dal 1973 con la fine del reclutamento dei lavoratori ospiti, ciò che ridusse la possibilità di accesso alla Germania a ben pochi canali. L'ingresso legale in Germania fu limitato ai rifugiati politici, ai Tedeschi etnici, ai ricongiungimenti familiari, ai permessi per motivo di studio e ai lavori temporanei. In seguito al collasso del blocco sovietico, alla riunificazione tedesca nel 1989 e ai violenti conflitti nell'ex Jugoslavia così come in altre parti del mondo, il livello dei rifugiati e l'immigrazione di Tedeschi etnici raggiunse nuovi record. Le domande di asilo erano state 1.900 nel 1953; quaranta anni dopo, nel 1993, il numero era salito a 438.200. Non solo: sempre nel 1993 arrivarono in Germania 420.000 Tedeschi etnici. Attualmente, se comparata con le altre nazioni europee, la Germania ha il più alto numero di immigrati di lungo periodo: nel 2003, il flusso totale di immigrati in Germania è stato di dimensioni quadruple rispetto a quello francese (780.000 contro 180.000).

Le principali sfide

Oggi, la politica migratoria deve affrontare quattro sfide principali: In primo luogo, la globalizzazione: non soltanto fa esplodere la dimensione dei flussi di migranti e la mobilità umana globale ma espone tutti i paesi alla competizione economica globale. In secondo luogo, la politica migratoria deve essere compatibile con i bisogni e la capacità del mercato del lavoro tedesco. Con un tasso di

disoccupazione pari al 10,8%, sono alte e diffuse le preoccupazioni sull'effetto negativo dell'immigrazione sul mercato del lavoro, sulle opportunità lavorative per i lavoratori nazionali; ci si domanda inoltre se gli immigrati non costituiscano un sovraccarico addizionale netto per il sistema della sicurezza sociale. Specialmente il processo di allargamento europeo ha intensificato il dibattito sulla politica migratoria e sollevato nuovi timori sugli effetti negativi dell'immigrazione sulla società tedesca, finora mostratisi privi di fondamento.

La difficile situazione demografica è un terzo aspetto. Aspettative di vita in stabile crescita e tassi di fecondità declinanti costituiscono un problema serio per il futuro del welfare state, che si basa sostanzialmente sulle generazioni giovani, occupate e innovative. Una quarta sfida, l'integrazione degli immigrati, è un'alta questione delicata e controversa. Benché la Germania abbia avuto un grande successo nell'integrare milioni di Tedeschi etnici e di lavoratori stranieri in passato, le ricerche mostrano che gli immigrati più recenti sono meno integrati e che l'integrazione è stata trascurata nell'ultimo decennio.

Azioni di policy

Fu la coalizione Rosso-Verde guidata da Gerhard Schroeder ad attrarre nuova attenzione sulla mutata situazione dell'immigrazione negli ultimi anni '90 e a puntare ad una nuova legge migratoria. Questa legge fu introdotta nel gennaio 2005. Essa ha ridotto il numero (decisamente non trasparente) dei titoli di soggiorno, introdotto un (limitato) numero di nuovi canali di immigrazione per i migranti economici, incorporato la persecuzione legata al genere nelle cause di asilo previste dalla legge e fornito nuovi mezzi e strumenti per l'integrazione dei nuovi immigrati (e per taluni degli immigrati presenti già da tempo). Per la prima volta nella storia tedesca, l'immigrazione e l'integrazione sono oggi regolate da un'unica legge e la Germania ha preso a considerarsi ufficialmente un paese di immigrazione. A ragione di una disputa persistente e inacidita tra governo e opposizione, la nuova legge è diventata molto più restrittiva di quanto non fosse intesa essere in origine. Nonostante questo, sono stati realizzati alcuni cambiamenti significativi – principalmente in relazione alla gestione dell'immigrazione e alle azioni per l'integrazione. Sono stati aperti nuovi canali per l'ingresso in Germania, per quanto essi siano ancora limitati in modo rigido. Sono stati superati gli ostacoli per i lavoratori ed alta qualificazione come pure per la manodopera non qualificata, mentre le barriere per i lavoratori a media qualificazione, come tecnici e artigiani, non sono state toccate. Con riferimento all'integrazione, è stato un importante successo l'istituzione di "corsi di integrazione" per immigrati già stanziati come pure per quelli appena arrivati.

Ma questa legge è veramente la più avanzata legge sull'immigrazione in Europa, come l'ha definita l'ex ministro Otto Scily? Per avere una risposta, devono essere sottoposte a critica l'efficacia, la trasparenza e la legittimità delle norme.

Nondimeno, almeno per il momento è fuor di dubbio che la nuova legge non è riuscita a creare una nuova percezione pubblica dell'immigrazione. Uno sguardo più fiducioso sull'immigrazione è cruciale per il futuro della Germania. Mentre il paese attualmente trascura questo aspetto e si concentra di più sui rischi che gli immigrati possono portare con sé, la concezione dell'immigrazione come una forza di arricchimento e ringiovanimento – componente chiave di una politica immigratoria di successo – richiede un assai maggiore sostegno politico.

“MANIFESTO” Associazioni dei Migranti Regione Marche

Loreto, 9 luglio 2006

Nelle politiche regionali si dovrebbe perseguire l'obiettivo di una "integrazione dignitosa" dei migranti nel tessuto culturale, civico, sociale e politico del territorio: gli stranieri, che si stanno stabilizzando, devono essere percepiti non come corpo estraneo e come un elemento provvisorio e variabile, ma come parte integrante della società locale.

Una funzione particolare in questo processo di integrazione territoriale può e deve essere svolta dalle Associazioni dei migranti, che man mano si sono venute costituendo e diramando nel territorio.

Le Associazioni degli immigrati hanno svolto negli scorsi anni e stanno svolgendo un'opera preziosa ed insostituibile di aggregazione degli immigrati stessi a livello etnico culturale, di aiuto ai migranti nelle situazioni di disagio abitativo, lavorativo, giuridico, di appoggio e sostegno nell'inserimento dei minori e delle loro famiglie nelle istituzioni e nel tessuto scolastico.

Hanno aiutato le istituzioni locali nel loro servizio ai bisogni degli immigrati, non ultimo con apporti positivi in convegni e riunioni sui problemi dei migranti ed intervenendo anche nei gremii amministrativi locali, provinciali e regionali, contribuendo tra l'altro al miglioramento delle legislazioni e delle delibere amministrative stesse a vari livelli (ad esempio sulla Legge Regionale del 1998 e con l'introduzione dei consiglieri aggiunti già dal 1996).

Da parte sua, la Regione Marche ha saputo mettere in atto strumenti legislativi che erano d'avanguardia (quali la Consulta regionale) e ancora oggi sta cercando di elaborare strumenti che siano adeguati alle nuove situazioni.

Dopo gli entusiasmi iniziali, la situazione attuale dell'Associazionismo degli immigrati sembra presentare un momento di stasi e di ripensamento e sembra aver bisogno di un rilancio:

Le Associazioni di immigrati che erano iscritte all'albo regionale erano 27, recentemente si sono ridotte a 13, anche perché molte Associazioni non sono riuscite ad adempiere agli obblighi giuridici, organizzativi ed amministrativi necessari.

Vista l'importanza dell'Associazionismo per la crescita democratica e partecipativa degli immigrati, diventa urgente recuperare la partecipazione delle associazioni

degli immigrati alla Consulta regionale, ripensando eventualmente i criteri iniziali per l'iscrizione delle Associazioni ed il loro mantenimento all'albo regionale (ad esempio le "firme" degli iscritti), senza tuttavia favorire la creazione di associazioni fasulle. Forse si potrebbe valutare l'ipotesi di un'iscrizione all'albo provinciale. Comunque diventa importante, accanto al lavoro svolto finora dagli addetti amministrativi, dotare le Associazioni di ulteriori aiuti organizzativi ed informativi.

L'Associazionismo degli immigrati ha, da parte sua, alcune responsabilità in questo deterioramento della situazione:

esiste una concreta difficoltà di dialogo tra le associazioni stesse, che a volte entrano in concorrenza tra di loro (ad esempio per la spartizione degli esigui fondi che la regione mette a disposizione) e non riescono a diventare propositivi di fronte alle istanze politico amministrative anche per mancanza di coordinamento e di collegamento;

il peggioramento delle situazioni dei migranti, dopo la legge Bossi-Fini e la loro precarizzazione giuridica ha, da una parte, caricato di responsabilità e di lavoro le associazioni e, dall'altra, ha portato i migranti a disertare alcune manifestazioni ed iniziative delle Associazioni, preoccupati per i loro problemi esistenziali;

la vicinanza delle singole associazioni a questo o a quel movimento politico o sindacale non sembra sempre facilitare la collaborazione e la ricerca dell'effettivo vantaggio degli immigrati;

la centralità dell'aspetto etnico culturale, che caratterizza le Associazioni degli immigrati, rischia di limitare la loro azione e, quindi, di impoverire l'impatto culturale e sociale nel territorio, con il pericolo di favorire la costituzioni di ghetti culturali e sociali;

stanno anche nascendo associazioni, magari dello stesso gruppo etnico, che entrano in contrasto tra di loro e non favoriscono il dialogo.

La legge regionale sull'immigrazione ha promosso l'istituzione della Consulta, come organo di partecipazione delle Associazioni degli immigrati alla politica regionale, che ha svolto un eccellente lavoro di raccordo con le Associazioni, elaborando delle proposte all'amministrazione regionale. Bisogna notare, tuttavia, che il carattere puramente consultivo di questo organismo a lungo andare sembra aver svuotato l'entusiasmo iniziale, peraltro già intaccato dalle difficoltà interne alla Consulta stessa:

la burocrazia organizzativa, spesso incomprensibile ed ingestibile per le Associazioni, ha contribuito di fatto a ridurre il numero delle Associazioni;

la mancanza di "peso" della Consulta, ha spesso favorito un clima di litigiosità e di contrapposizione;

non sempre si è prodotta una informazione sul significato della Consulta e, successivamente un collegamento costante tra Consulta ed Associazioni.

La recente costituzione del "tavolo regionale di partecipazione", che include anche altre Associazioni ed organismi non etnici, impegnati nel campo della emigrazione, teoricamente può costituire la base per un dibattito ed un discorso più articolato ed ampio: una "agorà" propositiva, che deve essere maggiormente utilizzata alle Associazioni e dai singoli immigrati.

Per affrontare in modo organico e coerente la situazione attuale e rilanciare la politica regionale sull'immigrazione, si possono ipotizzare alcuni passaggi qualitativi.

Da parte delle strutture amministrative e politiche locali si deve superare la fase dell'assistenzialismo, che ha caratterizzato il primo approccio al fenomeno dell'immigrazione e che, anche se in gran parte superato, rimane spesso nell'immaginario collettivo e nell'impostazione degli interventi politico-amministrativi. In effetti, lo straniero, sia a livello individuale che di gruppo veniva e spesso viene ancora oggi percepito principalmente come individuo o gruppo "debole", oggetto della solidarietà pubblica e, quindi, di un sistema di assistenza. Ne è derivato spesso il binomio politico-amministrativo "immigrazione - politiche sociali", quasi che l'immigrazione fosse sinonimo di problematiche abitative, lavorative, di devianza o, comunque, di problematiche e patologie sociali.

Senza escludere che l'immigrato singolo e determinati gruppi di immigrati, soprattutto delle recenti e ricorrenti ondate migratorie, hanno bisogno di interventi di solidarietà, la popolazione immigrata stabilizzata necessita di una politica e di interventi che promuovano e codifichino una sua promozione a livello di partecipazione e di "cittadinanza". Sono necessarie modifiche legislative a livello regionale, provinciale e comunale, che permettano agli stranieri residenti di poter esercitare il proprio ruolo di cittadini residenti sul territorio, al di là della cittadinanza, finora univoca, legata alla nazionalità.

Da parte dell'opinione pubblica si deve procedere ad un salto culturale nei confronti dell'immigrazione, che non viene ancora percepita come "strutturale" per la nostra società. Nell'immaginario collettivo l'immigrato è percepito come provvisorio, come un lavoratore, che non deve diventare "visibile", oltre al mercato del lavoro, nella quotidianità sociale: si tratta di una mentalità largamente xenofoba, che tende all'esclusione sociale di fatto e al relegare la popolazione immigrata in una specie di limbo culturale, sociale e politico.

Da qui la necessità di una politica regionale per promuovere la convivenza civile in ambito scolastico, abitativo, e sociale in generale, proprio per aiutare la popolazione "reale" marchigiana (autoctoni ed immigrati) a superare le contrapposizioni e lo "scontro di culture", e ad intraprendere il cammino di una società locale interculturale e meticcica.

In questo senso, possiamo segnalare alcune proposte concrete, che, pur rimanendo parziali, ci sembrano andare nell'ottica sopra esposta e, nel contempo, per valorizzare al meglio quanto già esiste, cercando strade nuove.

La Consulta Regionale, nella sua prossima versione legislativa, dovrebbe essere uno strumento più agile, senza un'eccessiva rappresentatività delle strutture amministrative ed istituzionali.

Diventa importante ripensare al recupero delle Associazioni che per vari motivi sono state depennate dall'Albo regionale, nello stesso tempo si potrebbe recuperare una rete di coordinamento delle Associazioni e la creazione di un sito regionale sull'Associazionismo degli immigrati con un servizio on-line.

Da una parte, si dovrebbe rivedere il sistema di finanziamento delle Associazioni degli immigrati legato unicamente ai progetti e, dall'altra, aiutare le Associazioni a diventare maggiormente capaci di accedere anche ai finanziamenti europei. Data la situazione di particolare disagio registrata presso le donne immigrate, si dovrebbe avere una particolare attenzione per stimolare la formazione di Associazioni di donne immigrate. In questo settore uno dei problemi più urgenti risulta quello delle sedi delle Associazioni: si potrebbero trovare soluzioni collegate e coordinate tra varie associazioni nei comuni e nelle città dove maggiormente è concentrata la presenza delle stesse.

La Regione dovrebbe potenziare una piccola struttura efficiente di appoggio alle Associazioni, al fine di aiutarle ad espletare le complessità burocratiche del rapporto tra Associazioni e realtà amministrative regionali ed anche al fine di sollecitare le Associazioni stesse a superare i limiti dell'assistenzialismo e dell'etnico sollecitando, sostenendo e implementando il processo di partecipazione culturale, sociale e politica sul territorio.

Per creare un atteggiamento di comprensione e di accettazione delle differenze, si dovrebbe promuovere un'azione di formazione permanente sistematica ed a vasto raggio sulle problematiche migratorie, sulle diversità culturali dei vari gruppi di immigrati, sulle dinamiche necessarie in una società interculturale. Di tale formazione permanente dovrebbero beneficiare il corpo docente nelle scuole, gli assistenti sociali, gli impiegati nelle amministrazioni, come pure le strutture associative italiane che hanno a che fare con gli immigrati della prima e seconda generazione. Questo programma di formazione permanente dovrebbe entrare nel piano regionale e coinvolgere tutti gli assessorati.

Si dovrebbe potenziare il collegamento tra gli enti amministrativi locali a vari livelli (comuni, province e regione) circa le disposizioni, le iniziative ed i progetti in favore degli immigrati, per superare le disinformazioni e lo scollegamento degli interventi, promuovendo un maggiore coordinamento e sollecitando sinergie e collaborazioni.

La presenza sul territorio di una popolazione di immigrati stabili comporta l'impegno a trovare le soluzioni politiche per promuovere la loro partecipazione come "cittadini" residenti sul territorio. La formula del "consigliere aggiunto", anche se ha significato nel passato un momento importante di partecipazione, risulta superata in quanto i cittadini immigrati residenti hanno il diritto di una partecipazione diretta alla vita sociale, culturale, civica e politica nel territorio nel quale vivono e del quale sono una parte essenziale. Da qui la messa in atto degli strumenti legislativi possibili per dare, in questa fase, ai cittadini stranieri residenti il diritto di voto amministrativo.

Comunicato finale

Il 9° Meeting Internazionale Migrazioni, che si è svolto dal 7 al 12 luglio a Loreto, aveva come obiettivo di fare il punto sulle politiche europee in un preciso momento di cambiamenti di governi e di legislazioni relative all'immigrazione in varie Nazioni europee.

Si ha la netta sensazione che le politiche migratorie spesso si sono prestate come strumento di conservazione delle situazioni e sono state utilizzate per rallentare processi culturali e sociali. E, comunque presentano un ritardo nell'affrontare i problemi reali delle società europee di questi ultimi anni hanno provocando un aumento di immigrazione irregolare, sia per il loro carattere restrittivo, che ha prodotto di fatto un aumento dell'irregolarità, sia per l'incapacità di governare i flussi migratori. Le politiche migratorie, spesso debitorie delle contrapposizioni ideologiche delle campagne elettorali nazionali e ancora ferme all'identificazione esclusiva o prioritaria dell'immigrato con il mercato del lavoro, sono in ritardo sulla situazione reale che comporta, all'interno delle singole società, la presenza di una componente immigrata e straniera, divenuta strutturale alle stesse società.

Si trattava di verificare, sia a livello della riflessione degli studiosi europei, come da parte della prassi politica e legislativa, quale sono le dinamiche e le prospettive che possono dare agli immigrati lo spazio e la legittimazione della loro presenza e del loro "peso" nella costruzione di una coesione sociale, che è il grande obiettivo della politica e della democrazia partecipativa e solidaristica di oggi, della quale i migranti stessi, in quanto parte sempre più insostituibile della società, sono e devono diventare e d essere riconosciuti come protagonisti.

Nel corso del Meeting abbiamo potuto verificare il permanere di una riluttanza culturale di fondo delle nostre società europee a percepirsi come società multiculturali. Questa visione, debitrice di una visione ottocentesca dello Stato - Nazione, porta a situazioni e legislazioni e che tendono ad affrontare le problematiche migratorie sostanzialmente in modo parziale e settoriale, senza rendersi conto che una società che non è in grado di elaborare un progetto di vera integrazione degli immigrati è una società che non è neppure in grado di elaborare un progetto per il suo stesso futuro. Le nostre società europee, infatti, dovranno sempre più fare i conti con componenti immigrate e con una popolazione che sempre più non si riconosce nella tanto decantata identità nazionale. Proprio per questo le politiche per l'immigrazione ed in particolare quelle per l'integrazione degli immigrati non possono più essere considerate come una rubrica legislativa e politica a se stante e separata, quanto piuttosto parte integrante di una progettazione politica di sviluppo e di convivenza per una società integrata e non disgregata. In effetti, qualunque sia l'ambito delle politiche nazionali che prendiamo in considerazione (educazione, welfare, economia, sviluppo, cultura...) la presenza dell'immigrazione può essere una straordinaria occasione di ripensamento della politica globale delle nostre società.

Diventa necessario un ripensamento su due questioni centrali che riguardano la presenza di una popolazione immigrata sempre più consistente e formata dalle seconde generazioni.

Prima di tutto una revisione del diritto di cittadinanza che attualmente è collegata unicamente alla nazionalità. In questo senso anche negli Stati, che praticano in modo stretto ed esclusivo per l'acquisizione della nazionalità lo *jus sanguinis*, si auspica un'applicazione progressiva dello *jus soli*.

In secondo luogo, la concessione ai migranti del diritto di voto amministrativo, di fatto già previsto a livello dell'Unione Europea dalla Convenzione (non ratificato dall'Italia), costituirebbe un importante passo nel processo di inclusione dei migranti nella democrazia delle nostre società ed un riconoscimento del peso politico positivo dei migranti.

Una delle problematiche che caratterizzano le "nuove" nazioni di immigrazione (in particolare Italia e Spagna) è la presenza di un forte componente di immigrati illegale, che si ricostituisce velocemente dopo ogni intervento straordinario di regolarizzazione, che per altro viene riproposto a scadenze quasi regolari. L'ingresso irregolare risulta in gran parte collegato non solo alle pressioni migratorie, ma anche alle legislazioni nazionali che limitano in modo spesso preconcepito ed ideologico i canali di entrata regolare e che impediscono successivamente un processo di regolarizzazione individuale e progressiva dello stock di clandestini che si viene man mano ricreando. In questo senso, le esperienze legislative e le prassi amministrative adottate dalle altre nazioni europee (ad esempio la recente legislazione spagnola) possono essere di aiuto anche alle necessarie riforme legislative italiane. La facilitazione legale per la soluzione progressiva del problema della illegalità della presenza dei migranti, sia al momento dell'entrata che nel corso dell'esperienza migratoria, diventa importante in prospettiva. Infatti, l'introduzione e l'approccio degli immigrati alle nostre società (ed in particolare in quella italiana) se continua ad essere nella illegalità (lavoro sommerso, mancanza di contratti regolari di affitto, evasione fiscale, mancanza di coperture assicurative ed assistenziali) comporterà una trasmissione di una cultura dell'illegalità anche alle seconde generazioni.

Il 9° Meeting ha espresso in modo unanime la necessità di un cambiamento legislativo. Prima di tutto si deve arrivare finalmente ed in tempi brevi alla formulazione di una legge sul diritto d'asilo, visto il ritardo italiano in questo settore. Oltre alla ratifica della Convenzione di Strasburgo che permetterebbe l'accordo del diritto di voto amministrativo, si ricorda come l'Italia non ha sottoscritto la Carta dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie redatta dall'ONU.

Per quanto concerne la revisione della Legge Bossi – Fini, che ha rappresentato un momento di chiusura e di arretramento soprattutto nel campo dell'integrazione, pur avendo come obiettivo un ripensamento ed un aggiornamento della legge quadro Turco – Napoletano, si dovrebbe procedere in tempi brevi ad alcuni emendamenti che eliminino alcune incongruenze (contratti di soggiorno, decontrazione del rinnovo dei permessi di soggiorno, ampliamento dell'assegnazione delle carte di soggiorno, revisione e riduzione progressiva dei CPT ecc...).

A livello regionale e locale, ci si attende un rilancio ed un aggiornamento delle leggi regionali sull'immigrazione come pure il potenziamento di buone prassi di integrazione territoriale e locale. In effetti, è proprio a livello territoriale e locale che

vengono effettuati gli interventi più efficaci di integrazione. Ricordando come il sistema di welfare, che oggi è sottoposto a forti limitazioni e si scontra con enormi difficoltà finanziarie, costituisce una delle conquiste fondamentali della nostra democrazia europea, si auspica che vengano mantenute e potenziate le possibilità di intervento in particolare nel settore della formazione e della partecipazione, come, per altro è richiesto anche dagli immigrati e dalle loro Associazioni. Ed è proprio in questo campo che si stanno verificando le trasformazioni più importanti della presenza degli immigrati che non sono più costituiti dalla sola categoria dei lavoratori, ma in quanto popolazione, entrano anch'essi nel terreno dello welfare.

Il processo di unificazione politica europea sta oggi vivendo un momento di stasi, proprio mentre si cercano politiche migratorie di contenimento e di controllo. Se si entrasse nella prospettiva di una società europea ormai composita e multiculturale, Al contrario si potrebbe intravedere una formazione della cittadinanza europea dal basso, partendo proprio dalla eterogeneità etnica e culturale di provenienza e di esperienza della popolazione europea è composta, grazie alla presenza dei migranti. I migranti della prima generazione e soprattutto quelli della seconda generazione vivono sentono le categorie nazionali molto strette, in quanto essi vivono un'esperienza transnazionale di fatto o comunque non legata esclusivamente ad una realtà nazionale. Il peso politico dei migranti ed il loro contributo partecipativo alla democrazia può essere determinante per la costruzione di un'Europa che superi i campanilismi locali e nazionali.