

1974-1999, 25 anni di politiche migratorie in Italia: società e pubblici poteri di fronte all'immigrazione

PAOLO BONETTI

Per ben comprendere che cosa è avvenuto finora in Italia di fronte all'immigrazione è indispensabile comprendere il contesto dell'immigrazione straniera oggi presente in Italia e occorre schematizzare le dinamiche interne alla scelta di emigrare e le reazioni della società civile di fronte all'immigrazione.

Il contesto migratorio italiano: un'immigrazione non programmata, ma inevitabile; un fenomeno che è soltanto all'inizio

La vita e la storia di molti Paesi dell'Europa centro-settentrionale sono state attraversate da quasi due secoli di immigrazione straniera, anche legata ai loro secolari domini coloniali (Francia, Gran Bretagna), oppure comunque da almeno trenta anni (fino al 1974) in cui hanno invogliato e regolamentato una forte immigrazione di lavoratori stranieri (Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Germania, Svizzera, Svezia).

L'Italia per oltre 100 anni è stata un Paese di forte emigrazione (circa 30 milioni di italiani sono emigrati all'estero, oggi si stima che nel mondo vivano circa 60 milioni di persone di origine italiana, mentre 3.600.000 sono i cittadini italiani residenti all'estero), sicché fino a pochi anni fa la società e i pubblici poteri agivano ancora come se l'Italia fosse soltanto un Paese di emigrazione.

Invece l'immigrazione straniera in Italia, un tempo assai esigua, è molto aumentata repentinamente in pochi decenni, cioè proprio a partire dal 1974, quando i flussi migratori, lungi dal cessare, cominciarono a dirigersi anche verso i Paesi dell'Europa meridionale, le cui frontiere apparivano meno chiuse rispetto a quelle dei Paesi dell'Europa centro-settentrionale, i quali da quell'anno soppressero la possibilità dell'immigrazione legale di extracomunitari per lavoro.

Si trattò comunque di ingressi «dalla porta di servizio», non voluti, non programmati, ma in gran parte regolarizzati.

Perciò si può affermare che l'immigrazione straniera in Italia è stata concentrata in pochi anni e in alcune zone determinate e poiché non è stata prevista ed efficacemente regolamentata dai pubblici poteri, è apparsa alla pubblica opinione italiana come un fenomeno repentino, massiccio e disordinato, non è stata voluta dall'intera società, ma è stata «sopportata» quasi come una calamità nazionale e ciò è avvenuto proprio in un periodo in cui l'Italia vive momenti di gravi crisi socio-economica e di forte disoccupazione.

Anche a causa di queste peculiari caratteristiche storiche dell'immigrazione straniera in Italia per molti è facile illudersi che il fenomeno migratorio sia un evento temporaneo.

Invece il susseguirsi di esodi di massa di sfollati stranieri provenienti da zone di conflitto o di disordini (si pensi alla Somalia, al Sudan, alle repubbliche dell'ex Jugoslavia, al Ruanda, allo Zaire, all'Albania), il susseguirsi dei nuovi ingressi legali di stranieri in Italia per lavoro, per ricongiungimento familiare e per asilo (circa 60.000 l'anno dopo il 1992) e i consistenti risultati dei reiterati provvedimenti di regolarizzazione di cittadini extracomunitari entrati illegalmente in Italia (118.709 nel 1987/88, 234.841 nel 1990, 248.950 nel 1995/96, circa 300.000 nel 1998/99) confermano ciò che le analisi delle cause del fenomeno migratorio concordano nell'affermare: poiché i fattori espulsivi (guerre, conflitti, sottosviluppo economico, violazione dei diritti dell'uomo) e i fattori attrattivi delle migrazioni internazionali di persone verso l'Europa occidentale non cesseranno nel breve termine, è assai probabile che l'immigrazione straniera non soltanto non cesserà, ma anzi l'immigrazione di stranieri è destinata ad aumentare.

Inoltre l'aumento dell'immigrazione straniera avverrà anche a causa della concreta situazione della società italiana.

Si pensi anzitutto al fatto che, mentre nei Paesi della riva meridionale del Mediterraneo metà della popolazione è costituita da giovani di età inferiore a 18 anni e vi è una sempre più drammatica disoccupazione di massa, in Italia (che dal 1994 è uno dei pochi Paesi al mondo ad avere un tasso di crescita della popolazione inferiore a zero) e in tutti i Paesi del Nord del Mediterraneo sulla base del sempre più basso tasso di fecondità della popolazione europea e soprattutto della «crescita zero» della popolazione italiana, appare certo che nei

prossimi anni si verificherà una drastica diminuzione della popolazione italiana ed un suo progressivo e generale invecchiamento e ciò renderà indispensabile ricorrere ad una sempre più numerosa manodopera straniera per poter ricoprire un numero sempre più elevato di posti di lavoro soprattutto nei settori in cui non sia possibile trovare adeguata manodopera italiana o comunque meno ambiti o rifiutati dagli italiani.

Perciò, come confermano anche le proiezioni demografiche ufficialmente fatte proprie nel 1998 dal Governo nel Documento programmatico delle politiche migratorie, l'immigrazione in Italia non è un'emergenza momentanea, è un fenomeno che non è affatto destinato a cessare, ma che, lungi dal poter essere impedito, sarà ordinario e di lunga durata per almeno alcune decine di anni.

Tuttavia molti elementi indicano che davvero la società italiana e i pubblici poteri continuano a percepire l'immigrazione straniera come un evento temporaneo, legato a situazioni di emergenza:

- la disciplina legislativa e gli interventi dei poteri pubblici statali sono incompleti e inefficaci,
- gli interventi amministrativi sull'immigrazione non si sono consolidati,
- il dibattito politico sull'immigrazione è ancora ideologico,
- le diverse forze del volontariato e del privato sociale sono spesso stanche,
- la sindrome da invasione tuttora pervade l'opinione pubblica.

Caratteristiche essenziali del fenomeno migratorio oggi in Italia

In Italia si è dunque verificato un fenomeno migratorio con caratteristiche diverse da quelle dei Paesi di più antica tradizione migratoria: un fenomeno assai consistente (ma senza le percentuali elevatissime di Germania, Svizzera, Francia, Gran Bretagna, Belgio e Svezia), concentrato in pochi anni, non programmato e perciò non regolato dai pubblici poteri e non desiderato perché la popolazione viveva e ha vissuto periodi di grave crisi economica e occupazionale.

Un'immigrazione quasi casuale, derivante anche dalla posizione geografica della penisola, e perciò assai frammentata in decine di diverse nazionalità dei Paesi di provenienza.

In ogni caso, come si è potuto comprendere anche dalle precedenti relazioni, il fenomeno migratorio che interessa anche l'Italia si può così sintetizzare:

- 1) un fenomeno che ha interessato da sempre tutti i popoli e tutti gli Stati ed è perciò frequente nella storia;
- 2) un fenomeno planetario;

- 3) un fenomeno complesso e differenziato al suo interno, con esigenze e caratteristiche diversificate ma poco conosciute (uomini e donne, adulti e bambini, nuovi arrivati e una grande maggioranza che soggiorna regolarmente da molti anni);

- 4) un fenomeno che coinvolge persone, famiglie, società e Stati;

- 5) un fenomeno ordinario e di lungo periodo, ma percepito dalla società italiana come un fenomeno momentaneo che si è ritenuto di fronteggiare soprattutto con interventi di emergenza;

- 6) un fenomeno che crea nuove forme di convivenza e pone sfide culturali e sociali: lo straniero è una persona come le altre;

- 7) un fenomeno che non è un problema, ma una risorsa che arricchisce tutti;

- 8) un fenomeno che crea esigenze (lavoro, alloggio, istruzione, religione, relazioni familiari e sociali) agli stranieri, ma la difficoltà di soddisfare tali esigenze in realtà fa interrogare tutti sull'effettivo funzionamento delle strutture ordinarie della nostra società.

La decisione di emigrare e la catena migratoria

Anche l'immigrazione verificatasi in Italia non è però avvenuta a caso, ma è il frutto di decisioni personali di centinaia di migliaia di persone ed è indispensabile soffermarsi su queste decisioni.

L'immigrazione è il frutto dell'incrociarsi di fattori espulsivi dal Paese di origine e di fattori di attrazione verso un ben determinato Paese.

Tuttavia una persona non emigra soltanto se nella sua situazione vi sono soltanto fattori «macro» (fattori espulsivi come miseria, guerre, oppressione politica, crescita demografica e fattori attrattivi come la possibilità di lavorare e di vivere in un Paese libero e democratico), ma se vi sono anche alcuni importantissimi fattori «micro» assai poco conosciuti.

Si deve dunque ricordare che l'immigrazione è anzitutto un evento personalissimo della vita di ogni migrante.

Infatti anche l'emigrazione del singolo non avviene per caso, ma soprattutto l'emigrazione alla ricerca di un lavoro (ma anche quella per ricongiungimento familiare o per studio) è di solito a lungo meditata dal migrante, molto spesso insieme con la famiglia a cui appartiene, la quale a volte lo incoraggia ad emigrare, soprattutto se si tratta di figli giovani e non sposati che potrebbero contribuire a sostenere le famiglie di origine inviando in Patria almeno parte dei guadagni che si immagina possano ottenere nel Paese di immigrazione.

Nella maggior parte dei casi (sono esclusi i casi degli asilanti costretti a partire in poche ore dalla paura di morire o di essere arrestati) ogni persona prende la decisione di emigrare se, più o meno inconsciamente, ritiene che si

verificano contemporaneamente cinque condizioni:

a) la percezione che la propria posizione economica, familiare, politica o sociale nel Paese di origine appare del tutto insoddisfacente rispetto alle proprie aspettative, percezione basata sul confronto con altri stili di vita (confronto avvenuto con letture o durante i propri studi oppure mediante l'ascolto dei racconti di amici e parenti oppure mediante la visione di trasmissioni televisive);

b) l'aspettativa ad un miglioramento della propria posizione, aspettativa che si ritiene non si possa davvero realizzare restando nel Paese di origine (coloro che si accontentano di ciò che hanno, i più pazienti, i meno coraggiosi e i rassegnati solitamente sono meno portati ad emigrare);

c) la convinzione che con l'emigrazione in una zona di un ben determinato Paese la propria posizione economica e sociale migliorerà e i propri desideri insoddisfatti potranno essere soddisfatti; ciò significa che il potenziale emigrante nel Paese di origine ha già inconsciamente fatto propri in tutto o in parte i valori e lo stile di vita del Paese in cui desidera emigrare (si parla di «socializzazione anticipatoria») e che dunque si sente già estraneo, in tutto o in parte, ai valori o allo stile di vita del Paese in cui vive;

d) l'effettiva possibilità pratica per l'individuo di emigrare (disponibilità di documenti e di denaro – magari prestato da conoscenti o sottratto ai pochi risparmi della propria numerosa famiglia – necessari per il viaggio e per il sostentamento nei primi momenti successivi all'arrivo nel Paese di immigrazione; la sicurezza, facilità e rapidità dei mezzi di trasporto);

e) la convinzione che gli inevitabili costi e disagi derivanti dall'emigrazione in un altro Paese (spese di viaggio, difficoltà di ottenere documenti di soggiorno regolare, difficoltà di trovare un lavoro ed una casa, difficoltà di accedere effettivamente a determinati corsi di studi, diversità di modo di vestire e di mangiare, di usanze, di religione, lontananza dai propri cari ed amici restati nel paese di emigrazione, maggiori spese quotidiane derivanti dal costo della vita più elevato del Paese di immigrazione) saranno comunque complessivamente inferiori rispetto ai benefici ottenibili grazie all'emigrazione (possibilità di realizzare in poco tempo guadagni elevatissimi, possibilità di raggiungere titoli di studio superiore o di completare corsi di studio e formazione, ricongiungimento con i propri familiari già emigrati, protezione dai pericoli per la propria vita, sicurezza e incolumità).

Peraltro al di là dei più generali fattori espulsivi ed attrattivi i flussi migratori e i singoli migranti vivono sempre più all'interno di complesse reti e catene migratorie che li precedono e li seguono.

Sempre più spesso infatti le predette convinzioni maturano sulla base dei racconti di amici e conoscenti già emigrati e rientrati (e raramente chi è già emigrato racconta anche le grandi difficoltà di vita patite nel Paese di origine, né, nel timore di essere considerato un fallito rispetto agli altri, ritorna chi non

può esibire segni visibili del successo) e sulle informazioni a volte distorte, perché false, edulcorate od esagerate, comunicate da connazionali amici o parenti in precedenza emigrati e rientrati in Patria con i segni della riuscita o dalle immagini trasmesse dai mezzi di comunicazione di massa o da suadenti organizzazioni di «mercanti di schiavi e di sogni» che illudono ed ingannano facendosi dare o promettere compensi enormi.

Tuttavia spesso la catena migratoria è anche rassicurante per il singolo migrante: orienta ad emigrare gli abitanti di una medesima zona di un determinato Stato verso un ben determinato luogo di un determinato altro Stato, orienta l'immigrato di una determinata zona a scegliere una ben determinata occupazione e sistemazione alloggiativa nel Paese di emigrazione, aiuta a far giungere le rimesse di denaro ai familiari restati in Patria, induce a creare associazioni di persone provenienti dal medesimo Paese o dalla medesima zona.

Questa catena si autoalimenta e spinge sempre nuove persone ad emigrare fino a quando gli elementi contrari all'emigrazione (costi superiori ai benefici) non divengono forti, precisi e concordanti e da tutti ben conosciuti.

Le cause attrattive dell'immigrazione verso l'Italia

Occorre riconoscere che di fronte alle cause macro e micro che spingono ad emigrare le persone, sono senz'altro due le cause attrattive dell'immigrazione verso l'Italia: la maggiore facilità di entrare nel territorio italiano e la possibilità di trovare lavoro.

a) La maggiore facilità di entrare nel territorio italiano deriva sia dalla oggettiva difficoltà per lo Stato di controllare decine di migliaia di chilometri di confini, tra cui 8.000 chilometri di coste sul mare più navigabile d'Europa, sia dall'impreparazione dei pubblici poteri, i quali da un lato impediscono l'immigrazione regolare per motivi di lavoro e dall'altro però ogni 3/4 anni adottano provvedimenti generali di regolarizzazione degli stranieri entrati irregolarmente.

b) La possibilità di trovare lavoro, malgrado la forte disoccupazione, deriva sia dalla grande vischiosità del mercato del lavoro (differenze enormi tra zona e zona d'Italia, ma anche tra i diversi settori, qualifiche e mansioni), sia dalla presenza di un vastissimo settore di lavoro «nero» o irregolare che le autorità di fatto non reprimono.

La società italiana ha così involontariamente lanciato messaggi contraddittori ai potenziali emigranti, i quali sono stati invogliati ad indirizzarsi nel nostro e non in altri Paesi, percependolo come un Paese magari confuso, ma ogni caso libero, ricco e felice, in cui l'immigrazione era sì vietata, ma che alla fine avrebbe molto probabilmente consentito di regolarizzare la propria presenza.

5. Il dibattito pubblico sull'immigrazione

Proprio perché il fenomeno migratorio è stato massiccio, concentrato in pochi anni e non programmato, l'immigrazione straniera resta poco conosciuta tra gli italiani e ciò che non è ben conosciuto più che suscitare curiosità e razionalità tende a suscitare diffidenza ed emotività.

La grande maggioranza dei cittadini ha una percezione sommaria e superficiale dell'immigrazione straniera, spesso condizionata dagli aspetti dotati di maggior visibilità sociale o dagli episodi riportati dalla cronaca, che attirano l'attenzione sulle emergenze più vistose. In tal senso si può dire che i *mass-media contribuiscono a designare l'oggetto sociale «immigrazione»* e si trovano al tempo stesso ad essere sia soggetti che influenzano l'opinione pubblica, sia soggetti che subiscono l'influenza dell'opinione pubblica, dei suoi stereotipi e pregiudizi.

In realtà di solito tuttora non si parla pubblicamente di immigrazione straniera fino a quando non accade un fatto pubblico di fronte al quale anche chi non conosce nulla di tale fenomeno ritiene di «prendere posizione», di schierarsi secondo schemi precostituiti, in base alle proprie predisposizioni ideologiche o morali. Gli schieramenti sono spesso contrapposti e polemici e finiscono per tenere presente più l'avversario che la ragione del contendere, cioè l'immigrazione. A volte l'importante è imporre agli avvenimenti un significato favorevole alle proprie posizioni, non affrontare seriamente i diversi aspetti dell'immigrazione straniera.

Anche il dibattito pubblico mette in luce la subordinazione degli stranieri. Infatti i protagonisti restano i cittadini che discutono e si schierano, mentre gli stranieri appaiono spesso un pretesto per polemizzare, restano un oggetto di definizione dei cittadini, non sono veri protagonisti, ma restano oggetto della definizione dei residenti.

Sembra infatti che gli immigrati non siano tanto soggetti, quanto piuttosto restino soprattutto oggetto di politiche sociali, di ricerche scientifiche e, a volte, anche di azioni ecclesiali e pastorali.

Non sono considerati persone in quanto tali, da tutelare in tutti i loro aspetti e da trattare come individui in modo tendenzialmente uguale a qualunque altra persona in diritti e doveri, ma restano solo gli oggetti di strumentalizzazioni politiche di corto respiro e soprattutto costituiscono anzitutto l'occasione per migliorare la propria immagine pubblica a seconda del tipo di immagine parziale che si ha dello straniero.

Le diverse immagini dello straniero nella società civile

Diverse sono le immagini dello straniero nella società civile:

a) per alcuni gli immigrati sono *soggetti invisibili o oggetto di strategie*

politico-parlamentare: a parte l'enunciazione di dichiarazioni di principio o le reazioni emotive di fronte al disagio sorto a causa di alcune situazioni negative create da taluni stranieri, si preferisce non vedere, restare indifferenti, non affrontare globalmente il fenomeno, fingere di credere che il fenomeno migratorio possa autoregolarsi in tutti gli aspetti, che si tratti un fenomeno momentaneo trascurabile oppure, al più, si preferisce misurare su tale fenomeno le vittorie o sconfitte della propria linea politica o dei propri negoziati a livello internazionale, incuranti del fatto che le proprie scelte politico-parlamentari siano effettivamente meditate e realizzabili e siano effettivamente in grado di governare il fenomeno migratorio con equilibrio, realismo e lungimiranza. Con questo tipo di atteggiamenti costoro, attraverso gli stranieri, in realtà finiscono soltanto per legittimare una loro immagine di politici o governanti efficienti.

b) per altri gli immigrati sono *soggetti potenzialmente pericolosi*: al di là di alcuni isolati atteggiamenti apertamente razzisti, si tratta di un approccio xenofobo, che fa leva sull'egoismo, sugli istinti più bassi ed evoca un immaginario di stereotipi e pregiudizi negativi, secondo il quale gli immigrati sono persone sconosciute e quindi potenzialmente pericolose per l'ordine pubblico, per la sicurezza nazionale, per la sicurezza quotidiana (interesse che peraltro dovrebbe essere comune a chiunque, italiano o straniero, desidera vivere serenamente in un luogo senza timori per l'incolumità propria e della propria famiglia), per la sanità collettiva (perché potrebbero essere delinquenti o potrebbero portare malattie sconosciute) e sono intrusi e potenziali concorrenti sul mercato del lavoro e nell'accesso ai servizi sociali, perciò non devono entrare in Italia o devono essere allontanati dal territorio nazionale o tutt'al più dovrebbero avere soprattutto doveri, anche se si ritiene che comunque gli stranieri eludono i loro doveri (sono soprattutto inadempienti, profittatori, devianti). A tale atteggiamento a volte inconsapevolmente si accompagna l'arroganza e l'attribuzione agli immigrati stranieri di ogni colpa per l'esistenza di situazioni di disagio o di degrado vissute dai residenti e in tal caso l'immagine di chi avrà appoggiato questo tipo di atteggiamento sarà, grazie agli immigrati, quella di chi si fa garante della sicurezza nazionale e della tranquillità dei residenti.

c) per altri ancora gli immigrati sono *«poveri», ultimi, deboli*: si tratta di un approccio assistenzialista e pietista – purtroppo assai diffuso nel mondo cattolico – che si richiama all'altruismo ed evoca un immaginario di stereotipi tutti positivi, secondo il quale gli immigrati sono anzitutto quelli in stato di bisogno, cioè persone che hanno soprattutto dei diritti negati, che perciò devono essere sempre difese, protette e compatite, che sono considerati soprattutto come oppressi e sfruttati, che hanno soprattutto bisogni materiali (gli aspetti familiari, culturali, religiosi ecc. sono considerati meno urgenti), a cui si può rispondere anzitutto con alcuni interventi assistenziali, interventi non ordinari, ma speciali, soprattutto con la ricerca ad ogni costo, magari contro la legge, di sistemazioni alloggiative e lavorative provvisorie e perciò ovviamente diverse

rispetto a quelle dei residenti; a tale atteggiamento a volte si accompagnano inconsapevolmente il paternalismo e l'aspettativa che gli immigrati così protetti e aiutati abbiano atteggiamenti di riconoscenza, di deferenza, di sottomissione. In ogni caso in questo modo si trascura che la maggioranza degli stranieri non si trova in stato di bisogno, si sottovaluta l'importanza degli interventi di lungo periodo, si resta travolti dall'emergenza e ci si pone nelle condizioni per trovarsi impreparati di fronte alle emergenze prossime venture, già verificatesi in altre Paesi (si pensi alle fragilità delle seconde generazioni, alla perdita del senso religioso della vita ecc.), sicché di fatto le persone straniere restano inferiori, non sono considerate responsabili e involontariamente un aiuto troppo «specifico» agli stranieri può diventare marginalizzante e finisce col raffigurare gli stranieri soprattutto come «bisognosi», accostandoli agli emarginati oggetto di interventi caritativi. Così la problematica dello straniero viene fatta equivalere a quella dell'emarginato sociale e si finisce con l'accentuare involontariamente proprio quell'immagine di persona marginale che è alla radice di molte difficoltà degli stranieri, ma l'immagine di chi appoggia questo tipo di atteggiamento sarà, grazie agli immigrati, quella di chi è altruista e si fa paladino dei deboli.

d) per altri ancora gli immigrati sono in ogni caso degli *oppressi da un modello economico errato* che costringe masse crescenti di persone, a volte ingannate, sfruttate e senza speranza, a lasciare il proprio Paese. Costoro, che di solito invocano interventi dei pubblici poteri per controllare severamente la circolazione internazionale dei capitali e degli immobili e sono diffidenti verso la globalizzazione, vedono invece con sospetto qualsiasi forma di controllo sulla circolazione internazionale delle persone e si comportano come se in tutto il mondo siano state già soppresse tutte le frontiere e le differenze tra gli Stati e come se per gli stranieri non debbano essere previsti gli stessi doveri degli italiani. In questo caso attraverso gli stranieri costoro finiscono soprattutto per rafforzare la loro immagine di difensori degli oppressi e degli sfruttati.

e) per altri gli immigrati sono *lavoratori*: si tratta di un approccio utilitarista, secondo il quale gli stranieri sono persone utili da sfruttare, magari sotto costo, perché sono persone che sono in Italia per lavorare, che sono accettate soltanto se sono produttori di reddito, sicché la loro presenza in Italia è giustificata soprattutto se lavorano: sono perciò considerate più come braccia che come uomini. I loro problemi affettivi, culturali, religiosi sono ignorati o sono considerati come secondari, mentre si tende a procurare agli stranieri gli strumenti che ne permettano la sopravvivenza come forza-lavoro e in tal senso si fanno intervenire le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. Tuttavia sono comunque considerati come lavoratori estranei al mercato del lavoro e perciò si ritiene ovvio che essi si debbano accontentare di svolgere lavori marginali o rifiutati dai residenti.

f) per altri gli immigrati sono *portatori di un «problema sociale»*: si trat-

ta di un approccio comunque emergenzialista, che ricorda che lo straniero è un concentrato di problematicità e che evoca una serie di problemi sociali che devono essere affrontati con una ben organizzata serie di interventi pubblici e privati, magari dopo approfondite ricerche sociali e dopo aver ascoltato il parere e aver coinvolto gli operatori del «privato sociale».

g) per altri infine gli immigrati sono comunque *portatori di alterità e diversità*: si tratta di un approccio diffuso nella cultura sociologica che volendo mettere in risalto e valorizzare i valori e le culture diverse di cui sono portatori gli stranieri, involontariamente finisce ad accentuarne così tanto la loro (relativamente poca) «alterità» da far quasi dimenticare o mettere in secondo piano tutto ciò (la maggioranza degli aspetti della vita quotidiana) che accomuna e rende uguali italiani e stranieri e con ciò involontariamente può favorire più che lo scambio e la curiosità, la creazione di stereotipi esotici positivi o, peggio, la contrapposizione e la diffidenza in coloro i quali vedono con inquietudine ed angoscia l'incontro col «diverso». Così comunque si conferma simbolicamente che l'immigrato è essenzialmente un «diverso», oggetto di ricerca e di intervento sociale o, tutt'al più, è valorizzato allorché sia capace di essere strumento per interventi sociali di sensibilizzazione o di conoscenza della sua cultura «altra».

L'estraniamento dello straniero dalle decisioni collettive che lo riguardano

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

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

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

A pochi è venuto in mente di conoscere e tener conto del punto di vista degli stranieri circa i loro problemi quotidiani, di interpellarli, di coinvolgerli prima dell'elaborazione e attuazione dei provvedimenti che li riguardano, di offrire loro occasioni e strumenti per farli davvero esprimere in prima persona, di

renderli essi stessi protagonisti nel bene o nel male, di favorirne la libera associazione, di fornire loro elementi per poter liberamente fare le loro scelte politiche e sociali.

A tutti è invece chiaro e scontato che essi non potranno che adeguarsi alle nuove scelte decise senza di loro.

Così è potuto avvenire che pochi si sono scandalizzati del fatto che durante l'esame parlamentare del disegno di legge governativo sull'immigrazione il Governo abbia accettato di stralciare dal testo, così rinviandolo ad una data futura e incerta, l'introduzione nell'ordinamento italiano della possibilità per gli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti di essere elettori ed eleggibili alle elezioni comunali, eppure essi sono stati privati di un diritto fondamentale che caratterizza la pienezza dei diritti e dei doveri in cui si sostanzia la cittadinanza, cioè di uno dei modi storicamente più efficaci la piena integrazione sociale di un gruppo di persone, come confermano – chi se ne ricorda? – cento anni di tenaci pressioni per ottenere l'istituzione del voto a suffragio universale e diretto, nonché, nell'ultimo dopoguerra, le giuste rivendicazioni per consentire anche all'estero il voto dei cittadini italiani emigrati.

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

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

Questo approccio dei cittadini che identifica gli stranieri anzitutto attraverso delle generalizzazioni che mirano a distinguerli dai cittadini inconsciamente fornisce ai cittadini residenti la rassicurante convinzione che esiste sempre qualcuno che è inferiore a sé, assicura la *subordinazione degli immigrati rispetto ai cittadini residenti*, serve a stabilire un rapporto gerarchico e a mantenere un margine di vantaggio rispetto ai nuovi arrivati che si ritiene comunque debbano rispettare un diritto di precedenza rispetto ai residenti almeno nel-

l'accesso al lavoro e alla casa. Così si pensa che sia naturale che gli stranieri siano sottomessi, che siano idonee per i loro bisogni soluzioni differenziate, provvisorie e riduttive rispetto a quelle previste per i cittadini e si finisce per creare una *oggettiva condizione di esclusione e di estraniamento degli immigrati*, condizione che eventuali gesti di disponibilità e di solidarietà nei confronti dello straniero non correggono, ma anzi involontariamente rafforzano.

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

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

È dunque evidente che sono i cittadini a definire l'immagine dello straniero e a decidere le regole dell'immigrazione e perciò occorre riconoscere che di per sé *non sono i cittadini a subire il comportamento degli immigrati*, ma che al contrario *il comportamento degli immigrati stranieri nel Paese di immigrazione è determinato soprattutto dal comportamento dei residenti*: dipende dall'atteggiamento dei residenti se l'inserimento degli stranieri è positivo o se gli stranieri finiscono nell'assistenzialismo o nella devianza o nella marginalizzazione.

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

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

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

In particolare il sostanziale blocco degli ingressi di nuovi stranieri in cerca di lavoro in presenza del permanere delle cause attrattive ed espulsive dell'immigrazione si traduce in un continuo flusso di immigrazione illegale di ma-

nodopera, che è attratta dalla possibilità pratica di svolgere lavori anche se in condizioni illegali, ma che sfugge al controllo dei pubblici poteri e che perciò crea nell'opinione pubblica l'infondata convinzione che la nuova immigrazione straniera sia in esponenziale aumento e che perciò sia massiccia e incontrollabile. Così si suscita nella società una sensazione collettiva di una pericolosa e progressiva invasione, predisponendola a sovrastimare i fatti illeciti commessi da stranieri.

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

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

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

Questo ciclo perverso e disordinato potrebbe interrompersi con la nuova legge sull'immigrazione approvata nel 1998.

Come ricorda la relazione al disegno di legge governativo tre sono gli obiettivi a cui mira la nuova legge:

- 1) una più efficace programmazione dei flussi d'ingresso per lavoro;
- 2) l'aumento della prevenzione e della repressione dell'immigrazione illegale;
- 3) l'incremento delle misure di effettiva integrazione degli stranieri regolarmente soggiornanti.

È evidente che questi tre obiettivi – già raccomandati nel 1994 nella comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo – sono strettamente collegati e devono essere realizzati insieme perché è sufficiente che

anche uno solo di tali obiettivi sia realizzato parzialmente per far fallire anche gli altri.

È lecito chiedersi se tali obiettivi siano stati davvero raggiunti dalle disposizioni della nuova legge.

Occorre infatti riconoscere che nelle diverse disposizioni della nuova legge è difficile ravvisare quel quadro certo di diritti e di doveri capace di segnare la vera svolta nella politica dell'immigrazione, mentre abbondano le ambiguità e le incongruenze che rischiano di essere travisate da coloro che l'applicheranno e di lasciare gravi incertezze.

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

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

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

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

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

Ancora una volta si tratta di un testo contraddittorio.

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

Aiutare effettivamente a «costruire cittadinanza»

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

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

È una sfida, perché significa rompere nel quotidiano quel presupposto non detto, ma molto interiorizzato, su cui si fondano tante nostre comode certezze e superiorità, che cioè gli stranieri sono estranei e diversi o comunque poveri o pericolosi o subordinati e sottomessi, sono oggetto della nostra azione e non soggetti essi stessi, e non invece persone come noi, che hanno anzitutto tutti i nostri stessi problemi ed esigenze. ■

La Chiesa come fraternità

MARCELLO SEMERARO
(Vescovo di Oria)

Prima di proporre anzitutto a me stesso e quindi a voi, alcune riflessioni sul tema della Chiesa come fraternità, permettetemi, cari amici dell'associazione «Rosa Bianca» e della rivista «Il Margine», di darvi il saluto di questa Chiesa di Oria e quello mio personale. Esprimo la mia gratitudine a voi tutti e al vostro presidente Vincenzo Passerini, per aver scelto questa geografia ecclesiale come spazio per la vostra annuale scuola estiva di formazione politica.

Tra gli scopi della «Rosa Bianca», come ho avuto modo di apprendere, vi sono anche quelli di tenere desta l'attenzione verso alcune ricorrenti tentazioni, fra cui le spinte di chiusura nei confronti del diverso e dell'altro. «Riconoscere e rispettare l'alterità – ha scritto Enzo Bianchi – è operazione difficile». A maggior ragione, dunque, tutti, noi cristiani in modo speciale, dobbiamo metterci alla ricerca dell'altro, che ci manca.

Nella nostra Puglia, la Chiesa di Oria non si trova geograficamente collocata sulle rive dell'Adriatico. Essa, perciò, non è immediatamente «l'altra sponda» per l'approdo di tante genti in movimento, così come lo sono le Chiese sorelle di Otranto, Lecce, Brindisi e Bari. Vi giunge, tuttavia, la fatica di quelle dolorose migrazioni e, almeno per questo, essa non può rimanere inerte spettatrice. Giustamente, in vista di questi incontri, voi avete ripreso da un testo preparato in vista del Giubileo 2000 le seguenti espressioni: «nessuno deve sentirsi estraneo alle ingiustizie che spesso ne sono alle radici, ai drammi personali e collettivi ma anche alle speranze che vi fioriscono per un futuro diverso e per una prospettiva di dialogo e di coesistenza pacifica multirazziale».

La rivoluzione cristiana

Vi sono grato anche perché, ritenendo utile un mio contributo alla vostra riflessione, mi avete chiesto un intervento, limitandolo però, ad un ambito nel quale, in ragione pure del mio precedente lavoro teologico, mi è più facile muovermi. Si tratta del tema «La Chiesa come fraternità», cui vorrei introdurmi richiamando una nota espressione di Gesù: «Ma voi non fatevi chiamare *Rabbi*: sì, unico è il vostro *Rabbi* e voi siete tutti fratelli» (Mt 23, 8).