

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI**

**FEDERICO II**

**Facoltà di Sociologia**

Tesi di laurea  
In  
Sociologia del Lavoro

**Politiche migratorie in un paese di vecchia  
immigrazione e in uno di nuova immigrazione.  
Francia e Italia a confronto**

**Relatore:**

Dott.ssa  
Giustina Orientale Caputo

**Candidata:**

Manuela Fato  
mat.27/18427

**Anno Accademico  
1999-2000**

*Ai miei nonni*

# Indice

Introduzione		5
<b>Cap. I</b>	<b>Tappe del fenomeno migratorio</b>	
1.1	Le migrazioni internazionali in un quadro storico	11
1.2	Le cause delle migrazioni	19
1.3	L'evoluzione delle migrazioni nel tempo	23
<b>Cap. II</b>	<b>Un paese di vecchia immigrazione: la Francia</b>	
2.1	Le origini del fenomeno migratorio	34
2.2	Il radicamento degli immigrati	49
2.2.1	La sopravvivenza delle radici etniche	49
2.2.2	L'evoluzione della struttura familiare	53
<b>Cap. III</b>	<b>La sinuosità della gestione politica</b>	
3.1	Necessità della formulazione delle politiche migratorie	57
3.2	Dalla politica liberale a quella repressiva: fattori determinanti	63
3.3	Effetti delle politiche di chiusura : i sans papiers	68
3.4	Politiche d'integrazione	77
3.4.1	Politiche abitative	82
3.4.2	Politiche scolastiche	88
3.5	Gli immigrati e la politica	93
	Conclusioni	96
<b>Cap. IV</b>	<b>Un paese di nuova immigrazione: l'Italia</b>	
4.1	La trasformazione dell'Italia: da paese d'emigrazione a paese d'immigrazione	98
4.1.1	Paese d'emigrazione	98
4.1.2	Paese d'immigrazione	105
4.2	Peculiarità del flusso migratorio italiano	109
4.3	Il mercato del lavoro	122
4.3.1	I molti mestieri degli immigrati	133

<b>Cap. V</b>	<b>Nascita ed evoluzione delle politiche migratorie</b>	
5.1	Nascita e caratteristiche delle politiche migratorie	146
5.2	Le politiche attuate attraverso gli interventi normativi	154
5.2.1	Le politiche abitative	156
5.2.2	Le politiche sanitarie	177
5.2.3	Le politiche scolastiche	194
5.3	La partecipazione politica	211
5.4	I rifugiati	220
<b>Cap. VI</b>	<b>Quali politiche nell'Europa del 2000 ?</b>	
6.1	Il punto di partenza: i trattati di Maastricht e di Schengen	228
6.2	Il legame tra il decremento demografico e gli immigrati	244
6.3	Le politiche attuali	251
	<b>Conclusioni</b>	261
	<b>Glossario</b>	265
	<b>Bibliografia</b>	I

## Introduzione

In questi ultimi trent'anni il fenomeno migratorio è stato caratterizzato da grandi cambiamenti, parallelamente a quelli della società industriale entrata in un nuovo periodo della sua evoluzione, quello postindustriale o postfordista, caratterizzato dalla crescita dei settori dell'economia informale, dall'espansione del terziario e dalla precarizzazione del lavoro. Si è giunti così ad un profondo cambiamento dei fattori attrattivi in quanto è fortemente diminuita la domanda di lavoro della grande industria dei paesi tradizionali mentre sono aumentati, nei paesi d'origine, i fattori espulsivi, costituiti da un insieme di motivi di carattere economico, politico, religioso e sociale.

La società multietnica rappresenterà dunque tra qualche anno la regola, chi non riuscirà ad attuarla resterà indietro. Ci è sembrato interessante, per questo motivo, analizzare come si stanno preparando due importanti paesi europei, la Francia e l'Italia, anche se con storie profondamente diverse, a comprendere nello stato nazionale, sempre più minato alle sue basi, un numero sempre maggiore di stranieri e a realizzare una convivenza pacifica tra etnie diverse.

Entrambi i paesi, il primo paese di vecchia immigrazione, il secondo di nuova, hanno avuto un ruolo importante nella storia delle migrazioni internazionali ma in due momenti diversi, il confronto tra essi servirà, allora, per comprendere le differenze e i lati in comune delle politiche migratorie.

L'interesse del paragone è nato dalla constatazione che oggi, le migrazioni hanno assunto un ruolo fondamentale nello scenario mondiale, in particolar modo per quel che riguarda gli aspetti demografici ed economici. La Francia e l'Italia, pur nella loro

diversità, si ritrovano, attualmente, a dover trovare soluzioni comuni essendo entrambi afflitti da questi problemi. Restano tuttavia profonde differenze, determinate dal fatto che la Francia ha assunto nel tempo una politica assimilazionista, naturalizzando i suoi stranieri e concedendo loro pari diritti civili e politici; l'Italia, invece, reduce da un lungo passato di paese d'emigrazione, ancora non sicuro della sua potenza economica, ha tentennato nell'attuare politiche d'integrazione anche se, negli ultimi anni, sembra aver intuito le enormi potenzialità che vi sono dietro all'afflusso degli stranieri.

Le analisi dei flussi migratori che riguardano questi due paesi rivelano il profondo cambiamento che è avvenuto, dall'immediato dopo guerra in poi.

L'Italia assieme agli altri paesi dell'Europa mediterranea, come la Spagna e la Grecia, è diventata paese d'immigrazione; le recenti ondate migratorie hanno trovato in questi paesi facili sbocchi per la carenza di normative relative all'immigrazione.

La storia della Francia e dell'Italia, inoltre, s'intreccia in due periodi storici: il primo, negli anni Cinquanta e Sessanta, in cui la Francia è il principale paese d'arrivo degli emigranti italiani; il secondo, negli anni Settanta, in cui, invece, in seguito alla chiusura delle proprie frontiere, la Francia diventa uno dei punti di partenza degli stranieri che si riversano in Italia.

La Francia, insieme alla Germania, è stata luogo d'approdo in un momento in cui l'economia conosceva uno dei suoi apogei attraverso il modello fordista e, quindi, richiedeva manodopera straniera per accrescere la sua potenza industriale e compensare i gravi squilibri demografici. A tale scopo ricorrendo all'uso di una politica d'accoglienza volta alle naturalizzazioni, ha visto l'installazione nel proprio territorio di

stranieri provenienti da paesi geograficamente vicini, prevalentemente di sesso maschile e impiegati nella grande industria.

L'Italia, invece, è stata caratterizzata dall'arrivo di immigrati non tanto perché attirati dal suo sviluppo economico ma perché spinti da diversi fattori relativi ai loro paesi d'origine, in un contesto post-fordista, caratterizzato dalla segmentazione e dalla flessibilizzazione del mercato del lavoro. Avviene che così in Italia gli immigrati non arrivano solo da paesi vicini ma, anzi, soprattutto da paesi lontani e in numero di gran lunga maggiore rispetto alle migrazioni degli anni Cinquanta e Sessanta; inoltre, si registra l'arrivo delle donne che s'inseriscono nel mercato del servizio alle persone.

Il presente lavoro, dunque, intende mettere a confronto, anche se in maniera indiretta, le politiche migratorie attivate nei due paesi e, inoltre, soffermarsi su alcuni aspetti relativi all'inserimento degli immigrati nel tentativo di individuare le principali aree problematiche, che scaturiscono dall'attuazione delle diverse leggi in materia.

Le politiche migratorie sono lo strumento che consente di regolare e, non di subire, le migrazioni; purtroppo, entrambi i paesi hanno tardato a formularle determinando, in questo modo, un afflusso disordinato e non protetto da nessun diritto né, tantomeno, regolato da alcun dovere. Si è creato così il problema degli afflussi irregolari che hanno causato gli allarmi sociali nelle diverse società.

Oggi, fortunatamente, alla luce di entrambe le esperienze si nota un miglioramento del trattamento degli stranieri, soprattutto per quel che riguarda i minori. Il campo in cui sono più evidenti gli sforzi per una progressiva integrazione è, infatti, proprio quello scolastico; tanta strada resta da fare, invece, in campo abitativo, sanitario e del trattamento dei rifugiati.

Ecco, nello specifico, quali argomenti sono stati trattati. Nel primo capitolo si è delineato un quadro storico delle migrazioni internazionali che si sono susseguite in fasi, direzioni e tipologie diverse, si sono individuate le cause delle migrazioni e, infine, si sono tracciate le differenze tra le "vecchie" migrazioni e "le nuove" attraverso le analisi di alcuni autori.

Il percorso che è stato seguito in questo capitolo, sarà la linea guida dello svolgimento del resto del lavoro. Si cercherà, quindi, di tracciare un quadro storico, poi, si evidenzieranno gli elementi caratteristici del flusso migratorio specifico del paese e, infine, si analizzeranno gli strumenti o meglio, le politiche migratorie, utilizzate per favorire o impedire l'afflusso degli immigrati.

Nel secondo capitolo si ripercorrà l'evoluzione del flusso migratorio in Francia che, grazie al processo di naturalizzazione adoperato nei primi anni, ha determinato lo sviluppo di ben tre generazioni di stranieri.

Nel terzo capitolo si analizzeranno le specifiche politiche migratorie francesi, alternate tra quelle d'accoglienza e quelle di chiusura con particolare riferimento al fenomeno dei *sans papiers*, ancora in via di risoluzione e determinato proprio dalle politiche di chiusura attuate negli ultimi anni.

Nel quarto capitolo, invece, si rileveranno le peculiarità della corrente migratoria italiana, che si è evoluta da quell'emigratoria a quell'immigratoria. Si evidenzieranno, in questo capitolo, alcuni dati riguardanti la consistenza del fenomeno e, in particolare, si delineerà l'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro. Il lavoro rappresenta, infatti, uno dei fattori di maggiore importanza per l'integrazione e l'acquisizione dei diritti sociali, politici e civili. Gli immigrati, nel mercato di lavoro locale, possono

essere elemento di sostituzione, di concorrenza o di complementarità; sarà sottolineato come, in ognuna di queste ipotesi, essi si collochino all'interno del settore secondario dove occupano posizioni lavorative dequalificate e precarie. Si fornirà, infine, una "carrellata" di tutti i lavori che gli immigrati svolgono, con particolare attenzione al lavoro autonomo che tende sempre più a diffondersi.

Nel quinto capitolo è analizzata la normativa italiana riguardante l'immigrazione a partire dal periodo fascista, in cui vigeva il Testo Unico di Polizia del 1931, fino all'ultima legge emanata, la L. 40, del 1998, da cui provengono le linee di politica intraprese in campo abitativo, sanitario, educativo e, infine, relative alla partecipazione politica e ai rifugiati.

In generale, si può affermare che l'Italia è stata caratterizzata da interventi di prima accoglienza e non da politiche integrative nel tempo, con forti differenze all'interno della penisola e sottovalutando il fenomeno crescente dei rifugiati. L'ultima legge ha in sé elementi nuovi che mirano ad un'integrazione definitiva; sarà compito delle diverse regioni attuarla tempestivamente (ancora non sono state soddisfatte delle disposizioni a distanza di tre anni) e in modo completo.

Infine, per provare a definire il quadro complessivo in cui sia l'Italia che la Francia si muovono, è stato fatto riferimento alle tappe che hanno portato alla costituzione dell'Europa Unita e alle conseguenti politiche migratorie intraprese in tale ambito. Attualmente, infatti, si è entrati in un periodo in cui le migrazioni sono al centro delle riflessioni politiche internazionali, oltre che di quelle nazionali, in quanto costituiscono fattori importanti e ineliminabili nella costituzione delle diverse società. Si è, infatti, diffusa la consapevolezza che l'immigrazione è un fenomeno che continuerà a

svilupparsi anche se contrastato ma, in questo caso, con il rischio che possa degenerare nell'illegalità e possa essere inglobato nei sistemi della criminalità organizzata.

L'obiettivo che l'Europa si prefigge, negli ultimi anni, è quello allora di costituire società aperte e multiculturali per la costruzione della cosiddetta "Europa dei popoli", in grado di soppiantare la "Fortezza Europa" operando, allo stesso tempo, una strenua lotta all'immigrazione clandestina.

Gli scenari cambiano continuamente, quindi sarà compito dei diversi paesi adeguarsi senza lasciare spazio all'indeterminatezza, che nei decenni scorsi è stata causa di afflussi irregolari che hanno fomentato fobie ingiustificate da parte delle società ospitanti, attuando politiche che promuovano un'integrazione reale in tutti gli aspetti, da quelli riguardanti la dignità degli immigrati a quelli sociali e demografici.

## Cap. I Le tappe del fenomeno migratorio

### 1.1 Le migrazioni internazionali in un quadro storico

In meno di 100 mila anni la specie umana è riuscita a popolare l'intero pianeta, con la sola eccezione dell'Antartide. Ben prima della rivoluzione neolitica e della nascita dell'agricoltura, verificatesi tra l'8000 e il 6500 a.C., l'*homo sapiens sapiens* era presente in ogni angolo del globo.

La spinta alla mobilità territoriale e alla colonizzazione di nuovi spazi va quindi considerata una caratteristica della nostra specie, la cui riuscita dipende dalla capacità dell'uomo d'adattarsi socialmente e culturalmente ai nuovi ambienti, superando i limiti e la lentezza dell'adattamento biologico cui sono costrette le altre specie animali <sup>1</sup>.

La dislocazione da un luogo ad un altro in epoca preistorica, protostorica ed antica, però, riguarda ristretti gruppi umani e si muove entro spazi limitati; di conseguenza, gli studiosi cominciano a parlare di vere e proprie migrazioni, vale a dire di grandi spostamenti di uomini, solo dall'età moderna. In quest' epoca sono spinte da due eccezionali opportunità

---

<sup>1</sup> Bonifazi C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998

storiche che soprattutto l'Europa sfrutta e coglie: le colonie da sfruttare e i nuovi mondi da popolare.

Saranno la conquista del Nuovo Mondo, lo sviluppo degli scambi commerciali e della rete dei trasporti che, integrando la popolazione mondiale in un unico sistema migratorio, apriranno una nuova fase.

I movimenti di popolazione hanno avuto scansioni diverse nel tempo e nello spazio tanto che si possono individuare diverse fasi:

- I) XIV-XVI secolo, espansione del potere monarchico. I governanti accoglievano favorevolmente gli emigranti, per le capacità e i capitali che portavano con sé. L'espandersi della popolazione era un segno di rafforzamento del potere e i sovrani si compiacevano nel vedere gli altri stati perdere sudditi.
- II) tra il XVI e il XVIII secolo, a una debole mobilità interna dovuta a motivi di lavoro, si contrappone una direttrice extraeuropea che si convoglia in due grandi migrazioni transoceaniche: il trasferimento di circa due o tre milioni di europei – in gran parte forzati – e lo spostamento di circa 7,5 milioni di africani, deportati come schiavi, dalla costa occidentale del loro continente, verso le colonie del Nuovo Mondo. Tale fenomeno può essere considerato uno dei maggiori movimenti migratori involontari che si siano mai realizzati.

III) Dalla fine del XVIII secolo, con le grandi rivoluzioni democratiche e demografiche, fino a tutto il XIX secolo, vi è una grande ondata migratoria di provenienza europea che si consolida sempre più verso i nuovi continenti (America ed Australia) <sup>2</sup>.

La prima indagine ufficiale, denominata “questionario del 1811”, sulle migrazioni europee legate al lavoro, risale agli inizi del XIX secolo (1808-1813) e fu commissionata dall’esercito francese che aveva bisogno di soldati per le guerre di conquista<sup>3</sup>.

IV) Fine del XIX secolo, i movimenti migratori all’interno dell’Europa cominciano a superare quelli rivolti verso il Nuovo Mondo anche perché i vari paesi smettono di incentivare l’emigrazione verso le Americhe.

Con la nascita dell’industria pesante, infatti, gli stati avevano bisogno di manodopera straniera per sopperire alle carenze di quell’interna.

La proclamazione dell’unità d’Italia, avvenuta nel 1861, e quella dell’impero tedesco, nel 1870, contribuirono a far crescere il

---

<sup>2</sup> Famoso N., “Movimenti migratori, diversità e convivenza”, in Brusa C., a cura di, *Immigrazione e multiculturalità nell’Italia di oggi. Il territorio, i problemi, la didattica*, Milano, Franco Angeli, 1996

<sup>3</sup> Sassen S., *Migranti, coloni, rifugiati. Dall’emigrazione di massa alla Fortezza Europa.*, Milano, Feltrinelli, 1999

sentimento nazionalista anche se la presenza di molte minoranze rappresentava una sfida all'integrità di molti stati nazione europei di recente costituzione.

- V) Fine del XIX secolo, inizio del XX (1881-1914) incominciano i movimenti dei rifugiati; più di 2.250.000 ebrei andarono negli Stati Uniti e più di 120.0000 in Gran Bretagna<sup>4</sup>.

Le politiche liberali cominciarono ad essere messe in discussione nei paesi di accoglienza e incominciò un controllo dell'immigrazione. Fino a quando gli ebrei lasciarono l'Europa per l'America, i paesi d'asilo potevano permettersi politiche liberali ma, quando si incominciò a diffondere l'antisemitismo e le porte americane si chiusero, si iniziarono a pensare norme più severe; tutto questo fu accelerato dalla prima guerra mondiale. Così, nel 1919, regolazioni sistematiche dell'immigrazione e misure di controllo sugli stranieri diventarono la norma. Nel periodo della crisi degli anni Trenta, poi, il progresso tecnologico è molto rapido: all'uomo si sostituisce la macchina. L'uomo cessa di essere il fattore di produzione meno costoso. La disoccupazione pesa per lunghi anni sulle società

---

<sup>4</sup> Collinson O., *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Milano, Il Mulino, 1994

industriali e, in primo luogo, sulla società americana. Il mondo aperto del XIX secolo e dell'inizio del XX era cessato.

- V) Dopo la Seconda Guerra Mondiale, invece, si apre una nuova fase; tutta l'Europa centrosettentrionale diventa area d'immigrazione e, quindi, importatrice netta di manodopera<sup>5</sup>. Il modello dominante era rivolto ad un'immigrazione verso l'Europa nordoccidentale più che verso l'emigrazione poiché la ripresa economica richiedeva, oltre a quella locale, manodopera straniera. Da 25 a 30 milioni di persone si spostarono verso Occidente<sup>6</sup>.

La nuova ondata di migrazioni che ci fu nell'Europa occidentale ebbe un ruolo fondamentale sia sociale che politico; essa si può suddividere in tre momenti che hanno interessato in maniera diversa i vari paesi:

- 1) **1945-73 ricostruzione postbellica e espansione strutturale.** Le migrazioni rispondono ad una reale domanda di lavoro nelle aree d'immigrazione, costituite da paesi dell'Europa centrosettentrionale.

In quel periodo si verificò, infatti, una straordinaria crescita economica: il prodotto industriale europeo crebbe mediamente del 30%, con punte

---

<sup>5</sup> Melotti U. “La sfida dell'immigrazione: aspetti generali e problemi specifici del caso italiano”, in Bergnach L. e Sussi E., a cura di, *Minoranze etniche ed immigrazione*, Milano, Franco Angeli, 1993

<sup>6</sup> Harris N., *I nuovi intoccabili. Perché abbiamo bisogno degli immigrati*, Milano, Il Saggiatore, 2000

del 50% in Germania Occidentale, del 48% in Francia e del 40% in Italia.

La Germania fu particolarmente coinvolta da questo movimento, che si concretizzò nell'afflusso di otto o nove milioni di persone entro il 1956.

L'Italia, invece, partecipò solo come paese d'emigrazione anche se al suo interno c'erano delle migrazioni dal sud verso il nord<sup>7</sup>.

## 2) **1973-82 crisi strutturale e nuova divisione internazionale del**

**lavoro.** Nei paesi importatori di manodopera (Francia, Gran Bretagna e Germania) le migrazioni subiscono il contraccolpo della crisi economica; si introducono provvedimenti legislativi per ridurre gli ingressi di manodopera straniera e favorire i rientri nei paesi d'origine.

La riunificazione delle famiglie diviene l'unico motivo ammesso che consenta l'ingresso in un altro paese e, anche in questo caso, i controlli divengono molto più rigorosi. La presenza di lavoratori stranieri in Europa, infatti, si riduce di 250.000 unità.

Le migrazioni, in ogni caso, non si bloccano ma diventano illegali e si estendono in altri paesi.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

Questa fase è particolarmente importante perché vede i principali paesi dell'Europa meridionale trasformarsi da aree d'emigrazione in aree d'immigrazione.

- 3) **1982-90 crisi globale dei paesi sottosviluppati e ripresa delle economie capitalistiche.** Le migrazioni crescono sempre di più espandendosi in molti più paesi senza essere, per altro, motivate da domanda di manodopera dai paesi in cui giungono, ma dalle forze espulsive dei paesi d'origine.

In questi ultimi venti anni, infine, il fenomeno migratorio è stato caratterizzato da profondi cambiamenti, parallelamente alle trasformazioni di una società mondiale entrata in un nuovo periodo della sua evoluzione, quello postindustriale o postfordista o toyotista.

Con la caduta del muro di Berlino si è avuto il superamento dell'equilibrio bipolare sancito dalla conferenza di Yalta, sostituito con un nuovo ordine mondiale ancora in fase di definizione<sup>8</sup>. Una serie di fattori (espansione del terziario, precarizzazione del lavoro, rivoluzione informatica e esportazione di capitali dai paesi sviluppati a quelli in via di sviluppo) ha ridisegnato la geografia delle migrazioni internazionali: nuove destinazioni si sono

---

<sup>8</sup> Bonifazi C., *L'immigrazione straniera*, op. cit.

aggiunte a quelle tradizionali e nuove aree d'esodo si sono sovrapposte o hanno sostituito le vecchie. Le migrazioni tra paesi vicini diventano sempre più a carattere temporaneo per desiderio reciproco dei migranti e dei paesi d'immigrazione<sup>9</sup>.

E' cambiata anche la funzione della forza lavoro immigrata nei paesi d'arrivo: non più un ruolo di riequilibrio quantitativo dei mercati di lavoro ma uno qualitativo per ricoprire i vuoti che, anche in una situazione di non piena occupazione, si manifestano in specifici comparti lavorativi. Conseguenza di ciò è il declino dell'immigrazione per lavoro nell'Europa occidentale e la più frequente riunificazione delle famiglie dei lavoratori immigrati: in altre parole, la perdita del carattere transitorio dell'immigrazione con la progressiva formazione di minoranze etniche.

L'epoca moderna è caratterizzata, quindi, dalla comparsa sullo scenario dell'economia mondiale di paesi e popoli rimasti finora estranei e isolati (ad esempio "i dragoni" dell'Asia); si affermano o emergono poli politici ed economici extraeuropei, come gli Stati Uniti, il Giappone e la Cina, s'appanna l'egemonia dell'Europa, ora alla ricerca di una nuova collocazione, e s'accresce la dimensione magmatica del Terzo Mondo. Si

---

<sup>9</sup> Pierre G., *Le migrazioni internazionali*, Roma, Editori Riuniti, 1978

sviluppa, quindi un processo di interdipendenza e di globalizzazione dove s'accrescono i flussi migratori e si ristrutturano i circuiti entro cui essi si muovono. L'unificazione e l'intercomunicabilità del mondo moderno ha annullato tutte le distanze comportando una trasformazione epocale e straordinaria ma non ha eliminato gli squilibri internazionali, anzi, secondo quanto affermano le stime, il divario tra paesi ricchi e poveri è destinato ad accrescersi. I flussi di popolazione, di conseguenza, sono inarrestabili; qualcuno ha parlato di "sesto continente"<sup>10</sup>: un movimento che va dai paesi della fame a quelli della ricchezza, un'emigrazione biblica e inimmaginabile, simile a quella che un secolo fa riempì l'America di europei.

## **1.2 Le cause delle migrazioni**

Il progresso delle tecniche produttive, l'aumentata capacità di controllo e di modifica dell'ambiente e lo sviluppo di forme sociali sempre più complesse hanno determinato flussi di migrazioni più articolati e in

---

<sup>10</sup> Fmoso N., "Movimenti migratori, diversità e convivenza, in Brusa C., a cura di, *op. cit.*

continua ridefinizione che, sono l'effetto straordinariamente complesso di numerosi fattori, regole e comportamenti dei più vari soggetti, individuali e collettivi, ai più vari livelli, nelle più varie aree territoriali; fattori che per di più sono mutevoli nel tempo e nello spazio. Non si è mai riusciti a individuare una teoria generale delle migrazioni, né quindi si riesce ad impostare un modello formalizzato che possa avere la capacità di individuare e prevedere i flussi nelle loro direzioni, entità, strutture e tempi.

La spinta a emigrare risulta quindi essere una complessa combinazione di fattori collettivi e di capacità ed aspirazioni individuali, tutti mutevoli nel tempo e nello spazio.

Il mondo contemporaneo non è più uno spazio aperto alle invasioni e alle conquiste; è uno spazio delimitato, giuridicamente suddiviso, dove gli spostamenti degli uomini sono regolati da norme e da contratti secondo precisi interessi economici.

Non sono i migranti a prendere le decisioni ma i governi e le organizzazioni internazionali, che fissano la “quote” e indirizzano i flussi migratori secondo i bisogni economici: all’individuo restano la scelta del “se” e del “quando”, ma all’interno di quadri istituzionali già precostituiti.

Nella maggioranza dei casi si prende la decisione di emigrare quando si verificano alcune condizioni:

- percezione che la propria posizione economica, familiare, politica o sociale nel paese d'appartenenza non soddisfi bisogni ed ambizioni, determinate, generalmente, dal confronto con altri stili di vita;
- incapacità di realizzare miglioramenti della propria condizione per mancanza di risorse locali;
- convinzione che l'emigrazione sia l'unica strada per migliorare la propria condizione economica e sociale. L'emigrante ha già fatto come propri gli stili di vita e i valori del paese in cui desidera andare (socializzazione anticipatoria);
- possibilità pratica di poter emigrare (disponibilità di denaro per il viaggio, facilità nell'usufruire dei mezzi di trasporto);
- convinzione che i disagi determinati dall'emigrazione saranno largamente compensati dai benefici derivanti dalla stessa.

Gli elementi del processo migratorio, dunque, debbono sempre essere considerati su due dimensioni: quello **dell'interesse individuale** e quello **dell'interesse della collettività** nazionale alla quale egli appartiene e verso la quale egli si dirige.

Le migrazioni si rivelano come un potente strumento a livello collettivo per attenuare gli squilibri demografici ed economici del mondo

contemporaneo e a livello individuale e familiare come strumento di sopravvivenza o di promozione sociale e-o professionale.

Per i paesi di partenza, l'emigrazione ha la funzione di "valvola di sicurezza" per le tensioni interne causate dalla pressione demografica e dalla scarsità delle possibilità di impiego. Essa è inoltre, "un'importazione invisibile", nella misura in cui l'emigrato rimette al paese d'origine una parte dei guadagni fatti all'estero; ma è anche un'esportazione di ricchezza nazionale, tanto maggiore quanto maggiori sono i livelli culturali o professionali degli emigrati, rappresentando un investimento che non è ammortizzato sul posto ma che, al contrario, determina il fenomeno del *brain drain*, ovvero della *fuga di cervelli*.

Viceversa, il paese ospitante si avvantaggia di una forza produttiva formatasi fuori dei suoi confini, trovando nell'immigrazione un contributo di mano d'opera da utilizzarsi per i lavori più faticosi, abbandonati dai lavoratori nazionali dei paesi con avanzato processo di sviluppo, spesso sottoimpiegando gli individui che, quasi mai, sono occupati per titoli conseguiti o capacità acquisite.

Ogni fase ascensionale sul piano economico e tecnico, infatti, crea dei posti di lavoro non qualificati, in quanto la riserva di lavoro nazionale

aspira a posizioni più elevate. In compenso, ogni recessione blocca questo processo e può determinare un rigetto.

Le politiche migratorie sono uno strumento fondamentale per la regolazione dei flussi. Ogni politica migratoria deve tenere conto di tre fattori: quello **economico**, quello **demografico** e quello **culturale** anche se le necessità contingenti dell'aspetto economico prevarranno sulla previsione demografica e sulla considerazione degli apporti culturali.

La contraddittorietà consiste proprio nel chiedersi il perché le persone emigrino verso le aree ricche del mondo e nel cercarle di fermarle e non perché lo facciano così poche persone alla luce degli enormi e crescenti squilibri demo-economici esistenti nelle varie parti della Terra.

### 1.3 **L'evoluzione delle migrazioni nel tempo**

L' Europa dalla seconda Guerra Mondiale fino ad oggi, come abbiamo visto, è stata attraversata da una molteplicità di flussi migratori caratterizzati in quantità e forme dal contesto storico in cui sono avvenuti; Munz li raggruppa in sei tipologie.

In primo luogo, gli eventi postbellici: la fine del conflitto, i trattati di pace e la successiva divisione del continente in due blocchi contrapposti, determinarono massicci flussi di **profughi** soprattutto verso la Germania ma anche verso la Polonia, l'Unione Sovietica, l'Italia e l'Ungheria.

In secondo luogo, il processo di decolonizzazione favorì il **ritorno** di parte consistente **dei vecchi coloni** nei paesi d'origine; il flusso più numeroso è stato probabilmente quello dall'Algeria alla Francia, ma altrettanto importanti, anche se di dimensione numerica più contenuta, sono stati quelli che hanno interessato la stessa Francia, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi, il Belgio, il Portogallo e l'Italia, via via che i diversi possedimenti coloniali raggiungevano l'indipendenza. Questo tipo di spostamento verso la rispettiva madrepatria europea, inizialmente, trovò un quadro normativo tollerante anche per il desiderio delle potenze coloniali di non perdere i legami con le vecchie colonie.

Il flusso più significativo è, comunque rappresentato, dalle **migrazioni per lavoro**: il periodo di ricostruzione e soprattutto la lunga fase di crescita economica generalizzata ed intensa che si protrasse fino agli anni Sessanta, creò le condizioni per l'inserimento nelle strutture produttive dei lavoratori stranieri.

Le politiche di stop degli anni Settanta, invece, segnarono la conclusione della fase espansiva ma anche il passaggio alla definitiva stabilizzazione del fenomeno: le collettività immigrate, attraverso i **ricongiungimenti familiari**, tesero a radicarsi, mentre la crisi economica e le politiche di chiusura spinsero molti lavoratori a rinunciare ad un progetto migratorio temporaneo e ad optare per un insediamento definitivo.

Un altro tipo di flusso che ha caratterizzato l'Europa è rappresentato dalle **migrazioni di alto livello**, spesso poco considerate perché rappresentano un tipo di mobilità che i paesi d'arrivo hanno interesse a promuovere.

Infine, il sesto tipo di flusso, secondo la classificazione di Munz, è costituito dai **rifugiati e dai richiedenti asilo**. Durante la Guerra Fredda l'invasione dell'Ungheria nel 1956, quella della Cecoslovacchia nel 1968 e la crisi polacca del 1980 furono tutte occasioni per un afflusso, generalmente ben accolto, verso i paesi dell'Europa occidentale; la caduta del muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione Sovietica, inoltre, hanno portato ad una crescita senza precedenti del numero delle richieste d'asilo<sup>11</sup>.

Il cambio di fase della dinamica migratoria internazionale, che

---

<sup>11</sup> Bonifazi C., *op. cit.*

emerge chiaramente da questa tipologia, ha spinto ad un profondo cambiamento delle caratteristiche dei flussi e quindi, ad una revisione delle metodologie di interpretazione.

Fino agli anni Ottanta le migrazioni erano determinate prevalentemente da fattori di carattere economico; infatti, i paradigmi interpretativi erano basati sulla centralità del mercato del lavoro dei paesi d'arrivo e sui loro fattori d'attrazione. In quegli anni alcuni autori hanno individuato delle dinamiche evolutive dei flussi che si basavano sull'esperienza europea del secondo dopoguerra, caratterizzata dalla carenza di offerta nazionale nei lavori socialmente indesiderati e, quindi, da un forte richiamo della forza lavoro straniera e dalla contemporanea mobilità ascensionale dei lavoratori locali.

Bohning, in particolare, ma anche Tapinos, parlava di una migrazione economica verso le società capitalistiche postindustriali "*self-feeding process*" ovvero, con autonomi caratteri evolutivi. Il suo modello individuava nell'evoluzione del flusso, determinata dalla dinamica migratoria, quattro fasi "analiticamente distinte anche se storicamente intrecciate"<sup>12</sup> che cominciavano con la partenza di lavoratori celibi,

---

<sup>12</sup>Bohning W.R., *The migration of workers in the United Kingdom and the European Community*, London, Oxford University Press, 1972 p. 64

giovani, generalmente maschi, provenienti dalle zone più industrializzate del paese d'emigrazione e per arrivare via via che le fasi si susseguivano, un invecchiamento del flusso e, infine, anche ad un cambiamento nella composizione dei gruppi per l'arrivo delle donne e degli anziani, causato dai ricongiungimenti familiari.

I limiti di questa griglia interpretativa sono relativi al campo di applicabilità e alla validità nel tempo; infatti, per entrambi gli autori, menzionati prima, l'attenzione si centra sul caso europeo e sulle migrazioni per lavoro, ovvero, su un'esperienza, estremamente limitata geograficamente e temporalmente.

Le nuove caratteristiche delle migrazioni internazionali hanno determinato la definizione di nuovi modelli che si basano, per la determinazione dei flussi, su **fattori extraeconomici** (demografici, sociali e politici) e sulla **complessità del fenomeno migratorio**. E' nata così la necessità di sviluppare un approccio multidisciplinare, capace di integrare le metodologie delle diverse discipline, in quanto lo studio di un fenomeno sociale così complesso non può realizzarsi attraverso l'uso di un solo strumento o di una sola chiave di lettura.

I vecchi e i nuovi paesi di destinazione, si trovano in una situazione del tutto diversa da quella degli anni Cinquanta e Sessanta, tanto che le

politiche migratorie sono state profondamente cambiate in quanto non più focalizzate sul reclutamento e sull'ottimizzazione dei flussi in relazione alla necessità dei mercati del lavoro, ma sono soprattutto orientate a limitare strettamente la nuova immigrazione e a favorire, da un lato, il rimpatrio, dall'altro l'integrazione o l'assimilazione di quanti già presenti sul territorio. Si assiste, quindi, al cambiamento di alcune coordinate demografiche e occupazionali del problema; chiudendo alla nuova immigrazione e accettando la riunificazione delle famiglie si sta avendo una profonda modificazione nella popolazione immigrata, sia per quanto riguarda la struttura per sesso che per l'età, cambiamenti sempre meno utili economicamente perché l'offerta di lavoro che proviene dai familiari che si ricongiungono non necessariamente coincide appieno con le esigenze del mercato del lavoro.

Nell'ultima parte del XX secolo si sono delineate nuove caratteristiche e tendenze dei movimenti migratori che, con ogni probabilità, continueranno ad agire anche nella prima parte del XXI secolo e di cui, di seguito, si fornisce una sintesi accompagnata da alcune note esplicative.

- **Globalizzazione delle migrazioni.** Un ampliamento straordinario del numero dei paesi da cui traggono origine le migrazioni si

unisce a un forte aumento delle distanze percorse nei trasferimenti.

Un tempo le migrazioni erano strettamente collegate a precisi legami storici, politici, economici, culturali, o di contiguità geografica fra paesi di origine e di destinazione (ad esempio i rapporti tra Algeria e Francia), mentre attualmente tutti questi legami non sono necessari.

- **Regionalizzazione**, nel senso che l'America del Nord tende ad accogliere sempre più frequentemente e intensamente immigrati dall'America centrale e meridionale, l'Unione Europea tende ad accogliere prevalentemente immigrati che provengono dall'Europa dell'Est e dall'Africa, infine, l'Asia ha intense migrazioni intracontinentali.
- **Accelerazione delle migrazioni.** L'ampliamento e la diversificazione dei paesi d'origine e di quelli di destinazione sta provocando un'accelerazione quantitativa delle migrazioni della quale è difficile dare preciso conto per via delle carenze nelle statistiche migratorie. E' stato stimato, in ogni caso, che il numero di persone migranti a livello mondiale sia passato da 75 milioni

nel 1965 a 120 milioni nel 1990, con un incremento annuo del 1,9%<sup>13</sup>.

- **Femminilizzazione delle migrazioni.** Si è avuto un incremento della partecipazione femminile alle migrazioni internazionali, anche se non molto accentuato, considerando che le stime indicano che la percentuale di donne nelle migrazioni internazionali sia salita soltanto dal 47% del 1965 al 48% del 1990<sup>14</sup>. Le donne sono sempre state presenti in proporzione significativa ma, mentre prima emigravano al seguito degli uomini o a loro si ricongiungevano più tardi, adesso è molto aumentato il numero di donne che emigrano da sole.
- **Differenziazione della tipologia delle migrazioni.** Le migrazioni si sono largamente differenziate: non più prevalenti migrazioni per motivi economici ma in larga misura anche migrazioni di massa dovute a guerre, gravi disordini politici, persecuzioni religiose e disastri naturali, cause che hanno determinato una diminuzione delle migrazioni definitive con conseguente aumento di quelle temporanee. Sempre molto consistenti e in varie parti,

---

<sup>13</sup> Unfpa, *Technical Symposium on International Migration and Development*, New York, United Nations, 1998

<sup>14</sup> *Ibidem*

crescenti, sono gli ingressi irregolari o clandestini, che determinano prima o poi regolarizzazioni e sanatorie<sup>15</sup>.

Infine, si vuole sottolineare che anche se oggi diverse sono le interpretazioni del fenomeno migratorio, è generalmente comune, tra le varie discipline, il riconoscimento dell'importanza che hanno gli squilibri di natura demografica tra le aree geografiche nell'avviare e nel mantenere nel tempo i flussi. La maggior parte dei paesi sviluppati, infatti, è entrata in quella fase tipica dell'evoluzione demografica delle società postindustriali, definita *seconda transizione demografica*, proprio per differenziarla dal sistema demografico tipico del periodo industriale, in cui i tratti caratteristici sono: bassi livelli di tassi di fecondità, stabilità nell'immediato delle dimensioni della popolazione, potenziale sua diminuzione nel medio e lungo periodo, aumento assoluto degli anziani e crescita dell'immigrazione.

Nei paesi in via di sviluppo, invece, il sistema demografico è ancora nella fase *transizionale*, con forte crescita della popolazione, per effetto di una mortalità relativamente contenuta e di una fecondità ancora elevata.

Le diverse dinamiche demografiche, naturalmente, si riflettono nell'andamento complessivo della popolazione totale e di quella in età

---

<sup>15</sup> Golini A., "I movimenti di popolazione nel mondo contemporaneo", in Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo, *op. cit.*

lavorativa, che costituisce la parte della popolazione che ha un più diretto e immediato rapporto con la mobilità migratoria<sup>16</sup>.

Vi sarà un periodo in cui l'intera popolazione in età lavorativa continuerà a crescere, come effetto prevalente della fecondità del passato e la sua frazione più giovane comincerà a diminuire, come effetto della fecondità più recente. Si avrà quindi un vero e proprio sconvolgimento nel mondo del lavoro le cui conseguenze sulla produttività del sistema economico, in generale sulle migrazioni internazionali e sulla competitività internazionale, sono molto difficili da immaginare.

Nei paesi a sviluppo avanzato si potrebbero quindi creare nei mercati del lavoro, nei prossimi due decenni, accentuati squilibri quantitativi, con una domanda che eccede largamente l'offerta, che si affiancherebbero ai già esistenti forti squilibri qualitativi e a quelli territoriali, dovuti a localizzate gravi carenze di offerta di lavoro cui si contrappone una ridotta mobilità migratoria interna che non consente, almeno in parte, di colmarle.

In questa situazione i paesi ricchi e sviluppati o accetteranno l'ingresso di tutti quelli che chiedono di entrare o li respingeranno brutalmente ma, essendo l'immigrazione in una certa misura irrefrenabile,

---

<sup>16</sup> Bonifazi C., *op. cit.*

diventa necessario per l'Europa (ma anche per tutti gli altri paesi ricchi), tentare di gestirla e non di subirla, almeno in misura conveniente per le tendenze del suo mercato del lavoro. Da un punto di vista etico, inoltre, quest'accoglienza diventa "dovuta" come restituzione delle straordinarie opportunità che i paesi colonizzatori hanno avuto e per aver dislocato all'esterno il proprio surplus di offerta di lavoro<sup>17</sup>.

Oggi, i paesi in via di sviluppo con surplus di offerta di lavoro e con squilibri economico-sociali molto più ampi si ritrovano con opportunità migratorie molto più ridotte, rispetto ai paesi europei in passato.

In conclusione, si può affermare che le migrazioni rappresentano un elemento potenziale di grande importanza sia dal punto di vista demografico che economico, soprattutto nel mercato del lavoro, in quanto assicurano, nel breve periodo, uno straordinario elemento di flessibilità sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

---

<sup>17</sup> Golini A. *op. cit.*

## Cap. II Un paese di vecchia immigrazione: la Francia

### 2.1 Le origini del fenomeno migratorio

A differenza di quasi tutti i grandi paesi confinanti, dove il bisogno di ricorrere alla manodopera straniera non si è verificato che nel corso degli ultimi decenni, la Francia è paese di immigrazione da oltre due secoli e mezzo.

La Francia è stata doppiamente accogliente, **per principi repubblicani** e **per necessità economiche e demografiche**. Numerosi gruppi l'hanno arricchita della loro diversità, provenendo dall'Africa, dall'Italia, dall'Europa centrale e dall'Asia minore; Gerard Noiriel parlerà di *creuset français*.

La legislazione sulle naturalizzazioni, il diritto del suolo, prima che quello di sangue, mostrano una concezione di nazione fondata sulla volontà di convivenza e una concezione di Repubblica che privilegia l'individuo sulla comunità nel diritto, figlia dei principi del 1789.

Fin dal 1793 Saint-Just dichiara nel suo "Essai de Constitution": *il popolo francese si dichiara amico di tutti i popoli; offre asilo nei suoi porti a tutti i vascelli del mondo. Gli stranieri e i loro usi saranno rispettati nel*

*suo seno. I francesi dimorano in un paese di stranieri. I cittadini devono essere: amici, ospitali e fratelli*<sup>1</sup>.

A partire dall'XI secolo e fino al XIX secolo, le immigrazioni sono solo **stagionali e temporanee**; durante questo periodo le popolazioni, inizialmente molto diverse tra loro, si fondono progressivamente sul territorio. Dopo molti secoli lo Stato repubblicano succede alla monarchia, diventando fattore decisivo per l'assimilazione.

L'assimilazione si realizza innanzi tutto grazie all'unificazione amministrativa, poi attraverso la scuola che, durante la III Repubblica, uniforma i diversi idiomi regionali in un'unica lingua nazionale; in questo modo, l'autorità centralistica penetra fin nel più remoto angolo del paese in nome della *mission civilisatrice*.

La Francia, quindi, istituzionalizza l'assimilazione, dando forma ad un orientamento condiviso e diretto all'integrazione degli stranieri sul territorio; questa concezione la differenzia profondamente dalla Germania<sup>2</sup>.

Per dare corpo alla nazione, lo Stato istituisce dei criteri giuridici che danno al diritto una dimensione nazionale; in questo quadro si inserisce e si risolve il problema della "frontiera" tra francesi e stranieri anche se il

---

<sup>1</sup> Saint-Just L.A.L., *Oeuvre complètes*, Paris, Champ libre Editions Gerard Lebovici, 1984 p. 20

<sup>2</sup> Sassen S., *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa.*, Milano, Feltrinelli, 1999

criterio della nazionalità non ha presa sulla popolazione. Infatti, per riprendere l'espressione di E. Durkheim, la solidarietà è “meccanica” e la socialità è locale.

Un primo cambiamento avviene con la crisi economica e la disoccupazione sorte alla fine del XIX secolo; la parola “immigrato” fa la sua apparizione e si manifesta la xenofobia.

Col censimento del 1851 avviene dunque, il primo “conteggio separato” degli stranieri che, già allora, ammontano a 380 mila. Nel 1886, nell'arco di poco più di trent'anni, supereranno il milione<sup>3</sup>.

Durante questo periodo la Francia è una zona di depressione demografica e il mercato del lavoro è il motore di quest'immigrazione. Essa assume il connotato di: **immigrazione di prossimità o delle frontiere**; in altre parole, l'afflusso di stranieri appare come il prolungamento oltre le frontiere dell'esodo rurale e della migrazione stagionale. Si tratta di un'immigrazione temporanea, individuale e di semplice vicinanza; tra i “nuovi arrivati” vi sono individui avvezzi alle migrazioni perché già effettuate all'interno del proprio paese d'origine,

---

<sup>3</sup> Pierre G., *op.cit.*

come ad esempio gli italiani del centro e del sud verso il nord della penisola.

In questo periodo, il gruppo più numeroso è quello belga (40% degli stranieri), attirato dalle industrie tessili del nord, a cui segue quello degli italiani, dedito a mestieri diversi (da musicisti a operai) e, infine, quello dei polacchi che costituisce una fonte di mano d'opera preziosa per le miniere di ferro del nord e dell'est<sup>4</sup>. Le procedure di naturalizzazione divengono più elastiche per integrare il più rapidamente possibile gli stranieri che desiderano diventare francesi tanto che, nel 1911, si contano già più di 250.000 naturalizzati.

Prima del 1914 questa immigrazione da lavoro non è regolata da una politica coerente; con la Grande Guerra, i lavoratori stranieri sono chiamati per rimpiazzare i francesi che sono al fronte. Arriveranno in Francia circa 300.000 stranieri, per lo più portoghesi, spagnoli e greci che saranno ancora insufficienti giacché, dopo la guerra, la Francia ha bisogno ancora di braccia per ricostruire il paese.

Bisogna rilevare che non è solo l'industria che ha beneficiato dell'apporto dell'immigrazione ma anche l'agricoltura, che è sopravvissuta

---

<sup>4</sup> Bardet J.P., a cura di, "Cinquante ans d'immigration" in *L'Histoire*, Paris, n° 229, Fevrier 1999

grazie agli stranieri. La guerra aveva completamente spopolato regioni intere, i coloni italiani ridaranno loro vita, introducendo inoltre l'irrigazione. Questa fase dell'immigrazione culmina nel 1930; nel 1931 ci sono in Francia tre milioni di stranieri di cui 808.000 italiani, 507.000 polacchi, 351.000 spagnoli e 254.000 belgi<sup>5</sup>. Gli immigrati di origine europea dominano largamente anche se, all'epoca, il numero dei sudafricani era sottostimato perché i cittadini dell'impero coloniale erano statisticamente "francesi".

La Francia è in questo periodo uno dei paesi europei dove l'afflusso d'immigrazione è preponderante poiché raggiunge una percentuale rilevante rispetto alla popolazione totale (7%).

Questa percentuale incide anche sulla crescita naturale della popolazione, giacché un bambino su dieci è figlio di stranieri: questo dato è inferiore soltanto a quella della Svizzera. In totale, immigrazione e nascita di figli stranieri costituiscono, dal 1881 al 1911, la metà dell'incremento della popolazione francese.

La crisi degli anni Trenta, invece, provoca un'inversione di tendenza: il saldo migratorio è deficitario per il periodo 1931-1936. Treni interi di

---

<sup>5</sup> *Ibidem*

operai polacchi sono rispediti nel paese d'origine e i movimenti migratori dall'Italia e dalla Spagna sono in sostanza bloccati. Come tutte le crisi, anche quella degli anni Trenta fa rinascere sentimenti xenofobi nella popolazione e induce ad atteggiamenti favorevoli alla chiusura delle frontiere nella politica pubblica. Si apre quindi la fase della “preferenza nazionale”; nel 1934 il Codice della Nazionalità modifica lo statuto legale di un mezzo milione di francesi vietando, di fatto, l'accesso dei naturalizzati alle funzioni pubbliche. Dalla fine degli anni Trenta fino agli anni Quaranta si sviluppa una grande resistenza agli stranieri che tocca il suo punto più alto durante il regime di Vichy e l'occupazione tedesca. E' il parossismo della xenofobia e dell'antisemitismo; i francesi nati da un parente straniero sono esclusi dalle funzioni pubbliche, la nazionalità francese è ritirata ai naturalizzati, molte professioni sono vietate agli ebrei. Tutto in nome della lotta contro “un complotto ordito dalle forze dell'anti Francia”<sup>6</sup>.

Gli anni Trenta sono dunque caratterizzati da una violenta crisi economica che determina due fenomeni opposti nei confronti

---

<sup>6</sup> Tribalat M., *Cents ans d'immigration, ètrangers d'hier français d'aujourd'hui. De l'immigration à l'assimilation*, Paris, La Decouverte, 1997 p. 105

dell'immigrazione: da un lato **l'avvicinamento** degli stranieri **alle norme nazionali**, dall'altro **la xenofobia** esacerbata dei francesi.

Secondo lo storico Gerard Noriel gli stranieri “approfittano” della crisi per assestarsi; tra il 1931 e il 1936 le cifre ufficiali indicano una loro diminuzione di circa il 20% ma questo senza considerare l'aumento delle naturalizzazioni e dell'immigrazione clandestina. La stabilizzazione della popolazione sposta lentamente il centro di gravità della comunità straniera dalla prima alla seconda generazione. Nel 1936 un immigrato su quattro ha meno di 20 anni, nel 1962 uno su tre. Un'inchiesta dell'INED (Istituto Nazionale dello Studio Demografico) conferma che anche gli stranieri tendono ad avvicinarsi alle abitudini francesi: le algerine si sposano quattro o cinque anni più tardi, rispetto alle proprie abitudini il tasso di natalità diminuisce<sup>7</sup>.

La xenofobia, d'altro canto, si manifesta in molti modi: attraverso la stampa, le manifestazioni popolari e le pratiche quotidiane.

Durante la crisi c'è una brusca inflazione degli scritti ostili agli stranieri; si rimarca una differenza tra gli anni Venti e gli anni Trenta per la frequenza degli articoli sul “problema” dell'immigrazione. La logica del

---

<sup>7</sup> Taieb E., *Immigres: l'effet générations*, Paris, Les Editions de l'Atelier, 1998

*noi -e- loro* è spesso utilizzata per giustificare in tutti i campi il rigetto degli stranieri. L'archetipo dell'argomentazione è sempre il "lavoro rubato" per attirare l'attenzione del pubblico. Le statistiche sono manipolate e si ripete in ogni occasione il tema del "complotto" e "dell'infiltrazione invisibile e subdola". L'evocazione della criminalità straniera sulla stampa è più sottile ma il solo fatto di riportare la nazionalità di un delinquente costituisce un sottinteso; anche il romanzo e il cinema diffondono lo stereotipo dell'immigrato malvivente. In effetti, nel cinema francese c'è una tendenza degli scenografi a far impersonare ai magrebini il ruolo di piccoli ladri, mentre i romanzi sugli immigrati scritti da francesi (da Louis Bertrand a Paul Morand), denunciano il rischio che presenta l'immigrazione per la salute mentale e fisica della nazione, sottolineando nell'insieme una sorta di stigmatizzazione dello straniero nel suo modo di essere in particolare e in tutti i suoi aspetti in generale. Spesso questi romanzi sono pieni di comparazioni dei neri agli animali: paragonarli alle scimmie è una delle metafore più usate ed abusate. Un chiaro esempio è rappresentato dal romanzo "*Le roman d'un spahi*" di P. Loti, dove i lettori sono inconsapevolmente portati ad interiorizzare l'equazione: immigrati = esotismo = pericolo! Si tratta, infatti, di un racconto di viaggio in cui gli autoctoni sono paragonati ad animali che compiono gesti incomprensibili.

L'ultimo modo in cui la xenofobia si esprime è attraverso la propaganda e l'insinuazione; spesso, infatti, non si ricorre a dati o a logiche argomentate ma si cerca di suscitare delle immagini che provochino disprezzo. Drieux la Rochelle afferma che “per mobilitare gli individui contro gli immigrati, bisogna anche rapportare il fastidio alla vita quotidiana”<sup>8</sup>: l'immigrato è colui che ritarda la fila in attesa alla posta perché non sa riempire i moduli o è colui che resta seduto sugli strapuntini della metropolitana nell'ora di punta!

Tutti questi segni quotidiani rendono concreta la differenza tra “noi e loro” e rendono efficaci i discorsi politici. La mobilitazione contro gli stranieri ha giocato un ruolo essenziale nella costruzione dello spazio nazionale.

E' solo con la fine della Seconda Guerra Mondiale che lo Stato ritorna ad una politica d'incoraggiamento dell'immigrazione, per evitare il deperimento economico e demografico.

La Francia aveva perduto circa 320.000 militari, 270.000 civili, l'emigrazione oscillava tra 300.000 e 500.000 individui, la mortalità infantile la priva di circa 54.000 giovani, il tasso di nuzialità registra un

---

<sup>8</sup> *Ibidem* p. 95

deficit di circa 300.000 matrimoni rispetto a quello del 1939, l'invecchiamento si accentua: la parte di persone con più di sessant'anni passa dal 14,9% del 1936 al 16% del 1945. Il disequilibrio tra i sessi si aggrava da 93 uomini per 100 donne del 1936 a 91 nel 1946<sup>9</sup>.

I principali responsabili politici comprendono quindi la necessità di fare entrare in Francia gli uomini di cui ha bisogno. Il generale De Gaulle, capo del Governo provvisorio, dichiara il 3 Marzo 1945 che bisognava elaborare un grande piano per “introdurre nel corso dei prossimi anni, con metodo e intelligenza, dei buoni elementi d’immigrazione nella collettività francese”. Per mettere in atto questo piano istituisce tre strutture governamentali: il Segretariato Generale della Famiglia e della Popolazione, legato al ministero della sanità pubblica, l’Alto comitato consultivo della Popolazione e della Famiglia, legato al Segretariato generale del governo e, infine, il comitato interministeriale della Famiglia e della Popolazione che riuniva il capo del governo e i ministri competenti. Si apre allora, un dibattito tra economisti e demografi sull’organizzazione pratica di un’immigrazione riconosciuta come necessaria.

---

<sup>9</sup> Schor R., *Histoire de l’immigration en France, de la fin du XIX siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 1996

Gli economisti si preoccupano solamente di sostenere la produzione, quindi affermano la necessità di far entrare 1.500.000 di immigrati; i demografi, invece, accanto a questo bisogno, aggiungono quello del ripopolamento, necessità da soddisfare con l'ingresso di un numero di individui variabile tra 5÷14 milioni. L'Ufficio Nazionale dell'immigrazione (ONI) decide di soddisfare entrambe le esigenze ma, in ogni caso, la discussione rimane viva sull'argomento.

L'afflusso quindi riprende senza mai fermarsi dal 1950 al 1974: i cosiddetti “vent’anni gloriosi”.

Dall’inizio degli anni Sessanta due responsabili politici, George Pompidou e il suo consigliere Edouard Balladur affermano che l’immigrazione permette di supportare il costo della modernizzazione legata all’inizio del mercato comune. “L’immigrazione è un modo per creare una certa “distensione” del mercato del lavoro e per resistere alla pressione sociale”<sup>10</sup>; si può così attenuare la rigidità del mercato del lavoro e ottenere vantaggi non permessi dagli accordi internazionali sulla manodopera.

---

<sup>10</sup> Calcaterra M., “La Francia allarga le maglie per regolarizzare gli immigrati”, in *Il Sole 24 Ore* del 18/8/98

L'inizio del periodo, chiamato "economia del consumo", provoca un aumento considerevole della richiesta di immigrazione, che ora però non è più finalizzata a compensare le carenze demografiche. Infatti, dopo il 1946, il tasso di natalità si è stabilizzato intorno al 18 per mille assicurando una crescita naturale superiore al sei per mille e l'abbassamento dell'età della popolazione occupata a partire dal 1965<sup>11</sup>. Questa nuova e più pressante richiesta di immigrazione è determinata, quindi, da bisogni immediati, per soddisfare i quali si preferisce ricorrere all'immigrazione temporanea di lavoratori con contratto a breve termine.

Viet riporta i discorsi politici di allora: "Il ricorso all'immigrazione deve essere considerato non come un palliativo che permette di risolvere le crisi passeggiere ma come un apporto continuo, indispensabile, al compimento dei bisogni di manodopera"<sup>12</sup> Nasce così il bisogno di regolarizzare i clandestini; tra Giugno e Ottobre del 1973 sono regolarizzate 50.000 persone, per le quali sono attivati nuovi alloggi migratori affinché possano più facilmente stabilirsi in Francia.

---

<sup>11</sup> Pierre G., *op. cit.*

<sup>12</sup> Viet V., *La France immigrée*, Paris, La Fayard, 1998 p. 95

Cronologicamente, si possono distinguere due periodi che caratterizzano la presenza straniera, a partire dal dopoguerra. Il tempo **dell'evoluzione degli arrivi di massa** e quello **delle restrizioni**.

Il primo si apre all'inizio del 1950 e prosegue fino alla chiusura delle frontiere nel 1974; nello spazio di venti anni, la popolazione straniera in Francia si moltiplica per due (1.765.298 nel 1954, 3.442.415 nel 1975), la produzione industriale si incrementa del 25%, livello record, raggiunto solo nel 1929 e, infine, le possibilità di lavoro si moltiplicano in settori quali quelli della siderurgia, della chimica e dell'automobile. In queste condizioni di sviluppo l'immigrazione sembra il solo modo per fornire manodopera. L'importanza di soddisfare questo bisogno induce l'ONI a diversificare i paesi di reclutamento; si stipulano così accordi nel 1961 con la Spagna, nel 1963 col Marocco, la Tunisia e il Portogallo e, infine, nel 1965 con la Jugoslavia e la Turchia.

Il tempo delle restrizioni, invece, parte dal 1975, quando il numero degli stranieri è stabile o si è leggermente incrementato nel corso degli anni Ottanta. La percentuale di stranieri rapportata al numero di francesi

culmina nel 1982 con il 6,8% ma ritrova nel 1990 un livello inferiore a quello del 1975, il 6,3% <sup>13</sup>.

All'immigrazione europea tradizionale, italiana, polacca o spagnola, si aggiunge una nuova immigrazione, portoghese e magrebina, che poco a poco rimpiazza la prima, formando, fino agli anni Novanta, la maggioranza della popolazione straniera. Dall'inizio di questo decennio gli stranieri originari del nord del continente africano formano il contingente più importante: sono 1.633.142 nel 1990 a fronte di 1.463.774 europei. Il loro peso nella popolazione straniera è cresciuto in modo spettacolare: dal 3% al 45% tra il 1946 e il 1990<sup>14</sup>. La composizione dell'immigrazione si modifica così progressivamente in ragione degli scarti di sviluppo con i paesi d'origine e, più recentemente, degli effetti della decolonizzazione.

Nella tabella seguente si può osservare la persistenza degli stranieri in Francia e la sua evoluzione negli ultimi sessant'anni.

---

<sup>13</sup> Taieb E., *op.cit.*

<sup>14</sup> Tribalat M., *op. cit.*

**Tab. 1 Evoluzione delle principali nazionalità di stranieri in Francia negli ultimi sessant'anni**

	1931	1968	1972	1990
Algerini	-	473.812	754.462	473.384
Belgi	253.694	65.224	65.427	-
Italiani	808.038	571.684	588.739	222.907
Marocchini	85.568	115.000	194.296	396.470
Polacchi	507.811	131.668	99.867	-
Portoghesi	48.963	43.724	695.550	504.604
Spagnoli	351.864	607.184	589.926	190.126
Tunisini	-	-	106.846	135.512

*Fonte: INSEE in Schor R., Histoire de l'immigration en France, Paris, Armand Colin, 1996*

L'analisi dei dati precedenti può far affermare, in conclusione, che la Francia si è costituita grazie all'apporto continuo dell'immigrazione.

## **2.2. Il radicamento degli immigrati**

Gli immigrati, col passare del tempo, si trovano tra due realtà socioculturali; da un lato, restano fedeli ai comportamenti della propria identità d'origine, dall'altro, invece, trasformano il proprio modo di pensare e di agire attraverso la nuova vita in Francia e il progressivo inserimento sociale dei giovani.

La strada che porta all' integrazione è, però, tutta in salita, dal momento che gli immigrati devono superare le resistenze che derivano dalle proprie tradizioni. Il cambiamento per abbracciare nuovi usi e costumi, è più o meno favorito da un complesso di fattori che interagiscono tra loro: la durata del soggiorno, la struttura familiare, l' essere uomo o donna, la religione praticata e le convinzioni politiche, rappresentano tutte difficoltà da affrontare per raggiungere una completa evoluzione.

### **2.2.1 La sopravvivenza delle radici etniche**

Le radici degli immigrati sopravvivono grazie a pratiche e organizzazioni diverse che, a seconda del caso, aiutano a mantenere le

identità collettive o, al contrario, preparano all'integrazione nella società francese.

I quartieri, detti etnici, si sono, a volte, costituiti in funzione di una strategia di raggruppamento. In questo caso, una catena migratoria organizzata crea un luogo di partenza (villaggio, regione) e un luogo d'arrivo, dove i primi arrivati hanno trovato alloggi a prezzi accettabili, anche se in genere sono ubicati in vecchi centri urbani o nelle vecchie periferie industriali. In certi casi l'arrivo in massa degli immigrati ha fatto fuggire i francesi in altre zone; questo fenomeno è stato caratterizzato dall'applicazione a Parigi del modello di ecologia urbana adottato per Chicago da Park e Burgess.

I due sociologi della scuola di Chicago costruirono un modello grafico che somigliava a un bacino rotondo alimentato da una sorgente centrale che produceva delle onde concentriche: ogni qual volta un gruppo etnico arrivava e si installava al centro della città, da cui estrometteva il gruppo precedente che a sua volta, respingeva verso l'esterno il gruppo che l'aveva preceduto.

Thomas Schelling spiega come questo fenomeno non sia effetto di segregazione e di razzismo bensì di considerazioni economiche; in altre

parole, per la paura del deprezzamento delle loro abitazioni gli autoctoni le vendono e si trasferiscono<sup>15</sup>.

In questi quartieri, dunque, si è avuta una successione di ondate migratorie; ognuna rimpiazzava un gruppo la cui situazione sociale era migliorata. La “Chinatown” del XIII arrondissement di Parigi ne è un chiaro esempio; i parigini a partire dal 1975 hanno abbandonato questo quartiere con l’arrivo degli asiatici.

Esistono, inoltre, dei quartieri fortemente “etnici” costituiti con la politica d’attribuzione degli alloggi dell’amministrazione; ne è un esempio la periferia nord di Marsiglia.

Gli obiettivi degli adulti in questo contesto sono quelli di **mantenere l’identità** e, soprattutto, di **promuovere una solidarietà attiva**.

Per mettere in pratica il primo obiettivo, alcuni gruppi hanno messo a punto un sistema preciso di scambi matrimoniali o hanno mantenuto forti legami con la regione di partenza per essere sostenuti in caso di bisogno finanziario o per controllare i propri figli.

Il secondo scopo, invece, si raggiunge nel campo dell’economia, con

---

<sup>15</sup> Mendras H, Forsé M., *Il mutamento sociale. Tendenze e paradigmi*, Formello (RM), Edizioni SEAM, 1999

la creazione di “imprese etniche”, che sviluppano attività che si basano sulla gestione di risorse finanziarie, di reclutamento del personale, e in un'ottica di solidarietà. Questo progetto è stato favorito, tra le altre cose, dalla Legge del 17 Luglio del 1984 che esonerò gli stranieri titolari di una carta di residenti dal possedere la carta speciale dei commercianti resa obbligatoria nel 1935, dagli aiuti pubblici alla creazione di piccole e medie imprese, a sostegno di una domanda reale sul mercato francese e, infine, dalla presa di coscienza degli stranieri che il loro avvenire si sarebbe sviluppato in Francia.

Gli stranieri che sviluppano attività d'impresa sono soprattutto originari dell'Europa del sud, del Magreb e dell'Asia: le **boutique di prossimità**, soprattutto drogherie dei quartieri residenziali, il **commercio di tipo comunitario**, rivolto soprattutto alla clientela immigrata che cerca un prodotto o un servizio conforme alle proprie tradizioni (alimenti cinesi o magrebini, vestiti orientali, assicurazioni) e, infine, **il commercio esotico** indirizzato soprattutto a una clientela francese desiderosa di trovare ristoranti o prodotti tipici.

Superato lo stadio iniziale, queste imprese non si rivolgono più solo ad una clientela formata dal gruppo d'appartenenza ma, al contrario, sempre più al mercato francese al quale si conformano.

Il successo di queste imprese concretizza la volontà di promozione sociale che si trova spesso all'inizio del progetto migratorio.

### **2.2.2 L'evoluzione della struttura familiare**

Uno degli aspetti più importanti, determinati dal radicamento degli immigrati, è rappresentato dalla **destrutturizzazione della famiglia tradizionale patriarcale**.

Le donne anche se in un primo momento sono turbate dai cambiamenti di vita che porta l'emigrazione, si adattano molto velocemente alle nuove responsabilità (contatti con le istituzioni, i medici, i vicini) che sono chiamate ad assolvere e, proprio per questo, sottraggono una parte di potere all'uomo, pur non mettendone in discussione la sua autorità come capo famiglia. I giovani prendono coscienza che spesso la propria madre è cambiata più velocemente del proprio padre, perchè più aperta ai cambiamenti; in questo caso, allora, sul padre che idealizza la cultura d' appartenenza e spera in un rapido ritorno in patria, si focalizzano i conflitti familiari.

Nati e allevati in Francia i giovani, spesso, constatano che sono più istruiti dei propri genitori e che non comprendono la lingua d'origine. In più della metà delle famiglie, infatti, i genitori non parlano nella loro lingua con i figli, con una percentuale che arriva al 57% tra i portoghesi e al 70% tra i Kabyli; l'unica eccezione è rappresentata dai turchi<sup>16</sup>. Tra le coppie miste, poi, il francese domina largamente. Se a questo si aggiunge il fatto che, frequentemente, i padri occupano un ruolo sociale mediocre si arriva ad una devalorizzazione dell'immagine paterna che, associata ad un'emancipazione quasi eccessiva, induce i giovani, che ormai, ad esempio escono, fumano e bevono liberamente, a rispettare sempre meno la figura paterna e, quindi, ad osservare con scarso entusiasmo le proprie usanze e tradizioni, che tendono così a diluirsi, fino a scomparire, nel tempo.

Il matrimonio, poi, garante della perpetrazione del lignaggio, rappresenta un frequente argomento di conflitto; la scelta del congiunto e la modalità dell'accordo con la futura famiglia spetta spesso ai genitori ma sempre più frequentemente le unioni di convenienza sono rifiutate dai figli che, giustamente, vogliono decidere liberamente.

I dati confermano questa tendenza. Gli algerini che arrivano in

---

<sup>16</sup> Schor R., *op. cit.*

Francia sposati in seguito a scelte della propria famiglia ammontano a circa il 70% del totale; tra i loro figli, venuti in Francia prima dei sedici anni, solo il 34% non ha potuto scegliere liberamente il proprio coniuge. A questo c'è da aggiungere che una minoranza comunque, non trascurabile di giovani, preferisce addirittura il celibato o la convivenza. I matrimoni misti, infine, che i genitori interpretano come una rinuncia alle proprie origini, sono sempre più frequenti e rappresentano l'11% del totale delle unioni che, non a caso, avvengono perlopiù tra persone arrivate in Francia da giovani. I matrimoni misti sono più numerosi tra gli immigrati di origine europea che tra gli africani e, in particolare, i turchi, che prediligono l'endogamia.

I matrimoni misti servono, a volte, da rilevatori e da acceleratori del processo di acculturazione. Tutte le inchieste sull'argomento dimostrano, infatti, che il francese diventa la sola lingua parlata in casa, il cerchio di relazioni umane si allarga oltre la comunità etnica d'appartenenza, le pratiche culinarie e d'abbigliamento, insieme agli svaghi, si uniformano a quelli del paese d'accoglienza e, infine, la pratica religiosa si indebolisce fortemente.

La struttura e le pratiche familiari si trovano, così, profondamente trasformate con l'immigrazione. La portata del cambiamento dipende da

diverse variabili ma la direzione è la stessa per tutti: quella del modello francese.

## **Cap. 3 La sinuosità della gestione politica**

### **3.1 La necessità della formulazione delle politiche migratorie**

La storia della Francia è indissolubilmente legata all'immigrazione; quest'ultima si sviluppa per motivi differenti nei diversi periodi storici.

Il fattore più pressante che determina la richiesta di immigrati, è il bisogno di rispondere ad una domanda di manodopera che deve essere soddisfatta per non arrestare il processo di crescita. Considerazioni economiche, quindi determinate dalle imprese, spingono ad assumere decisioni politiche e amministrative in questa direzione.

E' più difficile sostenere apertamente, invece, che l'immigrazione è necessaria per compensare l'insufficienza del tasso di natalità nazionale; eppure, è certo che la crescita della popolazione francese è dovuta per metà all'immigrazione e che, malgrado quest'apporto, la densità francese resta la più bassa tra i paesi industrializzati europei. Nelle scelte fatte dai poteri pubblici in materia di politica dell'immigrazione, in realtà, vi è interferenza tra le preoccupazioni per il sostegno immediato dell'economia e l'opportunità di sostenere lo sviluppo naturale nazionale.

La difficoltà principale è quella della proiezione nel tempo. Per quanto riguarda le previsioni concernenti la necessità di manodopera, la congiuntura subisce variazioni nel breve periodo, quindi, si preferiscono soluzioni a breve termine perché facilmente reversibili. Per quanto riguarda la previsione demografica, invece, si richiedono scelte che mettano in atto processi a medio e lungo termine, con una politica continua di integrazione e formazione.

Il problema è stato posto fin dal 1946 da Alfred Sauvy, il quale raccomandava di dare priorità a una politica “demografica” in rapporto a una politica strettamente economica e a breve termine. In quel periodo egli calcolava che la Francia, per riequilibrare la bilancia demografica, avrebbe dovuto incorporare nella propria popolazione un milione e mezzo di stranieri in dieci anni (1950)<sup>1</sup>. La politica demografica della Francia è stata soprattutto una politica di sostegno del mercato del lavoro, pur riconoscendo l’opportunità di una certa proporzione di insediamenti definitivi attraverso incentivi periodici all’immigrazione familiare (subito dopo la Seconda Guerra Mondiale e poi ancora all’inizio degli anni Settanta); contraddizione interna a una problematica che contrappone

---

<sup>1</sup> Sauvy A., in *Population* n°1, cit. da Longone P., in *Population et Sociétés* n°7, Ottobre 1968

continuamente tra loro l'economico, il sociale e il demografico, ovvero le scelte relative al breve e al lungo periodo<sup>2</sup>.

Fin dalla fine del XIX secolo, con il decreto del 2 Ottobre del 1888 che imponeva agli stranieri soggiornanti in Francia una dichiarazione di residenza nel “comune”, si susseguono leggi che tendono a rendere sempre più selettivo e articolato l'ingresso anche se, nella pratica, si continuano ad inseguire le contingenze economiche e politiche del momento. Nel 1893 s'istituisce un registro d'immatricolazione degli stranieri in ogni comune, obbligandoli a registrarsi nelle prime ventiquattro ore di permanenza. In questo modo si passa da un *regime della dichiarazione* a quello *dell'autorizzazione*, costituendo durante il Primo conflitto mondiale, **la carta d'identità straniera**, ufficializzata con il decreto del 2 Aprile 1917.

Questo provvedimento è chiaramente ispirato a considerazioni poliziesche, in quanto ogni spostamento deve essere comunicato in modo da poter essere controllato; il decreto precisa, inoltre, che la carta di soggiorno può essere rilasciata solo a chi possiede un contratto d'assunzione. In questo modo, oltre al controllo del soggiorno si può effettuare anche quello del lavoro.

---

<sup>2</sup> Pierre G., *op. cit.*

Questo provvedimento è comunque molto rudimentale e non permette un reale controllo dell'immigrazione. Durante la crisi, determinata dall'avvicinarsi del Secondo conflitto mondiale, il governo intraprende una riforma importante attraverso il Decreto legislativo del 2 Maggio 1938, che rappresenta il primo tentativo per regolamentare tutti gli aspetti dell'entrata e del soggiorno degli stranieri in Francia<sup>3</sup>. Secondo Bonnet i governi della Repubblica, preoccupati di conservare i propri partiti alla Camera e di accontentare l'opinione pubblica, presero provvedimenti solo in periodi di crisi: “assai poco governato, il mondo dell'immigrazione fu anche insufficientemente amministrato. Assisteremo quindi all'espansione disordinata dell'immigrazione in periodo di ricchezza, al suo arretrare nell'improvvisazione in periodo di crisi”<sup>4</sup>.

Solo nel 1945, ossia nella fase di ricostruzione, l'immigrazione si pone in nuovi termini. La redazione del Codice della Nazionalità, quasi contemporanea alla nascita, nel 1945, dell'Ente Nazionale dell'Immigrazione (ONI), testimonia il tentativo di instaurare una politica dell'immigrazione all'interno della logica dello Stato-Nazione, stabilendo

---

<sup>3</sup> Fassin D., a cura di, *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers*, Paris XIII, Editions La Découverte, 1997

<sup>4</sup> Bonnet J.C., *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, Presse Universitaire de Lyon, 1976

al contempo chi debba essere incluso nella comunità nazionale e chi, invece, debba essere escluso.

L'anno 1945 rappresenta un'inversione di tendenza rispetto al periodo tra le due guerre; nel suo corso si concretizza un insieme di leggi completo e coerente che permette di regolare l'immigrazione senza lasciarla alle fluttuazioni dell'offerta e della domanda degli industriali.

L'ordinanza del 2 Novembre del 1945 attenua gli aspetti legislativi più severi precedentemente in vigore, ma anch'essa non è un testo liberale, anzi, è comunque una legge di polizia che conserva un regime di repressione e di controllo e contiene anche un ordinamento rigido del lavoro.

Il rigore dell'ordinamento, tuttavia, unito alla priorità data ai fattori economici riduce la politica migratoria a un puro funzionamento di un meccanismo amministrativo destinato a procurare al sistema economico la manodopera necessaria. Molto presto appare evidente che la Francia, perlomeno in quel periodo, non ha una politica migratoria efficace: si determina un flusso spontaneo di arrivi che lo Stato non riesce a controllare in ingresso ma solo a posteriori, per convalidare quei movimenti creatisi liberamente. Solo nel 1972 la circolare Fontanet-Marcelline (rispettivamente ministri dell'Interno e del Lavoro) farà riferimento

all'applicazione della legge vietando nel futuro la regolarizzazione dei lavoratori entrati in Francia senza essere muniti di un contratto di lavoro.

Gli anni che seguiranno fino al blocco dei flussi migratori di manodopera nel Luglio 1974, saranno segnati dall'esigenza di ribadire la necessità di una politica migratoria. Il periodo è caratterizzato da una **depoliticizzazione** che risulta tanto dall'assenza di un dibattito pubblico sull'immigrazione quanto dall'approccio specialistico, settoriale al problema. Tra il 1945 e il 1980 non si è avuta alcuna procedura di legge per regolarizzare la sorte degli immigrati ma solo la legge Bonnet sul soggiorno degli stranieri, conseguenza del fatto che il potere decisionale in materia spetta totalmente al governo che regola attraverso circolari, e all'amministrazione che crea un diritto per consuetudine definito, talvolta, un "sotto-diritto". Il Parlamento è completamente esautorato dal problema.

Solo con l'entrata in scena degli immigrati nelle lotte del 1972-73 la dimensione politica del fenomeno migratorio emergerà concretamente, mettendo in rilievo le carenze normative dello stato sia per quanto riguarda le politiche di chiusura che per quelle d'integrazione<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Withol de Wenden C., "Il caso francese", in Basteiner E, Dassetto G., a cura di , *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, Fondazione Gianni Agnelli, 1990

### **3.2 Dalla politica liberale a quella repressiva: fattori determinanti**

Il 1974 segna la fine di un periodo caratterizzato dalla crescita economica, dall'insuccesso nel controllo dei flussi migratori e dalla rotazione della manodopera straniera. L'immigrazione, in precedenza poco considerata nelle decisioni della V Repubblica (1958), è ora discussa ai vertici della politica.

L'interruzione dei flussi migratori e la creazione di una Segreteria di Stato per gli Immigrati, nel Luglio 1974, traducono la volontà di affrontare nuovamente l'argomento ma attraverso un approccio diretto ai problemi specifici. Incomincia a delinearsi un'immigrazione duratura (il blocco delle frontiere provoca, infatti, l'arrivo delle famiglie, nel quadro delle riunioni dei gruppi familiari) che tuttavia mantiene il mito del ritorno.

Nel 1977, la nomina di un nuovo segretario di Stato, Lionel Stoleru, che vuole condurre "una politica d'immigrazione alla tedesca", provoca un irrigidimento della politica migratoria e porta all'istituzione di una forma di sussidio per il rientro in patria, che non avrà il successo previsto; il suo obiettivo non è solamente fermare l'immigrazione ma far diminuire la popolazione straniera residente in Francia. Emergono allora delle

rivendicazioni: scioperi della fame, manifestazioni contro la politica governativa, rivendicazioni del diritto di associazione e, soprattutto, battaglia della SONACOTRA (Società Nazionale per la costruzione di alloggi per i lavoratori) contro la situazione nei centri di ospitalità, divenuta famosa per la sua durata (dal 1976 al 1980). La legge Bonnet chiude questo periodo nel Gennaio del 1980; modifica per la prima volta in modo sostanziale l'ordinanza del 1945: rende più strette le condizioni d'entrata, fa dell'entrata irregolare un motivo d'espulsione allo stesso titolo della minaccia contro l'ordine pubblico, quindi reprime indistintamente i clandestini e i delinquenti, favorendo la sovrapposizione tra l'immigrazione e la clandestinità e la clandestinità e la delinquenza <sup>6</sup>.

In un breve arco di tempo (1981-83) in seguito alla vittoria della sinistra alle elezioni presidenziali, dirette da Pierre Mauroy, è condotta una politica sotto il segno del rispetto dei diritti dell'uomo (e non unicamente del lavoro) sancita con tre leggi: L. del 9 Ottobre del 1981 (libertà d'associazione), L. del 17 Ottobre 1981 (assunzioni di lavoratori stranieri in condizione irregolare) e L. del 29 Ottobre 1981 (modalità d'ingresso e di soggiorno degli stranieri). Sono leggi dirette ad una maggiore uguaglianza

---

<sup>6</sup> Fassin D., *op. cit.*

nel trattamento, che considerano la popolazione immigrata non più un volano di manodopera ma una componente della società francese, parallelamente ad una vasta operazione di regolarizzazione dei clandestini che ha coinvolto 150.000 persone, paragonabile a quella degli anni Sessanta.

Dall'estate del 1983 e fino alle elezioni legislative del 1986, la politica torna ad essere severa ed ambigua, la destra parla d'insicurezza creata dagli stranieri, di "inondazione". Il problema non è rappresentato solo dai clandestini ma da tutta la popolazione straniera che rappresenta una minaccia per l'identità nazionale: si riprende l'aiuto al ritorno. Vinte le elezioni nel Marzo del 1986 la destra mette in opera due interventi distinti ma complementari: L. del 9 Settembre 1986 detta "Legge Pasqua" (Charles Pasqua è il nuovo ministro dell'Interno) sull'entrata e il soggiorno degli stranieri e il progetto di riforma della nazionalità. La legge sarà applicata con la massima rigidità senza rispetto per i casi personali ma, fortunatamente per gli immigrati, il ministro non riesce a riformare il codice della nazionalità.

Dopo il ritorno al potere del 1988 della sinistra, si mettono in opera politiche d'integrazione attraverso il campo sociale e quelli economico, culturale e politico, si abrogano le leggi Pasqua in vigore e se ne emanano di

nuove nel 1993, dette Pasqua-Debré, che procedono ad una totale riforma del decreto del 1945, restringendo notevolmente le condizioni di entrata e il diritto di soggiorno. Charles Pasqua utilizza anche il contesto europeo, allora piuttosto orientato alla chiusura delle frontiere, come alibi per l'indurimento delle leggi.

Durante il governo Balladur, il ministro dell'Interno dichiara di voler arrivare ad un'immigrazione zero, giacché “un Paese ha il diritto di decidere il numero di stranieri che intende ricevere” e che “la Francia non è più un Paese d'immigrazione”<sup>7</sup>.

Le conseguenze sono state: destabilizzazione dei giovani nati in Francia o aventi parenti francesi, privati dell'assistenza e ritrovatisi irregolari (gli stranieri che perdono il loro diritto al soggiorno, possono quindi essere ricondotti alla frontiera anche se con bambini nati e scolarizzati in Francia), perdita della “naturalizzazione automatica” ovvero, i bambini nati in Francia da genitori stranieri non diventano più automaticamente francesi, ma devono manifestare la propria volontà tra i 16 e i 21 anni (abolizione dello *jus soli*) e infine, il rinforzo del sistema

---

<sup>7</sup> Busetto G., “Il governo propone in Francia il blocco totale dell'immigrazione”, in *Il Sole 24 Ore* del 03/06/1993

repressivo della polizia. Il congiunto straniero di una persona francese deve attendere due anni, invece che sei mesi, per acquisire la nazionalità. Se il congiunto straniero è sprovvisto di documenti non può ottenere la regolarizzazione a meno che non riparta per il Paese d'origine per ricevere un visto per la Francia, pratica spesso complessa e aleatoria.

Provvedimenti tanto rigidi sono stati giustificati come tentativi per controllare la forza crescente dell'estrema destra e per stemperare le tensioni sociali.

Le critiche sono arrivate immediatamente, fino a richiedere l'aiuto del Consiglio Costituzionale e la modificazione del testo di legge che ha condotto alla stesura della L. del 24 Agosto 1993.

Sami Nair pubblica una lettera indirizzata a Charles Pasqua nella quale esprime il suo disaccordo e la sua paura di un ritorno agli anni Trenta; Pierre Bourdieu e Jacques Derrida denunciano i pericoli per i democratici algerini a seguito delle restrizioni del diritto d'asilo; infine, associazioni come "Terre des hommes" lanciano una forte protesta<sup>8</sup>.

E' proprio questa situazione che è all'origine del **movimento dei sans-papiers**.

---

<sup>8</sup> Taieb E, *op. cit.*

### 3.3 Effetti delle politiche di chiusura: i sans –papiers

La conseguenza, più grave e visibile, dell'indurimento delle leggi francesi è stata quella di rendere irregolari persone che vivevano in Francia anche da 15 anni, che avevano un lavoro, un alloggio, una famiglia e si erano assimilati ai francesi.

Essendo diventato più difficile il rinnovo del permesso di soggiorno (a causa delle nuove leggi Pasqua), gli stranieri si sono ritrovati “fuori legge”, senza alcun documento d'identità, da un giorno all'altro. Non avendo più nessun documento hanno dovuto smettere di lavorare e quindi, senza introiti, non hanno più potuto pagare l'alloggio, né uscire per strada per paura di essere fermati. In questa condizione sono stati coinvolti: **rifugiati**, che si sono visti rifiutare l'asilo politico, anche se sul territorio francese da tanti anni; **coniugi di cittadini francesi o regolarizzati, coppie** a cui è stato rifiutato il permesso di far venire la famiglia, **studenti stranieri** e, infine, **genitori di bambini nati in Francia** ma che non possono più assumere automaticamente la nazionalità francese.

Da tutte queste persone diverse nacque la decisione di riunirsi e di occupare una chiesa per protestare contro uno stato di cose e una forma di vita praticamente insostenibile. Il 28 Giugno 1997, 300 africani (tutti

originari di ex colonie francesi e soprattutto di quelle dell’Africa dell’ovest quali Mali, Senegal, Guinea e Mauritania; e, infine, magrebini: tunisini, algerini e marocchini) occupano la chiesa di San Bernard a Parigi e chiedono un negoziato al governo francese affidato ad un collegio di mediatori, formato da uomini della resistenza, professori, attori, uomini di scienza e varie personalità. Questi mediatori non vengono riconosciuti e pertanto non si ottiene nessun negoziato. Il governo, al contrario, dopo cinque mesi di occupazione, il 23 Agosto, invia la polizia che irrompe nella chiesa utilizzando gas lacrimogeni, nonostante la presenza di bambini e di persone indebolite dallo sciopero della fame, sgombrando brutalmente i locali <sup>9</sup>.

Le uniche cose che i sans-papiers riescono ad ottenere sono delle concessioni per il conferimento della nazionalità a: malati, genitori di figli nati in Francia e famiglie, che non saranno più divise. Tali concessioni non placano però la protesta in quanto 117 dei 300 occupanti sono celibi, quindi si continua a richiedere la regolarizzazione in blocco.

Nel 1997 i partiti di sinistra si trovano sotto la pressione di

---

<sup>9</sup> Mons. Gaillot, “Appello per i sans-papiers” in VI *Meeting Internazionale Antirazzista di Cecina Mare* (LI), Agosto 1996

un'opinione pubblica molto sensibilizzata tanto che, il 24 Giugno (1997), viene emanata una circolare contenente un provvedimento di regolarizzazione; la circolare non è vincolante, i prefetti sono semplicemente invitati a esaminare le domande e i criteri di valutazione hanno puro valore indicativo: il risultato è stato che ogni prefettura nei diversi *arrondissement* (quartieri di Parigi) si è comportata in modo discrezionale. La regolarizzazione è stata complessa, dal Giugno '97 sono stati emanati più di quaranta provvedimenti di interpretazione della circolare, che è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, mentre i successivi provvedimenti di interpretazione hanno avuto carattere riservato. Il GISTI (Gruppo di Informazione e di Sostegno ai Lavoratori Stranieri) si è assunto il compito di raccogliarli e diffonderli. Sono stati dati cinque mesi di tempo per presentare le domande di regolarizzazione (da Giugno a Novembre 1997); l'analisi delle domande per tutto l'anno successivo non era ancora finita, ne restavano ancora 10.000 che si prevedeva dovessero essere rigettate.

Il governo ha pubblicato un bilancio ufficiale delle domande: le statistiche parlano di 147.000 domande di regolarizzazione di cui 41.500 hanno dato luogo all'ottenimento di una carta di soggiorno temporanea e 131.000 a una ricevuta in attesa della carta, mentre 39.500 sono state

rigettate. L'80% delle carte di soggiorno ottenute riguarda famiglie che erano presenti in Francia da lungo tempo. Solo il 18% è single; questi ultimi sono i più penalizzati, nonostante abbiano fornito tutti i documenti richiesti. Nel complesso, dunque, circa la metà delle domande è stata rigettata (80-90.000); ciò smentisce chi sosteneva che le frontiere della Francia fossero aperte (la destra stimava in 800.000 gli irregolari presenti in Francia). I 65.000 irregolari rimasti non saranno espulsi in massa perché i costi delle espulsioni sono molto alti e poi è impossibile pensare che in un anno possano essere effettuate 7.000 espulsioni al mese!

La circolare del 1997 ha prodotto due effetti perversi: il primo è stato quello di spingere nella clandestinità migliaia di stranieri che comunque resteranno in Francia e saranno, in più, vittime annunciate dello sfruttamento del lavoro; il secondo è stato quello di proteggere i datori di lavoro nero, che hanno avuto la possibilità di autodenunciarsi senza essere puniti! La regolarizzazione è stata una grande vittoria dei sans-papiers ma non una vittoria sufficiente<sup>10</sup>.

La politica di chiusura portata avanti dal 1974 non ha permesso alla

---

<sup>10</sup> Rodier C., "Francia" in *Immigrazione, diritti e cittadinanza nell'Europa di Maastricht*, seminario tenuto a Roma il 13 Giugno 1998

Francia di governare il fenomeno migratorio, tanto da indurre il governo francese ad ipotizzare soluzioni tali da eliminarne alla fonte i motivi: aiutare i paesi in via di sviluppo in modo tale da creare in loco le opportunità di lavoro di cui hanno bisogno.

Questa proposta è stata sostenuta da Charles Pasqua, quando era Ministro dell'Interno e ripresa da Jacques Godfrain, Ministro della cooperazione durante l'occupazione dei sans-papiers. Oggi, agli albori del 2000, rappresenta un elemento della politica del governo di Lionel Jospin, che ha incaricato Sami Nair, consigliere del gabinetto di Jean-Pierre Chevenement, Ministro dell'Interno, di preparare una relazione su questo argomento.

L'idea è molto buona ma la Francia non sembra fare niente per attuarla, i governi francesi non hanno mai veramente cercato di fare in modo che le loro ex colonie diventassero indipendenti anzi, hanno messo in opera forme più sottili di sfruttamento e dominio. In Senegal, ad esempio, gli investimenti francesi non sono stati fatti nei settori che sarebbe stato necessario promuovere e sviluppare, bensì in quelli già redditizi: l'industria della conserveria del pesce appartiene ai francesi, così come la France Telecom e le EDG-GDF (aziende pubbliche per l'energia elettrica e il gas).

A questo poi, si aggiungono le politiche di aggiustamento strutturale che strangolano questi paesi: si presta loro denaro finalizzato allo sviluppo di un modello simile a quello neoliberista occidentale che, invece di creare risorse da destinare alle politiche di sviluppo, produce debito, sempre più maggiorato dagli interessi da pagare.

La cooperazione economica, comunque, non è un vero modo per controllare i flussi; questi sono determinati, come abbiamo visto, da motivi diversi e raramente sono semplici da analizzare.

Al quadro generale, infatti, vanno aggiunti altri fenomeni quali “**le migrazioni dei disperati**”, che includono coloro che hanno per obiettivo la sopravvivenza più immediata e le **migrazioni di promozione**, di tutt’altro tipo, che riguardano singole persone e non masse. Questi movimenti non minacciano l’Europa, ancora meno la Francia, non hanno legami con la questione migratoria ma richiamano in causa i doveri internazionali di protezione. Ognuno parte mosso dal desiderio di una promozione sociale che può variare da un progetto di studio o di formazione a quello di costruzione di un’attività.

Trattare i due tipi d’immigrazione come se fossero una cosa sola porta a soluzioni inefficaci e ingiuste; è necessario, di conseguenza, sviluppare politiche diverse a seconda del problema.

Un altro aspetto da sottolineare è che la Francia non ha mai smesso di essere presente sulle ex-colonie, di influenzare i dirigenti africani e di suggerire loro le politiche da attuare, sviluppando così una situazione di neocolonialismo, usurpando il nome di “paesi indipendenti”. Anche l’esercito francese è ancora presente: c’è una base militare a Dakar, un’altra in Gabon ... “l’esercito francese non si preoccupa di *eliminare la fonte dei motivi dell’immigrazione* ma è presente per proteggere i reali interessi economici comuni al neocolonialismo francese ed alle borghesie africane”<sup>11</sup>.

Monique Chemillier-Gendreau, membro del collegio dei mediatori per gli Africani sans-papiers di S. Bernard e professoressa di diritto internazionale, nel suo libro “*L’injustifiable. Les politiques françaises de l’immigration*”, si pone la domanda di quale possa essere la giustificazione dell’indurimento delle politiche francesi. “*Rien*” (nessuna), è la risposta, anzi una ce n’è: la malattia della società francese, la xenofobia. I punti chiave del libro dimostrano la veridicità di questa affermazione: i dati reali demografici e statistici disponibili non sono conosciuti dal grande pubblico, anzi spesso sono “gonfiati”. Tutti gli studi degli organismi specializzati

---

<sup>11</sup> Madjiguéne C., “Sans-papiers: i primi insegnamenti” in *Politique* n°2 Ottobre 1996

dall'inizio degli anni Novanta ripetono che i flussi migratori dalla metà degli anni Settanta si sono stabilizzati e sono in diminuzione<sup>12</sup>. Il saldo migratorio, infatti, è stimato nel 1995 a 45.000 persone contro le 50.000 del 1994; se comparato con dati più antichi, la stabilità è ancora più evidente, in quanto la percentuale d'immigrati nella popolazione francese è meno elevata oggi (6,6%) che nel 1931 (7,4%). A conferma di tutto ciò, c'è da segnalare che il rigetto di domande d'asilo si è incrementato, dal 9% dell'inizio degli anni Settanta all'attuale 84%.

L'immigrazione, nonostante i cambiamenti intervenuti nella sua composizione in base alla nazionalità (il 50% del complesso degli immigrati è attualmente di origine europea) non ha, quindi, la dimensione che le si attribuisce, ma c'è un orientamento comune da parte della classe politica a considerarla un pericolo, senza che ne siano dimostrate, però, le ragioni. Come è noto, inoltre, in questo modo si nutre il razzismo e si aggravano i problemi. Anche le previsioni sono state false e aleatorie; l'annuncio di un'invasione di russi dopo la caduta del Muro di Berlino ne è

---

<sup>12</sup> *Rapport de la Direction de la Population et des Migrations*, 1997; Etude de l'INSEE, *INSEE Première*, 1996; Bilan publié par l'INED. *Revue Population*. Juillet 1997; Rapport de l'OCDE sur les migrations internationales, *Système d'observation permanente des migrations*, 1997

solo un esempio. Secondo l'INSEE l'immigrazione è stabile da venti anni, solo il 5% della popolazione è straniera e voler ridurre questa proporzione significherebbe modificare l'identità e l'immagine della Francia.

Un'altra argomentazione a favore del rinvio nei loro paesi degli immigrati scaturisce dalla necessità di proteggere il mercato del lavoro.

Questa protezione è senza dubbio parte integrante delle esigenze di una società democratica ma deve essere sostenuta da cifre, esempi e argomenti che dimostrino come il mercato del lavoro possa essere minacciato dagli stranieri. “Se questa ipotesi non è verificabile non bisogna più considerarla, perché costruire una politica su una paura è irragionevole”<sup>13</sup>. Secondo l'autrice, non ci sono attualmente politiche equilibrate, rispettose dei diritti dell'uomo e dell'interesse reciproco dei popoli. Le leggi Pasqua e Debré si inscrivono in un progetto puramente politico e ideologico, questi governi, ma anche quelli precedenti di sinistra, hanno considerato l'immigrazione il problema centrale della questione sociale, spostando in questo modo la responsabilità del malessere.

---

<sup>13</sup> Chemillier-Gendreau M., *L'injustifiable. Les politiques françaises de l'immigration*, Paris, Bayard Editions, 1998, p. 150

C'è da considerare, infine, che i mezzi giuridici e polizieschi sono inefficaci e sviluppano immigrazione clandestina, essendo frutto di leggi arcaiche, repressive e aggressive.

Mons. Gaillot pone l'accento sul fatto che i sans-papiers si sono mobilitati e organizzati da soli e hanno preso la parola; questo è un grosso avvenimento, addirittura sarà una pietra miliare nella storia francese.

Alla luce di questi avvenimenti, sarà necessario per la Francia rivedere tutta la sua politica d'immigrazione, con il contributo di un dibattito da allargare a tutti gli studi sociali, soprattutto ora che il movimento dei sans-papiers ha perso la sua forza originaria e la classe politica è sempre più sensibile all'opinione pubblica.

### **3.1 Le politiche d'integrazione**

Il 2 Luglio del 1998 sul quotidiano "*Le monde*" appariva questo titolo: "il razzismo: un'eccezione francese". Nell'articolo si pubblicavano dei risultati, parziali e controversi, dell'inchiesta annuale (Rapporto 1997), realizzata dalla Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo e

dal Servizio d'Informazione del governo, sull'atteggiamento dei francesi rispetto al razzismo<sup>14</sup>. Dieci giorni più tardi tutti i media "salutavano la Francia multicolore che integra i suoi immigrati e vince la Coppa del Mondo del calcio".

Qualche mese dopo, sono diffusi dati allarmanti sull'aumento degli immigrati, anche se spesso non correlati da analisi critiche delle fonti

Questa alternanza di opinioni, sostenute a seconda della contingenza storica, dà luogo sostanzialmente a due tesi, una che contrasta l'immigrazione e tende a fare aumentare il razzismo e la xenofobia, l'altra che sottolinea l'ascensione sociale e la naturalizzazione di intere generazioni (tra il 1890 e il 1990 sono stati naturalizzati tre milioni di stranieri) per illustrare il "modello d'integrazione francese", secondo le diverse tendenze.

Dopo aver discusso nei paragrafi precedenti delle politiche di chiusura e dei loro è opportuno ora analizzare quelle d'integrazione.

Le istituzioni francesi si devono confrontare, da più di due secoli, con una società basata sull'immigrazione, il che rappresenta una sfida per

---

<sup>14</sup> Costa-Lascoux J., "L'intégration à la français: une philosophie, des lois", in *Immigration integration*, *op. cit.*

costruire un'unità politica a partire da una grande diversità d'origini. Al contrario di altri paesi, infatti, la Repubblica non ha come “mito fondatore” quello dell'immigrazione come gli Stati Uniti e l'Australia, né tantomeno i francesi sono degli autoctoni relegati in riserve come gli aborigeni; il *creuset français* si è formato nel corso dei secoli attraverso conflitti interni o internazionali, scontri ideologici (a volte sotto forma violenta, altre in maniera dinamica) o proponendo delle riforme.

Una politica d'integrazione, in generale, riposa su più linee di forza: un'interdipendenza stretta tra le componenti della società verso una dinamica di scambio e di solidarietà, la partecipazione di ognuno all'insieme delle attività della società e, infine, dei valori condivisi e degli orientamenti comuni. Questa architettura dell'integrazione si costruisce su cinque pilastri fondamentali:

- 1) lotta contro le discriminazioni;
- 2) politiche compensatrici delle ineguaglianze;
- 3) parità dei diritti;
- 4) partecipazione alla vita della comunità civica;
- 5) accesso alla piena cittadinanza attraverso l'ottenimento della nazionalità.

L'integrazione riguarda, dunque, l'intera società e si riferisce all'interesse generale.

In Francia fino agli anni Sessanta, c'è stato lassismo e tendenza all'assimilazione passiva; solo in seguito sono state utilizzate strategie che hanno cercato di superare l'ideologia dell'assimilazione e di attuare l'integrazione, sviluppandosi attorno "al diritto alla differenza" ma sono state, in ogni caso, frammentarie e territoriali.

La necessità di prendere delle misure in favore degli alloggi, della salute, dell'alfabetizzazione e della formazione professionale per le seconde generazioni si è imposta a partire dagli anni Ottanta.

Tre sono state le direttrici della politica integrazionista del governo Rochard: integrazione attraverso il campo sociale e economico, il campo culturale e il campo politico. Questa politica non si definisce assimilationista in quanto "ognuno deve poter continuare a conservare tranquillamente la propria storia" ma consiste nel garantire a ciascuno l'eguaglianza di diritto e di trattamento; in realtà, non si è in presenza di una politica specifica ma piuttosto di un intervento mirato alla politica dell'ambiente e dell'integrazione attraverso l'istruzione e l'apertura al lavoro.

Al di là di queste contraddizioni, il 2 Agosto del 1989 è approvata la Legge Joxe, sull'ingresso e la permanenza degli stranieri che migliora lo statuto degli stranieri residenti in Francia ma non apporta modifiche sostanziali alle condizioni di entrata; il testo di legge è, infatti, il risultato delle pressioni di un centinaio di associazioni più che un pieno convincimento del governo.

Sfidato una seconda volta con "l'affare del velo" (il caso del velo per le donne musulmane a scuola, autunno 1989), il governo crea un meccanismo di inserimento, attraverso l'istituzione di un comitato permanente interministeriale per esaminare provvedimenti concreti, attraverso la nomina di una commissione di "saggi" e l'annuncio di interventi effettivi per favorire l'integrazione (Dicembre 1989).

La possibilità di ottenere un'abitazione, l'inserimento attraverso l'istruzione e l'occupazione rientrano fra le politiche prioritarie che meritano di essere analizzate più da vicino.

### **3.1.1 Le politiche abitative**

L'alloggio, punto centrale della vita privata, rilevatore sociale a seconda del quartiere in cui si trova, indicatore della sedentarizzazione degli immigrati, determina in parte il rapporto quotidiano con la società, quindi il grado d'inserimento dello straniero.

In questo ambito vi sono stati diversi interventi a seconda della contingenza storica.

Durante gli anni Cinquanta, quando l'immigrazione aveva già un peso considerevole, non vi erano strutture per accogliere i nuovi venuti ma solo i posti lasciati liberi dai lavoratori europei, arrivati tra le due guerre.

Questi ultimi, compiuto il loro percorso d'integrazione, infatti, avevano realizzato una relativa ascesa sociale che li portò a lasciare i vecchi centri urbani e le periferie operaie, per sistemazioni più prestigiose.

Lo Stato, resosi conto dell'insufficienza di tali sistemazioni, crea, nel 1956, la Società nazionale di costruzione per i lavoratori (Sonacotra), società economica a carattere misto (lo Stato ne possiede il 55% del capitale), che costruisce numerosi *foyers*, edifici costituiti da camere di 7/12 metri quadrati, nelle periferie delle città industriali, dapprima destinati ai soli algerini, poi, a tutti gli immigrati.

Questo intervento è stato definito “sistema di alloggio speciale”, dove si combina la logica istituzionale dell’intervento con espedienti spaziali di segregazione concentrativa. Si determina, infatti, “l’espropriazione istituzionale degli utenti”: gli immigrati non hanno più il controllo del loro spazio in quanto esso è gestito da un’istituzione specializzata che diventa l’interlocutrice unica dei poteri locali”<sup>15</sup>. La soggettività degli utenti diventa irrilevante in quanto sono “oggetti” dell’intervento, quindi ispezionabili e ristretti da regolamenti.

Il Fondo d’azione sociale per i lavoratori immigrati e per le loro famiglie (FAS), fondato nel 1957, collabora con la Sonacotra per l’edificazione dei foyers destinati, all’inizio, agli uomini soli che dovevano soggiornare temporaneamente in Francia, poi, ad intere famiglie in modo permanente. Questi sforzi si rivelano insufficienti in quanto si sviluppa un habitat insalubre di bidonvilles; là si concentrano tutte le persone che non hanno i mezzi per trovare un’ altra sistemazione.

Negli anni Settanta si verifica, allora, un processo di delegittimazione del foyer in quanto deteriorato e snaturato dalle sue

---

<sup>15</sup> Barou J., “L’espace immigré ou comment les rendre invisible”, in *Politique aujourd’hui*, n°6, 1984 p 42

originarie funzioni. E' solo negli anni Novanta che si assiste all'attuazione di tentativi per risanare e riqualificare queste strutture. La "dottrina d'insieme", elaborata dalla Commissione governativa (Haut Conseil), indica come elementi portanti:

- 1) funzione stabile e costante dei foyers;
- 2) uso destinato ad adulti attivi isolati, in stato di precarietà, per un periodo transitorio;
- 3) necessità dell'accompagnamento sociale, con lo scopo di contribuire progressivamente all'integrazione degli utenti.

Si aggiunga che il foyer può svolgere il suo ruolo sociale se inserito in un sistema in cui sono assicurate le funzioni di collegamento "con gli anelli a monte e a valle"; in altre parole, questa soluzione di alloggio può mantenere il suo carattere provvisorio solo se rientra in una *filière abitativa* (catena dell'abitazione). In questo modo si darebbe la possibilità ad una persona di spostarsi da un anello all'altro della catena, in funzione dell'evoluzione dei suoi bisogni qualitativi di abitazione, è necessario allora, che esista tra tutti gli anelli una rete di comunicazione organizzata e conosciuta<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfdt, *Le logement des immigrés*, Juin 1990

Si riscontrano, infatti, dei livelli di vita diversi a seconda dell'anzianità del soggiorno; infatti, gli immigrati più "antichi" godono di una sicurezza economica maggiore: il 47% degli italiani sono proprietari contro il 14,5% dei portoghesi e il 5,5% dei marocchini. I portoghesi alloggiano in abitazioni con affitto moderato (corrispondono alle nostre case popolari) (HLM) nel 29% dei casi contro il 74% dei magrebini. Solo col passare del tempo si registrano dei miglioramenti; infatti, la percentuale globale dei proprietari stranieri passa dal 20,9% nel 1982 al 26% nel 1994, data in cui il 56% dei francesi sono proprietari. In ogni caso, le condizioni di vita dei francesi restano superiori a quelle degli stranieri.

Il sovraffollamento delle abitazioni, per esempio, era nel 1982 per i francesi del 12,2% e per gli stranieri del 30,9%. Col passare del tempo, però, il bilancio migliora, in quanto, il sovraffollamento diminuisce regolarmente: nel 1979 un quarto degli stranieri non ha nessun comfort ma, dieci anni più tardi, solo l' 8% si ritrova nella stessa condizione<sup>18</sup>.

Lo scenario attuale vede 700.000 immigrati alloggiati in immobili o in *hotel*, dove, però, sono preda delle vessazioni dei gestori e 120.000 sono accolti nei 660 foyers cosparsi su tutto il territorio francese, soprattutto

---

<sup>18</sup> Schor R., *op. cit.*

nell'Ile-de-France, dove ve ne sono 260.

I foyers sono costruiti rapidamente nelle zone più isolate da associazioni e organismi patronali, da gruppi d'aiuto sociale e soprattutto dalla Sonacotra, che possiede la metà di questi stabilimenti con 700.000 letti. Per non "infastidire" i francesi, infatti, la logica soggiacente era quella di controllare la visibilità fino al limite "dell'occultamento dei destinatari"<sup>19</sup>.

Durante la guerra d'Algeria, inoltre, la polizia, supponendo che in molti di questi gli stranieri sostenessero il Fronte di Liberazione Nazionale (FLN), vi svolgeva una sorveglianza molto stretta. Dal 1975 al 1980 una buona parte dei locatari della Sonacotra, contestando il carattere militare dei regolamenti interni, la desolazione, il comportamento razzista di qualche operatore e l'assenza di sale di preghiera per i mussulmani, intrapresero un lungo sciopero dei pagamenti degli affitti che generò molti processi, arresti ed espulsioni.

Il profilo generale delle persone che vi abitano è costituito da individui spesso disoccupati (per il 33%), con un'età media in continuo aumento.

---

<sup>19</sup> Tosi A., Balducci A., "Politiche abitative, in Granaglia E., *op. cit.* p. 103

Infatti, tra il 1985 e il 1992 le persone con più di 45 anni sono passate dal 35% al 55%; tra essi c'è un numero crescente di pensionati, soprattutto magrebini, che desiderano finire i loro ultimi giorni in Francia.

La Sonacotra e il FAS hanno riorientato la loro politica non concedendo più crediti; i risultati sono stati incerti, dal momento che si sono create molte differenze tra i francesi e gli stranieri, gli anziani e i giovani, gli africani, gli arabi, i neri e gli europei.

Problemi particolari si creano nei grandi complessi. Gli immigrati cominciano a divenire numerosi negli HLM, vi sono le famiglie più minacciate dalle difficoltà economiche e sociali: disoccupazione, piccola delinquenza, droga, alcolismo, demoralizzazione. Contemporaneamente, le strutture cominciano ad invecchiarsi e a necessitare di lavori che non vengono effettuati perché le imprese di gestione lamentano di avere difficoltà a percepire gli affitti; in questo modo si è costituito un paesaggio lugubre di edifici degradati abitati da numerosi nuclei definiti famiglie "con problemi". Le autorità locali, beneficiando di un potere maggiore grazie al decentramento, hanno spesso riunito questo tipo di affittuari nello stesso quartiere. La crisi abitativa non è stata ancora superata e, soprattutto a Parigi, ci sono migliaia di domande per gli HLM in attesa. Il governo è cosciente che gli immigrati si sono installati definitivamente e che l'azione

deve essere sostenuta: la fonte dei problemi non è tanto la differenza etnica quanto l'esclusione sociale, ma per ora non si vedono grandi cambiamenti.

### **3.1.2 Le politiche scolastiche**

Lionel Jospin il 10 Maggio 1990 dichiarava: “La scuola ha una doppia missione: favorire la riuscita scolastica di tutti gli allievi e contribuire a far riconoscere l'appartenenza degli immigrati alla nostra società”; questa può ora essere considerata la dottrina ufficiale francese in materia di scolarizzazione dei bambini degli immigrati<sup>20</sup>.

In una circolare del 16 Luglio del 1984, in merito all'obbligo per i bambini di frequentare la scuola, si legge che *“l'istruzione è obbligatoria per i bambini dei due sessi, francesi e stranieri, dai 6 ai 16 anni. Il titolo di soggiorno dei genitori o responsabili del minore non può essere richiesto al momento dell'iscrizione in una scuola”*. L'uso del francese nell'insegnamento rappresenta il fondamento del sistema educativo, insieme all'accoglienza di tutti i bambini in uno spirito di uguaglianza e di

---

<sup>20</sup> Lorcerie F., “Scolarisation des enfants d'immigrés”, in *Confluences Méditerranée* n°1, Hiver 1995, Edition Maghreb

rispetto per tutte le religioni e ideologie. Questa politica punta, in teoria, ad eliminare le differenze. Questa volontà di eguaglianza, comunque, implica delle strutture e degli obiettivi di formazione quasi impossibili da raggiungere per l'eterogeneità degli allievi.

Nell' anno scolastico 1974-75 gli alunni stranieri rappresentavano il 6,8% degli effettivi, la percentuale aumentò fino al 9% per poi registrare una diminuzione a partire dalla metà degli anni Ottanta a causa della diminuzione dei raggruppamenti familiari.

Le cifre seguenti mostrano che gli allievi stranieri hanno minori risultati rispetto ai francesi pur restando per più tempo nel sistema scolastico. Infatti, tra il 1985 e il 1993 hanno rappresentato in media il 10,4% della popolazione scolastica nelle elementari, ma solo il 7,7% di loro ha raggiunto il primo ciclo secondario e di questi solo il 5,9% il secondo ciclo. Al contrario, nello stesso periodo i giovani stranieri hanno costituito il 17,7% degli allievi nella sezione dell'educazione specializzata.

In generale, quindi si può affermare che i ragazzi di origine straniera possiedono un livello di formazione inferiore alla media nazionale.

Solo i giovani spagnoli frequentano la scuola per un tempo maggiore e ottengono numerosi diplomi perché i loro genitori cercano di ritardare il loro ingresso sul mercato del lavoro.

I ricercatori, però a proposito di scolarizzazione, sostengono un'ipotesi più probabile: i bambini degli immigrati sono nella stessa posizione a scuola dei loro simili francesi, quando questi appartengono alla classe popolare. Sono diversi, invece, a loro parere, i fattori che incidono sulla riuscita scolastica degli immigrati: la dispersione o la concentrazione della popolazione nel quartiere, l'efficacia degli insegnanti, la mobilitazione della famiglia alla riuscita scolastica del figlio (il 20% degli allievi stranieri senza difficoltà dichiarano di essere sempre seguiti, invece, la metà degli alunni in difficoltà dichiara di non essere mai seguita).

Le autorità, poi, credendo che i giovani di origine straniera soffrissero di un'inadeguatezza culturale al sistema scolastico francese, mirarono agli inizi degli anni Settanta alla costituzione di strutture specifiche destinate a ristabilire l'equilibrio, prevedendo un periodo di tempo necessario per la preparazione in modo che essi potessero raggiungere le classi corrispondenti alla loro età con un adeguato livello scolastico.

Dal 1970 quindi, appaiono nelle scuole elementari le classi *d'initiation*, nel 1973 nelle secondarie le classi *d'adaptation*, chiamate più tardi classi *d'accueil*, nelle quali i bambini non francofoni sono messi al livello linguistico corrispondente in un anno.

In questo stesso anno si stipulano una serie di accordi bilaterali col Marocco, l'Italia, la Tunisia, la Spagna e il Portogallo per organizzare l'insegnamento della lingua e cultura d'origine (ELCO); quest'iniziativa ha come scopo quello di preservare l'identità dei giovani migranti per facilitarne l'adattamento nelle scuole francesi ma, in realtà, si inserisce nel quadro più ampio della politica migratoria degli anni Settanta che tende a facilitare il loro ritorno in patria. Questo insegnamento è istituito essenzialmente nel primo grado in accordo con la direttiva comunitaria 77/686 del 6/8/1977.

Un'altra innovazione introdotta negli anni Settanta è il Centro d'Informazione e Formazione per la scolarizzazione dei bambini dei migranti (CEFISEM), impiantato in certe scuole per aiutare gli insegnanti ad affrontare le difficoltà incontrate dai ragazzi stranieri.

Infine, nel 1982 Alain Savary, ministro dell'Educazione nazionale, preoccupato di contribuire a correggere l'ineguaglianza sociale attraverso il rinforzamento selettivo dell'azione educativa nelle zone e nei luoghi sociali dove il tasso d'insuccesso era più elevato, creò le Zone d'educazione prioritarie (ZEP), che saranno rilanciate nel 1990 in corrispondenza della politica della città. Gli istituti si soffermano sulle difficoltà concentrate in certe zone, che i ragazzi incontrano nel loro processo educativo.

Una parte dei risultati ottenuti con la creazione delle strutture specifiche sono oggi contestati. Gli allievi degli ZEP sembrano aver recuperato una frazione del loro ritardo nelle elementari ma non nel ciclo secondario. Le ELCO sono accusate di marginalizzare gli allievi e di utilizzare metodi pedagogici contestabili. Le classi preparatorie avrebbero bisogno di materiale didattico specifico e formazione professionale degli insegnanti, ma gli editori privati non se ne interessano e il governo non vi ha investito molto. Infine, non esiste una gestione amministrativa specifica ma solo una richiesta da parte delle amministrazioni di non attribuire insegnanti inesperti o non volontari. Si constata in generale una dispersione delle soluzioni e l'assenza di un progetto politico complessivo.

La difficoltà nuova che la scuola di oggi è chiamata a fronteggiare è rappresentata dalla distanza culturale. Le ultime correnti migratorie, rispetto a quelle degli anni Sessanta, per lo più intra-europee, sono costituite da gruppi più lontani dalla cultura francese; ne risulta dunque una sfida supplementare che sembra essere stata vinta, poiché le popolazioni più nuove, la cui provenienza è la più lontana dalla Francia, sono ben integrate mediamente dal punto di vista socio-istituzionale anche se "il sistema di valori sociali, giuridici, religiosi degli immigrati recenti è più

lontano rispetto al passato dal sistema di valori tradizionalmente dominante nel nostro paese”<sup>21</sup>.

### **3.2 Gli immigrati e la politica**

Il dibattito sul diritto di voto degli stranieri extracomunitari si è riaperto in Francia ma ancora una volta rivela la persistenza dei conformismi e, soprattutto, l’aporia nella quale la questione della democrazia rimane intrappolata.

L’idea di democrazia elaborata in Francia, ma non solo, ha vincolato i diritti politici alla nazionalità: bisogna in primo luogo avere la nazionalità o acquisirla, solo allora vengono riconosciuti i diritti politici, fra i quali quello di prendere parte alle consultazioni elettorali.

Associazioni come France –Plus invitano gli stranieri a fare richiesta per la loro naturalizzazione, esortano i giovani, divenuti francesi automaticamente, a utilizzare i loro diritti, in particolare la facoltà di votare. Arezki Dahmani, presidente di quest’associazione, afferma che gli

---

<sup>21</sup> Prunet J., "L' education interculturelle des enfants de migrants" in *Rapport national à la Commission des Communautés européennes* Paris, 1992 p.85

immigrati possano mostrare la loro adesione alla nazione e ai suoi valori, solo uscendo dalla marginalità politica.

Dibattuta fin dagli anni Ottanta, questa questione rimane tuttora irrisolta. Solo pochi paesi guida quali i Paesi Bassi, l'Irlanda, la Danimarca e la Svezia hanno superato la linea sacralizzata che separa chi possiede la nazionalità dagli altri, ammettendo il diritto di voto degli stranieri nelle elezioni locali.

Con il Trattato di Maastricht del 7 Febbraio del 1992 i paesi membri dell'Unione si sono impegnati ad ammettere alle elezioni locali gli stranieri appartenenti alla comunità (art. 8 B del Titolo II). In Francia la risoluzione adottata ha limitato accuratamente la portata della riforma allo scopo di impedirne qualsiasi estensione ad altre categorie di stranieri (Revisione costituzionale del 25 Giugno del 1992, nuovo art. 88.3 della Costituzione)<sup>22</sup>.

L'interesse per la politica e l'eventuale partecipazione è legato all'anzianità del soggiorno. Gli immigrati arrivati da più tempo familiarizzano progressivamente col sistema francese, con i suoi codici e i suoi valori, con le organizzazioni rappresentative. Un dato interessante è

---

<sup>22</sup> Chemillier-Gendreau M., "Gli stranieri e il diritto di voto", in *Le Monde Diplomatique*, del Gennaio 2000

risultato da un'inchiesta fatta dal 1987 al 1989, laddove il 63,7% degli intervistati si è dimostrato interessato più alla vita politica francese che agli affari internazionali o a quelli del paese d'origine<sup>23</sup>.

La presa di posizione anti-stranieri del Fronte Nazionale ha accelerato, poi, la volontà di risposta degli stranieri. Fin dagli anni Settanta e, in particolare negli Ottanta, vi furono numerosi scioperi della fame, tra cui quello del 1983 che colpì l'industria automobilistica. Questi uomini avevano appreso i loro diritti e, senza attendere il sindacato, reagirono alle minacce che pesavano sul loro lavoro.

L'entrata degli immigrati in politica fu favorita anche dal potere pubblico, in particolare dalla Legge del 1981, che concedeva la libertà d'associazione agli stranieri e dalla promessa del diritto di voto fatta da François Mitterand nello stesso periodo. Da allora si sono costituite molte associazioni, dai movimenti di quartiere ai collettivi nazionali e internazionali che creando processi politici informali, hanno contribuito localmente a ridefinire un nuovo campo politico, con nuovi attori e, soprattutto, hanno rappresentato un potente strumento d'inserimento locale.

---

<sup>23</sup> Withol de Wenden C., Leveau R., "Mode d'insertion des populations de culture islamique dans le système politique", in *Migrations Etudes*, Settembre 1991

## Conclusioni

La “France immigrée” come l’ha definita Vincent Viet, è un paese che si confronta col suo passato coloniale. L’evoluzione qualitativa della popolazione straniera rivela, in effetti, l’estrema vitalità dei legami della Francia col suo impero coloniale.

L’esistenza di importanti comunità straniere, frutto di questo passato coloniale, rileva l’ambivalenza di un ideale repubblicano i cui valori si sono fissati alla fine del XIX secolo. Da questo ideale derivano due correnti profondamente diverse: la prima si fonda sulla convinzione che la nazione deve essere improntata sul concetto del “vivere insieme”, principio figlio della Rivoluzione; la seconda, invece, si basa sulla giustificazione dell’impresa coloniale in nome di un ideale civilizzatore, che riposa su un sentimento patriottico di superiorità culturale, militare ed economica.

Questa ambivalenza è sfociata in due atteggiamenti opposti, maturati in periodi diversi ma contenenti entrambi degli aspetti negativi: **l’apertura delle frontiere**, non supportata però da una reale politica d’integrazione ma lasciata al libero flusso spontaneo; **la chiusura delle frontiere** con il conseguente sviluppo di effetti perversi quali la clandestinità e l’espulsione dei rifugiati.

Oggi è auspicabile che dopo gli insuccessi delle politiche praticate finora, si cercherà di mettere in pratica non solo politiche d'accoglienza ma anche programmi d'inserimento e d'assimilazione, non dimenticando che la Francia è un paese "particolare", costituito sull'accoglienza e sul *mélange*.

## **Cap. IV Un paese di nuova immigrazione: l'Italia**

### **4.1 La trasformazione dell'Italia: da paese d'emigrazione a paese d'immigrazione**

L'Italia è stata, per circa un secolo, uno dei maggiori paesi d'emigrazione ed è solo durante la seconda metà degli anni Settanta che il paese ha iniziato ad essere meta di flussi d'immigrazione dal Terzo Mondo e dall'Europa Orientale, non tanto per un esaurimento del ruolo di paese d'emigrazione ma per una trasformazione delle funzioni, delle caratteristiche e della dimensione della nostra emigrazione.

Il fenomeno migratorio si è adeguato, infatti, a partire dal secondo dopo guerra, alle modifiche strutturali che hanno trasformato la società italiana.

#### **4.1.1 Paese d'emigrazione**

L'unica fonte statistica in grado di dare una visione complessiva e di lungo periodo dell'emigrazione italiana è rappresentata dai dati sugli

espatriati e sui rimpatriati: la prima rilevazione avviata nel 1876, la seconda nel 1921.

Queste statistiche presentano una quantificazione di larga massima ma sono uno strumento conoscitivo di grande utilità. Il volume totale della nostra emigrazione dal 1876 è stato superiore ai 26 milioni d'espatri, cui ha corrisposto un flusso di ritorno di poco inferiore ai 9 milioni d'unità dal 1905 al 1981<sup>1</sup>. L'esame di questi dati permette di individuare diverse fasi nella storia dell'emigrazione italiana.

La prima, che risale al 1876 e si conclude all'inizio del Novecento, è caratterizzata dalla crescita del fenomeno, che, infatti, si incrementa dai 100 mila espatriati per anno a oltre 300 mila. In questo periodo, la corrente migratoria si dirige verso la Francia e la Svizzera e le regioni più interessate sono quelle settentrionali. Dall'inizio del secolo allo scoppio della Prima Guerra Mondiale, si apre il momento del massimo sviluppo del fenomeno: in media si ebbero più di 60 mila espatri l'anno con un picco di 873 mila nel 1913. Il flusso transoceanico rappresentò una quota di circa il 60% del totale, con gli Stati Uniti che da soli assorbito più di 3 milioni d'emigranti italiani.

---

<sup>1</sup> Birindelli A.M., "Dalle grandi emigrazioni di massa all'arrivo dei lavoratori stranieri: un secolo d'esperienza migratoria in Italia", *Materiali di studi e ricerche*, 5, Roma, 1984

Le mete principali dell'emigrazione continentale, invece, furono ancora la Francia e la Svizzera con l'aggiunta della Germania. In questo periodo anche la componente meridionale aumentò fino a costituire poco meno della metà del flusso in uscita. Gli eventi bellici legati alla Prima Guerra Mondiale e la piena attuazione della politica antimigratoria del governo fascista, applicata gradualmente dal 1924 e totalmente a partire dal 1928, determinarono una grande contrazione dell'emigrazione. Gli effetti di questa politica, sommati a quelli della grande crisi economica del 1929, determinarono una forte diminuzione della possibilità di trovare un lavoro.

Dopo il secondo conflitto mondiale, l'emigrazione riprese con grande vigore, tanto che, tra il 1945 e il 1965 la quota italiana arrivò a rappresentare in molti paesi europei la quota più cospicua dell'immigrazione. Nel territorio nazionale si registrò una progressiva meridionalizzazione dei flussi d'emigrazione, effetto della riduzione delle partenze dalle altre tradizionali aree d'esodo dell'Italia, quale quella nordorientale. In questo periodo è preponderante il movimento di uomini soli, appartenenti alle fasce d'età giovanili o centrali (16÷45 anni) che emigrano senza alcuna prospettiva d'integrazione stabile nei paesi di destinazione ma "con l'obiettivo di guadagnare il massimo nel minor

tempo possibile, onde ricongiungersi presto con la propria famiglia per lo più nel paese di partenza”<sup>2</sup>. Il 90% degli emigranti, inoltre, era analfabeta e al loro arrivo alle frontiere erano subito individuati in quanto, portavano con sé il famigerato e umiliante “passaporto rosso” che li inquadrava nella categoria di manovalanza per lavori umili.

Dal 1946 il governo italiano individua nell’emigrazione un rimedio importante al problema della disoccupazione ed un modo per smorzare le tensioni sociali del paese; da ciò, ne deriva un intenso impegno per cercare di stipulare accordi bilaterali con i paesi interessati a ricevere manodopera italiana e per tutelare i connazionali durante il viaggio e la permanenza all’estero.

Francia e Belgio nel periodo 1946-57, raccolgono il 46% degli emigranti. In Francia trovano lavoro per lo più nel settore dell’edilizia, in agricoltura e in quello metallurgico, per svolgere mansioni rifiutate dalla manodopera locale perché giudicate faticose, meno remunerative o pericolose. In Belgio, invece, 50.000 italiani sono impiegati nelle miniere di carbone in base ad un accordo stipulato il 23 Giugno del 1946, secondo

---

<sup>2</sup> Ascoli U., *Movimenti migratori in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1979 pag.65

cui per ogni italiano che fosse andato a lavorare nelle miniere si sarebbero ottenuti 24 quintali di carbone<sup>3</sup>.

Il fenomeno che maggiormente sconvolge il nostro paese, in questo dopoguerra, è rappresentato dalle migrazioni interne che, a partire dagli anni Cinquanta avvengono parallelamente al deflusso verso l'estero: tra il 1955 e il 1970 25 milioni d'italiani si spostano sul territorio. Circa 20 milioni di questi spostamenti sono di breve raggio, cioè tra comuni e province di una stessa regione mentre la parte rimanente riguarda movimenti tra regione e regione. Le correnti migratorie interne seguono molteplici percorsi: le direzioni principali sono quelle che vanno dalla montagna alle coste e dalla pianura e dai piccoli centri alle grandi città, mentre su scala nazionale i maggiori spostamenti avvengono tra le regioni dell'est (dal Veneto in particolare) e quelle dell'ovest e in tempi di poco successivi tra il meridione e il settentrione d'Italia. Tra il 1950 e il 1970 il Mezzogiorno ha un saldo migratorio negativo di oltre due milioni d'abitanti. Quest'imponente processo di redistribuzione geografica non ha riscontri in nessun altro paese europeo; è determinato dalla crescita delle opportunità di lavoro innescata dallo sviluppo economico concentrato nella

---

<sup>3</sup> Gonzato F., "Fino al 2001...e ritorno", in *Libro Agenda*, 1997 ( [www.cronologia.it](http://www.cronologia.it))

parte nordoccidentale del paese, il cosiddetto “triangolo industriale”, compreso tra i poli di Milano, Torino e Genova. Alla domanda d’occupazione delle aree settentrionali, dove, tra l’altro, il tasso d’incremento naturale della popolazione è assai basso, corrisponde la presenza di una forte disoccupazione soprattutto al sud e, in particolare, tra i lavoratori agricoli. Si tratta di un dato strutturale che connota nel lungo periodo la storia socio-economica italiana. A differenza di quanto avviene per gli espatri verso gli stati europei, le migrazioni interne comportano un distacco definitivo dalle zone nate. L’emigrazione concorre all’innalzamento del livello di vita della comunità d’origine, da cui derivano profonde trasformazioni degli usi e dei costumi che avvicinano il meridione alla società consumistica delle città industriali del nord <sup>4</sup>. In questo senso la modernizzazione non è accompagnata da sviluppo, dal momento che gli effetti delle rimesse sulla crescita produttiva del mezzogiorno sono del tutto inesistenti. E’, infatti, possibile dire “modernizzazione perché migliorano le condizioni dei livelli di reddito [...] ma non sviluppo perché non si realizza nessun’innovazione o razionalizzazione dell’apparato produttivo che inneschi un processo

---

<sup>4</sup> Tonizzi E., *Le grandi correnti migratorie del 900*, Torino, Paravia Scriptorum, 1999

endogeno d'accumulazione ed apra, prima o poi, la prospettiva di competere con i sistemi più avanzati”<sup>5</sup>.

Altri costi che la collettività meridionale paga all'emigrazione sono lo spopolamento e una progressiva femminilizzazione e senilizzazione della popolazione. Le migrazioni stravolgono anche la fisionomia delle aree d'arrivo. Le città si gonfiano d'abitanti senza un minimo di programmazione urbanistica che risponda alle nuove esigenze.

Con gli anni Settanta la mobilità geografica interna si affievolisce e si chiude l'ultima fase dell'emigrazione di massa verso l'estero. Esito di questo lungo periodo è la formazione di una vasta comunità italiana residente fuori dai confini nazionali che ammonta a circa 4,4 milioni di persone distribuite per il 35,3% in Europa, il 10,9% in Nord America, il 49,7% in America latina, il 2,1% in Oceania e l'1,6% in Africa<sup>6</sup>.

Con gli anni Ottanta, il ruolo dell'Italia nel sistema delle migrazioni internazionali muta radicalmente, il paese diventa meta di flussi d'immigrazione provenienti dal terzo mondo e dall'Europa orientale. I temi e i problemi posti dall'immigrazione si sostituiscono a quelli relativi

---

<sup>5</sup> Reyneri E. *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1996 pag.72

<sup>6</sup> Bonifazi C., *L'immigrazione straniera in Italia*, op. cit.

all'emigrazione anche se ancora oggi gli emigrati italiani sono 3 o 4 volte più numerosi degli immigrati stranieri nel nostro paese.

#### **4.1.2 Paese d'immigrazione**

Il “presente” dell'immigrazione straniera in Italia comincia dagli anni Settanta quando il saldo migratorio diventa positivo, segnando una storica inversione di tendenza. Il paese nel suo complesso tarda a comprendere la natura strutturale e il carattere di lungo periodo del processo in atto.

Lo sviluppo della breve storia dell'immigrazione italiana è legata ad eventi particolari che hanno suscitato l'interesse dell'opinione pubblica e hanno sollevato i problemi degli immigrati: basti pensare, all'assassinio dell'immigrato e rifugiato politico Jerry Masslo nel 1989 a Villa Literno che fece accelerare l'approvazione della nuova legge sull'immigrazione (L. Martelli 1990) e gli arrivi di massa degli albanesi del 1991.

Non è la prima volta, però, che importanti flussi d'immigrazione si rivolgono verso il nostro paese; anzi, la predisposizione, dovuta ad una

posizione geografica simile ad un ponte allungato che mette in comunicazione l’Africa col centro Europa, a recepire apporti disparati di comunità straniere è da considerarsi un dato costitutivo del territorio italiano. Allo stesso modo, in particolare grazie alle cosiddette “vie del mare” (l’Italia ha frontiere molto estese, circa 10.000 Km di cui 8.000 marittime) diventa uno snodo cruciale per i movimenti migratori provenienti dall’area orientale.

Negli ultimi secoli del medioevo, quando le città italiane rappresentavano uno dei complessi più vitali della struttura economica europea, essa era già al centro di un fitto reticolo di scambi di popolazione.

La Sicilia, ad esempio, si configura come regione d’immigrazione sin dall’Ottocento attirando diverse tipologie, dagli schiavi africani utilizzati fino al Cinquecento, alle colonie greco-albanesi e ad una minoranza proveniente dalla Spagna; Venezia mette in atto una vera e propria politica d’immigrazione di manodopera non qualificata slava ed albanese, e infine, Roma, capitale del cristianesimo, accoglie proprio per la sua funzione religiosa numerose collettività straniere <sup>7</sup>. A partire dall’età moderna che segna la decadenza dell’economia urbana italiana, le correnti

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

d'immigrazione hanno cominciato ad affievolirsi mentre l'emigrazione è andata crescendo. Solo con l'età postindustriale, l'Italia è diventata l'Eldorado per i poveri provenienti dal sud del mondo e più recentemente dall'est europeo.

Si tratta di un'immigrazione che per molti versi presenta aspetti del tutto originali e che è difficile far corrispondere alla tradizionale immigrazione europea degli anni Cinquanta e Sessanta. Rispetto a questa, infatti, l'immigrazione attuale vede meno netta la corrispondenza tra paese d'arrivo e particolari gruppi etnici, più articolata la composizione per sesso ed età, per livelli d'istruzione e, in particolare, profondamente cambiate le categorie del tempo e dello spazio.

Mentre la tradizionale emigrazione intraeuropea andava di pari passo con lo sviluppo del processo d'industrializzazione, la nuova immigrazione ha luogo in una fase di deindustrializzazione e terziarizzazione dell'economia e in un contesto d'estensione della fascia secondaria del mercato del lavoro e dell'economia informale. E' in quest'area occupazionale che trovano prevalente collocazione gli immigrati, oggi presenti anche e soprattutto nei paesi di nuova immigrazione.

A questo cambiamento degli spazi dell'immigrazione e dell'emigrazione, giacché il numero dei paesi di provenienza degli emigrati

si è esteso enormemente riguardando quasi tutti i paesi dell’Africa, dell’Asia e dell’America Latina, corrisponde, è stato detto, una trasformazione dei tempi.

In passato, il radicamento di un determinato flusso scandiva per tempi e per fasi successive una progressiva tendenza alla stabilizzazione e all’evoluzione delle condizioni di vita e di lavoro della stessa comunità.

Oggi, invece, ha luogo un processo in cui è evidenziabile un’accelerazione e una modifica di questi momenti. I tempi sono meno dilatati e non vi è più una precisa successione degli stadi.

Quest’accelerazione dei flussi produce degli effetti negativi: da una parte, aumentano le quote di clandestinità, dall’altra, insorgono dei conflitti che le politiche sociali difficilmente possono controllare, date le proporzioni e lo stadio d’avanzamento del fenomeno<sup>8</sup>. Negli ultimi anni è aumentato il peso relativo della componente irregolare non solo per effetto dei nuovi ingressi ma anche perché le vicende della politica migratoria italiana hanno spinto alcuni immigrati, già regolari, in una nuova condizione d’irregolarità.

---

<sup>8</sup> Calvanese F., “Spazi e tempi delle nuove migrazioni: l’Italia, l’Europa, i paesi extraeuropei”, in Mottura G. a cura di, *L’arcipelago Immigrazione*, *op. cit.*

Dopo aver delineato il “quadro storico” dell’evoluzione del fenomeno migratorio, si può focalizzare l’attenzione sulle caratteristiche che l’immigrazione italiana ha assunto in questi anni.

## **4.2 Peculiarità del flusso migratorio italiano**

L’immigrazione straniera, cominciata relativamente tardi, non ha ancora raggiunto in quantità le dimensioni di quelle di altri paesi; infatti, secondo i dati del 1998, mentre la Germania registrava il 39,6% di stranieri sulla popolazione totale, la Francia il 19,9% e il Regno Unito il 10%, l’Italia ne contava solo l’1%<sup>9</sup>.

La presenza degli stranieri è, comunque, raddoppiata negli ultimi anni, tanto che è ormai visibile in tutte le città grandi e medie; poco meno della metà gravita attorno a tre maggiori città: Milano, Roma e Napoli ma si può affermare che ormai gli stranieri siano presenti in tutta la penisola.

Le persone con regolare permesso di soggiorno, dopo le due sanatorie del 1987 e del 1990, erano quasi 800.000 ma l’afflusso è

---

<sup>9</sup> Caritas di Roma, *Dossier statistico 98*, Roma, Anterem, 1998

continuato a ritmo accelerato anche dopo le scadenze previste, riproponendo il problema dell'irregolarità in forma addirittura aggravata.

Al rapido e continuo aumento dei flussi si è accompagnato un significativo cambiamento qualitativo, cominciato dalla metà degli anni Ottanta, periodo in cui si sono verificate problematiche di difficile soluzione quali: un incremento più che proporzionale delle **immigrazioni socialmente e culturalmente più lontane** come quelle provenienti dal Maghreb, dall'Africa sub-sahariana e dal Pakistan; una **crescente difficoltà del mercato del lavoro** ad assorbire i flussi, col conseguente aumento della disoccupazione e delle attività irregolari e precarie; **l'esplosione dell'emergenza casa**, con la trasformazione in dormitori sovraffollati delle pensioni economiche di alcuni quartieri e la costruzione da parte dei Comuni di "centri di prima accoglienza" che hanno concorso a ghettizzare gli immigrati e a suscitare reazioni xenofobe fra la popolazione della zona; un **aumento dei legami tra la malavita organizzata e gli immigrati**, soprattutto per quanto concerne lo spaccio di droga al minuto, diventato monopolio di alcuni gruppi (per esempio degli slavi) e, infine, **l'aumento fra gli immigrati di alcune forme di marginalità sociale** come la prostituzione femminile (sudamericane e africane) e maschile (maghrebini e asiatici) mascherata a volte in attività del terziario più improduttivo come

fotomodella, massaggiatrice, ballerina, nonché quella di strada, ormai prevalente, dei travestiti e dei transessuali (*viados* del Brasile)<sup>10</sup>. La precarietà delle strutture di accoglimento ha reso oltremodo visibile il fenomeno dell'immigrazione in quanto la percezione degli immigrati è in diretta proporzione con la mancata soluzione dei problemi che li riguardano.

Questo aspetto, spesso trascurato, ha portato alla diffusione della convinzione che il fenomeno abbia una portata di gran lunga superiore a quella effettiva e di concetti come “valori soglia”, relativi alla sopportabilità sociale del fenomeno dell'immigrazione, del tutto fuorvianti sul piano scientifico. L'intolleranza, infatti, nelle sue diverse modalità di espressione, deriva dall'interazione di numerose variabili qualitative legate ad una serie di condizioni sociali, economiche, politiche e ambientali del territorio e di quanti, nativi e immigrati, lo abitano. Del resto, non si spiegherebbe altrimenti perché gli esempi di integrazione riuscita o di integrazione fallita, rimandino ad una realtà sociale di tolleranza, dove l'incidenza della popolazione immigrata su quella locale è alta e d'intolleranza, al contrario, dove, tale incidenza è bassa. Il Lussemburgo,

---

<sup>10</sup> Melotti U., “La sfida dell'immigrazione: aspetti generali e problemi specifici del caso italiano” in *Minoranze etniche ed immigrazione*, op. cit.

ad esempio, ha il 32% di immigrati in un territorio molto ristretto e non registra particolari sentimenti xenofobi, al contrario, se in un quartiere di Verona si raggiunge, magari, il 3,5%, si parla di cittadinanza esasperata <sup>11</sup>.

In Italia sono presenti immigrati provenienti da circa venti nazioni diverse. Alcune città non riescono ad assorbire quest'impatto e manifestano preoccupanti forme di rifiuto che tendono a coinvolgere indistintamente tutti gli immigrati, compresi quelli che vivono onestamente e danno un contributo importante alla società italiana. Per questo è oggi più che mai necessario distinguere accuratamente, all'interno del pianeta immigrazione, le varie e articolate realtà che lo costituiscono.

E', infatti, possibile individuare diversi tipi d'immigrazione che differiscono per le caratteristiche personali quali il sesso, l'età e il grado d'istruzione, le motivazioni (economiche, politiche, culturali), il progetto migratorio (a breve, a medio e a lungo termine), la prevalente condizione giuridica (regolare o irregolare). Un'aggregazione puramente geografica non avrebbe molto senso, giacché si finirebbe per mettere insieme comunità con pratiche migratorie profondamente diverse fra loro.

---

<sup>11</sup> Melegari C., "Il concetto di tolleranza e la sua problematicità" in *Le ragioni della tolleranza* Convegno organizzato dai Lions Clubs di Verona il 25/03/2000

Nei primi anni Novanta gli immigrati provenienti dalle regioni del Mediterraneo rappresentavano, da soli, poco meno della metà dell'insieme degli immigrati presenti nel nostro Paese. Si può dire, dunque, che la nostra immigrazione era in primo luogo **mediterranea** e, poi, **islamica**. La rilevanza della presenza islamica era accentuata dal fatto che il gruppo etnico-nazionale che occupava il secondo posto nella scala delle presenze era rappresentato dai **senegalesi**, che sono perlopiù mussulmani, occupati nell'ambulato e con il più alto grado di mobilità. Tra gli immigrati provenienti, invece, dai paesi mediterranei, il gruppo principale e più esteso era quello dei **marocchini**, collocati in ogni regione italiana e molto visibili in quanto venditori ambulanti (per i quali si coniò l' espressione 'vu cumprà!'), costituito prevalentemente da uomini delle età più varie, per la maggior parte non regolarizzati a causa del carattere stagionale o sommerso del lavoro che svolgono. L'ultimo gruppo rappresentativo di quest'area è costituito dai **tunisini**, addensati in aree della Sicilia nordoccidentale, presenti in agricoltura non solo come lavoratori stagionali ma anche come lavoratori fissi <sup>12</sup>. A questo polo se ne aggiungeva uno profondamente diverso, sia per provenienza che per collocazione professionale: quello dei

---

<sup>12</sup> Mottura G., Pugliese E., "L'immigrazione nelle diverse Italie" in *Arcipelago immigrazione* a cura di Mottura G., Roma, Ediesse, 1992

**lavoratori domestici**, altamente stabile e precisamente localizzato, a prevalente composizione femminile, proveniente da un'area molto vasta e tendenzialmente di religione cristiana. Questo secondo gruppo aprì una fase nuova dei movimenti migratori in quanto non si trattava più di maschi adulti, celibi, impiegati nel settore industriale ma di giovani donne, con a volte un elevato livello d'istruzione, provenienti da paesi molto lontani e poco esigenti nei confronti delle istituzioni perché vivevano coi datori di lavoro. Tra questi due poli troviamo **l'immigrazione pakistana**, impiegata in attività di servizio, quella **egiziana** presente nella ristorazione, quella dello **Sri Lanka** costituita da singalesi e tamil impiegata nel lavoro domestico con un' alta componente di donne per i primi e, invece, con una prevalenza maschile per i secondi.

Un ulteriore polo eccentrico è rappresentato dalla **comunità cinese**, una delle più antiche sul nostro territorio. Il “nucleo storico” (arrivato tra le due guerre) ha dato vita a Milano, nel cuore del vecchio quartiere Sempione, alla prima piccola *chinatown italiana*. Quest'immigrazione dà vita in alcune città, in particolare a Milano, a vere e proprie “comunità incapsulate”, trasferendo nel Paese anche i loro costumi, il loro modo di lavorare e le loro forti tradizioni familiari. Questi aspetti caratterizzano la loro propensione produttiva fino a una totale sovrapposizione tra nucleo

familiare e nucleo di tipo aziendale. La riuscita del progetto migratorio dipende dalla riuscita della azienda familiare: maggiori sono, infatti, i risultati economici, maggiori sono le possibilità di ricongiungimento con la “famiglia allargata”.

Attualmente, gli sbocchi si sono molto diversificati; è sempre più frequente cercare di abbandonare il lavoro ambulante e quello domestico a tempo pieno pur restando sempre collocati nel settore secondario e terziario del mercato del lavoro <sup>13</sup>.

L'Italia, dopo la Germania, la Francia e la Gran Bretagna, rafforza la sua posizione come quarto paese dell'Unione Europea per la consistenza numerica degli immigrati presenti sul proprio territorio che, ad ogni modo, rimane ampiamente al di sotto di quella di altri paesi, sia come numero complessivo sia come incidenza sulla popolazione residente.

Gli stranieri regolarmente soggiornanti al 1° Gennaio 2000 sono circa un milione e mezzo, aumentati rispetto al 31 Dicembre 1998 del 19,2%, con un'incidenza media sulla popolazione residente del 2,5%.

Questo aumento è intervenuto in forza dei nuovi permessi di soggiorno rilasciati, sia ai cittadini stranieri entrati per la prima volta in

---

<sup>13</sup> *Ibidem*

Italia, sia a un certo numero di immigrati che si erano prenotati per la regolarizzazione entro il 15 Dicembre 1998 e, ultimato l'esame delle loro richieste, hanno potuto ricevere l'autorizzazione al soggiorno. A livello territoriale si riscontra che il Nord ha assorbito più della metà dei 240.000 nuovi titolari di permesso di soggiorno. L'aumento è stato del 18% per il Nord, del 19% per il Centro e per le Isole, del 22% per il sud<sup>14</sup>.

All'inizio del 2000 risultano potenziati gli indici di stabilizzazione: quasi un terzo degli immigrati è residente da più di 5 anni, i permessi di soggiorno per motivi stabili (lavoro e famiglia) sono più di quattro quinti del totale, i ricongiungimenti familiari sono una delle principali vie di ingresso, vi è la tendenza all'equilibrio tra i sessi (è finita la prevalenza dei giovani maschi soli), aumentano i matrimoni misti, aumentano le acquisizioni della cittadinanza, e, infine, aumenta il numero dei minori.

Emergono, inoltre, alcune caratteristiche: l'immigrazione tende sempre più a non essere comunitaria (9 su 10 provengono da altri paesi); infatti, gli immigrati extracomunitari sul totale degli stranieri erano il 60% negli anni Settanta, il 70% negli Ottanta e oltre l'80% nel Novanta: l'Italia insieme all'Austria ha la più alta percentuale di immigrati che non

---

<sup>14</sup> Caritas Diocesana di Roma, "La dimensione quantitativa", in *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*, *op. cit.*

provengono dall'Unione Europea. In tutte le regioni è presente un multiculturalismo religioso, infatti, secondo l'ultima rilevazione della Fondazione Migrantes\Caritas Roma, che si riferisce all'inizio del 2000, i cristiani sono quasi la metà, i musulmani più di un terzo e i seguaci di religioni orientali quasi 100.000.

Si tratta di un caleidoscopio di presenze, in cui sono rappresentati gruppi nazionali consistenti provenienti da varie parti del mondo; i primi quattro gruppi, infatti, vengono da quattro direttrici diverse: Marocco, Albania, Filippine e Usa<sup>15</sup>.

In Italia più del 40% del complesso degli immigrati risulta originario di due aree geograficamente diverse: i paesi del nord Africa e quelli dell'Est Europeo.

Il Nord Africa è sicuramente una delle aree più coinvolte nei movimenti migratori degli ultimi decenni, non solo per la posizione geografica ma soprattutto per le proprie vicende storiche degli ultimi 150 anni e per il carente sviluppo interno. L'eredità del colonialismo è difficile da gestire, visto che tutti i paesi che ne sono stati coinvolti non sono riusciti a recuperare il ritardo accumulato durante gli anni dell'occupazione. Il

---

<sup>15</sup> *Ibidem*

Marocco è il paese con la comunità di immigrati più consistente in Italia.

Sull'economia marocchina il passaggio al libero scambio ha prodotto una diminuzione delle risorse fiscali con l'abolizione dei diritti di dogana e il peggioramento del deficit con l'estero a seguito dell'aumento delle importazioni. La contromisura che ne è scaturita è stata l'inasprimento della pressione fiscale e la svalutazione della moneta.

A medio termine il libero scambio non influisce che modestamente sull'aumento dei redditi; nei paesi meno sviluppati si tende a specializzarsi nell'agricoltura sotto lo stimolo dell'incremento dei guadagni nell'esportazione. Il libero scambio da solo non è sufficiente a fermare l'emigrazione, anche perché non produce un avvicinamento tra i salari locali e quelli dei paesi d'arrivo<sup>16</sup>.

I paesi dell'Est hanno fatto registrare l'incremento più alto (30%); ogni due nuovi venuti, uno proviene dall'Est europeo, con un aumento doppio rispetto al Nord Africa e triplo rispetto all'Estremo Oriente, mentre l'immigrazione dall'Unione Europea e dagli altri paesi a sviluppo avanzato, come già sottolineato, cresce molto lentamente.

Infine, per concludere quest'exkursus sulle tendenze più recenti

---

<sup>16</sup> Caritas di Roma, *Immigrazione, Dossier Statistico op. cit.*

dell'immigrazione nel nostro Paese, è significativo evidenziare un dato riportato sulle anticipazioni del Dossier statistico 2000, elaborato dalla Caritas di Roma, relativo al legame tra immigrazione e delinquenza.

Contrariamente a quanto si creda, non sussiste “un'emergenza criminalità” legata all'immigrazione, le conoscenze attuali sulla devianza tra gli immigrati sono ancora troppo scarse e frammentarie per arrivare a simili conclusioni. In primo luogo, bisogna sottolineare che le categorie che vengono utilizzate in materia sono usate in modo strumentale o comunque senza le dovute specificazioni; le statistiche ufficiali sulla criminalità in Italia, infatti, riguardano l'intera presenza straniera (immigrati e stranieri) determinando una sovrarappresentazione degli immigrati nei soggetti interessati da denunce, arresti e condanne, inoltre, le due fonti a cui si fa riferimento (il Ministero dell'Interno e il Ministero di Grazia e Giustizia) adottano una definizione diversa di “comportamento deviante” vi è, quindi una quantificazione discordante. Il primo conteggia sia i *reati d'immigrazione*, tutti gli eventi che costituiscono infrazione alle norme che regolano lo status di immigrato, sia qualsiasi comportamento per il quale ha avuto inizio l'azione penale. Il Ministero di Grazia e Giustizia, invece, restringe la definizione al secondo aspetto in quanto, come asserisce Marselli, “lo svolgimento di un procedimento penale costituisce

l'occasione più opportuna per accertare se un reato è stato commesso, le modalità con cui è stato realizzato e la condizione sociale e professionale delle persone interessate”<sup>17</sup>. Infine, per ottenere una corretta lettura, i dati andrebbero disaggregati e per eventuali confronti andrebbero scelti gruppi omogenei per evitare fattori distorcenti.

Il dibattito sugli aspetti devianti dell'immigrazione presenta due temi ricorrenti: che l'aumento della criminalità, conosciuto negli ultimi trent'anni, sia dovuto agli immigrati e che il confronto tra i tassi di criminalità degli immigrati con quelli italiani dimostra una maggiore propensione a delinquere dei primi.

Per quanto riguarda la prima argomentazione, considerando i dati elaborati da Mattia Vitiello sull'aumento della criminalità tra il 1967 e il 1997, si desume che vi sono stati due “picchi”, il primo nella prima metà degli anni Settanta e il secondo agli inizi dei Novanta. E' risaputo che durante il primo decennio il fenomeno migratorio era alle sue prime manifestazioni e per quello successivo l'andamento è stato altalenante, proprio mentre il flusso si consolidava, di conseguenza, è del tutto fuorviante sostenere le tesi iniziali. A corroborare questa confutazione,

---

<sup>17</sup> Marselli R., Vannini M., *Economia della criminalità*, Torino, Utet, 1999, p. 92

infine, vi sono due fenomeni: la maggioranza degli immigrati condannati si è concentrata nei reati contro il patrimonio e l'economia e esiste, in secondo luogo, una forte difficoltà a espletare attività criminali più remunerative, come lo spaccio di droga, che risultano restare appannaggio degli italiani.

Vincenzo Ruggiero, infatti, individua nel mercato illegale di droghe una segregazione degli immigrati nelle mansioni più rischiose e meno remunerative, individuando come ostacoli alla mobilità ascendente, la presenza di una forte criminalità organizzata che esercita un esteso controllo su queste attività e la forte riconoscibilità degli immigrati che stroncherebbe sul nascere qualsiasi tentativo<sup>18</sup>.

La quota di denunce di pertinenza degli stranieri regolari è senz'altro inferiore a quella riguardante la popolazione complessiva residente (9 denunce ogni 100 italiani residenti e 6 denunce ogni 100 stranieri residenti)<sup>19</sup>. Ciò consente di affermare che la maggior parte degli "irregolari" e dei "clandestini" è costituita solo da brava gente che cerca di sopravvivere.

---

<sup>18</sup> Vitiello M., "Gli immigrati tra lavoro e devianza", in Pugliese E, a cura di, *Rapporto immigrazione, op. cit.*

<sup>19</sup> *L'immigrazione in Italia alle soglie del 2000*, Anticipazioni del "Dossier Statistico Immigrazione 20000", Iniziativa Caritas/Fondazione Migrantes/Centro Studi Emigrazione

Sarebbe più fruttuoso studiare e contrastare l'impatto devastante delle organizzazioni criminali disseminate in Italia e nei paesi di provenienza piuttosto che fomentare l'opinione pubblica con dati fuorvianti e allarmanti e diffondere, al contrario i dati di quanti svolgono un'attività lavorativa e sono inseriti nella nostra società.

### **4.3 Il mercato del lavoro**

Le modalità d'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro dei paesi d'arrivo hanno un ruolo centrale nel processo migratorio.

La ricerca di lavoro è uno dei primi motivi che spinge gli immigrati verso nuovi paesi e che costituisce il primo elemento di accesso per l'integrazione e l'acquisizione dei diritti sociali, politici e civili.

Oggi, il fenomeno si sviluppa in una fase economica profondamente diversa da quella che aveva segnato la grande migrazione europea del Secondo dopo Guerra; i flussi degli anni Cinquanta e Sessanta si realizzavano in un contesto complessivamente favorevole. La crescita economica senza precedenti, la possibilità per l'offerta di lavoro nazionale

di migliorare le proprie condizioni, rendevano l'immigrazione, soprattutto per il suo carattere temporaneo, un fattore d'aggiustamento positivo per tutti gli attori della scena. Per gli immigrati perché sfuggivano dalla povertà, per i governi di partenza, che allentavano le tensioni sociali interne alimentate dalla elevata disoccupazione, per i paesi d'arrivo che evitavano che la piena occupazione innescasse una crescita accelerata dei salari, per i lavoratori locali che potevano accedere a posizioni superiori e, infine, per le imprese che così avevano a disposizione una riserva inesauribile di manodopera a costo contenuto e a basso livello di conflittualità<sup>20</sup>.

A partire dagli anni Settanta questo quadro di convergenza dei diversi interessi si modifica in tutti gli elementi: il ciclo economico vede l'alternarsi di periodi di crisi e di ripresa, la disoccupazione diventa un fatto strutturale, si manifestano tensioni a livello sociale e si moltiplicano le difficoltà di gestione della seconda generazione per i governi; ne consegue un irrigidimento delle politiche d'ingresso. Anche la collocazione occupazionale è modificata in quanto lo sviluppo industriale non è più il motore trainante. Il nuovo modello di sviluppo, contrariamente a quello fordista, ha portato una riduzione dell'occupazione stabile, un aumento del

---

<sup>20</sup> Bonifazi C., *op. cit.*

lavoro precario ed un aumento dell'occupazione nel settore terziario; le imprese decentrate e di piccole dimensioni sono l'esempio tangibile di questo mutamento. Questi processi inducono inversioni di tendenza radicali che non riducono necessariamente il richiamo della forza lavoro, ma ne modificano completamente il ruolo. Secondo Mingione tre processi strettamente intrecciati tra loro aprono dei varchi occupazionali agli immigrati: **il progresso tecnologico, la terziarizzazione e la diffusione dell'economia sommersa.**

Il primo processo determina un forte dualismo tra i settori dai quali si può trarre profitto dalle innovazioni tecnologiche e quelli nei quali ciò non è possibile, come in alcuni rami manifatturieri e in larga parte nell'agricoltura.

**La terziarizzazione**, da analizzare nell'ambito della crisi fiscale del welfare state, determinata, a sua volta, dall'aumento della spesa sociale derivante dall'aumento dei costi relativi nei servizi. In questo settore, infatti, i livelli di produttività aumentano in maniera molto modesta a fronte di costi di produzione che aumentano a dismisura rispetto a quanto avviene nel resto dell'economia. Questo incremento dei costi si trasferisce

nel deficit del bilancio statale e il processo contribuisce alla crisi fiscale dello Stato<sup>21</sup>.

Infine, **la diffusione dell'economia sommersa** soddisfatta dall'offerta di lavoro straniera. Dopo l'ultima regolarizzazione nel 1998, infatti, la quota di immigrati che lavorano in nero, nel complesso circa il 40%, rimane piuttosto alta.

Alcuni autori, come Dell'Aringa e Neri, affermano che l'immigrazione illegale italiana provoca un *displacement-wage effect* nei confronti della forza lavoro locale ovvero una fuga del capitale insieme a una parte della forza lavoro nell'economia sommersa. Lungi dall'essere un effetto dell'immigrazione illegale, l'economia sommersa italiana sembra proprio esserne una causa. In un contesto che vede le frontiere europee sostanzialmente chiuse, la possibilità di trovare un lavoro nell'economia sommersa rappresenta un forte motivo di attrazione: coloro che non possiedono un permesso di soggiorno sarebbero presto costretti a tornare in patria se non fosse per il riparo offerto dall'economia sommersa, che prescinde dal possesso di documenti in regola. Prova ne sia, quanto recentemente è accaduto in Spagna: a una riduzione dell'economia

---

<sup>21</sup> Mingione E., "Marginale e povero il nuovo immigrato in Italia", in *Politica ed Economia*, n°6, 1985

sommersa, grazie a un forte aumento del controllo pubblico, è seguito un netto contenimento dell'immigrazione non legale. Impedire che gli immigrati rimangano ingabbiati nell'economia informale è dunque una questione centrale<sup>22</sup>. Inoltre, bisogna tenere conto che le strade che portano allo sviluppo dell'informale, in un paese industrializzato ad uno stadio avanzato di terziarizzazione, sono tante e non coinvolgono solo la manodopera straniera<sup>23</sup>. Ne è una dimostrazione oggettiva un'analisi sulle singole zone geografiche. Il tasso di irregolarità è alto nel Mezzogiorno e nelle grandi aree metropolitane come Milano e Roma, medio nelle regioni centrali caratterizzate dalle piccole imprese e basso nel nord-est. In queste ultime, in particolare il tasso di occupazione irregolare degli immigrati è inferiore alla media italiana (che si aggira intorno al 15%) e se ne distacca sempre più fino a scendere sotto il 10% nel 1998. La mappa del lavoro irregolare degli stranieri, quindi, assomiglia molto a quella del lavoro irregolare degli italiani. Segno che in questo campo è in corso una normalizzazione<sup>24</sup>.

A questo proposito si pone la domanda sulla effettiva funzione del

---

<sup>22</sup> Reyneri E., Payar A., "Integrazione nel mercato del lavoro" in *Primo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di Zincone G., Bologna, Il Mulino, 2000

<sup>23</sup> Maciotti M. I., Pugliese E., *Gli immigrati in Italia*, op. cit.

<sup>24</sup> Reyneri E., Payar A., "Integrazione nel mercato del lavoro" op. cit.

lavoro immigrato nel mercato del lavoro ovvero se l'immigrazione sia **complementare, sostitutiva o concorrenziale**. Per rispondere a questa domanda gli economisti del lavoro sono risaliti alle cause che determinano la venuta in Italia; da una parte, c'è chi sostiene che si tratta di un'immigrazione *da domanda di lavoro* determinata da fattori di richiamo, dall'altra chi, invece, sostiene che sia *immigrazione da offerta di lavoro* provocata da fattori di spinta come guerre e povertà. Nel primo caso l'immigrazione ha l'effetto di soddisfare una domanda aggiuntiva e quindi svolge un ruolo complementare rispetto alla manodopera locale; nel secondo, l'immigrazione entra in concorrenza con la forza lavoro locale giacché insiste sulla stessa domanda di lavoro con maggiore capacità concorrenziale in quanto disponibile ad accettare livelli salariali più bassi.

Per Reyneri il lavoro immigrato è concorrenziale con quello locale se determina un peggioramento delle condizioni di lavoro o se impedisce un loro miglioramento; diventa sostitutivo se, pur non avendo effetti sulle condizioni di lavoro, permette la continuazione di attività produttive destinate a scomparire e, infine, complementare se consente l'occupazione di lavoratori nazionali in attività collegate<sup>25</sup>. In linea generale

---

<sup>25</sup> Reyneri E., Sociologia del mercato del lavoro, op. cit.

l'immigrazione andrebbe sempre considerata complementare in quanto, determinando un aumento di popolazione, crea una domanda aggiuntiva di beni e servizi che ha una ricaduta sull'economia nazionale e quindi fa aumentare anche la domanda di lavoratori nazionali.

Si può effettuare un'ulteriore differenziazione se si considera l'area geografica: nel meridione, il consolidarsi di salari molto bassi in agricoltura ha ridotto la disponibilità di alcune componenti giovanili e si è determinato un peggioramento delle condizioni lavorative contemporaneamente si rileva un effetto di sostituzione che determina la sopravvivenza di molte attività agricole. Nell'Italia centro-settentrionale i lavoratori immigrati svolgono una funzione complementare simile a quella caratteristica della migrazione europea. Lo stesso discorso vale anche per il settore industriale: nelle piccole e medie imprese manifatturiere, ad esempio, gli immigrati impiegati come operai non qualificati sono necessari per consentire l'occupazione degli italiani come operai specializzati, impiegati o come piccoli imprenditori. In mancanza di lavoratori immigrati, inoltre, la pressione a trasferire all'estero produzioni ad alta intensità di lavoro non qualificato sarebbe molto più forte. Infine, non sembra poi esserci il pericolo di concorrenza salariale tra immigrati e italiani: il sistema

istituzionale che fissa i salari non è sufficientemente flessibile da reagire rapidamente all'aumento dell'offerta di lavoro.

Un ulteriore aspetto su cui si sono accesi molti dibattiti è l'effetto ritardante o meno dell'immigrazione sulla **modernizzazione dell'economia**. Mentre negli anni Cinquanta e Sessanta l'immigrazione rappresenta una condizione necessaria allo stesso funzionamento delle industrie in espansione e permette un pieno utilizzo del capitale produttivo, che altrimenti sarebbe rimasto parzialmente utilizzato, oggi, l'inserimento nelle imprese dinamiche è ancora limitato e quindi gli effetti sul complesso del sistema economico sono decisamente circoscritti; d'altra parte, i lavoratori immigrati garantiscono un grado di flessibilità generale del sistema.

Un'ultima caratteristica problematica italiana è costituita dal tipo di legame che si è creato in questi anni tra **mobilità internazionale** e quella **interna**. La questione che si pone è se la prima abbia sostituito o tenderà a sostituire la seconda.

La contraddizione di una situazione che vede, da un lato, il tasso di disoccupazione del Mezzogiorno prossimo al 20% mentre nel resto del paese raggiunge il 7,6% e, dall'altro, una contenuta mobilità interna dal

sud al nord è stata interpretata come un'eccessiva rigidità dell'offerta di lavoro meridionale poco disponibile a cercare lavoro in altre regioni.

Questa tendenza si è accentuata dalla seconda metà degli anni Ottanta sia per un miglioramento delle condizioni di vita nel Sud sia per una serie di strozzature strutturali come le carenze informative sulle disponibilità di posti di lavoro, che favoriscono gli immigrati già presenti sul luogo e le difficoltà di trovare un'abitazione a costi accettabili e che risponda a canoni di abitabilità <sup>26</sup>.

Peculiarità della nostra immigrazione, infatti, è la “direzione” del flusso migratorio, che si dirige sia verso regioni economicamente forti e quindi, con tassi di disoccupazione bassi, sia verso quelle economicamente meno sviluppate e con tassi di disoccupazione elevati. La presenza simultanea di disoccupazione ed immigrazione aveva fatto diffondere, agli inizi degli anni Ottanta, l'interpretazione della non esistenza o per lo meno del carattere volontario della disoccupazione. In realtà, la consistente presenza d'immigrati nelle regioni meridionali è causa dei processi di segmentazione del mercato del lavoro sia per quanto attiene il lato della domanda che per quello dell'offerta. La segmentazione si esprime con il

---

<sup>26</sup> Bonifazi C., *op. cit.*

fatto che la domanda di lavoro è precaria e dequalificata, mentre l'offerta di lavoro è scolarizzata e con aspirazione ad altre e meno scadenti occupazioni <sup>27</sup>. I lavoratori stranieri si inserirebbero negli interstizi delle attività produttive, cioè negli spazi anomali e ristretti del lavoro "rifiutato" dalla manodopera locale. Questi interstizi rimandano a una caratteristica importante del nostro sistema produttivo: la diffusione su tutto il territorio nazionale di una miriade di piccole e medie imprese, che vivono grazie ai vantaggi dell'economia sommersa, della quale il lavoro nero –non solo degli stranieri- costituisce un elemento essenziale. Un altro fattore che spiega questo paradosso è il processo di internalizzazione del mercato del lavoro che porta ad una maggiore mobilità di persone e di prodotti.

Ulteriori fattori che testimoniano lo sviluppo dualistico del paese anche in materia d'immigrazione sono, per quel che riguarda la situazione relativa ai primi anni Novanta: soglie minime di clandestinità, tra il 16 e il 22% al nord e soglie che raggiungono valori tra il 29 e il 37% al sud; autorizzazioni al lavoro e iscrizioni al collocamento rispettivamente del 49,8%÷50,2% al centro-nord, e del 28,7%÷71,3% al sud; infine, si registra il fatto che le regioni settentrionali esercitano un effetto richiamo sulla

---

<sup>27</sup> Pugliese E., "L'immigrazione", in Barbagallo, a cura di, *Storia d'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, vol. 3, tomo I, 1996

forza lavoro immigrata, determinando un'emigrazione interna dal sud verso il nord<sup>28</sup>.

Nel corso del 1998, invece, gli uffici di collocamento hanno avviato 181.971 lavoratori extracomunitari con una concentrazione al nord pari al 66,5% del totale; gli iscritti al collocamento si incrementano del 15,6% rispetto all'anno precedente. E' interessante notare che al nord e al centro la percentuale di incremento è leggermente al di sotto della media nazionale (13%), mentre al sud, isole comprese, i valori sono stati superiori al 20%.

Si desume, dunque, un aumento della disoccupazione in tutta la penisola ad eccezione del nord. In particolare è stato colpito l'universo femminile (al nord +14,3%; al centro +32,1% e al sud +22,9%)<sup>29</sup>.

Da parte degli immigrati, la differenza tra nord e sud è maggiormente sentita nella diversa qualità e dimensione dell'intervento istituzionale volto a gestire problemi dell'accoglimento ed eventualmente dell'inserimento nel tessuto relazionale locale e non tanto dal diverso grado di tolleranza.

Si può sostenere che la condizione dell'immigrazione è uno specchio della società di accoglimento.

---

<sup>28</sup> Natale M., "L'immigrazione straniera in Italia: consistenza, caratteristiche, prospettive" in *Polis*, IV, 1 Aprile 1990

<sup>29</sup> Caritas di Roma, *Immigrazione Dossier statistico 1999*, op. cit.

Infatti, al sud vi è una maggiore possibilità d’inserimento ma a patto che si accettino alcune condizioni, quali: lavorare a livello informale, saltuariamente, a livelli salariali ancora più bassi di quelli locali, tanto da aver fatto parlare di “sottosalario nel sottosalario”.

Al nord, invece, il maggior grado di sviluppo determina una maggior tensione in quanto le aspettative della popolazione locale unite a quelle di quella straniera sono più alte. Alcune situazioni si tollerano meno facilmente come quella della condizione abitativa<sup>30</sup>.

### **4.3.1 I molti mestieri degli immigrati**

In Italia la presenza degli stranieri è certamente disomogenea, nelle diverse regioni sono diverse le etnie o le nazionalità prevalenti, così come varia è la collocazione professionale degli immigrati.

Il settore in cui sono maggiormente occupati i lavoratori stranieri è il terziario. Principalmente, si tratta di mansioni non qualificate, ad alto livello di instabilità e precarietà. Con la crisi del sistema di welfare sono

---

<sup>30</sup> Mottura G., Pugliese E., “L’immigrazione nelle diverse Italie”, in Mottura, a cura di, *L’arcipelago immigrazione, op. cit.*

sempre più presenti le opportunità occupazionali, il più delle volte di tipo informale, nel campo dell'assistenza agli anziani e alle persone disabili.

Un altro dei principali ambiti in cui è occupata la forza lavoro immigrata riguarda i servizi alle persone e famiglie, e quindi del **lavoro domestico**; questo settore, non a caso, è uno di quelli in cui c'è carenza di offerta di manodopera autoctona. Questo tipo di attività presenta alcune caratteristiche: di tipo femminile, si concentra nei grandi centri urbani, è presente in tutte le regioni, anche se è prevalente nel Mezzogiorno, ed infine presenta una tipica provenienza geografica (filippine, eritree, somale, latino americane e polacche). Il tipo di insediamento più frequente è quello che vede la domestica sistemata presso l'abitazione del datore di lavoro. In un primo momento vi è una convergenza di interessi perché questa sistemazione permette di superare la difficoltà di trovare un alloggio ma, in un secondo momento c'è una preferenza per il lavoro ad ore da parte delle straniere per poter affittare un proprio alloggio e farsi raggiungere dai figli.

Il lavoro domestico fa registrare un grande spreco di risorse umane, in quanto una quota rilevante della forza lavoro è scolarizzata; alcuni gruppi hanno un elevato livello di istruzione come ad esempio i filippini, altri meno come gli etiopi. Nonostante sia uno dei lavori collocato molto in basso nella scala del prestigio sociale è uno tra i lavori che presenta il più

alto grado di codificazione contrattuale. Infatti, i collaboratori domestici sono quelli che più facilmente si possono richiamare a contratti collettivi perché possono riferirsi ad un datore di lavoro facilmente individuabile.

L'entità numerica di questo gruppo è, come per tutti gli altri gruppi, di difficile definizione, ma si può affermare che vi è un lieve scarto tra numero registrato e numero stimabile. C'è una coincidenza piuttosto stretta tra religione, gruppo nazionale di appartenenza e collocazione professionale. In larga parte, infatti, sono cattolici, provenienti da paesi cattolici come le Filippine e l'America Latina. Fanno eccezione i gruppi provenienti da paesi in cui la religione cattolica non è quella prevalente, come ad esempio l'India e lo Sri Lanka. La nuova disponibilità di forza lavoro straniera non solo sopperisce alle carenze del sistema italiano di welfare ma riesce a soddisfare anche la ricerca di simboli di status per la piccola e media borghesia italiana!<sup>31</sup>

La situazione degli immigrati nelle regioni meridionali è caratterizzata dalla loro rilevante presenza nell'economia sommersa. I principali settori di attività sono: **l'agricoltura**, **l'edilizia**, **i servizi** e **l'ambulantato**.

---

<sup>31</sup> Maciotti M.I., Pugliese E., Gli immigrati in Italia, *op.cit.*

In quest'ultimo è preponderante la presenza di persone di religione islamica, provenienti dall'Africa magrebina e dall'Africa subsahariana, in particolare senegalesi. Grado d'istruzione, conoscenza linguistica, organizzazione del gruppo etnico – nazionale e distanza dai paesi d'origine rendono i gruppi profondamente diversi. Per i senegalesi e gli africani dell'Africa subsahariana la condizione attuale è di transizione, strumentale all'interno di un progetto migratorio a più lunga scadenza. Per i nordafricani la collocazione nell'ambulantato nelle città e nei paesi del Mezzogiorno sembra essere senza alternative. Anche un'attività così semplice ha bisogno del supporto di reti e o punti di appoggio; è certo che nel settore sono emerse figure di intermediari appartenenti agli stessi gruppi nazionali degli ambulanti, che rappresentano un anello di congiunzione molto importante tra i luoghi di produzione e i venditori finali. Si tratta di uno stato eterogeneo che va da soggetti che hanno impiantato veri e propri negozi ad altri che alternano l'attività di fornitori alla vendita diretta nei periodi di bassa congiuntura. Avvantaggiati da una maggiore anzianità, dall'accumulazione di un piccolo capitale e soprattutto, dalle conoscenze acquisite, svolgono molteplici ruoli a supporto ai venditori finali: talvolta provvedono all'alloggio, fanno da banca e da deposito di effetti personali, hanno funzione di leadership e di sostegno alla

vita comunitaria soprattutto nel caso dei senegalesi. Un altro elemento rilevante è il rapporto che si istituisce tra questa attività autoprodotta e i circuiti dell'economia italiana, apparentemente estranea. L'economia informale è la principale agenzia di produzione delle merci rivendute dagli ambulanti immigrati, che indicano soprattutto Napoli come città dei rifornimenti. Le convenienze non riguardano solo il sommerso, infatti, normali venditori all'ingrosso, spacci aziendali hanno tra i loro clienti ambulanti immigrati<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda l'agricoltura, secondo quanto riportato da Tonizzi, si sviluppa un nomadismo circolare che ha il suo punto di partenza nel meridione, prosegue verso il Centro-Nord e si conclude nuovamente al Sud. I braccianti “partono in primavera dagli agrumeti della Sicilia per spostarsi in estate in Campania e in Puglia per la raccolta dei pomodori, delle olive, dell'uva e poi è la volta del tabacco e della frutta del centro Italia fino alla vendemmia e alla raccolta delle mele nel nord per riprendere l'anno successivo di nuovo al sud”<sup>33</sup>. L'agricoltura mediterranea, basata sulle colture ortofrutticole, richiede impieghi di manodopera estremamente variabili nel corso dell'anno, in particolare nel periodo della raccolta:

---

<sup>32</sup> Ambrosini M., *Utiles invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano.*, Milano, Franco Angeli, 1999

<sup>33</sup> Tonizzi E., *Le grandi correnti migratorie del 900*, op. cit. pag.148

laddove prima, quando la manodopera locale era insufficiente, si sopperiva con manodopera pendolare, generalmente femminile, proveniente da aree montane meno ricche e sviluppate, oggi si utilizzano gli stranieri del Nord Africa e dell’Africa subsahariana. I salari sono al di sotto dei minimi contrattuali e le condizioni abitative lontanissime da quelle previste dagli accordi sindacali; si evidenzia una situazione limite di illegalità e sfruttamento. I lavoratori in questo settore sono quelli a più alta instabilità.

Sempre all’interno del Mezzogiorno vi sono gli **addetti alla pesca**; è il caso dei tunisini a Mazara del Vallo, che rappresentano una delle componenti più mature dell’immigrazione, lo dimostra il gran numero di trasferimenti delle famiglie. Questi lavori, oltre ad essere di tipo stagionale, spesso sono aleatori e comportano un alto *turn over* di manodopera impiegata in modo non regolare. Questi fattori caratterizzano il Mezzogiorno come un’area di passaggio, in altre parole come un’area in cui la permanenza degli immigrati è temporanea, spesso limitata ai periodi delle grandi raccolte stagionali.

Per il Centro Nord vi è una situazione completamente diversa; l’insediamento occupazionale di manodopera immigrata è determinato soprattutto dalla mancanza di quella locale. L’incidenza del lavoro domestico è assolutamente più modesta, così anche per l’ambulantato. Più

rilevante è, invece, la presenza del **lavoro in fabbrica**. Non si può in ogni caso parlare di un assorbimento a livello di massa nella grande industria in quanto comunque crescono le possibilità di lavoro in attività di servizio (ristorazione, edilizia) in ogni caso, l'occupazione industriale può essere considerata per gli immigrati quella che esprime il maggior grado di integrazione e stabilizzazione. Attualmente, la domanda di lavoro è concentrata nelle piccole imprese, contrariamente a quanto succedeva durante gli anni Settanta nelle aree forti d'Europa; frequente è il caso di impieghi in aziende che lavorano in appalto e in subappalto per aziende più grandi, è il caso delle piccole imprese sviluppate nell'Alta valle del Tevere in Umbria, che lavorano per la Fiat<sup>34</sup>.

In Toscana è stata rivelata una consistente presenza nel settore conciario. Nel settore di articoli in pelle e in quello della ristorazione abbiamo un esempio di imprenditoria straniera con le comunità cinesi che si sono concentrate già da molti anni con piccole imprese a conduzione familiare<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Orientale Caputo G., "Salari di fatto dei lavoratori immigrati in Italia", in Pugliese E., *Rapporto immigrazione, op. cit.*

<sup>35</sup> Mottura G., Pugliese E., L'immigrazione nelle diverse Italie, Carchedi F., "I cinesi "in *Arcipelago Immigrazione, op. cit.*

**L'imprenditoria etnica** dimostra che l'immigrato può svolgere mansioni che gli permettono di non essere solo un soggetto debole e marginale o destinato solo a mansioni rifiutate dalla manodopera autoctona. Ambrosini sostiene che "l'imprenditorialità straniera rappresenta una realtà che si sta affermando ormai anche al di fuori del tradizionale contesto nord americano"<sup>36</sup>. L'autore ha elaborato una tipologia delle attività indipendenti avviate dagli immigrati, distinguendo imprese che offrono prodotti e servizi alla popolazione immigrata, da quelle che invece competono sul mercato più ampio dell'economia locale. Egli, pertanto, identifica cinque tipi di

imprese:

- 1) **imprese tipicamente etniche:** rispondono alle esigenze di una comunità immigrata sufficientemente insediata in terra straniera, fornendole prodotti e servizi specifici non reperibili sul mercato normale come, ad esempio, è il caso dell'alimentazione;
- 2) **imprese intermediarie:** offrono alla popolazione immigrata prodotti non tipicamente etnici ma che necessitano di essere mediati attraverso rapporti fiduciari quali attività legali, mediche, di consulenza;

---

<sup>36</sup> Ambrosini M., "Immigrati e imprenditori. Un fenomeno emergente nelle economie occidentali" op. cit.

- 3) **imprese esotiche:** offrono prodotti derivati dalle tradizioni del paese d'origine con particolare riferimento alla ristorazione e allo spettacolo;
- 4) **impresa aperta:** non esibisce le radici etniche all'esterno e compete sui mercati concorrenziali, soprattutto nelle grandi aree metropolitane. E' disaggregata in due sotto tipi : le imprese nel terziario di servizio (taxi) e le attività collegate ai processi di decentramento produttivo;
- 5) **impresa rifugio:** imprese marginali appartenenti a diversi settori, orientate sia verso il gruppo etnico che al mercato aperto <sup>37</sup>.

L'imprenditorialità etnica è la forma più vistosa di solidarietà etnica, ovvero rappresenta non solo la possibilità di praticare e conservare gli usi e costumi tipici del paese di provenienza ma è anche espressione di solidarietà comunitaria per supplire alla difficoltà di accesso a risorse di capitale di mercato. Infatti, l'impresa etnica non è finanziata dalle banche ufficiali ma da forme di finanziamento informali fornite dalla stessa comunità degli immigrati <sup>38</sup>.

Nelle aree del paese in cui è più sviluppata la micro e piccola impresa esistono numerose forme di lavoro intermedie tra quelle pure di gerarchia (dipendenza) e quelle di mercato (indipendenza), in cui le parti si

---

<sup>37</sup> *Ibidem*

<sup>38</sup> Ambroso G., Mingione E., "Diversità etnico-culturali e progetti migratori" in Arcipelago Immigrazione *op.cit.*

trovano in una situazione che non è né di dipendenza né di indipendenza completa ma di “interdipendenza”. Si può dire che l’immigrato che entra in una piccola impresa non va a soddisfare un preciso bisogno di natura prestazionale: deve essere soprattutto pronto a rispondere alle esigenze spesso imprevedibili determinate dai rapporti cosiddetti di “filiera”, ossia di interscambio di manodopera tra le imprese in cui è suddivisa la produzione territoriale. Da qui l’indisponibilità di manodopera giovanile autoctona, le cui esigenze diffuse di garanzie salariali e di sicurezza del posto di lavoro mal si conciliano con un tipo di lavoro così poco sicuro e così poco definito dal punto di vista delle prestazioni. A questo proposito Treviso è un caso emblematico. Qui, infatti, a una disoccupazione locale che si aggira attorno al 4,5% corrisponde un ricorso sempre più crescente alla manodopera estera. L’assunzione di cittadini stranieri è quintuplicata negli ultimi tre anni. Gli imprenditori hanno chiesto più volte di aumentare il contingente di lavoratori stranieri assegnati a Treviso: 200 unità per il 1998, aumentate di 171 alla fine dell’anno e di ulteriori 32 nell’Aprile del 1999 <sup>39</sup>.

Luciano attraverso una ricerca effettuata a Torino afferma

---

<sup>39</sup> Reyneri E., Payar A., “Integrazione nel mercato del lavoro” *op. cit.*

l'importanza che sta assumendo il fenomeno dell'imprenditoria straniera e del lavoro autonomo, soprattutto tra gli egiziani e gli iracheni, che si è sviluppato anche indipendentemente dalla comunità d'appartenenza. Si verifica, in alcuni casi, una vera e propria emancipazione dalla comunità di provenienza per l'esigenza di rispondere alla domanda delle economie locali, che presuppongono relazioni continue con gli abitanti del paese d'approdo <sup>40</sup>.

In ogni esperienza migratoria ad un primo periodo caratterizzato dalla precarietà economica e, quindi, dalla quasi impossibilità al risparmio, ne segue uno intermedio in cui gli immigrati, ormai inseriti nel mondo del lavoro, hanno la capacità di inviare risorse nel proprio Paese e uno finale in cui, realizzato il primo inserimento e fatta arrivare per intero la propria famiglia, si cerca di vivere meglio nella nuova società. Gli immigrati presenti in Italia sono ben lontani dalla terza fase, che è stata conquistata, invece, da tempo da quelli italiani.

Le rimesse, che nel corso del 1998 gli immigrati hanno spedito dall'Italia sono un dato molto rilevante; oltre a costituire un importante fattore di sviluppo per i Paesi di destinazione sono lo specchio di un

---

<sup>40</sup> Luciano A. "Sotto la mole: le imprese degli immigrati" in *Politica ed Economia* n°1/2, 1995

fenomeno che tende sempre più ad assumere i caratteri della stabilità. Nel 1998 si è riscontrato un aumento del 34,4% di denaro inviato all'estero rispetto all'anno precedente senza che si sia verificato un incremento altrettanto consistente degli immigrati titolari di permesso di soggiorno, a testimonianza di un'accresciuta capacità di guadagno e quindi di risparmio.

I soldi transitati attraverso le vie legali sono solo una parte di quelli effettivamente inviati; questo processo sta a dimostrare un maggiore inserimento anche economico-occupazionale. L'area continentale che ha ricevuto il maggior flusso di rimesse è stata l'Asia (40,7% del totale) di cui quasi la maggioranza nelle Filippine, terzo gruppo presente sul territorio nazionale con quasi 70.000 unità. Segue l'Europa (30,2%) di cui la maggioranza giunge in paesi appartenenti all'Unione e il restante alla Romania, alla Croazia e all'Albania. L'unico continente in cui vi è stata un'inflessione è stato l'Africa, laddove il 74,3% di rimesse sono andate al Nord, area geografica da cui proviene la maggioranza degli immigrati di quel continente.

Le rimesse degli immigrati vogliono dire tanto in termini di qualità della vita, sia per le loro famiglie rimaste nel paese d'origine che per la

valorizzazione del ruolo da essi svolto come agenti transnazionali di sviluppo<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup>Serra M., Tittoni M.R., Russo F., “Lavoro e capacità di risparmio: le rimesse” in *Dossier Immigrazione '99*, *op. cit.*

## Cap. V Nascita ed evoluzione delle politiche migratorie

### 5.1 Nascita e caratteristiche delle politiche migratorie

Per *politica migratoria* s'intende l'insieme di norme che regolano l'ingresso degli stranieri ed i loro diritti e doveri all'interno della comunità nazionale<sup>1</sup>. Ci si riferisce, quindi, alle **politiche sociali** rivolte agli immigrati, alle **politiche d'integrazione o d'assimilazione** degli immigrati, alle **condizioni d'accesso alla cittadinanza** e, infine, alle **politiche d'ingresso**, vale a dire le politiche di frontiera ed eventualmente di regolarizzazione della popolazione straniera già presente.

Queste molteplici dimensioni della politica migratoria sono strettamente intrecciate fra di loro e incidono diversamente sull'entità e sulle condizioni della popolazione straniera.

In passato (anni Cinquanta e Sessanta) le politiche migratorie dei diversi paesi si caratterizzavano per principi molto definiti. Per quanto riguarda l'Europa i due modelli maggiormente diffusi erano, da una parte,

---

<sup>1</sup> Bonifazi C., *op. cit.*

quello *dell'immigrazione da popolamento* della Francia e dall'altra quello *dell'immigrazione rotatoria* prevalente in Germania.

Nel primo caso, la Francia puntava sull'immigrazione delle famiglie, promuovendo, quindi, una politica d'incoraggiamento all'immigrazione definitiva, perseguendo lo scopo di estendere agli immigrati i diritti e gli obblighi della cittadinanza al fine di "francesizzarli".

Dall'altra parte, il modello dell'immigrazione rotatoria della Germania, invece, sosteneva il carattere congiunturale del fenomeno.

Il principio che vi era alla base era quello che gli immigrati non dovessero stabilirsi definitivamente per motivi di lavoro; anche durante gli anni Settanta, quando l'immigrazione raggiunse livelli molto alti, il Paese continuava a non definirsi paese d'immigrazione ma "di soggiorno prolungato e temporaneo di lavoratori stranieri"<sup>2</sup>.

E' proprio nel corso degli anni Settanta e Ottanta che la produzione legislativa in materia migratoria nelle aree forti d'Europa diventa particolarmente intensa, determinando una radicale inversione di tendenza.

Si sviluppa un progressivo aumento di interesse verso il controllo dei flussi e la gestione della crescita delle collettività immigrate.

---

<sup>2</sup> Pugliese E., "L'immigrazione" in *Storia d'Italia Repubblicana*, op. cit.

Dalla seconda metà degli anni Settanta si assiste ad un lento e diversificato passaggio dal libero mercato dell'immigrazione ad una linea organica d'intervento. Questo fenomeno si riscontra maggiormente in quei paesi come la Francia e la Germania, dove le politiche migratorie non potevano più essere considerate un aspetto secondario del dibattito politico, vista l'entità dell'immigrazione; il fenomeno migratorio non è più lasciato al controllo delle strutture amministrative, agli interessi degli imprenditori e dei gruppi di pressione organizzati, ma diventa un elemento importante del dibattito politico e la stessa opinione pubblica è più sensibile al problema. L'esistenza di una politica di regolazione dei flussi è un elemento caratterizzante di questa nuova epoca migratoria, in quanto in passato si era seguita una linea di laissez-faire che corrispondeva agli interessi del capitalismo industriale; i flussi erano lasciati sostanzialmente al libero gioco dei fattori produttivi, l'immigrazione era lo strumento più vantaggioso per colmare il divario tra domanda e offerta di lavoro.

L'obiettivo, che oggi viene perseguito, è quello di bloccare gli ingressi di nuovi lavoratori o, almeno, di controllarli rendendoli sempre più selettivi e incentivare i ritorni. Questa nuova linea di condotta determina, da un lato, la **forzata condizione di clandestinità**, dall'altro, la **ricerca da**

**parte dei nuovi immigrati di nuovi sbocchi**, col conseguente allargamento dell'area d'immigrazione <sup>3</sup>.

Esiste, dunque, una difficoltà sostanziale per il mondo politico nell'affrontare un fenomeno come le migrazioni, in quanto non sono più determinate da fattori attrattivi (sviluppo industriale, elevata richiesta di manodopera) ma aumentano e accelerano i fattori espulsivi.

**Crisi economica, esplosione demografica** dei paesi del Terzo Mondo e **disgregazione del blocco sovietico** sono state le principali cause che hanno determinato l'intensificazione delle partenze a scopo migratorio.

Dal punto di vista demografico, **l'alto incremento naturale della popolazione** è dovuto, soprattutto, alla brusca **caduta del tasso di mortalità**, determinata da un miglioramento delle condizioni di vita, a cui non si è accompagnata una corrispondente contrazione del tasso di natalità.

Ciò comporta un aumento a dismisura dell' "esercito di riserva" dei disoccupati manifesti o latenti. Il fenomeno si affianca al processo d'implosione che sta gonfiando a dismisura gli informi agglomerati del Terzo Mondo per effetto di un caotico processo di urbanizzazione.

---

<sup>3</sup> Calvanese F., Pugliese E., "I tempi e gli spazi della nuova immigrazione in Europa" in *Inchiesta* Ottobre-Dicembre 1990

Sul piano politico, sono proliferati **governi repressivi** interessati a conservare antichi privilegi e guerre civili che determinano veri e propri esodi di profughi più che di immigrati.

Infine, sul piano culturale, **la diffusione della conoscenza dei modelli di vita occidentali**, che ha determinato la “rivoluzione delle aspettative crescenti” e **la scolarizzazione di massa**, spingono a “cercare fortuna” fuori dai propri paesi <sup>4</sup>.

Si è determinata, quindi, una pluricausalità e una sovradeterminazione dei processi, da cui scaturisce la difficoltà di operare una netta distinzione tra immigrazione economica e immigrazione politica (sostanziale differenza con le immigrazioni intraeuropee degli anni Cinquanta e Sessanta).

La politica migratoria appare al presente più complessa e difficile da gestire che non nel passato per tre motivi:

- 1) incremento dei paesi con forti squilibri demografico-economici e con larghe eccedenze di manodopera;
- 2) affiancamento degli squilibri qualitativi e territoriali a quelli quantitativi fra domanda e offerta di lavoro, che danno luogo a situazioni

---

<sup>4</sup> Melotti U., “Fattori di espulsione/fattori di attrazione”, in Bolaffi G., a cura di, *Dizionario della diversità*, Firenze, Libri Liberal, 1998

paradossali come la presenza simultanea d'alti tassi di disoccupazione e d'immigrazione;

- 3) le regioni del mondo disponibili ad accettare manodopera non si espandono con lo stesso ritmo della crescita della pressione migratoria né, d'altra parte, i nuovi paesi d'immigrazione sembrano avere la capacità oltre alla volontà di accogliere un gran numero di migranti.

In un quadro così complesso è evidente la problematicità che incontra un paese di nuova immigrazione come l'Italia, nel tentativo di costruirsi un proprio modello di riferimento. La politica migratoria rappresenta un indicatore significativo e sintetico della capacità complessiva del Paese di misurarsi con il fenomeno.

La formulazione delle politiche migratorie può avvenire secondo una prospettiva di *chiusura* (controllo delle frontiere, gestione dei flussi di ingresso) o secondo una di *apertura* (politica d'integrazione).

In questo periodo di forte pressione migratoria va crescendo, però, la consapevolezza che sia necessario adottare un *approccio integrato* che unisca l'intervento all'interno del paese con l'elargizione di finanziamenti e di investimenti produttivi nei paesi in via di sviluppo accettando, dunque, almeno in via transitoria, l'immigrazione.

All'interno della politica d'accoglienza, inoltre, si possono individuare due "anime" contraddittorie: da un lato, quella *utilitaristica ed economica* e dall'altro, quella *umanitaria*. La prima vede l'immissione di manodopera funzionale allo sviluppo; la seconda, invece la vuole proteggere e tutelare.

Per rispondere adeguatamente ad entrambe le esigenze si pone come cruciale il problema dell'integrazione<sup>5</sup>.

Le politiche migratorie possono esprimersi, allora, attraverso provvedimenti legislativi a carattere generale che regolano complessivamente la materia, oppure attraverso provvedimenti specifici e settoriali su tematiche che interessano gli immigrati.

Una politica immigratoria si può esprimere, però, anche attraverso l'assenza di provvedimenti legislativi; non ci saranno in questo caso norme restrittive ma neanche norme di garanzia, la discrezionalità di chi ha la responsabilità di intervento sarà naturalmente massima.

Questo è ciò che si è verificato nel nostro Paese nei primi dieci anni di immigrazione. Per la precisione, un minimo di legislazione in materia esisteva, ma si trattava di provvedimenti dell'epoca fascista, scaturiti in un

---

<sup>5</sup> Censis, a cura di, "Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche", in Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo, *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*, Convegno internazionale, Roma, 12-14 Luglio 2000

periodo in cui l'Italia, paese colonizzatore, era tutt'altro che un paese di immigrazione. La materia era regolata dal Testo Unico delle Leggi di Polizia del 1931. Del resto, per gli stranieri presenti sul nostro territorio, per lo più turisti, non si ponevano di certo problemi che sono ora all'ordine del giorno come il lavoro, la casa, la lingua. Grazie alla mancata applicazione di norme restrittive, centinaia di migliaia di persone sono immigrate in Italia negli anni Ottanta. A causa di questa non-politica l'immigrazione era unicamente illegale<sup>6</sup>.

E' solo dalla seconda metà degli anni Ottanta che si procede all'elaborazione di leggi che regolino in modo completo il fenomeno dell'immigrazione.

E' proprio in riferimento alle principali forme di politiche intraprese dal nostro Governo, che si vuole cercare di evidenziare i diversi provvedimenti adottati, al fine di dedurne un quadro completo.

---

<sup>6</sup> Maciotti M.I., Pugliese E., *Gli immigrati in Italia, op. cit.*

## 5.2 Le politiche attuate attraverso gli interventi normativi

La risposta delle istituzioni all'ingresso nella società italiana di gruppi crescenti di immigrati non è stata, dunque, immediata. Dopo i decenni **dell'assenza del problema** (fino agli anni Settanta) e della **disattenzione** (primi anni Ottanta), seguono quelli dell'**emergenza** (seconda metà degli anni Ottanta) e delle **decisioni politiche**, dapprima **settoriali** e successivamente **più comprensive** (gli anni Novanta) <sup>7</sup>.

Nel 1992 fu favorito l'accesso alla cittadinanza dei lontani discendenti degli emigrati italiani all'estero, modificando la legge del 1913 sulla cittadinanza. Pur essendo diventata da anni terra d'immigrazione, l'Italia rivolge ancora l'attenzione al vecchio problema degli italiani all'estero. Inoltre, bisogna ricordare che gli "italiani all'estero" di cui si parla nel progetto legislativo sono i lontani discendenti di famiglie italiane che, in molti casi, non hanno mai abitato nel nostro paese e considerano l'inglese o lo spagnolo la loro vera madre lingua e che, fatto ancora più rilevante, sono cittadini di quei paesi. Si penalizzano gli immigrati e si premiano i vecchi emigrati. Il risultato è che la nostra amministrazione

---

<sup>7</sup> Dutto M.G., "L'Italia verso una società plurale: azioni, inerzie e prospettive nel campo dell'educazione" in *Primo rapporto sull'integrazione in Italia*, a cura di, Zincone G., Bologna, Il Mulino, 1999

continua ad avere esattamente la stessa organizzazione interna di decenni fa quando il problema dei confini non esisteva perché chi li attraversava lo faceva in uscita e non in entrata!

Il lassismo e l'approssimazione con cui, per lunghi anni, si è sperato che il problema trovasse una sua spontanea soluzione, ha provocato costi sociali molto alti <sup>8</sup>. L'unico provvedimento intrapreso è stato quello di rispondere alla prima accoglienza, trascurando completamente tutti gli altri aspetti connessi all'insediamento sul territorio: il problema dell'alloggio, dell'assistenza sanitaria, dell'educazione dei minori, dell'avviamento al lavoro e della partecipazione politica. A questo vanno aggiunte le esigenze della popolazione adulta come la conoscenza della lingua e il rispetto della propria religione.

Attraverso queste diverse dimensioni, che non potranno essere analizzate tutte con la stessa particolarità, emergeranno le lacune ma anche i progressi fatti verso la costruzione di una società multietnica in cui prevale **l'integrazione**, (accettazione di alcuni valori della nuova società e mantenimento di altri della propria cultura d'origine) e non **l'assimilazione** (adeguamento totale ai modelli della nuova società) <sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Bolaffi G., *Una politica per gli immigrati*, Bologna, Il Mulino Tendenze, 1996

<sup>9</sup> Bonifazi C., *op. cit.*

Il primo tipo di politica sociale ad essere analizzata sarà quella abitativa, sia perché è il primo problema che si pone allo straniero, sia perché è la dimensione in cui si scontrano maggiormente provvedimenti legislativi e pratica quotidiana. Seguiranno quella sanitaria e quella educativa, concludendo con un accenno alla partecipazione politica e alla condizione di rifugiato.

### **5.2.1 Le politiche abitative**

Il **diritto all'abitazione** e la **prima accoglienza** sono un argomento fondamentale e centrale delle politiche sociali.

Vi è una linea di continuità tra i due problemi, nel senso che lo Stato già nella fase della prima accoglienza ha la necessità di reperire alloggi per gli immigrati che sono appena giunti. In questa prima fase, però si tratta di sistemazioni che strutturalmente possono presentare caratteristiche funzionali ad una situazione contingente (strutture polifunzionali che oltre al posto per dormire offrono mense e altri tipi di servizi assistenziali).

Diversa è la **politica abitativa** perché è intesa a favorire l'integrazione dell'immigrato attraverso la collocazione in abitazioni che gli consentano condizioni di vita normali.

La casa, infatti, è uno spazio di vita rilevante in cui la persona costituisce la propria identità personale e culturale. Secondo Amalia Signorelli "lo spazio di cui ciascuno dispone in una società data, ne misura il potere, la ricchezza ne riflette il prestigio e la collocazione nella gerarchia sociale"<sup>10</sup>.

La casa insieme al lavoro è essenziale per una possibile integrazione dell'immigrato nel paese ospitante. La scelta del tipo di casa varia secondo il tipo di progetto migratorio; se la scelta è quella di rientrare il più in fretta possibile nel paese d'origine, la casa avrà un peso unicamente funzionale, come luogo di riparo, dove il costo avrà un'incidenza notevole e quindi l'immigrato sarà disposto a vivere anche in una stanza condivisa coi connazionali. Se il progetto è invece quello di inserimento, la casa assumerà un'importanza fondamentale perché diverrà il prerequisito della **regolarizzazione e del ricongiungimento familiare**.

L'alloggio, in entrambi i casi, è un fattore fondamentale a cui sono

---

<sup>10</sup> Signorelli A., *Antropologia urbana*, Milano, Guerini Studio, 1996, p. 57

subordinati altri diritti. Per avere il permesso di soggiorno, serve avere o un alloggio o la dichiarazione di ospitalità da parte di una persona con regolare contratto di affitto o di proprietà.

Per poter ottenere il ricongiungimento, tra le altre condizioni, è necessario dimostrare la disponibilità di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Pollini, in un'indagine fatta nel territorio di Rimini, imputa all'alloggio il principale impedimento al ricongiungimento familiare (per il 71% dei casi)<sup>11</sup>.

Da una parte, questo requisito sembra più che legittimo ma dalla parte di chi vive queste situazioni, rappresenta spesso un problema insormontabile. Testimonia questa difficoltà lo sciopero del 5 Giugno (c.a.) degli stranieri con regolare permesso di soggiorno e contratti a tempo indeterminato di Vicenza. Ne dà conto Giuseppe Benetti della CISL vicentina che spiega come sia assolutamente inadeguata la loro condizione abitativa perché in possesso di alloggi ma non conformi alle prescrizioni di legge al punto da impedirne, quindi il ricongiungimento<sup>12</sup>. Questo perché per un immigrato, pur se in possesso di maggiori disponibilità economiche,

---

<sup>11</sup> Scidà G., Pollini G., *Stranieri in città*, Franco Angeli, Milano, 1993, p. 209

<sup>12</sup> “Una casa con permesso”, in *Il Manifesto* del 15 Giugno 2000

diventa difficile trovare un'abitazione con i giusti requisiti in quanto spesso: “alla cattiva qualità dell'alloggio, si accompagna poi di frequente un affitto elevato o meglio ritenuto di entità ingiustificata in relazione a quanto viene offerto”<sup>13</sup>.

Da qui scaturisce la necessità di inquadrare la difficoltà abitativa degli stranieri in una prospettiva più ampia, quella **delle politiche e del mercato della casa**.

Le caratteristiche delle nostre politiche sono state: **la carenza delle politiche sociali** (poche abitazioni in affitto economico, poca edilizia sociale, pochi interventi mirati alle fasce deboli) e **la visione d'emergenza**.

Già dagli anni Settanta emerge in Italia un consistente disagio abitativo; una stima elaborata dall'IRIS nel 1994 indica in *disagio grave* 2.500.000 di persone e centinaia di migliaia di persone in situazione di *esclusione abitativa*. Da un rapporto del CENSIS del 1993 trapela come le vittime di questo disagio siano soprattutto famiglie di anziani, immigrati extracomunitari, famiglie sottoposte a procedimento di sfratto e famiglie in gravi condizioni sociali come quelle colpite da tossicodipendenza. Gli immigrati, dopo gli anziani, sono la fascia più colpita per il 33% dei casi.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*

La domanda degli immigrati, dunque, si presenta come **una domanda “aggiuntiva”** che, se da una parte si sovrappone alle forme comuni di disagio, dall’altra ha dei connotati specifici.

Secondo Tosi la pluralità delle figure delle condizioni dell’immigrazione si traduce in una varietà di problemi abitativi. Ad un estremo sono quei gruppi di immigrati che hanno problemi di “normale” disagio: difficoltà analoghe a quelle che incontrano molti strati di popolazione a reddito basso o medio-basso, che non possono in alcun modo essere interpretate come domanda di assistenza. Infatti, si tratta di quelle quote, tutt’altro che esigue, di immigrati che hanno un lavoro più o meno stabile e reddito regolare. All’altro estremo situazioni che sfidano le politiche convenzionali, perché vicine all’area della marginalità, quindi situazioni che rinviano al campo delle politiche sociali oltre che di quelle abitative, e domande tra quelle normalmente escluse dalle normali politiche abitative sociali <sup>14</sup>.

Per rispondere alle esigenze più specifiche degli immigrati, invece, abbiamo affermato che, il principio secondo il quale sono stati presi i diversi provvedimenti, sia stato quello dell’emergenza.

---

<sup>14</sup> Tosi A., *Abitanti. Le nuove strategie dell’azione abitativa*, Bologna, Il Mulino, 1994

La legge n° 943 del 30/12/1986 fu la prima che fissò all'articolo 1 il **principio generale di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti** rispetto ai lavoratori italiani (compreso il diritto alla disponibilità dell'abitazione) ma ad esso non è seguita nessuna azione concreta.

Solo con la legge n° 39 del 28/2/1990 si danno risposte concrete ma, in ogni modo, sono privilegiate soluzioni a carattere provvisorio.

Si riscontra un'attenzione prevalente per le “strutture d'accoglienza”. Questo tipo di attenzione è coerente col tipo di provvedimento che riguarda l'ingresso e la regolarizzazione degli immigrati. La legge stabilisce solo – all'art. 2 – *che i decreti annuali definiscano la programmazione dei flussi di ingresso e che stabiliscano il programma di interventi, fra cui il diritto alla casa;* –all'art. 11- *è prevista l'erogazione di contributi, per le regioni che predispongono, in collaborazione con i comuni di maggiore insediamento, un programma per realizzarli.*

Si deve aggiungere che, il criterio di assegnazione dei contributi stabiliti dal decreto 244 del 24 Luglio del 1990 è fortemente discriminatorio nei confronti di quelle regioni in cui vi è una percentuale più alta di stranieri irregolari in quanto, l'assegnazione è calcolata in proporzione al numero degli stranieri residenti in ciascuna regione ed in

regola col permesso di soggiorno<sup>15</sup>. La discriminazione appare evidente dal riscontro dei dati ISTAT del 1989: le regioni con più alta percentuale sul totale di irregolari sono la Sicilia, la Liguria, la Puglia e la Basilicata, mentre agli ultimi posti risultano il Friuli, l'Umbria e il Lazio. Se si sommano i contributi risulta che l'Umbria ha avuto 1834 milioni contro i 1372 della Puglia e i 1621 della Liguria!

Analizzando le varie leggi regionali, si possono notare notevoli differenze tra alcuni interventi che prevedono esplicitamente i centri di prima accoglienza e quelle che, al contrario, non li hanno previsti (Calabria, Puglia, Marche, Basilicata e Sardegna): nell'ambito poi di quelle che li hanno previsti, ve ne sono alcune che hanno molto dettagliatamente descritto le strutture (Emilia Romagna e Veneto), stabilendo anche la misura del contributo da parte della regione, altre che collocano i centri nell'insieme degli interventi socio-assistenziali<sup>16</sup>.

**I Centri di prima accoglienza e di servizi** mirano specificatamente al soddisfacimento di determinati bisogni degli immigrati. Il Decreto legislativo del Ministero del Tesoro n°244 del 26/7 /90 ne definisce il tipo di struttura configurandola **tra soluzione abitativa e servizio sociale**.

---

<sup>15</sup> Del Sole R., "La politica dell'immigrazione in Italia", *Tesi di Laurea in Sociologia del Lavoro*, Facoltà di Sociologia dell'Università di Napoli Federico II, anno accademico 1992-93

<sup>16</sup> Granaglia E., a cura di, *Immigrazione: quali politiche pubbliche?*, Milano, Franco Angeli, 1993

Nell'art. 1 si definiscono i compiti per i Centri di prima accoglienza che sono, “strutture che provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari” per il tempo strettamente necessario al reperimento di un'autonoma sistemazione e comunque non oltre i 60 giorni; i Centri di servizi invece, vengono definiti come: “strutture che forniscono informazioni e assistenza al fine di agevolare la funzione dei diritti e il puntuale adempimento dei doveri previsti nella normativa”. Questi centri, dunque, necessitano all'immigrato solo nella prima fase di arrivo per i bisogni più urgenti ma, in realtà, diventano una soluzione stabile a causa delle gravi carenze abitative. La situazione di precarietà riguarda anche immigrati ormai presenti da lungo periodo per i quali gli interventi necessari non sono più definibili in termini di emergenza.

Le cause di questa situazione sono individuate da Ottolini, nell'attuazione di politiche errate: “in Italia l'abitazione tende ad essere considerata prevalentemente un bene di investimento e solo marginalmente un diritto sociale fondamentale. Questo avviene a causa di scelte politiche retaggio delle modalità con cui fu effettuata la ricostruzione nel secondo dopoguerra; grande attenzione alle infrastrutture ma disimpegno sul terreno

del welfare state”<sup>17</sup>; ancora, secondo Balducci il mancato sviluppo di politiche abitative, adeguate a livello nazionale, sono frutto di un “processo di riduzione”. Infine, dagli anni Ottanta la casa è uscita gradualmente dalle questioni affrontate dal sistema politico.

Recentemente, si nota un’inclinazione degli enti locali a privilegiare non gli interventi più necessari ma quelli che sembrano incontrare minori resistenze, dalle iniziative in campo scolastico ai festival multietnici.

Conclamata è la volontà di impegnarsi nella “seconda accoglienza”, mentre sembra accantonata la “prima accoglienza” pur costituendo ancora una drammatica necessità, per esempio, in occasione dei ripetuti arrivi di profughi. La difficoltà a immaginare interventi diversi da quelli dei centri di prima accoglienza sembra aver paralizzato l’iniziativa pubblica. Si assiste così ad un rovesciamento delle funzioni istituzionali: molti enti locali tendono ad occuparsi di attività culturali, musicali e altri aspetti più *soft* del dialogo interetnico mentre il mondo del volontariato viene lasciato pressoché solo a rispondere alle questioni *hard* dell’accoglienza<sup>18</sup>.

Le politiche pubbliche e le iniziative locali di comuni, cooperative e

---

<sup>17</sup> Ottolini L., Mazouz M., *Verso una rete europea multiculturale per il rispetto del diritto ad abitare*, Padova, Project Coreaux, 1995

<sup>18</sup> ISMU, Ambrosini M., *Utili invasori. L’inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, *op. cit.*

associazioni di volontariato si sono rivelate utili ma insufficienti a risolvere il problema. Gli effetti si manifestano maggiormente in due aree specifiche quali: **il mercato dell'affitto** e **il rischio di povertà e di esclusione sociale**.

Le modalità d'accesso degli immigrati al reperimento di alloggi nel mercato libero, si scontrano con le forme già tipiche del disagio abitativo e, inoltre, assumono i contorni della discriminazione. Le disfunzioni più ricorrenti sono legate allo **sfruttamento** (affitto degli alloggi a canoni esosi, sensibilmente più alti di quelli normalmente applicati ai cittadini italiani), al **sovraffollamento** (monolocali abitati da famiglie intere) e all'**esclusione** (alloggi degradati) <sup>19</sup>. Disagio ed esclusione sono ancora condizioni sproporzionatamente diffuse tra gli immigrati.

L'*homelessness* italiana (non avere casa e essere senza dimora) colpisce gli stranieri più di quanto non avvenga in altri paesi. E' in crescita il numero di immigrati che si rivolgono ai dormitori, è significativo che l'esclusione riguardi anche immigrati regolari e immigrati che lavorano. Molti immigrati non poveri sono mal alloggiati, immigrati normalmente poveri sono senza casa.

---

<sup>19</sup> CENSIS a cura di, "Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche." *op. cit.*

Tosi ritiene che, in ogni caso, non si deve cadere nell'errore di facili generalizzazioni, rischiando di sovrarappresentare gli immigrati nell'area della povertà. La grande maggioranza degli stranieri, infatti, non è senza casa: il 60÷l'80% trova sistemazione in qualche tipo di mercato di cui il 50÷70% è rappresentato da soluzioni normali, paragonabili a quelle medie italiane<sup>20</sup>.

Enrica Morlicchio conferma la tesi di Tosi, confutando la semplicistica equivalenza tra immigrazione e povertà che fra l'altro conduce a due interpretazioni opposte e speculari. La prima enfatizza i comportamenti devianti degli immigrati, presentandoli come una componente importante della *underclass*; la seconda si basa sullo stereotipo dell'immigrato povero, magari senza fissa dimora, stabilmente dipendente dall'assistenza. Entrambe le interpretazioni presentano degli elementi di verità ma sono oltremodo parziali e fuorvianti; è innegabile, infatti, che in termini strettamente economici, gli immigrati provenienti dai paesi del sud del mondo si collocano sotto le fasce più povere della popolazione nazionale, soprattutto nella fase immediatamente successiva all'arrivo, ma queste argomentazioni non vanno sopravvalutate (come invece accade

---

<sup>20</sup> Tosi A., "Casa e immigrazione", in, Zincone G., *op. cit.*

quotidianamente a causa dell'elevata visibilità di questa componente più precaria e marginale e soprattutto, della limitata conoscenza della componente più stabile e regolare).

La povertà abitativa è dunque una delle tre dimensioni più significative analizzate dall'autrice in una ricerca sull'esclusione condotta nel 1999 in quattro aree territoriali: Napoli, Roma, Torino e Brescia.

“L'indicatore delle condizioni abitative, sottolinea Morlicchio, può essere ambivalente”, infatti, il sovraffollamento, ad esempio, crea disagi ma può rappresentare una risorsa, una strategia di sopravvivenza, in quanto espressione di forme di organizzazione familiare diverse da quelle della famiglia nucleare. Alla povertà materiale, quindi corrisponderebbe una situazione di ricchezza non materiale.

In conclusione della sua analisi, l'autrice individua tre percorsi tipici tra cui uno “virtuoso” di fuoriuscita dalla marginalità e di inserimento nella società italiana sempre più percorso dalla maggior parte degli immigrati, che dipende appunto, oltre che dall'inserimento nel mercato del lavoro e dallo status giuridico soprattutto dall'accesso a un'abitazione<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Morlicchio E., “Gli immigrati dalla povertà al lavoro”, in *Rapporto Immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, a cura di Pugliese E., Roma, Ediesse, 2000

Lo stesso ricorso a soluzioni autonome/di mercato può essere valutato in due modi diversi: da un lato, indica la capacità da parte di molti immigrati di risolvere il problema con le proprie risorse e in molti casi rivela una stabilità di inserimento, dimostrando che esiste una via non assistenziale alla soluzione del problema; dall'altro può significare che il problema rimane largamente inevaso dalle politiche, che gli immigrati sono lasciati a se stessi di fronte alle difficoltà che incontrano sui mercati abitativi.

Una risposta nei confronti degli immigrati non può prescindere da una generale risoluzione della domanda abitativa, in quanto la maggior parte degli immigrati non può essere fatta corrispondere ai poveri, ma rientra nella "normale" richiesta di alloggio.

Negli ultimi anni, nelle città del Centro-Nord sta avvenendo una polarizzazione delle sistemazioni abitative: un miglioramento per quote di immigrati stabilizzati/inseriti, una persistente precarietà o un peggioramento per altre componenti, quelle più deboli e quelle all'inizio del percorso migratorio. Questa tendenza è l'effetto combinato di cambiamenti nei dati dell'immigrazione e nel mercato dell'offerta abitativa.

La domanda abitativa si è trasformata, diventando più stabile; l'offerta è denotata da un peggioramento del mercato dell'affitto e dalla scarsa innovatività del quadro istituzionale.

A maggior ragione dopo la complessificazione della domanda, è necessario che gli interventi si sviluppino su più fronti con l'obiettivo di creare un'offerta articolata, che comprenda tutto l'arco tipologico che va dall'emergenza fino all'ordinarietà e che utilizzi l'intera gamma degli strumenti che sono stati via via proposti per le politiche abitative.

L'ultima legge emanata in materia di immigrazione, n°286 del 25/7/1998, prevede **“iniziative per promuovere ogni ostacolo all'effettivo godimento del diritto all'abitazione**, rivolte principalmente agli stranieri che sono in regola con il permesso di soggiorno”. Tale compito è affidato agli enti locali in collaborazione col Terzo Settore cioè associazioni, organizzazioni di volontariato, fondazioni. La legge – all'art. 3 co.5 – sancisce un generale principio di promozione dell'integrazione sociale attribuito a regioni, province, ed altri enti locali: “nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio (..) adottino provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato con particolare riguardo

a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana”.

Se da un lato si sanciscono dei diritti, dall'altro non ci si attiva economicamente alla loro attuazione in quanto si aggiunge “nell'ambito del proprio bilancio” lasciando ampia discrezionalità nel rendere concreto questo diritto.

Le tipologie d'intervento possibili sono sancite all'art. 40 co. 1-6, denominato “Centri di accoglienza e accesso all'abitazione”, secondo quattro tipologie: 1) Centri di accoglienza per alloggio temporaneo *...che offrono oltre alla possibilità di alloggio anche servizi volti a rendere autonomi il più presto possibile gli ospiti;*

2) Accesso agli alloggi sociali o Centri di seconda accoglienza *...strutture alloggiative collettive a costi calmierati;*

3) Contributi regionali per opere di risanamento degli alloggi *...da destinare, per un numero determinato di anni a stranieri titolari di carta di soggiorno o permesso per lavoro subordinato, autonomo, studio, motivi familiari, asilo politico e umanitario;*

4) Diritto di accesso agli alloggi di edilizia pubblica al credito agevolato *diritto degli stranieri regolarmente soggiornanti iscritti nelle liste di collocamento.*

La nuova legge, pur costituendo un passo in avanti, dovuto alla considerazione del tema dell'alloggio, rimane abbastanza in linea con le precedenti politiche, che peccavano in due punti:

- carenza di risorse destinate alla soluzione del problema;
- ricerca di soluzioni alternative a quelle previste per tutti i cittadini, cioè i normali destinatari delle politiche sociali.

Infatti, anche la L. 39/90 prevedeva unicamente i centri di prima accoglienza che, come sottolinea Tosi, non si possono considerare delle soluzioni abitative ma delle strutture temporanee di alloggi per immigrati prima, appunto, di trovare un'adeguata soluzione abitativa. Il non prevedere alcuna soluzione per una seconda accoglienza ha reso inutilizzabili queste strutture secondo la funzione prevista (risposta all'emergenza) in quanto vedevano concentrarsi diversi tipi di bisogni<sup>22</sup>.

L'attuazione di queste politiche è stata molta scarsa soprattutto al Sud; in realtà la maggior parte dei comuni ha attuato una politica essenzialmente assistenziale.

E' necessario dunque prevedere delle politiche per una seconda accoglienza, riconoscendo le difficoltà di entrare in un mercato abitativo

---

<sup>22</sup> Tosi A., "La casa" in *Primo rapporto ISMU sulle migrazioni*, Milano, Franco Angeli, 1995

scarso, laddove i Centri di Prima accoglienza sono stati istituiti e, attivare C.P.A. in tutte quelle aree, dove la pressione degli immigrati è forte ma non vi sono soluzioni abitative.

La riforma del 2 Dicembre del 1998 denominata “Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo” ha fatto registrare, però, dei miglioramenti nel mercato degli affitti, che è l’area in cui la domanda degli immigrati si trova a combattere con quella degli italiani. Infatti, sono previste due nuove forme di contratto: libero e controllato, che danno maggiori possibilità di scelta, passando ad un regime di contrattazione regolamentata, accompagnata da “misure di sostegno al mercato delle locazioni”. La finalità è di ridare vigore a questo mercato creando convenienze sia per i locatori che per gli inquilini e garanzie per entrambi. Da una parte “...si propone di far trovare casa a chi cerca offrendo benefici a chi ha case disponibili. Contemporaneamente, c’è la possibilità concreta di rientrare in possesso del bene in caso di necessità o comunque di scadenza del contratto”<sup>23</sup>. Per gli inquilini ci sono due novità positive: possibilità di detrazioni dalla dichiarazione dei redditi (ma solo a partire dal 2001) e contributi per chi cerca alloggio “la legge si propone di

---

<sup>23</sup> Ciccia A., “La riforma delle locazioni. Cosa cambia dopo la legge sugli affitti approvata martedì dal Parlamento” in *Italia Oggi Documenti* del 3 Dicembre 1998

spazzare via anche tutte quelle situazioni in cui viene imposto all'inquilino di pagare buonuscite/buonentrante, cauzioni sproporzionate, insomma costi aggiuntivi non dovuti e che pesano enormemente sul budget di spesa. L'inquilino può richiedere al giudice quanto pagato in più”<sup>24</sup>.

Altra tutela per l'inquilino viene dall'obbligatorietà della forma scritta. Si prevede inoltre la nullità delle pattuizioni contrastanti la legge come deroghe di durata dei contratti o dei prezzi concordati per i contratti controllati.

Si può sostenere che in questo periodo si stanno facendo passi in avanti per cercare di rimuovere i molti ostacoli incontrati dagli stranieri, sia grazie alla normativa più vicina ai problemi, sia grazie alla maggior sensibilità della società d'accoglienza.

Lo dimostrano episodi come la sentenza di condanna del Tribunale di Milano del 6 Aprile (c.a.), che ha ordinato ad un'agenzia immobiliare il risarcimento dei danni morali, per un'azione di discriminazione razziale nei confronti di una cittadina straniera, cui erano state rifiutate informazioni sulle case in affitto, sostenendo che i proprietari non avevano intenzione di affittare a degli extracomunitari. Il giudice nella sentenza ha deliberato: “la

---

<sup>24</sup> *Ibidem*

cessazione dell'atto discriminatorio e il risarcimento del danno non patrimoniale quantificato nella somma di un milione di lire oltre alle spese legali”<sup>26</sup>. E' stato un evento importante, il primo in questa materia.

Ancora più recentemente vi è stata la proposta del Ministro dell'Industria Enrico Letta di autorizzare altri 30.000 permessi “se non vogliamo soffocare la ripresa economica del Paese. Siamo in piena ripresa economica; aumentano i fatturati, crescono gli ordinativi e c'è bisogno urgente di manodopera”<sup>27</sup>. Anche Luigi Rossi Luciani, presidente della federazione regionale degli industriali del Veneto, ha chiesto di aumentare gli ingressi in quanto “i lavoratori extracomunitari sono ormai una componente strutturale del mercato del lavoro. Nel giro di cinque anni sono raddoppiati e oggi l'8% dei nuovi assunti è straniero”<sup>28</sup>. Infine, il presidente dell'ANCE, Claudio De Albertis, ha lanciato un appello al Governo per “un **nuovo piano di edilizia sociale** ma senza costruire altri ghetti nella città, evitando gli errori già commessi nel dopoguerra e progettando, invece, tipologie particolari per il vivere. Solidarietà vuol dire anche dare una casa a chiunque venga a lavorare nel nostro Paese”. Ha suggerito anche una “**strategia di pronto intervento**” chiedendo di detassare la costruzione di

---

<sup>26</sup> Casadio G., “Non si affitta agli immigrati”, in *La Repubblica* del 6 Aprile 2000

<sup>27</sup> Cirillo E., “La casa a chi viene a lavorare”, in *La Repubblica* del 13 Luglio 2000

<sup>28</sup> *Ibidem*

alloggi da destinare all'affitto, proteggendo le imprese e garantendo legalità e sicurezza. La questione dell'abitare va affrontata pensando ad una città multietnica dove le varie etnie mantengano le proprie identità culturali”<sup>29</sup>.

Questa proposta apre la porta alle “politiche possibili”. Fino ad oggi è stato il Terzo Settore ad essere dinamico e prezioso (per rapidità e flessibilità) nel rispondere alle esigenze alloggiative degli immigrati; secondo Zanfrini, “il ruolo delle iniziative volontaristiche resta indispensabile, non solo in quanto supplisce alle carenze quantitative dell'intervento pubblico ma anche per la possibilità di fungere da laboratorio per la sperimentazione di approcci all'utenza che tengono conto della sua diversità culturale”<sup>30</sup>.

E' necessario, dunque, oggi più che mai, modificare i modelli delle politiche. Per gli immigrati come per altri mal alloggiati occorre andare al di là della visione emergenziale fin qui adottata e mettere in opera vere politiche abitative; contestualmente, ridefinire un ruolo appropriato per quelle strutture di prima accoglienza su cui si è concentrata finora l'azione pubblica. Bisogna cercare le soluzioni nei processi abitativi normali.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*

<sup>30</sup> Zanfrini L., *Oltre la solidarietà, le iniziative del privato sociale per l'accoglienza degli stranieri a Milano*, Quaderni Ismu, n°5 del 1994, Milano p. 45

Rimane però l'esigenza di prendere in considerazione le specificità che possono riguardare gli immigrati fermo restando che, il problema casa non è risolvibile per gli extracomunitari se non contestualmente alla sua soluzione anche per i cittadini italiani. Bisogna quindi istituire misure sociali mirate, in relazione all'intero sistema dell'offerta abitativa con le agevolazioni previste dalle politiche abitative ma anche con le misure contro la povertà. Secondo la Commissione per le politiche d'integrazione degli immigrati, l'attuazione della nuova normativa dovrebbe essere orientata da tre principali preoccupazioni:

- 1) la possibilità che le istituzioni locali facciano propria una linea d'indirizzo univoca sul problema;
- 2) la probabilità che a livello locale si compongono risorse differenti oltre a quelle previste dal TU, mobilitando altre risorse pubbliche e private;
- 3) la possibilità che le azioni previste possano collocarsi entro più comprensivi programmi locali di politiche abitative”<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup>Tosi A., “Casa e immigrazione” in Zincone G., a cura di, *op. cit.*

## 5.2.2 Le politiche sanitarie

Tra le condizioni che rendono possibile la realizzazione di un percorso d'integrazione, va certamente inclusa la possibilità di tutelare la propria salute (integrità della persona come requisito per la piena espressione delle sue potenzialità individuali e relazionali).

In particolare, in un paese in cui esiste un sistema sanitario pubblico, l'integrazione dello straniero si realizza quando sono garantite pari opportunità d'assistenza e, ancor prima, di promozione della salute e prevenzione delle malattie <sup>32</sup>.

Uno dei luoghi comuni più diffusi è rappresentato dalla convinzione che gli immigrati siano “malati” e “portatori di malattie”. Strutture sanitarie, sia di tipo istituzionale che del privato sociale, hanno dimostrato che, al contrario, nella maggior parte dei casi, la prima richiesta di cura si è, almeno fino ad un recente passato, manifestata temporalmente distinta dall'arrivo in Italia. Questo lasso di tempo è definito “intervallo di benessere”, calcolato ricostruendo, su base anamnestica, il periodo intercorso tra l'arrivo in Italia e la prima richiesta d'assistenza sanitaria.

Nella maggior parte dei casi, l'immigrato arriva nel nostro Paese con

---

<sup>32</sup> Marceca M., “La salute”, in Zincone G., *op. cit.*

un “patrimonio” di salute pressoché integro; ne è una riprova il fatto che la popolazione immigrata è composta soprattutto da individui giovani adulti: più del 65% degli immigrati è compreso nella fascia di età tra i 19 e i 40 anni, periodo che per tutti –immigrati e non- coincide con il miglior stato di salute. Inoltre, bisogna tenere presente che la condizione di salute dei migranti e il corrispettivo profilo epidemiologico tendono a caratterizzarsi in base alla volontarietà o meno della scelta migratoria e al modo in cui essa avviene. Si possono individuare due profili principali: il primo, che si riferisce a persone che intraprendono il processo migratorio dopo ponderate valutazioni delle risorse a disposizione (comprese quelle relative allo stato di salute); il secondo, che, invece, si rifà a chi è soggetto a scelte coercitive e coatte, dovute a conflitti bellici o a forme violente di tratta a scopo di sfruttamento (profughi e rifugiati), senza dimenticare coloro per cui è lo stesso viaggio migratorio a presentare dei pericoli per la salute (albanesi trasportati da organizzazioni criminali in condizioni ambientali proibitive o clandestini asiatici tenuti per molti giorni nelle stive delle navi o a rischio di soffocamento all’interno di autotreni).

Da un lato, quindi, si riscontra un profilo sostanzialmente sano e con una maggiore iniziativa e intraprendenza in quanto già nel paese d’origine avviene un’autoselezione, che precede l’emigrazione; bisogna tener

presente che la possibilità di successo del proprio progetto migratorio è indissolubilmente legata all'integrità fisica e alla stabilità emotiva. Il tentativo migratorio, infatti, in questo caso, è messo in atto dai "pionieri"<sup>33</sup> della propria famiglia, gruppo, paese (non a caso giovani, di classe media e con un discreto livello d'istruzione) questo fenomeno è conosciuto col nome di: *effetto migrante sano*<sup>34</sup>.

Dall'altro lato, la condizione sanitaria può presentarsi esattamente opposta, evidenziando un profilo deteriorato a testimonianza delle sofferenze subite alla partenza, nel percorso di espatrio e nella fase di stabilizzazione.

Le due tipologie di migranti, che sottendono i differenti profili epidemiologici, hanno conseguentemente un diverso impatto con il contesto territoriale di insediamento. Nel primo caso, le complessive condizioni di vita cui l'immigrato dovrà conformarsi nel paese ospite, potranno poi essere capaci di erodere e dilapidare, in tempi più o meno brevi, il "patrimonio" di salute iniziale. Nel secondo caso, i principali

---

<sup>33</sup> Mendras H., Forsé M., *Il mutamento sociale. Tendenze e paradigmi*, Formello (RM), Edizioni SEAM, 1999

<sup>34</sup> Caritas Diocesana di Roma, "Migrazioni e salute in Italia", in *Migrazioni: scenari per il XXI secolo*, op. cit.

fattori di rischio per la salute degli immigrati, secondo la Commissione per le Politiche d'Integrazione degli Immigrati, sono:

- la disoccupazione o la scarsa tutela sul lavoro;
- l'inadeguatezza degli alloggi, il sovraffollamento, le carenze igieniche;
- l'alimentazione insufficiente e/o sbilanciata;
- le diversità climatiche;
- la lontananza dagli affetti e/o la mancanza di supporto psico-affettivo;
- lo sradicamento culturale e la diversità dei costumi e dei valori;
- le difficoltà comunicative e di inserimento sociale;
- il fallimento o la minaccia di fallimento del progetto migratorio;
- la discriminazione nell'accesso o nell'utilizzo dei servizi sanitari.

Questi fattori incombono soprattutto se i processi di integrazione sono lenti e vischiosi.

Inoltre, nel nostro paese, nel corso degli anni, sono state attivate strategie articolate di carattere sanitario, quasi sempre basate su una sostanziale restrizione delle opportunità curative indirizzate a entrambe le tipologie. La copertura socio-sanitaria non è stata mai sufficiente a costruire intorno alle collettività immigrate una protezione epidemiologica in grado di preservarle adeguatamente dal punto di vista della salute e

permettere così, in linea generale, percorsi di assolvimento del progetto migratorio.

Il problema, quindi, non sembra essere rappresentato dalle cosiddette *malattie di importazione* – quelle cioè che i migranti porterebbero con sé – che sono molto marginali, ma dallo stato di salute che si acquisisce nel processo di insediamento sulla base delle condizioni socio-economiche e cultural-relazionali concretamente vissute<sup>35</sup>

Da una ricerca condotta dall'Osservatorio dell'Ismu durante il 1998 nell'area milanese è emerso che, anche in termini di percezione, la salute non è avvertita come un problema prioritario da parte degli immigrati.

Infatti, tra gli stranieri intervistati provenienti da Paesi in via di sviluppo e dall'Est Europa, cui era stato chiesto di elencare, in ordine d'importanza, i tre problemi maggiormente sentiti (ad eccezione del lavoro), solo il 3,6% ha indicato come prioritaria l'assistenza sanitaria. Da un'altra domanda, che indagava le variazioni di salute fisica e psicologica percepite, in positivo o in negativo, dall'arrivo in Italia, è risultato che, in relazione alla salute fisica il 10,5% ha indicato un peggioramento, il 54,5%

---

<sup>35</sup> Carchedi F., "La condizione degli immigrati in Italia", in *Migrazioni: scenari per il XXI secolo*, op. cit.

ha sostenuto che non vi era stato alcun sostanziale cambiamento e, infine, il 35% ha indicato un suo miglioramento<sup>36</sup>.

E' difficile circoscrivere lo stato di salute degli stranieri per la scarsa attenzione posta al problema della raccolta dei dati e delle informazioni al riguardo. Dai pochi dati a disposizione – riferiti alle dimissioni ospedaliere avvenute tra il 1991 e il 1997 relativi a strutture pubbliche o a centri di volontariato - si riscontra una variazione negativa degli immigrati che hanno beneficiato di cure in ragione del 30% a dimostrazione degli effetti restrittivi della normativa dell'epoca. Nello specifico, le patologie maggiori, che si riscontrano tra gli immigrati, sono quelle respiratorie, seguite da quelle ortopediche e da quelle relative all'apparato digerente. Si devono aggiungere alcune situazioni che delineano una “spiccata sofferenza sanitaria”, queste purtroppo, sono registrate proprio negli ambiti della medicina preventiva: in particolare, nell'area materno-infantile e, specificatamente, per il parto e le vaccinazioni. Si evidenzia un alto rischio di parti difficili, con sofferenza perinatale svariate volte superiore alle autoctone. I calendari vaccinali sono spesso in ritardo o incompleti, con particolare riferimento alla popolazione zingara.

---

<sup>36</sup> Marceca M., “La salute” in Zincone G. *op. cit.*

In questo ambito, un aspetto preoccupante è l'elevato numero di donne straniere che decidono di ricorrere all'interruzione volontaria della gravidanza. Questo dato evidenzia, da un lato, la scarsa garanzia del diritto alla maternità che hanno le donne straniere e dall'altro, la scarsa informazione diretta specificatamente alle stesse su contraccezione e educazione sessuale, anche dal punto di vista della prevenzione. Il gruppo sociale di origine immigrata che attualmente desta maggiori problemi epidemiologici è quello formato dalle prostitute che esercitano in strada.

Indicativi sono alcuni studi sulla mortalità relativa al fenomeno dell'immigrazione interna italiana di circa quaranta anni fa dal sud verso il nord, i quali riportano condizioni molto simili alle attuali relative agli immigrati da paesi in via di sviluppo e cioè che negli anni immediatamente successivi all'immigrazione il rischio di morire fosse di molto inferiore a quello dei cittadini autoctoni di pari età e sesso e, inoltre, come con il passare degli anni il rischio (di morire ma anche di ammalarsi) andasse aumentando fino a diventare uguale se non superiore per alcune cause di morte a quello della popolazione ospite. Paradossalmente, c'è il rischio, quindi, che gli immigrati man mano che invecchia la storia migratoria, possano integrarsi con la società ospite condividendo la stratificazione sociale più svantaggiata, che fa più fatica a tenere il passo e, possano anche

condividere il profilo di salute della disuguaglianza; questo non solo in termini di fasce estreme del fenomeno ma in qualsiasi punto della scala sociale con significative differenze peggiorative degli indicatori di salute e mortalità, a svantaggio di chi sta più in basso rispetto a chi sta più in alto<sup>37</sup>.

In generale, lo stato di integrazione degli immigrati è complessivamente precario e insoddisfacente e non si può negare un'accentuata carenza di servizi verso l'utenza straniera. Lo dimostra il fatto che nella *Carta dei servizi pubblici sanitari* (massimo documento di dichiarazioni d'intenti e di autopromozione delle Aziende Sanitarie nei confronti della propria utenza) solo eccezionalmente è possibile leggere accenni a utenti stranieri, fosse anche la sola traduzione in lingua delle informazioni destinate alla popolazione autoctona. In Italia persistono **barriere organizzative e barriere comunicative**; si riscontra, infatti, una generale mancanza di flessibilità dei servizi tale da non poterne garantire l'apertura nei giorni e negli orari in cui possono realmente accedervi alcune fasce di stranieri, come ad esempio i consultori materno-infantili per le ragazze che lavorano come collaboratrici domestiche, le quali hanno a disposizione spesso solo il giovedì pomeriggio per effettuare visite e

---

<sup>37</sup> Caritas Diocesana di Roma, "Migrazioni e salute in Italia" in *Migrazioni: scenari per il XXI secolo*, op. cit.

controlli. Queste esigenze non sono velleitarie ma rispecchiano le più recenti normative volte alla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Una delle principali è il D.lgs. 29/93 all'art. 5 "Criteri di organizzazione", in base al quale: *le amministrazioni pubbliche sono ordinate secondo i seguenti criteri...armonizzazione degli orari di servizio, di apertura degli uffici e di lavoro con le esigenze dell'utenza...flessibilità nell'organizzazione degli uffici e nella gestione delle risorse umane anche mediante processi di riconversione professionale.* Le barriere organizzative, oltre ad influenzare l'accessibilità, fisicamente intesa, ai servizi, ne modulano anche la fruibilità effettiva delle prestazioni. Per quanto riguarda le visite ostetrico- ginecologiche alla donne mussulmane, che per motivi religiosi e culturali hanno un senso del pudore molto spiccato, il servizio pubblico dovrà porsi il problema di organizzare turni in modo che ci siano sempre donne o, quantomeno, di diffondere gli orari in cui opera il personale femminile.

Altri ostacoli alla piena fruibilità sono quelli comunicativi, linguistici ed interpretativi. Infatti, la maggior parte dei servizi sanitari pubblici non dispone di operatori in grado di comunicare in una lingua intermedia, pur se diffusissima, come l'inglese o il francese. Infine, ancora più

difficilmente prevenibili, o superabili sono **le barriere** di natura **interpretativo-culturale** in quanto i concetti di salute, malattia e cura sono fortemente condizionati dalla cultura d'appartenenza. Da qui nasce l'esigenza di inserire nelle strutture sanitarie la figura dei *mediatori culturali*, che rappresenterebbero "figure di cerniera" volte a facilitare la relazione terapeutica, assommando attitudini comunicative, psicologiche e antropologiche<sup>38</sup>.

Dall'analisi delle principali variabili che condizionano l'accesso ai servizi socio sanitari, emerge che, in particolar modo, la **sussistenza del diritto**, la **consapevolezza di questo diritto** e l'**effettivo esercizio dello stesso**, determinano un diverso grado di utilizzo.

Il processo di una politica sanitaria specifica è iniziato nel 1990 con l'emanazione della L. 39/90 che, di fatto, ha avviato politiche regionali sugli immigrati. In particolare fu la legge del 26 Febbraio del 1991 n°58, (che convertì il decreto legge del 29 Dicembre del 1990 n° 415) che all'art. 4 dispone "*per l'anno 1991, i cittadini extracomunitari regolarmente residenti ed iscritti nelle liste di collocamento, sono equiparati ai cittadini italiani non occupati, iscritti nelle liste di collocamento, per quanto attiene*

---

<sup>38</sup> Merceca M., "La salute" in *op. cit.*

*all'assistenza sanitaria ..ed al relativo obbligo contributivo di cui all'art. 63 della legge 23 Dicembre del 1978 n°833*". Fu quest'ultima ad istituire il Servizio Sanitario Nazionale, affermando quattro principi fondamentali: la globalità delle prestazioni, l'universalità dei destinatari, l'uguaglianza e il rispetto della dignità e della libertà della persona umana.

Gli stranieri, dunque, se svolgono un lavoro, godono dell'assistenza sanitaria, mentre gli altri possono chiedere l'iscrizione volontaria dietro un corrispettivo da pagare relativo al reddito (fatto salvo un minimale di L. 750.000).

Il tema sanitario fu, comunque, trattato sommariamente e relativamente *all'immigrato lavoratore*, seguendo l'impostazione della prima legge sull'immigrazione, L. 943 del 1986, ma, contemporaneamente, se ne ampliò l'ambito di applicazione (del principio di parità fra lavoratori italiani e stranieri extracomunitari) includendo la tutela sanitaria anche in condizione di disoccupazione. Da allora, lo straniero disoccupato, sprovvisto di reddito, non è più assoggettato al pagamento di un minimale contributivo.

Si può dire, quindi, che la tutela sanitaria concepita prima nel contesto di una stretta logica assicurativa, è stata stemperata nella sua

rigidità; si è mostrata sempre più come una leva fondamentale della politica di accoglienza <sup>39</sup>.

Alcune regioni, per colmare o chiarire vuoti delle norme nazionali, disciplinano con atti deliberativi le modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie; si distingueva il Veneto che, primo in Italia attribuiva diritti di assistenza sanitaria anche agli stranieri irregolarmente presenti e l'Emilia Romagna che individuava specifici percorsi di promozione della salute per donne e bambini stranieri.

Il 1995 è l'anno in cui avviene la svolta nella politica di assistenza agli stranieri. Alcuni avvenimenti innescarono una "reazione a catena" d'intervento in questa materia, uno tra questi fu il convegno organizzato a Roma dalla Caritas, dal titolo "Immigrazione e salute: una politica dell'oblio", che sottolineò con forza la necessità di una politica sanitaria adeguata alla realtà immigratoria e sociale. Ad esso ne seguirono altri da cui emerse la proposta di legge che, sostenuta da oltre 200 parlamentari di tutte le forze politiche e dal governo, portò all'emanazione all'interno del

Decreto Dini (DL 489/95) di quelle norme che finalmente garantivano l'assistenza sanitaria anche ai clandestini. Con tale

---

<sup>39</sup> Granaglia E., a cura di, *Immigrazione: quali politiche pubbliche?*, op. cit.

provvedimento si ponevano le basi per l'attuale impostazione normativa, che risponde ad un chiaro mandamento costituzionale (art. 32): “La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività e garantisce cure agli indigenti.” Non solo riconosce un diritto fondamentale individuale ma sottolinea l'interesse, quindi la tutela, dell'intera collettività.

Con l'emanazione della legge nazionale n°40 del 1998, confluita nel successivo D.lgs. n°286 del 25 Luglio del 1998, si pone fine alla storica frammentarietà e transitorietà legislativa, facendo rispondere il sistema sanitario nazionale in modo innovativo e maggiormente rispondente alla realtà dei flussi migratori. A questa legge va, infatti, conferito il merito di aver dato uniformità e puntualità alla materia e di aver apportato sostanziali novità. In particolare, agli art. 34-36, l'obbligatorietà di iscrizione al Servizio sanitario nazionale è assunta come modalità privilegiata per garantire “parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani”. La prestazione sanitaria riguarda tutti gli stranieri presenti regolarmente e stabilmente nel nostro Paese ed i loro familiari. L'art. 35 co. 3 prevede, poi, *interventi anche per i soggetti in condizione di irregolarità giuridica, cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, continuative, per malattia ed infortunio e*

*sono estesi i programmi di medicina preventiva. Tali prestazioni sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani. In più, l'accesso alle strutture sanitarie non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo il caso in cui sia obbligatorio il referto; la prescrizione e la registrazione vengono effettuate utilizzando un codice a sigla, Stp, garantendo così l'anonimato.*

La novità saliente, (art. 36), però, è costituita dalla previsione d'ingresso e soggiorno al solo fine di cure mediche. E' stabilito il rilascio di un permesso di soggiorno che ha durata pari a quella presunta del trattamento terapeutico, ed è rinnovabile. Il trasferimento può avvenire anche per motivi umanitari, definiti ai sensi dell'art. 12, co. 2, lettera c, del Dlgs. n° 502 del 1992; le spese sono rimborsate dal Fondo sanitario nazionale <sup>40</sup>.

La politica sanitaria viene esplicitata dal Documento programmatico emanato con decreto del PdR n° 158, il 5 Agosto del 1998; tra gli obiettivi e ambiti di applicazione di una politica d'integrazione vi è quella *per garantire pari opportunità di accesso e tutelare le differenze* in cui sul

---

<sup>40</sup> De Vincentis D., a cura di, *Testo Unico sull'Immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 1999

tema della sanità *si pone l'attenzione sul dare agli stranieri le informazioni necessarie sul funzionamento e sulle prestazioni del S.S.N e sulle modalità di accesso*<sup>41</sup>. Infine, l'inserimento nel Piano sanitario nazionale 1998-2000 di un riferimento specifico agli immigrati nell'ambito della tutela di soggetti deboli (obiettivo IV) apporta ulteriore coerenza alle politiche per l'accessibilità e la fruibilità delle prestazioni sanitarie.

L'accesso ai servizi sanitari è, dunque oggi, garantito dalla *sussistenza del diritto* ma è caratterizzato da preclusioni artificiali dovute all'assoluta o parziale ignoranza della normativa da parte sia degli stranieri che delle stesse aziende sanitarie! Non si tratta di resistenza di tipo "culturale"; le stesse lacune si sono verificate anche relativamente a opportunità di tipo economico. Molte aziende ad esempio, non hanno saputo nulla sugli stanziamenti che da oltre tre anni sono stati specificatamente previsti dal CIPE per l'assistenza sanitaria agli stranieri irregolari, cosa ancor più grave, non ne hanno saputo niente neanche alcuni assessorati regionali. La conseguenza è stata il parziale blocco dei fondi messi a disposizione per la salute degli immigrati; tutte le regioni hanno già avuto il 100% dello stanziamento previsto dal Fondo Nazionale per le

---

<sup>41</sup> *Ibidem*

politiche migratorie, ma solo 14 hanno deliberato in merito allo stanziamento dell'80% del Fondo, mentre nessuna ha ancora deliberato per il restante 20% <sup>42</sup>.

Si pone l'esigenza di "comunicare" in modo efficace le opportunità che offre la nuova normativa.

In base a quanto esposto, la Commissione per le politiche d'integrazione degli immigrati propone:

- di velocizzare e semplificare le procedure operative collegate all'iscrizione degli stranieri al S.S.N.;
- di sensibilizzare le aziende sanitarie alla formazione e aggiornamento del personale (generalmente tali iniziative non sono viste come un investimento proficuo);
- di attivare una rete scientifica organizzata di rivelazione e monitoraggio dei bisogni di salute degli immigrati;
- di adottare iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte sia ai servizi pubblici o privati, sia agli stessi immigrati;
- di sollecitare le Regioni affinché diano al più presto il via libero a normative coerenti con quanto previsto dalla legge;

---

<sup>42</sup> Caritas di Roma, *Immigrazione Dossier statistico '99*, op. cit.

- di auspicare un più stretto accordo tra i vari ministeri e tra i diversi dipartimenti.

Infine, la Commissione considera come un buon strumento, per sfatare antichi luoghi comuni, la promozione di campagne pubblicitarie di informazione/sensibilizzazione (del tipo Pubblicità Progresso) in cui vengano affrontate correttamente le questioni di natura sanitaria e richiede un rovesciamento del tradizionale rapporto medico-soggetto/paziente-oggetto, riconoscendo ad entrambe le parti un duplice ruolo all'interno della relazione di cura, superando sia la *fase detta dello scetticismo sanitario*, dove la differenza culturale viene invocata a spiegare situazioni di fronte alle quali il medico occidentale si sente disarmato, sia quella *dell'esotismo* ribattezzata “sindrome di Salgari”, in cui il medico va alla ricerca di patologie tropicali studiate negli anni di Università sui libri di malattie infettive e inesistenti, nella maggior parte dei casi, come patologie d'importazione<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Censis, a cura di, “Processi globali e forme di governo nelle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche”, in *op. cit.*.

### 5.2.3 Le politiche scolastiche

Uno dei punti fondamentali della nuova politica dell'immigrazione è rappresentato dall'integrazione degli stranieri regolarmente presenti, attraverso azioni dirette ad arginare il rischio di ghettizzazione ed emarginazione. L'accesso alla scuola dell'obbligo dei minori stranieri, indipendentemente dalla loro posizione giuridica, costituisce sicuramente il primo passo per una corretta politica d'integrazione e costruzione di una società multiculturale; i minori, infatti, sono i principali protagonisti di tale processo d'integrazione, "essendo a cavallo" tra la cultura dei genitori e quella del paese d'accoglienza. I minori immigrati sono chiamati *génération involontaire* da Tahar Ben Jelloun, "una generazione destinata a incassare i colpi. Questi giovani non sono immigrati nella società, lo sono nella vita ...essi sono lì senza averlo voluto<sup>44</sup>."

Una generazione involontaria la cui consistenza è cresciuta notevolmente negli ultimi anni nei paesi europei, rendendo il fenomeno di difficile gestione.

Secondo l'ISTAT i bambini stranieri che vivono regolarmente in Italia sono aumentati del 23% nel 2000, se ne calcolano 21.175 nati da

---

<sup>44</sup> Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali, "Integrazione e identità dei minori immigrati" in *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo, op. cit.*

genitori stranieri e 22.000 arrivati per ricongiungersi alla famiglia<sup>45</sup>. Queste cifre denotano una tendenza alla stabilizzazione e all'insediamento sul territorio e, di conseguenza, un aumento della domanda di servizi secondari come la scuola e l'assistenza sanitaria.

Ormai è già da qualche anno che i ragazzi nelle scuole italiane sono scesi sotto quota 8 milioni. All'inizio del corrente decennio (anno scolastico 1989/90) erano 8 milioni e mezzo, nell'anno scolastico 1996/97 sono scesi a 7 milioni e 800 mila; nell'arco di soli otto anni ci sono stati 700.000 studenti in meno. Il calo medio annuo è stato dell'1% e sembra inarrestabile. Al contrario, gli alunni stranieri sono fortemente cresciuti, nello stesso arco di tempo sono quadruplicati, passando da 13.600 a oltre 56.000 al ritmo d'incremento del 38,8% l'anno. Anche se le cifre non sono comparabili, si delinea una netta tendenza: la quota nazionale è in continua fase discendente mentre quella straniera è in forte fase di espansione, ormai diventata strutturale<sup>46</sup>.

Le cause di questo andamento sono, da una parte, l'onda lunga della **denatalità italiana**; basti pensare che il tasso di fecondità per donna è sceso a valori di 1,2/1,3 quando si ritiene che il valore necessario a

---

<sup>45</sup> Casadio G., "Un'Italia più multietnica, boom di piccoli stranieri", in *La Repubblica* del 12 Luglio 2000

<sup>46</sup> Todisco E., "Immigrati e scuola", in Caritas di Roma, *Dossier statistico '99*, op. cit.

mantenere la stabilità numerica della popolazione debba essere circa il doppio e cioè, di 2,1 figli per donna<sup>47</sup>. Tale valore così basso ha comportato una diminuzione delle nuove leve scolastiche, solo limitatamente contrastata da un aumento percentuale degli studenti post-obbligo che accedono alle scuole superiori.

D'altra parte l'aumento degli alunni stranieri che è, invece, dovuto alla **accresciuta dimensione delle immigrazioni**; gli adulti stranieri hanno trovato lavoro e sistemazione e quindi possono pensare ad allevare la propria famiglia.

L'incidenza percentuale degli studenti stranieri sul totale degli alunni è ancora modesta ma va rapidamente crescendo: all'inizio del decennio era 1,4 per mille; nel 1996/97 è diventata il 6,4 per mille; nel 1998/99 grazie a questa velocità si è superato il traguardo dell'1%, registrando l'1,09%<sup>48</sup>.

I dati sugli alunni stranieri iscritti nei diversi ordini di scuola registrano la presenza più cospicua nelle classi elementari; seguono la scuola media, la materna e, infine, le superiori.

Le cittadinanze rappresentate nel sistema scolastico italiano sono 175; a Roma, in particolare, presa ad esempio perché è una delle due città

---

<sup>47</sup> *Ibidem*

<sup>48</sup> *Ibidem*

con più alta percentuale di stranieri (l'altra è Milano), sono presenti alunni che provengono da 136 paesi diversi.

La disseminazione sul territorio italiano è comunque varia: ci sono alte concentrazioni nelle aree metropolitane, in alcune regioni come la Lombardia è presente il 25,45% degli alunni di cittadinanza non italiana, ma si registra anche una forte presenza in aree provinciali come a Vicenza.

Nella scuola secondaria superiore gli studenti stranieri sono maggiormente presenti negli istituti professionali; nei licei classici provengono per lo più da paesi comunitari <sup>49</sup>.

La presenza degli stranieri incide profondamente sul contesto della scuola, si può stimare che il 30% delle classi italiane accolga almeno uno studente straniero. L'inserimento degli stranieri nel percorso educativo, però, fa registrare un forte ritardo. La percentuale di non promossi è superiore tra gli alunni non italiani rispetto a quelli italiani. Mentre nella scuola elementare lo scarto è contenuto tra il 97,68% di promossi totali e il 94,31% tra gli stranieri, nelle scuole secondarie la distanza aumenta: al 93,88% del totale corrisponde l' 81,3% tra gli stranieri. E' evidente che non basta preoccuparsi solo dell'accesso dei ragazzi stranieri alle strutture

---

<sup>49</sup> Dutto M.G., "L'Italia verso una società plurale: azioni, inerzie, e prospettive nel campo dell'educazione" in Zincone G., a cura di, *op. cit.*

scolastiche, ma è necessario porre la dovuta attenzione alla loro partecipazione all'attività didattica e al loro successo scolastico<sup>50</sup>.

Le cause di questi insuccessi sono da attribuire **alla minore conoscenza linguistica**, che li porta ad essere inseriti in una classe non corrispondente all'età e alla carriera scolastica precedente; **ai docenti** che, da parte loro, non hanno ricevuto nessuna formazione specifica che li metta in grado di insegnare l'italiano come seconda lingua; **all'inserimento "tardivo"**, spesso, infatti, i ragazzi stranieri vengono inseriti ad anno scolastico iniziato, quindi viene preclusa la possibilità di programmare un intervento efficace di sostegno; **alla provenienza da una formazione scolastica diversa** e, infine, all'appiattimento dell'eterogeneità dei soggetti, raggruppati sotto la definizione "alunni stranieri extracomunitari"<sup>51</sup>.

Oggi la scuola è chiamata a dirigere le sue ricerche verso nuovi saperi e nuovi modelli organizzativi, ma ha difficoltà a mettere in discussione il ruolo che ha finora assunto: da riproduttrice della cultura sociale esistente deve divenire promotrice di sviluppo, di potenziamento individuale e sociale. Per comprendere e analizzare è necessario conoscere.

---

<sup>50</sup> *Ibidem*

<sup>51</sup> Granaglia E., a cura di, *op. cit.*

E' importante, quindi, che la scuola compia intenzionalmente scelte di contenuti e di esperienze che pongano i ragazzi continuamente nelle condizioni di conoscere contesti di vita<sup>52</sup>.

La scuola italiana è ancora divisa, oggi più che ieri, tra un debole orientamento verso la creazione di un'identità nazionale e la promozione di atteggiamenti aperti e consapevolmente critici. Finora la nostra scuola vive ancora una tradizione educativa profondamente monolingue e monoculturale, che ha dato risposte frammentarie e diversificate.

La scuola ha una duplice funzione: accoglienza ed integrazione degli alunni stranieri nella nostra lingua e cultura, nel rispetto e nella valorizzazione della lingua e della cultura d'origine e promozione di una cultura del dialogo e della reciprocità mediante percorsi educativi che coinvolgano tutti gli alunni, italiani e non.

Le linee pedagogiche adottate dalla scuola italiana si distinguono per originalità poiché privilegiano le strategie d'interazione dialogica fra culture, superando altre politiche scolastiche europee basate sull'assimilazione etnocentrica o sul separatismo. Le differenze culturali sono accolte ed ascoltate anziché sopite e tollerate.

---

<sup>52</sup> Bortone R., "Per una cultura della diversità e del mutamento" in Perrone L., *Né qui né altrove*, Roma, Sensibili alle foglie, 1998

La normativa scolastica che accoglie e ratifica le direttive comunitarie ed internazionali enuncia con notevole incisività valori, coordinate e riferimenti su cui fondare l'azione educativa in prospettiva interculturale, accogliendo e rispettando le diversità, interpretate come “valori ed opportunità di crescita democratica” (C.M. n° 73 del 2 Marzo 1994). La normativa per l'integrazione scolastica si è arricchita ed evoluta parallelamente all'intensificarsi dei flussi d'immigrazione. Ultimamente si è risposto anche al problema dell'inserimento degli alunni *irregolari*, appartenenti a famiglie non in regola con il permesso di soggiorno.

L'ultima legge nazionale sull'immigrazione (L. n° 40 del 6 Marzo del 1998), infatti, fa prevalere il “diritto del minore all'istruzione”(art. 2-3-34 della Costituzione Italiana) come *obbligo scolastico*, cioè vincolante per tutti i minori presenti sul territorio italiano.

Al contrario, non molto praticata è la “valorizzazione della lingua e cultura di origine”, auspicata dalla C.M. n° 205 del 26 Luglio del 1990 e ribadita dalla L. 40 del 6 Marzo 1998. La scuola mette, infatti, l'accento sui “vuoti” – la non conoscenza dell'italiano- e sui deficit, non tenendo in nessun conto la padronanza di un altro sistema linguistico. Sembra esservi una doppia e diversa valutazione del bilinguismo infantile: se la lingua materna gode di un certo prestigio, essa viene considerata come una risorsa

o una chance aggiuntiva, si parla, infatti, di *bilinguismo aggiuntivo*. Si aggiunge una seconda lingua, anche questa valorizzata, senza mettere in pericolo le conoscenze della prima lingua; se, invece, è svalorizzata socialmente, diventa quasi uno ostacolo per l'apprendimento della nuova lingua, che diventa la sola valorizzata. Questo processo va a scapito della lingua materna e potrà condurre ad una padronanza ridotta delle due lingue, arrivando al semilinguismo e, quindi, al cosiddetto *bilinguismo sottrattivo*<sup>53</sup>.

La lingua è, dunque, al centro delle preoccupazioni della scuola, ma lo è solo la lingua italiana; quella madre sembra spesso ignorata, invece di essere considerata una ricchezza e una risorsa. I paesi di antica immigrazione servono da modello per risolvere tali problemi.

L'accoglienza cerca di rispondere alle carenze linguistiche come principale esigenza e vi sono tre modelli fondamentali: **le classi preparatorie, le misure di sostegno e le classi bilingue.**

La struttura più diffusa è quella delle classi preparatorie poste al di fuori del percorso ordinario e con una durata limitata. Il sostegno linguistico, invece, è integrato nel tempo scolastico normale, sostituendo

---

<sup>53</sup> Demetrio D., Favaro G., *Bambini stranieri a scuola*, Firenze, Nuova Italia Editrice, 1997

altre materie. Infine, le classi bilingui sono per ragazzi della stessa nazionalità, ai quali viene proposto un insegnamento nella lingua d'origine parallelamente all'insegnamento di quella del paese d'arrivo che gradatamente diventa la lingua d'insegnamento<sup>54</sup>. L'Italia si è rifiutata di costituire "classi speciali", l'alunno straniero viene inserito nelle classi normali, *raggruppando alunni dello stesso ceppo linguistico che, comunque non devono superare il numero di cinque per ogni classe, al fine di agevolare la naturale integrazione linguistica con gli alunni italiani* (C.M. n° 205 del 1990).

L'errore più comune, che si riscontra nel comportamento di chi vuole aiutare i ragazzi a imparare la lingua, è quello di considerare il rapporto tra le due lingue a senso unico o di transizione dalla lingua d'origine alla seconda lingua, cercando di fare della seconda lingua la prima. Importante sarebbe, dunque, il ricorso al "mediatore linguistico" (C.M. n°205 del 1990- L. n° 40 del 1998) come figura ponte per la facilitazione del dialogo fra la cultura d'origine e la cultura di accoglienza<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Martinelli C., "L'inserimento dei minori stranieri in Italia: problemi e risorse" *Tesi di Laurea in Scienze dell'educazione*, Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Verona, anno accademico 1998.-99

<sup>55</sup> Aldieri M., "Normativa per l'integrazione degli alunni stranieri nella scuola primaria", in *L'educazione interculturale nella scuola dell'obbligo*, Ricerca del Gruppo interculturale del Provveditorato agli studi di Forlì-Cesena, Scuola Regionale per l'inserimento sociale degli immigrati,

La scuola è chiamata ad educare, evitando i rischi di rigetto e di razzismo; i principi dell'educazione interculturale si affermano nei programmi scolastici dalla fine degli anni Settanta. I programmi della scuola media del 1979 affermano che “ponendo gli alunni a contatto con problemi e le culture di società diverse da quella italiana, la scuola media favorirà anche la formazione del cittadino europeo e del mondo, educando ad un atteggiamento mentale di comprensione che superi ogni visione unilaterale dei problemi e avvicini all'intuizione di valori comuni agli uomini pur nella diversità delle civiltà, delle culture e delle strutture politiche”. Nel 1989 il Ministero della Pubblica Istruzione ha istituito una Commissione nazionale sull'inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo ed essa ha emanato due circolari: C.M. n°30 dell'8 Settembre del 1989 “Inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo: promozione e coordinamento delle iniziative” e la C.M. n° 205 del 26 Luglio del 1990 “La scuola dell'obbligo e degli alunni stranieri. L'educazione interculturale”. Questi documenti invitano i Provveditorati a costituire comitati o gruppi di lavoro e a coordinare il loro intervento con altri Enti ed istituzioni al fine di garantire un positivo inserimento nella scuola e

l'esercizio del diritto allo studio<sup>56</sup>. La C.M. n°205 del 1990 insiste particolarmente sulla necessità di realizzare iniziative di educazione interculturale, di cui l'obiettivo principale è la "promozione delle capacità di convivenza costruttiva in un tessuto culturale e sociale multiforme. Essa comporta non solo l'accettazione ed il rispetto del diverso, ma anche il riconoscimento della sua identità culturale,..., in una prospettiva di reciproco arricchimento".

Il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione il 24 Marzo del 1993 emana un messaggio in merito a "Razzismo ed antisemitismo oggi: ruolo della scuola", affermando che la prevenzione è legata ad un processo di formazione ed istruzione che si snoda lungo tutto l'arco della frequenza scolastica. Una posizione d'avanguardia è stata raggiunta dalla legge attuale sull'immigrazione del 6 Marzo 1998 n° 40, nella quale viene posta particolare attenzione all'educazione interculturale affermando che *"la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra culture e della tolleranza; a tal fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla*

---

<sup>56</sup> Demetrio D., Favaro G., *Immigrazione e pedagogia interculturale*, Firenze, La Nuova Italia, 1992

*realizzazione di attività interculturali comuni”*<sup>57</sup>. Si riconosce quindi che la questione non è limitata all’inserimento di studenti di lingua e cultura straniera nel sistema scolastico nazionale, ma riguarda tutta la comunità scolastica in uno spirito di scambio inteso come effetto dell’incontro tra culture diverse: senza di esso una società è destinata ad atrofizzarsi e infine a morire. Scambi non solo di cose, ma anche di idee, di doni, di persone attraverso matrimoni; scambi che legano e che invitano alla reciprocità e alla solidarietà<sup>58</sup>. Per realizzare tutto questo, nella legge sono stati citati due referenti privilegiati: **le associazioni degli stranieri** e **i mediatori culturali qualificati** che possono servire a semplificare il difficile rapporto tra scuole e famiglie immigrate. Ancora una volta, con largo anticipo troviamo l’azione di singole regioni che già nell’84 per il Veneto, nell’87 per il Piemonte e nell’88 per la Lombardia e Le Marche promulgano leggi per promuovere l’associazionismo degli immigrati. Gli interventi a tutela dell’identità culturale, vengono considerati particolarmente importanti, al fine di evitare una totale assimilazione e far rispettare, invece, la diversità<sup>59</sup>.

Dagli studi condotti, emergono tuttavia alcuni rischi, di cui la scuola si può rendere inavvertitamente protagonista e che penalizzano il minore

---

<sup>57</sup> De Vincentis D., a cura di, *op. cit.*

<sup>58</sup> I.S.M.U., *IV Rapporto sulle migrazioni*, Milano, Franco Angeli, 1998, p. 108

<sup>59</sup> Del Sole R., *op. cit.*

immigrato, generando un meccanismo di esclusione e persino di “*razzismo istituzionale*”. E’ quanto emerge dal sottile carattere discriminatorio che si riscontra in alcuni libri di testo non aggiornati, che presentano un’immagine stereotipata dell’emigrazione, intrisa di toni allarmanti o peggio, di pregiudizi del tipo di quelli utilizzati dalla stampa<sup>60</sup>. Lo dimostra, un esame della Commissione per le Politiche d’Integrazione per gli Immigrati, di sei sussidiari editi dal 1992 al 1996 e destinati alle ultime tre classi della scuola elementare. Il quadro che emerge è composito: se da una parte si prende atto dell’esistenza di uno stato di fatto, quello di una società avviata ad essere multietnica e della conseguente presenza dei bambini stranieri nelle classi, dall’altro permangono stereotipi sugli immigrati che li ghettizzano nella condizione di lavoratori precari e/o irregolari, senza fissa dimora e in perenne stato di bisogno. Generalmente, prevale questa seconda immagine, infatti, in un sussidiario per la quinta elementare, ad esempio, la sessione sull’immigrazione rientra in quella intitolata “I nuovi poveri”, si parla “di immigrati che non hanno né casa né lavoro” e si allegano due foto di cui in una è ripreso un venditore ambulante e nell’altra un bambino che lava i vetri di un auto.

---

<sup>60</sup> CENSIS, a cura di, “Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa”. *op. cit.*

Completamente ignorato è il tema dell'emigrazione degli italiani, un'occasione mancata per far capire ai bambini che lo spostamento in cerca di migliori condizioni è un dato anche della nostra storia recente e che quindi ci riguarda da vicino. In altri casi, poi, l'argomento è trattato in modo stravolgente; infatti, in un altro sussidiario per la quinta elementare, lo storico Gioacchino Volpe racconta l'emigrazione italiana come la benefica diffusione di specialisti (!) che se, in certi casi può corrispondere al vero, non è certo l'esempio più calzante per descrivere gli aspetti dell'emigrazione italiana all'estero degli inizi del secolo fino agli anni Sessanta.

In generale, si può dire che la diversità tra stranieri e autoctoni è presentata come un dato indiscutibile e quasi imm modificabile; in più, è una diversità presentata sempre come “problema” piuttosto che come occasione di arricchimento<sup>61</sup>.

Dunque, per una scuola multiculturale, la Commissione propone di fare in modo che si lavori di più **sull'integrazione scolastica** e **sull'incontro tra diverse culture**, e dà alcuni consigli:

- seguire il percorso formativo dei singoli studenti stranieri;

---

<sup>61</sup> Dutto M.G., “L'Italia verso una società plurale: azioni, inerzie e prospettive nel campo dell'educazione” in *Sintesi del Primo Rapporto sull'Integrazione degli Immigrati in Italia, op. cit.*

- tutelare l'identità di origine degli studenti stranieri e diversificare le politiche d'integrazione secondo l'origine culturale (i ragazzi mussulmani, ad es. hanno esigenze alimentari e festività religiose diverse da quelle italiane);
- puntare sulla formazione di un personale scolastico preparato ad affrontare la presenza dei nuovi cittadini;
- rinnovare il sistema scolastico attraverso l'eliminazione delle impostazioni non compatibili con scelte multiculturali (i libri di testo che sono "eurocentrici" e poco rispettosi della storia di culture diverse)<sup>62</sup>.

Non bisogna dimenticare, infine, che la lingua d'origine rappresenta una risorsa; nella lingua e nella cultura dei padri si conservano le proprie radici e la propria appartenenza, coltivare e valorizzare questi aspetti può contrastare quello spaesamento e quell'identità sospesa di cui sono vittime oggi tanti immigrati in bilico tra due culture: quella di accoglienza, che vuole assimilare e quella di appartenenza, che non vuole essere negata.

La stabilità non può comportare la negazione delle proprie radici. Si può essere costretti a farlo ma, poi, la questione dell'identità perduta si

---

<sup>62</sup> *Ibidem*

ripresenta; c'è perfino un teorema sociologico che lo dimostra. Si chiama "Legge di Hassen", dal nome del sociologo americano che ne ha verificato l'esattezza. In sostanza, ciò che i nonni hanno rimosso e i padri dimenticato, i nipoti rivendicano. Alla terza generazione l'orgoglio delle origini riaffiora. Nessuno oggi deve pretendere l'assimilazione cieca, pronta ed assoluta, che il Melting Pot imponeva ai nostri vecchi emigranti nell'America Wasp (White, anglosaxon, protestant) pena l'emarginazione sociale. Certamente, il sistema scolastico dovrà mettere a punto criteri adeguati per una "socializzazione al plurale", formando i bambini alla diversità delle culture come opportunità di maggiore conoscenza<sup>63</sup>.

Dunque, occorre promuovere interazioni ed intese con la famiglia e la comunità dell'alunno per meglio comprenderne gli aspetti che caratterizzano la cultura d'origine e facilitarne l'adattamento alla nuova realtà.

L'educazione interculturale come educazione per tutti, non solo in presenza di alunni stranieri, appare in tutti i testi normativi, come percorso formativo interdisciplinare con carattere di ordinarietà, da attivarsi per

---

<sup>63</sup> Bernardi U., "Famiglie d'immigrati, la prova del dialogo", in *Avvenire* del 12 Luglio 2000

superare particolarismi, stereotipi e pregiudizi, visioni etnocentriche e per preparare “menti aperte” al confronto, alla solidarietà e alla pace.

Si auspica che, in questo contesto, si intraprenderà l’iniziativa della “Settimana per il dialogo interculturale” (promossa da tre circolari ministeriali: C.M. n° 632 del 7 Marzo 1992, C.M. n° 56 del 16 Febbraio 1995 e la C.M. n° 64 del 9 Febbraio del 1996) come occasione di riflessione, confronto e accoglienza dell’alterità. Infine, che si istituisca il “Gruppo di Lavoro” che affronta le problematiche degli alunni stranieri ed opera un collegamento con Enti locali, associazioni e comunità straniere come previsto dalla C.M. n°205 del 1990<sup>64</sup>.

La normativa, insomma, accoglie e ratifica direttive comunitarie e internazionali enunciando valori, coordinate e riferimenti su cui fondare l’azione educativa in prospettiva interculturale; ora bisogna solo agire e non reagire!

---

<sup>64</sup> Aldieri M., “Normativa per l’integrazione degli alunni stranieri nella scuola primaria”, in *op. cit.*

### 5.3 La partecipazione politica

Quest'ultimo tema, pur rivestendo una notevole importanza in termini di integrazione, non può essere inserito nella trattazione delle diverse politiche in quanto, finora in Italia non vi è stata *una politica*, ma solo *un dibattito aperto e in via di evoluzione*.

La partecipazione politica deve considerarsi un aspetto importante della definitiva integrazione per due motivi. In primo luogo, l'integrazione intesa come integrità della persona, richiede che l'individuo si percepisca nel pieno delle proprie facoltà e dei propri diritti. L'individuo deve sentirsi sia libero di esprimersi politicamente, sia rispettato nelle proprie idee ed opinioni; dunque, questa condizione può realizzarsi solo attraverso la sua accettazione nell'arena pubblica. La preclusione di una tale partecipazione configura di per sé un'esclusione forte dalla comunità.

In secondo luogo, l'integrazione come interazione a basso grado di conflittualità richiede che gruppi e individui entrino in contatto e abbiano occasioni per conoscersi reciprocamente: la partecipazione politica significa discutere, scambiare opinioni.

Lo strumento di partecipazione politica per eccellenza è senza dubbio **il voto** ma solo in pochi stati europei (Svezia dal 1975, per le

elezioni comunali, regionali e referendum, Danimarca dal 1981, per le comunali e le provinciali, Olanda dal 1985, e Irlanda dal 1963, per le comunali) gli immigrati lo possono esprimere, a condizione che risiedano regolarmente dai tre (Svezia e Danimarca) ai cinque anni (Olanda), fino ad arrivare ai soli sei mesi nel caso irlandese.

In Spagna e Portogallo vige la clausola della reciprocità; il Portogallo l'ha già applicata nel caso dei peruviani, brasiliani, argentini, uruguayani, norvegesi e israeliani.

Nel nostro Paese il dibattito sul diritto di voto amministrativo per gli immigrati ha conosciuto un impulso considerevole nel Febbraio del 1997, quando fu presentato al Parlamento il progetto di legge Turco-Napolitano che prevedeva all'art. 38, la partecipazione attiva e passiva alle elezioni locali per gli stranieri titolari di una carta di soggiorno stabile. Purtroppo, quell'articolo è stato stralciato dal testo di legge definitivo, approvato l'8 Marzo 1998. Inoltre, anche il disegno di legge, presentato il 27 Settembre dal governo Prodi, che proponeva di modificare l'art. 48 della Costituzione, aggiungendo un quarto comma in cui si specificava che anche allo straniero era riconosciuto il diritto di voto, con l'esclusione dalle elezioni alle Camere e da quelle regionali, è stato accantonato.

Non bisogna però oscurare con queste “bocciature”, la L. n° 142 dell’8 Giugno del 1990, grazie alla quale, alcune singole città (Torino, Bologna e Roma; in quest’ultima, però, sono richiesti almeno 5 anni di residenza) hanno potuto adottare dei propri statuti autonomi, ammettendo gli immigrati regolarmente residenti ai referendum consultivi locali.

Il dibattito, in ogni modo sempre in atto, ha proposto argomentazioni pro e contro il voto amministrativo degli immigrati; grazie all’esperienza di quei paesi europei in cui gli immigrati sono stati già ammessi, si verificherà la validità dei vari argomenti.

Tra gli argomenti *contro* il più forte è senza dubbio quello che si leva a difesa del **concetto di cittadinanza nazionale**; affermando che il diritto di voto è una prerogativa esclusiva di chi appartiene ad una certa comunità politica, gli stranieri non possono accedervi se non sulla base di un’esplicita dichiarazione di lealtà, in altre parole la naturalizzazione.

Il voto amministrativo, comunque è, di fatto, un traguardo raramente raggiungibile, in quanto la L. n° 91 del 5 Febbraio del 1992 ha reso l’accesso alla cittadinanza più difficile, raddoppiando il numero di anni richiesti da cinque (L. n° 555 del 1912) a dieci ed ha anche irrigidito i requisiti per i minori nati in Italia ai quali si chiede la residenza continuata; col “decreto ministeriale Gasparri” (del 22 Novembre del 1994), inoltre,

per la concessione della cittadinanza italiana, si richiede anche un certificato di svincolo dalla cittadinanza di origine. L'argomentazione della naturalizzazione può rappresentare un pretesto per non aprire la strada neanche ai diritti intermedi e difendere ad oltranza il principio della cittadinanza nazionale.

Può sembrare più corretto **l'argomento della reciprocità**, secondo cui il diritto di voto amministrativo va riconosciuto solo ai cittadini di quegli Stati che a loro volta riconoscano un simile diritto ai cittadini della nazione ospitante. Anch'esso, in realtà, si pone a difesa di una concezione classica della cittadinanza, che vede come unica fonte di diritti, gli Stati nazionali e i loro reciproci accordi.

La partecipazione degli immigrati, secondo alcuni, sarebbe rischiosa per la sovranità nazionale, in quanto potrebbe aprire la strada ad **interferenze politiche da parte di paesi terzi**. Una tale posizione, però, non tiene conto del fatto che i paesi d'origine si sono sovente opposti alla completa assimilazione dei loro cittadini, cercando di favorirne la partecipazione nella loro madrepatria più che all'estero. Negli anni Sessanta e Settanta, ad esempio, tutti i paesi dell'Europa mediterranea hanno incentivato il più possibile il rientro in patria degli immigrati in occasione delle elezioni mentre, in anni più recenti, il re del Marocco

Hassan ha invitato esplicitamente i marocchini residenti in Svezia e Olanda a non votare, in quanto il voto rappresenterebbe una definitiva recisione dei legami con la madrepatria. Anche il timore che si formassero **partiti etnici o nazionalistici**, emerso sempre in Svezia e Olanda, si è mostrato chiaramente infondato. In entrambi i paesi, le liste etniche non hanno ricevuto neanche l'1% dei voti, infatti, la maggioranza degli immigrati sembra comunque votare per i partiti tradizionali.

Uno dei luoghi comuni più diffuso, contrario al diritto di voto agli stranieri, è quello che sostiene che **il voto** andrebbe **alla sinistra**.

L'ammissione alle elezioni amministrative, si configurerebbe come un'astuzia da parte di questi partiti per procurarsi nuovi consensi. Questa tesi, anche se non del tutto priva di base empirica, non va sopravvalutata; come emerge da numerosi studi, il voto degli immigrati è il frutto di numerosi elementi quali, in primo luogo, la classe sociale, ma anche la durata della permanenza nel paese ospite, l'orientamento religioso e l'influenza del paese d'origine. Il caso inglese è esplicativo: la popolazione immigrata è concentrata soprattutto nella classe operaia e ciò spiega il loro orientamento pro *labour*; gli asiatici, invece, quasi tutti commercianti, sentono i loro interessi meglio protetti dal partito conservatore. Di conseguenza, col progredire del processo di integrazione, anche i partiti di

centro e di destra potranno trovare nuovi consensi (è avvenuto anche in America con gli italiani immigrati che, mentre all'inizio della permanenza votavano per i democratici, col passare del tempo hanno spostato il loro voto per i repubblicani).

Un ulteriore argomento è rappresentato **dall'assenteismo degli immigrati**, supportato anche dai dati: in Svezia nel 1994 la partecipazione elettorale fu otto punti in meno dell'anno precedente e ben venti rispetto al 1976, in Olanda di cinque punti tra il 1986 e 1990. In entrambi i paesi si riscontrano considerevoli differenze tra le comunità. In Olanda, ad esempio i turchi, socioeconomicamente più integrati, mostrano un tasso di partecipazione vicino alla media nazionale, al contrario dei marocchini che votano poco; in Svezia, la comunità turca partecipa di più delle altre comunità nordiche (nel 1985 il 54% dei turchi si è recato a votare contro il 49% dei norvegesi, il 46% dei danesi e il 45% dei finlandesi).

La spiegazione dei bassi tassi di partecipazione, quindi, appare non attribuibile *tout court* a variabili socioeconomiche o culturali.

In ogni caso, una delle principali cause dell'assenteismo, è la sovrarappresentazione nelle classi più disagiate della popolazione (donne sole, giovani disoccupati), tra le quali l'affluenza alle urne è normalmente più bassa a prescindere dalla nazionalità. L'estensione del diritto di voto

potrebbe spingere le organizzazioni politiche a svolgere un lavoro di sensibilizzazione, riducendone l'estraneità politica e sociale.

Infine, non va dimenticato che il problema dell'assenteismo è sempre più diffuso anche tra gli elettori nazionali che, specie nelle elezioni amministrative, votano per una percentuale inferiore al 50%.

Il riconoscimento del diritto di voto non può, quindi, basarsi su considerazioni preventive sul suo possibile utilizzo: che vada a destra o a sinistra, che sia usato o meno, queste sono questioni che non toccano la rilevanza del diritto in sé.

L'ultimo tema usato per ostacolare l'estensione del diritto di voto, è che **gli immigrati hanno già a disposizione altri strumenti di partecipazione**: in Italia, ad esempio le **consulte**, elettive o di nomina, e i **consiglieri aggiunti**, anch'essi eletti o nominati dalle amministrazioni locali. Questi strumenti di partecipazione presentano molti limiti, tra cui i più rilevanti sono: il difficile problema della rappresentanza, ovvero chi e in base a quali criteri può sedere nei consigli consultivi nazionali o locali, e la funzione puramente consultiva, che li delega in scarsa considerazione nei processi decisionali.

La prima legge sull'immigrazione (L. n° 943 del 30 Dicembre del 1986) istituì la prima "Consulta Nazionale per i problemi dei lavoratori non

comunitari” e le consulte regionali; ma queste, per quel che si registra, entrarono in crisi già nei primi anni Novanta. La legge Martelli, invece, coll’art. 11, autorizzava le regioni a intraprendere specifici programmi per la prima accoglienza, stanziando fondi pubblici a tal fine, dando così un forte impulso all’associazionismo. All’incremento numerico però non corrispose un rafforzamento reale, né sul piano organizzativo né su quello della legittimità politico-istituzionale. La debolezza organizzativa delle associazioni giustificava la scarsa fiducia da parte delle autorità, generando in questo modo un circolo vizioso.

Solo col nuovo D.Lgs. n° 286 del 1998 art. 6 co. 3, si spezza questo circolo, in quanto si affida al volontariato e all’associazionismo degli immigrati, non solo un ruolo di partecipazione istituzionale, ma anche di collaborazione alla gestione di progetti ed attività nell’ambito culturale, educativo e sociale. Si riconosce, infatti, che queste attività non possano prescindere dalla mediazione linguistico-culturale delle associazioni degli immigrati per avviare concretamente processi interculturali; solo da questo momento in poi si sono arginati i limiti di questi “diritti intermedi”<sup>65</sup>.

Per concludere, concedere il diritto di soggiorno, garantire l’esercizio

---

<sup>65</sup> Capano T., “La partecipazione politica” in , Zincone G., *op. cit.*

dei diritti civili, economici e sociali, senza accordare il diritto di votare e di partecipare alla vita politica significa sancire l'esistenza di semi-cittadini, che non possono difendere i propri diritti e i propri interessi con l'azione politica.

La residenza deve essere il solo fondamento della cittadinanza, a fare i cittadini deve essere la partecipazione alla vita economica e sociale e l'adesione ai valori democratici e ai diritti dell'uomo. A questo fine Annamaria Rivera parla di **cittadinanza transnazionale**, perseguibile con una progressiva denazionalizzazione della cittadinanza. La definisce "un'utopia matura" perché in linea con tante dichiarazioni internazionali, con la realtà storica attuale dell'Europa, che vede le popolazioni immigrate ormai parte integrante delle società e con la mondializzazione economica e la conseguente crisi degli Stati nazionali. Secondo l'autrice, infatti, sarebbe infondata la pretesa di una rigida corrispondenza fra Stato, popolo e territorio e, di conseguenza, sarebbe ormai arcaica la concezione secondo cui la cittadinanza debba discendere dalla nazionalità. "Fra l'altro l'estensione della cittadinanza e del diritto di voto si configurerebbe come una logica prosecuzione del suffragio universale che, un tempo, era diritto solo degli uomini, proprietari e capofamiglia; poi, grazie alle lotte politiche

e sociali fu via via esteso ai non proprietari, ai domestici, ai “vagabondi”, alle donne, ai giovani”<sup>66</sup>.

La cittadinanza transnazionale così intesa non può che essere un processo lungo e conflittuale che esige che vi siano soggetti politici a rivendicarla e una campagna europea per la generalizzazione del diritto di voto degli “extracomunitari” nelle elezioni locali<sup>67</sup>.

## 5.4 I rifugiati

Come conclusione del percorso fin qui svolto, è opportuno trattare la terribile condizione dei rifugiati troppo spesso sottaciuta o sottovalutata.

La prima definizione di rifugiato, alla quale ancora oggi si fa riferimento, è quella stabilita all’art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite, firmata a Ginevra il 28 Luglio del 1951. **Rifugiato** è colui che, a seguito di avvenimenti (verificatisi in Europa anteriormente al 1° Gennaio 1951) temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza,

---

<sup>66</sup> Schnapper D., *La relation à l'autre*, Paris, 1998, pp 412-420

<sup>67</sup> Rivera A., “Per una nuova cittadinanza”, in Convegno organizzato a Roma , Giugno 1998

religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese. All'art. 33 si vieta agli Stati di respingere un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita e le sue libertà siano minacciate. (L'Italia con la L. n°95 del 14 Febbraio del 1970, elimina la riserva temporale, che ne limitava l'applicazione agli eventi antecedenti al 1° Gennaio 1951, e con la L. n°39 del 28 Febbraio del 1989 "Legge Martelli", abolisce anche la riserva geografica, che ne limitava l'applicazione agli eventi verificatesi in Europa).

Gli anni Novanta hanno costituito un decennio di sperimentazione nella protezione umanitaria e del rifugiato. Il sistema di protezione sta subendo profondi cambiamenti, le cui ragioni sono costituite da una crescente riluttanza degli stati a offrire la protezione tradizionale basata sull'asilo (gr. *asylon* inviolabile; composto da  $\alpha$  privativa e *sylon* violenza), considerata l'entità del fenomeno e dello scarso successo di metodi alternativi per aiutare le vittime di crisi umanitarie.

Dalla fine della Guerra Fredda, sono sorte nuove situazioni di conflitto e di violenza, nuove persecuzioni sia di gruppi che di individui

che costringono le persone a fuggire dal loro paese e a diventare quindi rifugiati. Con le crescenti crisi umanitarie, gli stati hanno sviluppato misure alternative per compensare le difficoltà e offrire asilo su grande scala: l'offerta di protezione provvisoria piuttosto che la piena condizione sociale di rifugiato, lo stabilimento di *safe havens*, l'assistenza lungo i confini, lo spiegamento di truppe *peacekeeping* e di gestione dell'assistenza umanitaria. La Comunità internazionale mostra sempre più la volontà di sostituire l'assistenza umanitaria alla protezione delle persone coinvolte<sup>68</sup>

Ad esempio la Circolare del Capo della Polizia italiana del 9 Agosto 1999, **revoca** le disposizioni impartite con la circolare del 7/4/1999 (Emergenza Kosovo: *“lo stato di belligeranza nei territori della Repubblica Federale Jugoslava e l'accertata impossibilità per i cittadini di tale nazionalità di rientrare in patria, a causa della soppressione dei collegamenti aerei e marittimi con il paese d'origine e della indisponibilità dei paesi limitrofi ad accettare il transito nei propri territori dei cittadini stranieri, rende necessario il rinnovo del permesso di soggiorno, la sospensione dei provvedimenti di allontanamento”). Con la cessazione dello stato di belligeranza nell'area balcanica vengono meno le misure di*

---

<sup>68</sup> Caggiano G., “Migrazioni e diritto internazionale”, in *op. cit.*

protezione temporanea, dimenticando, però, che i bombardamenti hanno distrutto tutto, per cui tornare in patria significa trovare fame, malattie e desolazione.

Gli stati vogliono controllare le proprie frontiere ma devono comunque attenersi alla Convenzione di Ginevra del 1951, non confondendo la situazione di un richiedente asilo con quella di un immigrato irregolare, negando al primo il diritto di essere accolto e protetto, non costringendolo a mettersi nelle mani dei trafficanti di esseri umani e a trasformarsi a propria volta in violatore della legge. “I profughi sono adesso costretti a ricorrere a strumenti illegali per arrivare in Europa” si legge nel documento che è stato redatto da un esperto britannico, John Morrison. “L’orientamento delle attuali politiche rischia di non incidere a sufficienza sul problema del traffico di esseri umani e di mettere la parola fine alla storia del diritto d’asilo in Europa”, afferma la relazione. Morrison denuncia pratiche che non sono nemmeno contemplate nelle leggi, ma derivano da semplici indicazioni di funzionari, che rendono la vita impossibile a chi vuol fuggire dal proprio paese<sup>69</sup>.

Questo atteggiamento è frutto della tendenza ad interpretare la

---

<sup>69</sup> “Profughi ”, in *Il Manifesto* del 8 Luglio 2000

Convenzione in modo restrittivo; l'art. 10 della Costituzione italiana, al contrario, in un'ottica più ampia, stabilisce che *“lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica”*, secondo le condizioni stabilite dalla legge. La proposta di legge in materia d'asilo, in discussione al Parlamento, intende proprio rappresentare la tanto attesa normativa di attuazione del dettato costituzionale, prevedendo due distinte categorie di titolari del diritto d'asilo (quelli ex Convenzione di Ginevra e quelli ex Costituzione della Repubblica) sottoposte alla medesima procedura di riconoscimento ed aventi i medesimi diritti di assistenza. La novità di questa normativa è rappresentata dall'introduzione del diritto di svolgere un'attività lavorativa e sono assimilabili a residenti di lungo periodo; è previsto, inoltre, che al momento del riconoscimento dello status di rifugiato, sia rilasciato un permesso di soggiorno della durata di cinque anni che allo scadere potrà essere trasformato in carta di soggiorno<sup>70</sup>.

La situazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Italia è molto preoccupante. Infatti, il sussidio giornaliero di L. 34.000 per 45 giorni

---

<sup>70</sup> De Vincentis D., a cura di, *Testo unico sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, op. cit.

risulta insufficiente e, peraltro, preclude la possibilità di lavorare durante il periodo d'attesa della decisione relativa al riconoscimento dello status di rifugiato, che può prolungarsi per oltre un anno! Inoltre, ottenuto l'asilo, il rifugiato è abbandonato a se stesso. Il disegno di legge sul diritto d'asilo innova e migliora l'assistenza economica, prevedendo il decentramento amministrativo ai comuni dei costi di vitto e alloggio con il sostegno da parte dello stato. In tale contesto i comuni potranno presentare dei programmi finalizzati all'inserimento ma, purtroppo il disegno di legge, approvato dal Senato nel mese di Novembre 1998, (presentato nel 1996), ancora non è stato tramutato in legge!

Il consistente aumento di arrivi in Italia, a cui si è assistito nel corso del 1998, imputabile alle vicende che hanno coinvolto la Repubblica Federale Jugoslava e i Curdi iracheni, ha reso maggiormente evidente la mancanza di strutture di accoglienza, che attualmente non trovano altro spazio che in ex-scuole o parrocchie. In entrambi i casi si sono avuti incrementi pari al 10.131% (da 26 del 1997 a 2.734 del 1998) e al 621,7% (da 336 nel 1997 a 2.425 nel 1998). In termini percentuali questo aumento non ha pari a livello europeo ma in termini assoluti siamo ancora molto distanti da paesi come la Germania, dove le richieste nello stesso periodo sono state quasi 100.000 o la Svizzera con 41.000. Lo status di rifugiato è

stato riconosciuto nel 13,4% dei casi (1.045) mentre è stato negato nel 32,32% dei casi. Le domande in attesa di esame sono più del 45% (3.493)<sup>71</sup>.

“Pur trattandosi di un problema secolare, il fenomeno dell’esodo forzato ha assunto dimensioni particolarmente importanti – e per certi versi nuove- negli ultimi anni del XX secolo <sup>72</sup>”. Secondo l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, attualmente nel nostro pianeta sono circa 50 milioni le vittime dell’esodo forzato; nelle varie edizioni del Rapporto dell’ONU, emerge con chiarezza che il concetto di sicurezza umana è legato a diversi fattori quali fame, malattie e guerre che possono manifestarsi sotto forma di processi lenti e silenziosi, oppure di emergenze improvvise e clamorose. Ed è proprio in questo scenario che si inserisce la problematica legata ai rifugiati, la cui definizione, però, se interpretata in maniera restrittiva, non è in grado di rispondere alle reali esigenze di un contesto planetario continuamente funestato da eventi bellici e non solo.

I paesi da cui giunge il maggior numero di richiedenti asilo sono la Repubblica Federale di Jugoslavia (la regione del Kosovo in particolare), l’Iraq, la Turchia, la Romania e la Sierra Leone<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> ACNUR, CIR, “Rifugiati. Per una cultura dell’asilo”, in Caritas di Roma, *op. cit.*

<sup>72</sup> ACNUR, *I rifugiati nel mondo*, Rapporto del 1997 p. 22

<sup>73</sup> ACNUR, CIR, “Rifugiati. Per una cultura dell’asilo”, in Caritas di Roma, *op. cit.*

Oggi, più che mai, è difficile distinguere in concreto i migranti economici dai rifugiati politici, sono sempre più frequenti fenomeni di grave emergenza che vedono coinvolte centinaia di migliaia di persone alle quali, però, non può essere riconosciuto lo status di rifugiato nonostante l'evidente bisogno di tutela.

E' necessario, quindi, intervenire a livello internazionale per una reale sensibilizzazione e per il riconoscimento di diritti più ampi.

## Cap. VI Quali politiche nell'Europa del 2000?

### 6.1 Il punto di partenza: i trattati di Schengen e di Maastricht

Dopo aver esaminato la situazione specifica di un paese di nuova immigrazione, l'Italia, e uno di vecchia immigrazione, la Francia, si proverà a dare "l'unione del quadro" attraverso l'analisi, più generale, dell'Europa.

Lungo l'arco del secolo le modalità migratorie europee hanno compreso **flussi di migrazioni interne all'Europa**, secondo un movimento verso i paesi del nord del continente, economicamente più floridi, **flussi in partenza dal continente** verso paesi più sviluppati transoceanici, particolarmente Stati Uniti e Canada e **flussi di scambio con le colonie**, che hanno stimolato particolari flussi in entrata e in uscita dal continente.

La stagione più recente, che si caratterizza per tempi e ritmi sempre più rapidi, appartiene alla storia degli ultimi trent'anni; questi ultimi sono stati segnati da tre eventi molto importanti, che hanno determinato il passaggio dalla conclusione del processo di ricostruzione postbellica all'era della globalizzazione, questi sono: *la crisi petrolifera in medio oriente nel*

1973, *la fine dell'ordine bipolare* nel 1989 e *la costituzione dell'Europa Unita* nel 1992.

E' opinione largamente condivisa che il 1973 rappresenti il *turning point* delle politiche migratorie dei paesi dell'Europa nordoccidentale e l'inizio di un processo di "inversione di rotta".

La crisi petrolifera e il periodo di recessione che ne segue, sono alla base delle drastiche politiche messe in opera, che si contrappongono alla ripresa economica e di ricostruzione del dopoguerra, le quali invece, avevano incoraggiato i flussi migratori per la possibilità di impiego di manodopera.

Infatti, anche i paesi che, fino a quel momento avevano manifestato una politica accogliente e aperta, cambiano completamente direzione e reagiscono con l'adozione sistematica di politiche migratorie restrittive e, in qualche caso, "oppressive". In Germania, ad esempio, la politica è volta, non soltanto a bloccare i nuovi ingressi ma è tesa ad incoraggiare il ritorno in patria degli emigrati già presenti nello stato e in Francia si decide di sospendere temporaneamente l'afflusso di manodopera straniera.

La trasformazione radicale incide profondamente su alcune caratteristiche delle migrazioni: l'incessante pressione migratoria cerca e trova nuovi sbocchi, alternativi a quelli classici, ormai "vietati", si

generano nuove correnti verso paesi tradizionalmente esportatori di manodopera (Italia, Spagna), si sviluppano canali illegali di immigrazione clandestina, aumentano i ricongiungimenti familiari e, infine, aumentano i flussi di rifugiati e richiedenti asilo.

Le politiche di stop attuate si rivelano, dunque, parziali e non sortiscono del tutto gli effetti desiderati, rischiando di provocare anzi una serie di effetti *boomerang*: piuttosto che interrompere i flussi ne spostano la direzione. Elemento di continuità rimane quello per cui l'Europa, per la sua stabilità politica e il livello di benessere ormai largamente diffuso, rappresenta un polo di attrazione per i paesi della sponda Sud del bacino Mediterraneo e dell'Est. Si constata, inoltre, l'esistenza di un bisogno strutturale di lavoro immigrato, legato ai processi di terzizzazione dell'economia, di urbanizzazione e di modernizzazione<sup>1</sup>.

Il crollo del muro di Berlino del 1989, che segna simbolicamente la dissoluzione del blocco socialista e la fine dell'ordine bipolare mondiale, si inserisce come elemento di fragore e momento di squilibrio nello scenario della fine degli anni Ottanta. Questo evento, con l'apertura delle porte dei paesi dell'Est verso l'Europa, fa temere un esodo, almeno secondo le

---

<sup>1</sup> CENSIS, a cura di, "Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche", in *op. cit.*

allarmanti previsioni, incontrollato che poi, in realtà, non si verificherà. Al contrario, i paesi dell'Est diventano a loro volta una delle aree di attrazione di flussi migratori di tipo particolare: flussi in transito verso mete più ambite e definitive e flussi costituiti da persone altamente qualificate.

Le conseguenze dello squilibrio dell'ordine internazionale bipolare attengono alla crescita delle micro e macro tensioni che scoppiano a livello globale e locale. A livello locale si osserva lo scoppio di un numero crescente di micro conflitti su base etnica o regionale, fino ad allora tenuti "in sordina" dall'ordine internazionale, il cui effetto è anche l'aumento dei popoli in fuga in cerca di protezione temporanea.

A livello globale, invece, si constata il diffuso emergere di tensioni sociali, che generano manifestazioni xenofobe per la diffusa percezione che gli stranieri rappresentino un problema di ordine pubblico e una minaccia alla sicurezza.

L'Europa, anziché fornire una risposta univoca o uniforme ai mutamenti in corso, reagisce con modalità differenti; in particolare, si possono distinguere almeno due modelli principali di immigrazione e di integrazione. Da un lato, **il modello dei paesi dell'Europa continentale** (Francia, Benelux, Germania e Regno Unito) che vantano una tradizione migratoria consolidata; dall'altro, **il modello mediterraneo** (Italia, Spagna,

Grecia e Portogallo) tradizionali paesi d'emigrazione, che hanno affrontato solo di recente il fenomeno opposto [Fig. 1].

Nel primo caso, nonostante i diversi percorsi storici, si possono identificare tre aspetti comuni: *l'anzianità del fenomeno*, in base alla quale, si considera comunemente che, l'avvio del fenomeno migratorio in questi paesi possa essere collocato a partire dal XIX secolo, in corrispondenza con la diffusione del colonialismo; *la continuità dei rapporti con i paesi ex-coloniali*: per cui i flussi sono anche oggi legati alla tradizione coloniale per affinità culturale. Ne sono un esempio, i flussi in Gran Bretagna, provenienti dal Commonwealth e quelli in Francia provenienti dalle regioni del nord Africa. Infine, *il consolidamento sociale del fenomeno*: in base al quale la consistenza dell'immigrazione ha creato nel tempo un contesto sociale multietnico e multiculturale.

Nel secondo caso, gli aspetti che accomunano i paesi mediterranei e che differenziano questo blocco da quello dei paesi dell'Europa continentale sono quattro: *l'effetto sorpresa*, per il fatto che i paesi coinvolti sono stati quasi colti alla sprovvista, *gli sbocchi occupazionali*, che non sono rappresentati dal tradizionale traino economico del comparto industriale ma, piuttosto, sono forniti da altri settori quali il lavoro agricolo

FIG. 1

stagionale e il settore dei servizi alla persona; *le origini e la provenienza più eterogenee*, popolazioni in fuga alla ricerca di protezione o legate al paese d'accoglienza da trascorsi storici e favoriti dal non sempre efficace funzionamento dei controlli doganali e infine, i "*paesi sono a doppio senso*", nel senso che, persiste la tradizionale connotazione emigratoria accanto al sempre più numeroso ingresso di stranieri.

In ogni caso, si può dire che, pur essendo "modelli" molto diversi tra loro, gli stati avevano lo stesso obiettivo: fermare l'afflusso di stranieri, conservando margini propri di manovra. Una totale convergenza richiede, però, tempi lunghi ed una seria e articolata politica comune.

Il primo passo verso l'omologazione delle politiche è stato un accordo tra la Francia, la Germania, i Paesi Bassi, il Belgio e il Lussemburgo firmato a **Schengen il 14 Giugno del 1985** (si aggiungeranno l'Italia nel 1990, la Spagna e il Portogallo nel 1991, la Grecia nel 1992, l'Austria nel 1995, la Finlandia, la Svezia e la Danimarca nel 1996), che prevede la soppressione graduale dei controlli alle frontiere per permettere *la libera circolazione delle persone* nell'ambito comunitario [Fig. 2].

Già il Trattato di Roma del 25 Marzo 1957 aveva fatto della *libera circolazione* uno dei principi fondamentali della costruzione europea ma si

FIG. 2

trattava di una costruzione economica dell'Europa: la libera circolazione era riservata ai beni, ai servizi e ai capitali, non alle persone.

L'idea di fondo di Schengen è che l'Europa non deve essere solamente un grande mercato e un'unione monetaria, ma uno spazio dove le persone hanno gli stessi diritti fondamentali, dove possono circolare liberamente.

Mettere in pratica questo principio si è rivelato particolarmente complicato; non controllare gli spostamenti dei cittadini di uno stato membro, significa anche non poter controllare gli spostamenti degli stranieri che non appartengono allo "spazio comune". Si manifesta dunque la contraddizione tra sovranità degli stati e libera circolazione; sotto grandi pressioni della Francia, allora, si stabiliscono delle "misure compensatorie" che prevedono dei commissariati di polizia mista alle frontiere. Si inaugura una nuova era di collaborazione di polizia; i controlli alle persone sono effettuati alle "frontiere esterne" ovvero alle frontiere tra gli stati membri e gli stati terzi. Si arriva così ad uno "spostamento" ma non ad una soppressione dei controlli<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Laferrière F.J., "L'Union européenne, Schengen et la liberté de circulation", in *Immigration et integration, op. cit.*

I dispositivi di Schengen per gli stranieri non comunitari si articolano su tre assi: **una politica comune di rilascio di visti**, a tal fine è stata istituita una lista di paesi in cui i cittadini sono sottomessi al visto; **l'istituzione di un visto unico** che permette l'accesso e la circolazione per una durata massima di tre mesi a condizione di dichiarare l'entrata ad ogni passaggio di frontiera e, infine, **la circolazione limitata per i cittadini extracomunitari** all'interno dello spazio, nel senso che per ottenere il visto non devono essere iscritti al SIS (Sistema d'Informazione Schengen).

Si prevede, infatti, la messa in comune dei dati nazionali relativi agli stranieri "indesiderabili" per la costruzione di uno schedario informatico, il SIS, appunto, che obbliga tutti gli stati partner a rifiutare il diritto di soggiorno e ad organizzare l'espulsione di quelli che vi sono iscritti. Nel 1997 la lista degli stranieri indesiderabili contava già più di 600.000 persone<sup>3</sup>.

L'Europa di Schengen è soprattutto l'Europa della polizia, dove si tratta l'immigrazione come un pericolo allo stesso modo del terrorismo o del traffico di droga.

---

<sup>3</sup> Gisti, a cura di, "Politiques migratoires dans l'Union européenne", in *Troisième Meeting Anti-raciste* 23 Aout 1 Septembre 1997

Il modello di Schengen mostra contraddizioni e limiti: la ricomparsa di controlli ai confini, soppressi ufficialmente, sotto forma di controlli occasionali, a campione o *ad personam*, con l'effetto della creazione di categorie di indesiderati, tra cui principalmente i sospetti criminali e gli stranieri; la segretezza, la mancanza di trasparenza, l'inaccessibilità dei procedimenti e delle strutture (buona parte del sistema di Schengen si è sviluppato in modo informale attraverso negoziazioni tra funzionari di polizia) e infine, la mancanza di controllo democratico e giurisdizionale, dato che nessun organo eletto partecipa al formarsi delle decisioni e nessuna Corte esercita un controllo preventivo o successivo sulle misure di attuazione. La libertà di circolazione è in tal modo claudicante.

Schengen è senza dubbio chiamato a lasciare il posto a una regolamentazione elaborata dalle istituzioni comunitarie e sottomessa al controllo della Corte di giustizia perché tutti gli stati attualmente membri sono d'accordo sui principi essenziali: apertura delle frontiere interne, rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne e chiusura dello spazio europeo. E' necessario, però, che si crei una politica e non delle opposizioni di principio nel caso nascano delle divergenze.

L'Europa dell'Unione non sarà, dunque, quella di Schengen; questo è stato un "laboratorio" sul come un nucleo principale si potesse integrare

senza necessariamente la partecipazione di tutti gli altri, fermo restando l'opportunità di costruire un sistema più strutturato che offrisse più garanzie all'unità d'azione degli stati <sup>4</sup>.

E' il 1992 l'anno simbolo che dà l'avvio a una nuova fase della storia d'Europa: si firma a **Maastricht**, il 7 Febbraio, il **Trattato dell'Unione Europea**, che rappresenta nelle intenzioni “dei Dodici” <sup>5</sup> un punto di svolta per il futuro dell'Europa unita.

“L'Unione Europea rappresenta il punto di arrivo di un lungo processo di tensione verso l'integrazione economica degli Stati membri e il punto di partenza per una nuova forma di cooperazione politica, che completi la piena realizzazione delle quattro libertà (merci, persone, servizi e capitali)”<sup>6</sup>.

Nella struttura del Trattato di Maastricht si suole riconoscere la forma di un tempio sorretto da tre pilastri, che rappresentano i tre fondamentali settori di intervento dell'Unione: le Comunità economiche, la Politica estera e di sicurezza comune, e infine, la Giustizia e gli Affari

---

<sup>4</sup> Laferrière F.J., “L'Union européenne, Schengen et la liberté de circulation”, in *op. cit.*

<sup>5</sup> I “Dodici” paesi sono: Germania, Belgio, Danimarca, Spagna, Francia, Italia, Olanda, Gran Bretagna, Svezia, Svizzera, Grecia e Portogallo.

<sup>6</sup> CENSIS, a cura di, “Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche.”, in *op. cit.* p.39

Interni. Il Terzo Pilastro comprende il settore istituzionale a livello europeo dedicato alla gestione dell'immigrazione e dell'asilo[Fig. 3].

Il Trattato di Maastricht, pur nella consapevolezza che l'unificazione comporti il rischio di creare una *Fortezza Europa*, ovvero uno spazio autarchico e chiuso verso l'esterno da un'unica frontiera, aderisce all'opzione definita **Europa dei popoli**, che pone l'accento sulla dimensione dell'incontro tra culture d'Europa, piuttosto che sulla sovrastruttura avviata a estromettere gli Stati nazionali.

Lo slogan "Europa dei popoli" si contrappone nel dibattito europeo, più precisamente all'opzione dell' "Europa delle Nazioni", con cui si soleva indicare la prospettiva di una Comunità europea dominata dalle esigenze e dai "capricci" nazionali.

Nella gestione dei temi del Secondo e del Terzo pilastro, le istituzioni europee giocano un ruolo di secondo piano rispetto a quello degli Stati e gli atti, che vengono prodotti, assumono valore di indirizzo senza capacità di vincolare gli Stati a un comportamento determinato.

In questo senso la soluzione dei pilastri si trova a metà strada tra la cooperazione internazionale e quella comunitaria: essa, pur collocandosi

FIG. 3

all'interno del Trattato dell'Unione Europea, non partecipa delle forme proprie della Comunità europea, che rimane entità separata e distinta.

Fin dal complicato processo di nascita del Trattato, appare evidente che il limite di una gestione di tal genere deriva dal considerare il fenomeno come mera questione di ordine pubblico e di sicurezza (stesso limite degli accordi di Schengen), per la quale non sono contemplate specifiche competenze nel quadro istituzionale della Comunità, ma sono affidate alla cooperazione intergovernativa e a un sistema di consultazioni e di decisioni, che per essere effettive, richiedono l'unanimità dei consensi.

In questo settore, al contrario di altri, i partner, pur effettuando laboriose procedure, giungono a decisioni giuridicamente poco vincolanti quali ad esempio convenzioni, o addirittura, raccomandazioni reciproche.

Le procedure sono ulteriormente complicate dal fatto che a situazioni diverse si applicano strumenti diversi: in alcuni casi l'iniziativa può essere della commissione e degli Stati membri, in altre solo dei secondi.

Il carattere intergovernativo del Terzo Pilastro assegna un ruolo debole alla commissione e ruoli ancora più insignificanti al Parlamento e alla Corte di Giustizia, in modo che ogni paese possa continuare a decidere per conto proprio. Inoltre, i ministri degli Affari interni e della Giustizia sono soliti operare in un contesto prettamente nazionale: la logica

conseguenza è stata una frantumazione delle competenze, il metodo di lavoro adottato, è stato il cosiddetto “ad hocismo”, consistente nel creare a cascata, commissioni *ad hoc*, surrogatorie di un processo decisionale inesistente.

Nessuna politica comune quindi, ma semplice cooperazione tra stati sovrani <sup>7</sup>.

In realtà, sia il sistema di Schengen sia il Terzo Pilastro, che per vie diverse, aspirano a realizzare uno spazio sociale e non più solo geografico, all'interno del quale siano garantite le quattro libertà dell'Europa unita, richiederebbero un “approfondimento” tale che la cooperazione interstatale da sola non può fornire <sup>8</sup>.

Secondo Bolaffi “solo un'impegnativa, concorde decisione politica dei Quindici (ai “Dodici” nel 1994 si sono aggiunti: Austria, Finlandia e Norvegia) può consentire al Terzo Pilastro di lasciare, sia pure gradualmente, i territori della dis-Unione per quelli dell'Unione”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Bolaffi G., *op. cit.*

<sup>8</sup> L'Europa comunitaria si è mossa secondo due linee guida: quella dell'**allargamento**, ovvero l'estensione dell'area di libero scambio geografica ad altri paesi del continente europeo, e, quella dell'**approfondimento**, ovvero la crescita e lo sviluppo delle strutture, delle istituzioni e dei procedimenti comuni, in una parola, dei vincoli tra gli Stati membri.

<sup>9</sup> Bolaffi G., *op. cit.* p. 61

## 6.2 Il legame tra il decremento demografico e gli immigrati

Un problema sul quale tutti i paesi dell'Unione s'interrogano e cercano di dare soluzioni comuni è quello del calo demografico.

La demografia del prossimo secolo potrebbe essere molto diversa da quella che si immaginava qualche anno fa. Le ultime previsioni delle Nazioni Unite, che seguono con competenza lo sviluppo demografico aggiornando stime e previsioni ogni due anni, vedono al ribasso la crescita nel prossimo mezzo secolo. Nel 2050, la popolazione del mondo raggiungerebbe gli 8,9 miliardi, contro una previsione di 9,8 formulata quattro anni prima. Per l'Europa, che oggi conta 728 milioni di persone, se ne prevedono al 2050 appena 628 contro 678 della previsione formulata nel 1994<sup>10</sup>.

Nel ricco mondo europeo il forte arretramento demografico rischia di compromettere l'attuale benessere. In Europa occidentale nella prima metà degli anni Novanta si è registrata una generalizzata ed ulteriore discesa del tasso di natalità rispetto a quelli già bassi del decennio precedente: le punte minime si registrano in Spagna (1,24 nel 1995), Germania (1,24 nel 1994)

---

<sup>10</sup> Livi Bacci M., "I rendimenti decrescenti della demografia", in *Surplus* n°7 III 2000, rivista bimestrale di economia, Gruppo editoriale L'Espresso

e Italia (1,26 nel 1994) mentre quelle più alte si trovano nei paesi scandinavi ma comunque non arrivano a superare i 1,9 figli per donna<sup>11</sup> [il rimpiazzo delle generazioni è assicurato da un livello di fecondità del 2,1 per donna].

Nessun esempio storico può servire da punto di riferimento per eventuali contromisure: l'intera Europa, nonostante l'emigrazione di massa e due grandi guerre, ha conosciuto una sostenuta crescita demografica negli ultimi due secoli. Nessun paese ha mai sperimentato un lungo arretramento demografico.

Negli ultimi due secoli ogni generazione si è trovata, mediamente, meglio dotata della precedente.

L'aspetto più rilevante del miglioramento delle qualità demografiche è l'aumento della capacità di sopravvivenza: nel 1881 la durata media della vita era di circa 35 anni, oggi siamo a 78 con un allungamento di oltre 43 anni ogni secolo. Questo progresso è fondamento dello sviluppo e suo maggior risultato.

L'aumento della sopravvivenza significa anche aumento straordinario dello stato medio di salute. Le statistiche mediche militari del

---

<sup>11</sup> Council of Europe, *Recent demographic development in Europe 1996*, Strasbourg, Council of Europe, 1996

1883 attestano che le truppe di terra persero 2,6 milioni di giovani nelle infermerie ovvero una permanenza media ospedaliera di quasi due settimane all'anno per giovani di leva.

Nel 1994, invece, l'ISTAT, pubblicando i dati sulle condizioni di salute, afferma che i giovani tra i 15 e i 25 anni sono stati a letto solo 2 giorni.

I progressi però non possono essere infiniti e vi sono segnali di un arresto e, forse, di un' inversione.

In primo luogo, il declino della mortalità ha un limite, ad esempio la sopravvivenza delle donne tra i 20 e i 60 anni era del 60% un secolo fa, oggi si approssima al 95%. Certo, si potrebbe arrivare al 100% ma il progresso sarebbe minimo in confronto a quello realizzato finora <sup>12</sup>.

Bisogna aggiungere che non è tuttavia sicuro che l'estensione della vita significhi anche un aumento proporzionale della vita vissuta in buona salute e senza menomazioni. Qualora la quota di vita vissuta in condizioni non soddisfacenti dovesse aumentare, l'allungamento della vita deve essere visto sotto una luce meno favorevole perché crea un carico aggiuntivo di sofferenze a livello individuale e ulteriori pesi per la

---

<sup>12</sup> *Ibidem*

collettività.

Per molta parte della storia dell'umanità, la demografia ha contribuito allo sviluppo ma negli ultimi decenni questo processo si è affievolito e, anzi, rischia di retrocedere.

Da quella **forma piramidale** in cui le classi diminuiscono di consistenza mano a mano che sale l'età, considerata fino a qualche anno fa la normale raffigurazione della struttura per età di una popolazione, si è arrivati ad una **rettangolarizzazione** della distribuzione, con tutti i gruppi ad avere dimensioni più o meno analoghe. In futuro una delle possibilità è il ritorno ad una piramide, ma questa volta rovesciata, con al vertice le generazioni più giovani e meno numerose e alla base quelle più anziane e più cospicue<sup>13</sup>. Partendo da questa considerazione si delineano posizioni diverse, almeno nel panorama degli studiosi italiani.

Secondo **Bolaffi** è chiaro, allora, che l'immigrazione si presenta come la condizione necessaria non solo per il funzionamento del mercato del lavoro ma addirittura per il ricambio organico della popolazione. Il problema è però, passare da un'immigrazione da lavoro a quella che, gli esperti definiscono *di popolamento*; per mantenere i livelli della

---

<sup>13</sup> Bonifazi C., *op. cit.*

popolazione europea di metà anni Novanta entro il prossimo quarto di secolo gli arrivi dovrebbero raggiungere i 35 milioni variando tra i 14 della Germania, i 9 dell'Italia e i 2 della Francia<sup>14</sup>.

Anche secondo **Bonifazi**, nell'attuale situazione demografica l'immigrazione dall'estero potrebbe così rappresentare una soluzione di alcuni dei problemi determinati dalla riduzione della natalità e dal conseguente invecchiamento della popolazione. In primo luogo, può sopperire agli squilibri quantitativi di comparti occupazionali, causati dalla ridotta offerta di lavoro giovanile; in secondo luogo, potrebbe dare un apporto ai sistemi pensionistici e previdenziali. Le "simulazioni" che sono state fatte, però, dimostrano l'impraticabilità di una politica migratoria fondata esclusivamente su obiettivi demografici. Infatti, Bonifazi aggiunge che " il fenomeno migratorio non è riducibile ad una sola delle sue numerose componenti e che la ricerca di equilibrio tra la realtà demografica e realtà economica e previdenziale non può realizzarsi attraverso la sola politica migratoria ma va trovata agendo sulle diverse leve a disposizione (maggior partecipazione delle donne al lavoro,

---

<sup>14</sup> Bolaffi G., "L'Europa salvata dagli immigrati" in *La Repubblica* del 19 Gennaio 2000

innalzamento e differenziazione dell'età del pensionamento, interventi sulla struttura produttiva e sulla qualità dell'offerta di lavoro etc.)”<sup>15</sup>.

**Cavallaro**, fa parte di quel frangente che considera la sollecitazione dell'apertura delle frontiere, sostenuta dall'argomento del calo demografico, come frutto di un'analisi del processo economico inconsistente. “Le ragioni (del sostegno all'apertura delle frontiere) sono di altro tipo e si compendiano nell'esigenza di piegare quel rifiuto di essere corveable a merci, che i nostri giovani disoccupati ancora oppongono a quanti li esortano a vendersi per qualunque prezzo e per qualunque lavoro”<sup>16</sup>. Non c'è dubbio che il valore storico-sociale della forza lavoro si sia innalzato enormemente rispetto ai livelli di un secolo fa.

Marx spiega che questo valore oscilla continuamente sul mercato tra un limite superiore, determinato dal valore dei lavoratori i cui costi di riproduzione siano superiori alla media sociale e un limite inferiore, determinato dal valore dei lavoratori i cui costi di riproduzione siano inferiori alla media. Il primo caso si verifica quando la domanda eccede l'offerta di forza lavoro, allora il “valore” sarà medio tra questi due estremi; il secondo quando la domanda è inferiore. I costi degli stranieri

---

<sup>15</sup> Bonifazi C., *op. cit.* p. 233

<sup>16</sup> Cavallaro L., “Costano meno gli immigrati, convengono al capitale perché svalutano il lavoro” in *Il Manifesto* del 8 Agosto 2000

sono notoriamente inferiori ai nostri, non hanno una “storia” alla quale appellarsi.

In definitiva, aprire le porte agli extracomunitari è un grande vantaggio per le imprese perché da un lato, permette di rimediare la scarsità di manodopera, dall’altro, spinge il valore storico sociale verso il suo limite inferiore; quindi non è tanto il bisogno demografico degli stranieri che è sostenuto, quanto quello di realizzare profitti più alti per le imprese.

Infine, secondo **Cazzola** gli stranieri saranno sufficienti a mantenere inalterato il numero complessivo della popolazione ma i flussi di immigrazione non saranno in grado di ripristinare una corretta composizione qualitativa. In altre parole, gli immigrati adulti ed anziani si aggiungeranno a quelli locali di pari età e i pur numerosi bambini e giovani immigrati non compenseranno il vuoto delle nostre coorti<sup>17</sup>.

Queste sono solo previsioni, di conseguenza, lo scenario reale potrà prefigurarsi in due modi diversi. Il primo dipenderà dalle priorità economiche che i paesi dell’Unione si daranno; infatti, se il loro primo obiettivo sarà la massimizzazione del Prodotto Interno Lordo, la priorità di

---

<sup>17</sup> Cazzola G., “Chi metterà mano alle pensioni?”, in *Surplus* n° 7 III 2000, op. cit.

controbilanciare la declinata forza lavoro con nuova massiccia immigrazione si imporrà a tutti i costi con una scelta inevitabile su larghissima scala. Se invece, dovesse prevalere l'obiettivo di una maggiore redistribuzione del reddito e di più equilibrate condizioni della qualità della vita per i già residenti, i numeri degli arrivi potrebbero invece essere di gran lunga inferiori a quelli annunciati.

L'alternativa è aperta dunque. Il primo passo sarà, allora, quello di attuare una politica comune sulla falsariga di quanto da decenni fanno gli Stati Uniti o il Canada per sfruttare appieno le nuove grandi opportunità della libera circolazione senza relegare il problema nei confini nazionali, dal momento che gli stati non potrebbero sopportare un tale arrivo di stranieri senza rischiare di incorrere in una grande crisi di rigetto.

### **6.3 Le politiche attuali**

Il **Trattato di Amsterdam** fornisce una prima risposta alle incertezze appena tracciate, muovendo verso il progressivo inserimento di quello che è stato definito, Terzo Pilastro, e degli accordi di Schengen

nella dimensione comunitaria. Gli stati membri, attraverso questo trattato, avendo preso coscienza dei limiti in materia di immigrazione e asilo, hanno cominciato ad affrontare la questione della riforma delle strutture e dell'intero sistema di governo dell'immigrazione, decidendone il trasferimento dal Terzo al Primo pilastro. Trasferire la materie, significa soprattutto determinare il passaggio dal metodo intergovernativo all'applicazione del diritto comunitario sovranazionale. Ne consegue un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia.

E' tuttavia previsto un periodo transitorio di cinque anni prima dell'integrale applicazione delle procedure comunitarie; il Trattato dunque, stabilisce una "comunitarizzazione" graduale della politica migratoria.

Il metodo intergovernativo appare, in tutta la sua chiarezza, sempre meno giustificabile, oltre che dal punto di vista dell'efficacia, anche da quello della trasparenza e della democraticità dei processi decisionali.

In questo Trattato si riflette sulla natura flessibile della nuova politica migratoria europea, il cui processo graduale di consolidamento risente inevitabilmente dall'eterogeneità degli interessi nazionali e della molteplicità degli attori in gioco (istituzioni internazionali, associazioni, Ong, chiese etc.). L'esame delle specificità dei diversi interessi nazionali

appare fondamentale e viene proposto costruendo alcune tipologie di interessi in relazione al fenomeno migratorio.

Il trattato di Amsterdam rappresenta quindi, una soluzione di compromesso, pur segnando una tappa fondamentale nella possibilità di una gestione comunitaria della materia e preparando il terreno per la potenziale svolta segnata dal vertice di Tampere.

A **Tampere**, cittadina finlandese, nell'Ottobre 1999, si ribadisce con forza la direzione della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, basato su principi di trasparenza e controllo democratico e del riconoscimento che le questioni dell'immigrazione e dell'asilo non possono non convergere verso politiche comuni.

Le conclusioni della Presidenza del Consiglio del Vertice di Tampere mostrano i notevoli passi in avanti, in particolare, in uno dei punti più interessanti si mettono in luce le contraddizioni manifestatesi in tutta la loro problematicità nella realizzazione del sistema di Schengen, quando afferma che esiste un legame imprescindibile tra libertà di circolazione delle persone, sicurezza e giustizia: quest'ultima non deve essere appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione perché ciò sarebbe contrario allo spirito e alla tradizione europea.

L'invito è esplicitamente rivolto alla ricerca di politiche comuni in materia di asilo e di immigrazione, che si basino su principi chiari per i nostri cittadini (con l'aggiunta di altri "pilastri" rispetto a quello originario, concernente la creazione di un mercato unico, il processo decisionale è divenuto sempre meno riconoscibile da parte dei cittadini dell'Unione) e offrano, allo stesso tempo, garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea.

Alla trasformazione del quadro istituzionale di elaborazione delle politiche migratorie, si è venuta sovrapponendo una profonda, sebbene ancora contrastata, evoluzione dei presupposti culturali e degli obiettivi strategici di tali politiche. Si diffonde sempre più, non solo tra gli esperti, ma anche tra i *decision makers*, la consapevolezza che una gestione unilaterale e puramente restrittiva dei flussi migratori sia, oltreché scarsamente efficace sul medio e lungo periodo, anche poco conforme agli interessi delle società europee. L'obiettivo politico dell' "immigrazione zero", a lungo perseguito dalle più diverse forze politiche europee, viene ora progressivamente abbandonato, rimanendo confinato nei discorsi e nei programmi delle frange più estremiste del ceto politico. Antonio Vitorino, ministro degli Interni e della Giustizia europeo, considera "fuori dalla

realtà” chi persegue l’immigrazione zero in quanto “abbiamo proprio bisogno di lavoratori stranieri per alimentare la nostra ripresa economica.

Abbiamo bisogno di una vera politica d’ammissione e di integrazione che rompa definitivamente con la pericolosa illusione dell’immigrazione zero. Questo tipo di politica, attivato da circa un quarto di secolo, ha fatto aumentare gli immigrati clandestini, le domande d’asilo nonché i traffici illegali e il contrabbando”<sup>18</sup>.

In questo quadro, si sviluppa gradualmente un approccio innovativo. La strategia globale convenuta al vertice di Tampere si dispiega su quattro aree di intervento ritenute fondamentali:

- 1) **partenariato con i paesi d’origine**, nel senso di agire sulle cause del fenomeno e di abbattere la pressione migratoria;
- 2) **regime comune europeo in materia d’asilo**: ribadendo il rispetto assoluto del diritto d’asilo, si auspica il riavvicinamento delle normative e delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, nonché un accordo sulla protezione temporanea degli sfollati e sull’opportunità di mettere in comune riserve finanziarie da utilizzare nelle situazioni di afflusso massiccio di rifugiati;

---

<sup>18</sup> Papitto F., “No all’immigrazione zero, ecco la ricetta per l’Europa”, in *La Repubblica* del 15 Luglio 2000

- 3) **equità di trattamento per i cittadini dei paesi terzi** che soggiornano negli stati membri;
- 4) **gestione dei flussi**: si invita a considerare la necessità di una gestione più efficace con l'obiettivo di sradicare l'immigrazione illegale e contrastare il traffico, la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento economico dei migranti<sup>19</sup>.

Si delinea quindi, la tendenza a coordinare sempre più strettamente la politica migratoria con altre politiche settoriali (dalla cooperazione allo sviluppo alla politica commerciale, dalla politica ambientale a quella di sicurezza). Questo nuovo approccio al governo dei processi migratori, che il CESPI (Centro Studi di Politica Internazionale) definisce “approccio integrato”, si manifesta con particolare evidenza, nell'ambito dell'Unione europea<sup>20</sup>.

Nella medesima ottica di approccio integrato, e, soprattutto, per gli aspetti che vincolano la libertà di circolazione al principio della *rule of law*, si colloca la proposta di un organo preposto all'elaborazione di un progetto di **Carta dei diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione europea**<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> CENSIS, “Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche”, in *op. cit.*

<sup>20</sup> CESPI, “Il governo dei processi migratori nel quadro europeo: obiettivi, strumenti e problemi”, in Censis, *op. cit.*

<sup>21</sup> CENSIS, a cura di, “Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche.” in *op. cit.*

Dalla fine di Luglio (c.a.) è disponibile il primo organico progetto di Carta redatto dal Presidium della Convenzione, che è stato approvato a Settembre e che sarà sottoposto all'esame di due consigli europei a Biarritz e a Nizza (13 Ottobre il primo, Dicembre il secondo); la Convenzione è un organismo assolutamente inedito, in quanto per la prima volta, si trovano a lavorare insieme i rappresentanti della Commissione di Bruxelles, del Parlamento europeo, di Parlamenti nazionali e dei governi ovvero si costituisce una nuova dimensione istituzionale in cui scompare la distanza tra le diverse realtà dell'Europa e si abbandona l'ottica nazionalistica, giudicandola troppo angusta. Questo nuovo organismo ha dato prova di grande efficienza, in soli dieci mesi ha concluso i suoi lavori; in un tempo in cui le riforme istituzionali hanno tempi infiniti è ancor più da avvalorare.

Per la prima volta, in una cornice istituzionale solida e non nell' "evanescente" e illusoria sfera del diritto "cosmopolitico" delle Nazioni Unite, si tenta la definizione di uno statuto completo e organico delle "prerogative fondamentali" garantite ad ogni individuo. La struttura della Carta si articola su sei capi: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia, oltre a un preambolo e ad alcune disposizioni generali sull'efficacia delle sue norme. La Carta non è la mera riproduzione della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo del 1950, che include le

libertà e i diritti civili tipici della tradizione liberal-borghese, sul rispetto della quale vigila la Corte di giustizia di Strasburgo. Questi diritti, in effetti, erano già riconosciuti dai Trattati dell'Ue, come principi generali del diritto comunitario e trovano una certa protezione davanti alla Corte di giustizia europea (di Lussemburgo), tuttavia, anche su questo terreno l'art. 2 sembra connotare una specificità europea, proibendo la condanna alla pena di morte. Il progetto è chiaramente innovativo nell'estendersi sino ai principali "nuovi diritti o di terza generazione" come il diritto dei lavoratori a "condizioni di lavoro giuste ed eque" (ad esempio diritto di essere informati e consultati, di non essere licenziati senza giusto motivo), quelli riguardanti la bioetica, le tecnologie dell'informazione, la tutela dell'ambiente e, infine, lo straordinario art. 32 che riconosce il "diritto all'assistenza abitativa e sociale volta a garantire un'esistenza dignitosa a chiunque non disponga risorse sufficienti". Si profila, dunque, un modello sociale europeo ben diverso da quello affaristico e mercantile<sup>22</sup>.

Pur rappresentando la prima dichiarazione dei diritti del nuovo millennio, la Carta ha dei limiti: non compare un esplicito riconoscimento dei diritti di ciascuno all'autodeterminazione, del diritto alla procreazione o

---

<sup>22</sup> Bronzini G., "Pronta la bozza dei diritti dei cittadini dell'Unione", in *Il Manifesto* del 6 Agosto 2000

alla libertà sessuale e, cosa più importante, resta aperto il problema del valore della Carta.

*Testo giuridicamente vincolante o solenne dichiarazione politica?*<sup>23</sup>.

Secondo Rodotà, si avrebbe in ogni caso un significativo mutamento della dimensione istituzionale dell'Unione europea; i diversi organismi dell'Unione potranno già variamente riferirsi ad essa in quanto rappresenta il primo e fondamentale nucleo d'una futura costituzione europea.

La strada intrapresa sembra lasciare dietro di sé l'elemento di rischio dato dalla "Fortezza Europa", al contrario sembra di poter dire che oggi l'Unione europea, nell'approccio multidimensionale che traspare dalle conclusioni del vertice di Tampere, abbia intrapreso la direzione dell'Europa dei popoli. Non è detto che la strada intrapresa non incontri ostacoli e deviazioni; infatti, non bisogna dimenticare che ad un estremo, si trovano le politiche decisamente restrittive degli ingressi e orientate sulle questioni di sicurezza, decise ad agire sulle cause del fenomeno migratorio nei paesi d'origine; all'altro estremo, si trovano politiche ispirate dal principio della protezione dei diritti umani, decise a promuovere

---

<sup>23</sup> Rodotà S., "La Carta europea dei diritti, una vittoria dimezzata", in *La Repubblica* del 4 Ottobre 2000

l'integrazione omogenea degli immigrati nelle società europee e a combattere discriminazioni, razzismo e xenofobia.

## Conclusioni

Si sta delineando, pur con tutti i problemi che questo comporta, una società multiculturale. La società occidentale è chiamata, dunque, a decostruire la sua cultura per lasciare spazio alle altre che fino ad ora sono state ritenute inferiori, non solo per convenienze economiche e demografiche ma, soprattutto, per allargare agli altri paesi il livello di benessere che ha raggiunto, sulle orme di quello che fece l'America con l'Europa decenni fa.

Le migrazioni hanno oggi un ruolo che non può più essere trascurato in quanto da esse dipenderanno i futuri equilibri mondiali.

Da questo lavoro è emerso con chiarezza che le politiche migratorie sono uno strumento fondamentale per la gestione dei flussi migratori, allo stesso tempo, esse possono andare in direzioni diverse, determinando effetti opposti.

In Francia, ad esempio, le recenti politiche di chiusura hanno determinato la nascita dei *sans papiers* (persone che pure se residenti da molto tempo, sono divenute irregolari) che hanno intrapreso una lotta non violenta con il governo per vedere riconosciuti i propri diritti. Al contrario, in passato, in questo stesso paese vigeva una politica assimilazionista che gli altri paesi cercavano di eguagliare, in quanto la Francia era riuscita a creare la sua unità politica anche se formata da gruppi culturalmente diversi, ai quali aveva concesso pari diritti civili e politici.

L'Italia, rispetto alla Francia, non ha attuato politiche assimilazioniste ma d'integrazione anche se solo in seguito ad un lungo vuoto legislativo, caratteristico anche della Francia nei primi anni in cui si sviluppò il fenomeno migratorio.

In alcuni campi come quello abitativo si riscontrano le stesse lacune nei due paesi; l'attuazione di politiche settoriali non incluse in politiche sociali più ampie ha determinato, infatti, la marginalizzazione e la segregazione delle fasce più povere.

Nel campo lavorativo, invece, emerge un elemento positivo: per quanto riguarda il lavoro autonomo, infatti, si riscontra lo stesso sviluppo delle imprese etniche secondo la stessa tipologia (imprese esotiche, rifugio); per quanto riguarda il lavoro dipendente, invece, vi è in Francia una più ampia gamma di occupazioni svolte dagli stranieri, ma certamente, dipendente dal numero maggiore di anni di insediamento sul territorio degli immigrati.

E' solo dagli anni Ottanta che l'inserimento di persone straniere è visto con uno sguardo interculturale; l'intercultura in sé non esiste, esistono rapporti tra persone appartenenti a diverse culture per cui diventa compito della società d'accoglienza utilizzare strumenti che li favoriscano.

L'inserimento dei minori stranieri nella società d'accoglienza è occasione di stimolo sia per la nostra cultura sia per quella d'origine poiché, da una parte, costringe i genitori stranieri a rapportarsi maggiormente con il nuovo ambiente, sia in ambito scolastico che in quello extrascolastico, dall'altra stimola gli insegnanti e gli educatori locali a concretizzare interventi più opportuni per aiutare i giovani emigranti a mantenere la propria identità perché fonte di ricchezza, insegnando loro a dialogare con la cultura locale pur se in presenza di diversità. In questa società multietnica deve essere

rivalutato come grande risorsa il ruolo della famiglia, inteso come ambiente dove si educa ai valori cardine di una società aperta al cambiamento. Bisogna partire dal privato per formare persone responsabili e democratiche che siano in grado di accettare le differenze senza discriminazioni. Entrambi i paesi, pur avendo messo in pratica diverse politiche d'inserimento per i minori nelle scuole, devono ancora fare molta strada per raggiungere questo obiettivo e superare le tante lacune esistenti.

Dal punto di vista politico, invece, la Francia è di gran lunga più avanti rispetto all'Italia perché ha concesso anche il diritto di voto ai naturalizzati, pur non "pubblicizzandolo" giovani giacché essi, se non lo richiedono entro i sedici anni, non lo possono più ottenere. In Italia vi è ancora solo un dibattito aperto che vede contrapporsi tesi diverse a favore o contro la concessione di questo diritto.

In conclusione, da questo, se pur indiretto, confronto, è emersa l'importanza **dell'attuazione di strutturate politiche d'integrazione** (non di assimilazione perché soffocano le radici culturali degli stranieri, non di respingimento perché creano effetti perversi come l'ampliamento dell'area degli irregolari), **di una giusta informazione mediatica** per arginare le ingiustificate paure sociali e **un serio impegno politico** che vada sempre più aldilà delle strette politiche nazionali e si inserisca nel più largo contesto europeo. In entrambi i paesi, invece, le politiche attuate dai vari governi, (anche quelli di centro sinistra) sono state scarsamente incisive.

L'Europa Unita è l'occasione per omologare le politiche migratorie: ne è un esempio concreto la recente costituzione della Carta del cittadino europeo che, anche se condivisa in maniera diffusa, nasce tra molti contrasti e differenze d'opinioni, ma che comunque, si spera sia destinata a fornire ai paesi europei uno strumento per

l'attuazione di concrete politiche di riferimento per la costituzione di società multietniche.

## GLOSSARIO

Questo glossario è nato dall'idea di sintetizzare in poche *parole chiave* i concetti legati all'immigrazione.

Le definizioni che seguiranno sono frutto dell'insieme di conoscenze scaturite dalla lettura dei testi che sono stati consultati durante la stesura dell'intero lavoro.

Gli apporti bibliografici sono stati di diversa natura: dizionari sull'immigrazione, testi storici, sociologici ed economici, sia italiani che francesi, rapporti statistici, atti di convegni internazionali, tesi di laurea e, infine, articoli di quotidiani.

Si tratta di un “vocabolario di base”, il minimo necessario per distinguere termini spesso simili ma con significati diversi e, inoltre, per evitarne un uso improprio, come spesso accade nel linguaggio comune.

<b>Analisi dei flussi:</b>	analisi degli ingressi degli stranieri registrati nel corso dell'ultimo anno al fine di interpretare i movimenti rispetto agli anni precedenti.
<b>Analisi della popolazione Immigrata:</b>	analisi basata sulla sedimentazione dei <i>flussi di immigrati</i> nel corso del tempo senza effettuare differenziazioni tra “nuovi” e “vecchi” arrivati.
<b>Asilo politico:</b>	il rifugio e la protezione accordati dallo Stato entro la propria sfera territoriale a individui che sono fuggiti dalle situazioni dello Stato da cui provengono. Lo Stato di rifugio non accetta eventuali richieste di consegna o espulsione avanzate dallo Stato da cui tale individuo è fuggito.
<b>Assimilazione:</b>	adeguamento totale ai modelli culturali della nuova società, abbandonando le norme apprese nella cultura d'origine.
<b>Autoctono:</b>	persona nata nella stessa terra in cui risiede.
<b>Brain drain:</b>	migrazione dei lavoratori intellettuali.
<b>Carta di soggiorno:</b>	documento rilasciato a chi risiede da più di cinque anni in Italia, caratterizzato da: una durata

illimitata, dal divieto di espulsione e dal diritto al voto amministrativo (ancora da approvare). E' stata istituita con la L. 40 del 1998.

**Catena migratoria:**

legame sociale formato sulla base della parentela o dell'amicizia che unisce migranti e non in un sistema di obblighi reciproci; grazie al quale, infatti, arrivando nel paese straniero, si riceve aiuto per sbrigare le formalità burocratiche d'ingresso, per trovare alloggio e per trovare una prima occupazione. E' all'origine del processo di trasformazione della migrazione da temporanea a permanente perché fa ridurre i costi dei flussi.

**Centri d'accoglienza:**

un luogo di prima sistemazione per gli immigrati appena arrivati. Istituiti in Italia con la L. n° 943 del 1986, dovevano rappresentare una soluzione transitoria in attesa di una sistemazione più stabile, si sono trasformati in centri di servizi e di informazione.

**Cittadinanza:**

appartenenza di un individuo ad un'entità politica che gli attribuisce un insieme di diritti (relativi alla sfera delle libertà individuali e alla partecipazione politica) e doveri (pagamento delle tasse e servizio militare); può essere acquisita a titolo originario (per nascita, *jus sanguinis*) o a titolo derivato (per altre ragioni: matrimonio con un cittadino, naturalizzazione...).

<b>Clandestino:</b>	straniero che entra illegalmente in un paese, che sfugge, quindi, ad ogni controllo.
<b>Comunità etniche:</b>	elemento attivo della società, capace di utilizzare le differenze culturali come momento di crescita.
<b>Comunità incapsulate:</b>	termine antropologico che indica gruppi di stranieri chiusi e omogenei con forte identità culturale, territorialmente localizzati che si riproducono all'interno di società in cui prevale un'altra cultura.
<b>Condizione giuridica dello straniero:</b>	posizione dello straniero: <i>regolare</i> , <i>irregolare</i> o <i>clandestino</i> . Ogni aspetto del trattamento dello straniero al momento dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento dal territorio nazionale.
<b>Effetto migrante sano:</b>	selezione degli immigrati alla partenza, infatti, emigra chi ha più possibilità di riuscire a portare a termine il <i>progetto migratorio</i> ad esempio: chi è giovane, chi ha spirito d'iniziativa e chi ha una famiglia allargata.
<b>Emigrazione:</b>	trasferimento in un altro paese in seguito all'elaborazione delle informazioni ricevute grazie alla <i>catena migratoria</i> , di un proprio bilancio dei costi-benefici.

<b>Ethnic business:</b>	imprenditoria etnica. Attività economiche gestite nel paese di accoglienza da imprenditori immigrati e da lavoratori della stessa nazionalità, possono o meno soddisfare le esigenze della propria <i>minoranza etnica</i> ad esempio: commercio di prodotti alimentari del paese d'origine, ristoranti e pelletterie.
<b>Fattori attrattivi/pull factors:</b>	cause che determinano la scelta della destinazione esempio: domanda di forza lavoro, sistemi politici liberali, sistemi socio-economici egualitari.
<b>Fattori espulsivi/push factors:</b>	fattori che determinano la decisione di partire esempio: povertà, guerra, disoccupazione persecuzioni religiose o razziali.
<b>Fine della riserva geografica:</b>	abrogazione del limite al riconoscimento dello status di <i>rifugiato</i> ai cittadini non europei.
<b>Flussi migratori:</b>	movimenti migratori di massa che hanno origine nelle zone più povere del mondo, che si indirizzano verso i paesi industrializzati in cerca di migliori condizioni di vita. Le cause di questo fenomeno sono da attribuire al divario esistente tra i paesi in via di sviluppo e quelli dei paesi più avanzati e dall'andamento demografico che caratterizza i paesi del Terzo Mondo.
<b>Foglio di via obbligatorio:</b>	provvedimento amministrativo che fa obbligo allo straniero, pena la

commissione di uno specifico reato, di presentarsi entro una certa data ad un'autorità di frontiera stabilita.

**Fortezza Europa:**

espressione con cui si designa: l'ingiustificato senso di assediamento attraverso cui i cittadini europei percepiscono il fenomeno dell'immigrazione, il rifiorire di una concezione eurocentrica per cui si ipotizza che l'Europa per lo straniero rappresenti una meta molto ambita, "una fortezza da espugnare" e le politiche di restrizione adottate dall'Unione Europea.

**Golden period:**

"periodo d'oro" – dagli anni Cinquanta agli anni Settanta- per la migrazione europea da lavoro.

**Globalizzazione:**

processo che rende sempre più unificate e interdipendenti le popolazioni, le economie e le culture. Quest'intensificazione delle relazioni, che non presuppone una condizione di dominio politico da parte di uno o più paesi, è determinata dall'espansione dei mercati capitalistici e dalle relative reti di comunicazione.

**Immigrati irregolari:**

stranieri entrati legalmente in un paese che si trovano però in posizione di illegalità per la mancanza di un *permesso di soggiorno* valido o nell'attesa del rinnovo di quello scaduto.

<b>Immigrati regolari:</b>	titolari di <i>permesso di soggiorno</i> rilasciato dal Ministero dell'Interno.
<b>Immigrazione:</b>	<i>flusso di stranieri</i> in ingresso con un progetto d'insediamento in un paese.
<b>Integrazione:</b>	accettazione di alcuni valori della nuova società e mantenimento di altri, propri della cultura d'origine.
<b>Jus sanguinis:</b>	Criterio di attribuzione della cittadinanza che si basa sulla discendenza, dominante in Svezia e in Svizzera.
<b>Jus soli:</b>	Criterio di attribuzione della cittadinanza che si basa sulla nascita sul territorio, dominante nel Regno Unito, nei Paesi Bassi, in Francia e in Belgio.
<b>Labour migration:</b>	migrazione che ha come obiettivo il lavoro.
<b>Mediatore linguistico-culturale:</b>	soggetto incaricato di rendere più agevole la comunicazione tra gli stranieri e la società d'accoglienza con l'obiettivo di evitare fenomeni di emarginazione, che potrebbero essere prodotti dall'ignoranza dei reciproci codici linguistici e di comportamento. Istituito in Italia con l'ultima legge n° 40 del 1998.
<b>Melting pot:</b>	crogiolo. Espressione apparsa per la prima volta in una commedia americana d'inizio secolo scorso di Zangwill.

	Idea teorizzata negli USA, che i <i>flussi</i> di diversa provenienza si dovessero amalgamare in un tutto omogeneo. Non ha mai trovato piena attuazione per la dominanza della componente WASP.
<b>Migrazione coatta/forzata:</b>	migrazione determinata dalla volontà di qualcun altro esempio: schiavi d'America.
<b>Migrazione di prossimità o delle frontiere:</b>	migrazione da paesi vicini o confinanti.
<b>Migrazione di ritorno:</b>	rientro indotto alla terra d'origine.
<b>Migrazione volontaria:</b>	migrazione frutto di una libera scelta.
<b>Minoranze etniche:</b>	gruppi di immigrati ai margini della società a causa dell'incapacità di cogliere le potenzialità delle differenze culturali.
<b>Modello a termine/provvisorio:</b>	<i>emigrazione</i> temporanea con lo scopo di tornare in patria col patrimonio accumulato nel paese straniero.
<b>Modello migratorio:</b>	insieme delle caratteristiche che connotano stabilmente l'esperienza migratoria di alcune nazionalità, rappresenta: l'esito del progetto migratorio, l'impatto col paese d'arrivo, la composizione demografica, la collocazione occupazionale, la presenza/assenza della famiglia e il tipo di catena migratoria.

Non coincide col progetto migratorio iniziale ma è la sua pratica realizzazione.

**Multiculturale:**

si riferisce ad una società in cui tutte le differenze di cultura, costume, etnia sono ugualmente rispettate tanto dal potere centrale quanto reciprocamente senza che vi sia disomogeneità tra maggioranza e minoranza. Una società multiculturale non si è pienamente realizzata a causa della discriminazione che fa parte di ogni gruppo

**Paesi a forte pressione migratoria:**

paesi in via di sviluppo e paesi dell'est europeo.

**Patologie da sradicamento:**

disturbi fisici e psicologici determinati dalla lontananza col paese d'origine.

**Permesso di soggiorno:**

documento che sancisce la regolarità del soggiorno, da richiedere entro otto giorni dall'arrivo al questore competente.

La durata varia a secondo del tipo di permesso: - fino a tre mesi per visite, affari e turismo;

- fino a sei mesi per lavoro stagionale normale;

- fino a nove mesi per lavoro stagionale particolare;

- fino ad un anno per studio o formazione con possibilità di rinnovi;

- fino a due anni per lavoro autonomo, subordinato a tempo indeterminato e per ricongiungimento familiare.

Il permesso viene rinnovato per un periodo non superiore al doppio di quello stabilito col rilascio iniziale a condizione che siano soddisfatti i requisiti necessari al rinnovo.

**Pioneri:**

persone che si assumono i rischi, si avventurano da soli, senza il sostegno dei loro consimili e non sono sempre seguiti.

**Politica dei due tempi:**

politica che prevede prima il blocco degli ingressi e poi, *l'integrazione*.

**Politiche di ingresso:**

politiche di frontiera ed eventualmente di regolarizzazione della popolazione straniera già presente.

**Politiche migratorie:**

insieme di norme che regolano l'ingresso degli stranieri e i loro diritti e doveri all'interno della comunità nazionale; per i paesi occidentali rappresentano un tipico prodotto del XX secolo.

**Prima generazione:**

gli *immigrati*.

**Profugo:**

persona costretta ad abbandonare il proprio paese a causa di calamità naturali, guerre o persecuzioni.

**Progetto migratorio:**

costituito dalle aspettative, dai programmi e dagli obiettivi che gli immigrati hanno in mente.

**Quote d'immigrazione:**

programmazione del numero massimo di stranieri ammessi sul territorio del paese di destinazione. Caratteristico strumento dell'Australia, America e Canada, diffusi in Europa negli anni Settanta, entrato in vigore in Italia con la "legge Martelli", dove si prescrive che siano stabilite ogni tre anni da criteri generali e definite ogni anno da uno o più decreti. Il decreto deve tenere conto dei ricongiungimenti familiari, delle persone ammesse per protezione temporanea dell'andamento dell'occupazione e della disoccupazione.

**Razzismo istituzionale:**

effetto discriminante prodotto da procedure amministrative, la cui applicazione comporta l'accentuarsi o l'instaurarsi di condizioni di evidente disuguaglianza sociale per alcune categorie di cittadini, in genere neri o appartenenti a gruppi deboli. L'aspetto implicito e nascosto del razzismo lo rende particolarmente pericoloso e difficile da combattere. Il termine è stato introdotto da Stokely Carmichael e Charles V. Hamilton nel 1969 per differenziarlo da quello individuale.

**Residenti:**

stranieri che in possesso del *permesso di soggiorno* si sono iscritti all'anagrafe.

<b>Ricongiungimento anomalo:</b>	uomo che si trasferisce nel paese dove la donna lavora. Fenomeno attualmente in espansione.
<b>Ricongiungimento familiare:</b>	fenomeno della riunificazione di un immigrato con la propria famiglia o con almeno uno dei suoi componenti.
<b>Rifugiato:</b>	status regolato dalla Convenzione di Ginevra del 1951; è attribuito a chi è in grado di dimostrare di subire/rischiare persecuzioni per la semplice appartenenza ad un particolare gruppo sociale.
<b>Saldo migratorio:</b>	differenza tra il numero di <i>emigrati</i> e il numero di <i>immigrati</i> di un dato paese; sarà positivo quando il numero di emigrati è inferiore a quello degli immigrati, invece, sarà negativo se si verificherà il contrario.
<b>Sanatoria:</b>	provvedimento giuridico che permette la regolarizzazione degli stranieri in posizione irregolare.
<b>Seconda generazione:</b>	i figli nati o cresciuti nel paese dove i genitori sono emigrati.
<b>Seconda transizione demografica:</b>	sistema demografico tipico del periodo post industriale dei paesi sviluppati caratterizzato dalla bassa fecondità, dalla stabilità della popolazione, dalla tendenza alla sua diminuzione, dall'aumento degli anziani e dalla crescita dell'immigrazione.

<b>Semistabili:</b>	stranieri in possesso di permesso di soggiorno ma non iscritti all'anagrafe.
<b>Socializzazione anticipatoria:</b>	definisce l'acquisizione, già nell'area d'origine, dei valori e degli orientamenti propri dei paesi di futura destinazione.
<b>Soglia di rischio:</b>	percentuale di stranieri (~ 5%) rispetto alla popolazione oltre la quale vi sarebbe rigetto.
<b>Soglia di tolleranza/problematica:</b>	percentuale di stranieri (~10%) rispetto alla popolazione relativa alla sopportabilità sociale.
<b>Spazio migratorio:</b>	luogo fisico che contiene oltre ai flussi migratori anche tutti gli altri legami economici e umani ad essi collegati.
<b>Stagionale:</b>	straniero partito dal suo paese per la durata di una o più stagioni di lavoro ad esempio i braccianti agricoli.
<b>Stock immigrati:</b>	il numero degli immigrati presenti in un paese ad una certa data.
<b>Tasso di mobilità:</b>	rapporto percentuale tra lo <i>stock dei soggiornanti</i> in un dato periodo e i nuovi <i>permessi di soggiorno</i> dell'anno successivo. Indica la capacità attrazione dei <i>flussi</i> già insediati.

<b>Tasso di naturalizzazione:</b>	incidenza percentuale sulla popolazione immigrata delle persone che acquisiscono la <i>cittadinanza</i> del nuovo paese. Il suo dinamismo dipende dal periodo d'inserimento e dal grado d' <i>integrazione</i> .
<b>Visto d'ingresso:</b>	provvedimento amministrativo che costituisce il titolo per lo straniero in ordine all'ingresso o al soggiorno nel territorio di uno Stato diverso da quello di appartenenza o residenza, apposto su idoneo documento di viaggio dalle competenti rappresentanze diplomatiche o consolari all'estero.
<b>Xenofobia:</b>	sentimento di paura nei confronti dello straniero da sempre presente nella psiche dell'uomo. La fobia indica una sproporzionata e inconsapevole reazione a un pericolo spesso fantasticato a cui seguono comportamenti distorti e incontrollabili.

## Bibliografia

- ACNUR**  
**1997** *I rifugiati nel mondo*, Rapporto 1997
- Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo**  
**2000** *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo.* Convegno internazionale, Roma, 12-14 Luglio
- Aldieri M.** “Normativa per l’integrazione degli alunni stranieri nella scuola primaria“ in *L’educazione interculturale nella scuola dell’obbligo*, Ricerca del Gruppo Interculturale del Provveditorato agli studi di Forlì-Cesena, Scuola Regionale per l’inserimento sociale degli immigrati
- Ambrosini M.**  
**1995** “Immigrati e imprenditori. Un fenomeno emergente nelle economie occidentali”, in *Stato e Mercato* n° 45, Dicembre
- Ambrosini M.**  
**ISMU**  
**1999** *Utili invasori. L’inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano, Franco Angeli,
- Ambroso G.**  
**Mingione E.**  
**1992** “Diversità etnico-culturali e progetti migratori” in **Mottura G.**, *Arcipelago immigrazione. Caratteristiche e modelli migratori dell’immigrazione in Italia*, Roma , Ediesse
- Anticipazioni della Caritas di Roma**  
**2000** *L’immigrazione in Italia alle soglie del 2000*
- Ascoli U.**  
**1979** *Movimenti migratori in Italia*, Bologna, Il Mulino,
- Bardet JP. (a cura di)**  
**1999** “Cinquante ans d’immigration”, in *L’Histoire*, Paris, Fevrier n° 229

- Barou J.**  
1984 "L'espace immigré au comment les rendre invisible" in *Politique aujourd'hui* , n° 6,
- Basteiner E. (a cura di)**  
**Dassetto G.**  
1990 *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, Fondazione Agnelli
- Bergnach L.**  
**Sussi E.**  
1993 *Minoranze etniche ed immigrazione*, Milano, Franco Angeli
- Bernardi U.**  
2000 "Famiglie d'immigrati: la prova del dialogo" in *Avvenire* del 12 Luglio
- Birindelli A.M.**  
1984 "Dalle grandi migrazioni di massa all'arrivo di lavoratori stranieri: un secolo d'esperienza migratoria in Italia", in *Materiali di studi e ricerche*, n° 5 Roma
- Bohning W.R.**  
1972 *The migration of workers in the United Kingdom and the European Community*, London, Oxford University Press
- Bolaffi G.**  
1996 *Una politica per gli immigrati*, Bologna, Mulino Tendenza
- Bolaffi G. (a cura di)**  
1998 *Dizionario della diversità. Le parole dell'immigrazione della xenofobia*, Firenze, Liberal Libri
- Bolaffi G.**  
2000 "L'Europa salvata dagli immigrati" in *La Repubblica* del 19 Gennaio
- Bonifazi C.**  
1998 *L'immigrazione straniera in Italia* Bologna Il Mulino
- Bonnet J.C.**  
1976 *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux-guerres*, Lyon, Presse Universitarie de Lyon,
- Bortone R.**  
1998 "Per una cultura della diversità e del mutamento", in **Perrone L.**, *Né qui né altrove*, Roma, Sensibili alle foglie

- Branzini G.**  
**2000** “Pronta la bozza dei diritti dei cittadini dell’Unione“ in *Il Manifesto* del 5 Agosto
- Brusa C. (a cura di)**  
**1997** *Immigrazione e multiculturalità nell’Italia di oggi, Il territorio, i problemi, la didattica*, vol I Milano, Franco Angeli
- Bussetta G.**  
**1993** “Il governo propone in Francia il blocco totale dell’immigrazione”, in *Il Sole 24 Ore*, del 3 Giugno
- Caggiano G.**  
**2000** “Migrazioni e diritto internazionale”, in **Agenzia romana per la Preparazione del Giubileo, Migrazioni. Scenari verso il XXI secolo**. Roma 12-14 Luglio
- Calcaterra M.**  
**1998** “La Francia allarga le maglie per regolarizzare gli immigrati”, in *Il Sole 24 Ore* del 18 Agosto
- Calvanese F.**  
**Pugliese E.**  
**1990** “I tempi e gli spazi della nuova immigrazione in Europa”, in *Inchiesta* Ottobre Dicembre
- Calvanese F.**  
**1992** “Spazi e tempi delle nuove migrazioni in Italia, Europa e paesi extraeuropei”, in Mottura G. *Arcipelago Immigrazione. Caratteristiche e modelli migratori in Italia*, Roma .Ediesse
- Capano T.**  
**1999** “La partecipazione politica” in **Zincone G.**, a cura di, *Primo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Carchedi F.**  
**1992** “I cinesi”, in **Mottura G.**, a cura di, *L’arcipelago immigrazione, Caratteristiche e modelli migratori.*, Roma, Ediesse,
- Carchedi F.**  
**2000** “La condizione degli immigrati in Italia” in **Agenzia romana per la Preparazione del Giubileo, Migrazioni. Scenari per il XXI secolo**, Roma 12- 14 Luglio
- Caritas di Roma**  
**1998** *Dossier statistico 1998*, Roma Anterem

- Caritas di Roma**  
1999 *Dossier statistico 1999*, Roma Anterem
- Caritas diocesana di Roma**  
2000 “Migrazioni e salute in Italia” in **Agenzia romana per la preparazione del Giubileo**, *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*, Roma 12-14 Luglio
- Casadio G.**  
2000 “Non si affitta agli immigrati”, in *La Repubblica* del 6 Aprile
- Casadio G.**  
2000 “Un’Italia più multietnica, boom di piccoli stranieri”, in *La Repubblica* del 12 Luglio
- Cavallaro L.**  
2000 “Costano meno gli immigrati, convergono al capitale perché svalutano denaro” in *Il Manifesto* del 8 Agosto
- Cazzola G.**  
2000 “Chi metterà mano alle pensioni?” in *Surplus* n° 7 III
- Censis (a cura di)**  
2000 “Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche.” in **Agenzia romana per la preparazione del Giubileo**, *Migrazioni. Scenari verso il XXI secolo*. Convegno internazionale, Roma 12-14 Luglio
- Centro Europa Ricerche**  
2000 “L’economia delle migrazioni”, in **Agenzia Romana per la preparazione del Giubileo**, *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo.*, Convegno internazionale , Roma 12-14Luglio
- CESPI**  
2000 “Il governo dei processi migratori nel quadro europeo: obiettivi, strumenti e problemi” in **CENSIS** *Processi globali e forme di governo delle migrazioni in Italia e in Europa. Una sintesi delle ricerche.*

- Chemillier-Gendreau M.**  
**1998** *L'injustifiable. Les politiques françaises de l'immigration*, Paris, Bayard Editions,
- Ciccia A.**  
**1998** "La riforma delle locazioni. Cosa cambia dopo la legge sugli affitti approvata martedì dal Parlamento" in *Italia, Oggi Documenti* del 3 Dicembre
- CIR**  
**Delegazione Italiana ACNUR**  
**1999** "Rifugiati per una cultura dell'asilo", in **Caritas di Roma, Dossier 99**
- Cirillo E.**  
**2000** "La casa a chi viene a lavorare" in *La Repubblica*, del 13 Luglio
- Collinson O.**  
**1994** *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Bologna, Il Mulino
- Council of Europe**  
**1996** *Recent demographic development in Europe 1996*, Strasbourg
- Costa-Lascoux J.**  
**1999** "L' integration à la français: une philosophie, des lois", in *Immigration et integration. L' etat des savoirs*. Paris, De La Decouverte
- Del Sole L.**  
**1992-93** *La politica dell'immigrazione in Italia*, Tesi in Sociologia del lavoro, Facoltà di Sociologia dell'Università Federico II di Napoli
- Demetrio D.**  
**Favaro G.**  
**1992** *Immigrazione e pedagogia interculturale*, Firenze, La Nuova Italia
- Demetrio D.**  
**Favaro G.**  
**1997** *Bambini stranieri a scuola*, Firenze, La Nuova Italia
- De Vincentis D.**  
**1999** *Testo Unico sull'immigrazione e norme sulla condizione straniera*, Napoli Edizioni giuridiche Simone
- Dutto M.G.** "L'Italia verso una società plurale: azioni, inerzie e

- 1999** prospettive nel campo dell'educazione" in **Zincone G.**, a cura di , *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Famoso N.**  
**1996** "Movimenti migratori, diversità e convivenza", in **Brusa C.** a cura di, *Immigrazione e multiculturalità nell'Italia di oggi. Il territorio, i problemi, la didattica*, Milano, Franco Angeli
- Fassin D. (a cura di)**  
**1997** *Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans papiers*, Paris XIII, Editions La Decouverte
- GISTI, (a cura di)**  
**1997** "Politiques migratoires dans l'Unionne européenne" in *Troisième Meeting anti-raciste* du 23 Aout- 1September
- Golini A.**  
**2000** "I movimenti di popolazione nel mondo contemporaneo", in **Agenzia Romana per la Preparazione del Giubileo, Migrazioni. Scenari per il XXI secolo**, Roma , 12-14 Luglio
- Granaglia E. (a cura di)**  
**1993** *Immigrazione: quali politiche pubbliche?*, Milano, Franco Angeli
- Harris N.**  
**2000** *I nuovi intoccabili. Perché abbiamo bisogno degli immigrati*, Milano Il Saggiatore
- ISMU**  
**1998** *IV Rapporto Migrazioni*, Milano Franco Angeli
- Istituto Psicoanalitico per le ricerche sociali**  
**2000** "Integrazione e identità dei minori immigrati" in **Agenzia Romana per la preparazione del giubileo, Migrazioni. Scenari per il XXI secolo.**, Roma, 12-14 Luglio
- Laferriere F.J.**  
**1999** "Union européenne. Schengen et la liberté de circulation", in *Immigration et integration L'état des savoirs*, Paris, De La Decouverte
- Livi Bacci M.**  
**2000** "I rendimenti decrescenti della demografia" in *Surplus* n° 7 III, Rivista Bimestrale di Economia , Gruppo Editoriale L'Espresso
- Lorcere F.** "Scolarisation des enfants d' immigrés", in

- 1995** *Confluences Méditerranée* n° 1, Hiver, Edition Maghreb
- Luciano A.**  
**1995** “Sotto la mole: le imprese degli immigrati” in *Politica ed Economia* del 1 Febbraio
- Macioti MI.**  
**1991** *Per una società multiculturale*, Napoli Liguori
- Madjiguéne C.**  
**1996** “Sans-papiers; i primi insegnamenti” , in *Politiques* del 2 Ottobre
- Marceca M.**  
**1999** “La salute” in **Zincone G.** , a cura di *Primo rapporto sull'integrazione in Italia*, Bologna Il Mulino
- Marselli R.**  
**Vannini M.**  
**1999** *Economia della criminalità*, Torino, Utet
- Martinelli C.**  
**1998-99** *L'inserimento dei minori stranieri in Italia: problemi e risorse*, Tesi di Laurea in Sociologia dell'educazione, Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli studi di Verona
- Melegari C.**  
**2000** “Il concetto di tolleranza e la sua problematicità” in *Le ragioni della tolleranza*, Convegno organizzato dai Lions Clubs di Verona il 25 Marzo
- Melotti U.**  
**1991** “Specificità e tendenze dell'immigrazione straniera in Italia” in **Macioti MI.**, *Per una società multiculturale*, Napoli, Liguori
- Melotti U.**  
**1993** “La sfida dell'immigrazione: aspetti generali e problemi specifici del caso italiano” in **Bergnach L.** e **Sussi E.**, a cura di, *Minoranze etniche ed immigrazione*, Milano, Franco Angeli
- Melotti U.**  
**1998** “Fattori espulsione/fattori attrazione” in **Bolaffi G.**, a cura di, *Dizionario delle diversità*, Firenze, **Libri Liberal**
- Mendras H.**  
**Forsé M.**  
**1998** *Il mutamento sociale* Roma, Seam

- Mingione E.**  
**1985** “Marginale e povero: il nuovo immigrato in Italia”, in *Politica ed economia* n° 6
- Mons. Gaillot**  
**1996** “Appello per i sans papiers”, in *VI Meeting Internazionale Antirazzista* di Cecene Mare (LI), Agosto
- Morlicchio E.**  
**2000** “Gli immigrati dalla povertà al lavoro”, in **Pugliese E.** a cura di, *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*. Roma, Ediesse,
- Mottura G. (a cura di)**  
**1992** *L'arcipelago immigrazione, Caratteristiche e modelli migratori dei lavoratori stranieri in Italia*. Roma, Ediesse
- Mottura G.**  
**1992** “L’immigrazione nelle diverse Italie” in **Mottura G.**, a cura di, *L'arcipelago immigrazione. Caratteristiche e modelli migratori dei lavoratori stranieri in Italia*, Roma , Ediesse
- Noiriel G.**  
**1988** *Le creuset français*, Paris, Edition du Seuil
- Oriente Caputo G.**  
**2000** "Salari di fatto dei lavoratori immigrati in Italia", in **Pugliese E.**, *Rapporto Immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Roma, Ediesse
- Ottolini L.**  
**Mazouz M.**  
**1995** *Verso una rete europea multiculturale per il rispetto del diritto ad abitare*, Padova, Project Coreaux
- Papitto F.**  
**2000** “No all’immigrazione zero , ecco la ricetta per l’Europa” in *La Repubblica* del 15 Luglio
- Pierre. G.**  
**1978** *Le migrazioni internazionali*, Roma, Editori Riuniti
- Pollini G.**  
**Scidà G.**  
**1993** *Stranieri in città* , Milano, Franco Angeli
- Pollini G.**  
**Scidà G.**  
**1998** *Sociologia delle migrazioni*, Milano, Franco Angeli

- Pugliese E.  
Maciotti Ml.  
1991** *Gli immigrati in Italia*, Bari Laterza
- Pugliese E.  
1996** “L’immigrazione”, in **Barbagallo F.**, a cura di, *Storia d’Italia Repubblicana*, Torino Einaudi, vol. III, tomo I
- Pugliese E. (a cura di)  
2000** *Rapporto Immigrazione. Lavoro, sindacato, società, Roma, Ediesse*
- Reyneri E.  
1996** *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino
- Reyneri E.  
Payar A.  
2000** “Integrazione nel mercato del lavoro”, in **Zincone G.**, a cura di, *Primo Rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna Il Mulino
- Rivera A.  
1998** “Per una nuova cittadinanza” in Convegno organizzato a Roma Giugno
- Rodier C.  
1998** “Francia”, in *Immigrati, diritti e cittadinanza nell’Europa di Maastricht*, Seminario tenuto a Roma il 13 Giugno
- Rodotà S.  
2000** “La Carta europea dei diritti, una vittoria dimezzata” in *La Repubblica* del 4 Ottobre
- Saint-Just  
1984** *Oeuvre complètes*, Paris, Champ Libre Editions Gerard Lebovici
- Sassen S.  
1999** *Migranti, coloni, rifugiati. Dall’emigrazione di massa alla Fortezza Europa*. Milano Feltrinelli
- Sauvy A.  
1968** *Population n° 1* cit. da Langue P. in *Population et sociétés* Ottobre n° 7
- Schanapper D.  
1998** *La relation à l’autre*, Paris
- Schor R.  
1996** *Histoire de l’immigration en France, de la fin du XIX siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin

- Serra M.  
Tintori MR.  
Russo F.  
1999** “Lavoro e capacità di risparmio : le rimesse”, in **Caritas di Roma** Dossier statistico 1999
- Signorelli A.  
1996** *Antropologia urbana*, Milano, Guerini Studio
- Taieb E.  
1998** *Immigrés: l'effet génération*, Paris, Les Editions de L'Atelier
- Todisco E.  
1999** “Immigrati e scuola” in **Caritas di Roma** , *Dossier statistico 1999*, Roma , Anterem
- Tonizzi E.  
1999** *Le grandi correnti migratorie del Novecento*, Torino, Paravia Scriptorum
- Tosi A.  
1994** *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*. Bologna Il Mulino
- Tosi A.  
1995** “La casa” in *Primo rapporto ISMU sulle migrazioni*, Milano, Franco Angeli
- Tosi A.  
1999** “Casa e immigrazione”, in **Zincone G.**, a cura di, *Primo rapporto sull'integrazione in Italia*, Bologna Il Mulino
- Tribalat M.  
1997** *Cent ans d'immigration, étrangers d'hier français aujourd'hui. De l'immigration à l'assimilation*. Paris, La Decouverte
- Unfpa  
1998** *Technical Symposium on International Migration and Development*, New York
- Viet V.  
1998** *La France immigrée*, Paris, La Fayard
- Withol de Wenden C.  
1990** “Il caso francese”, in **Basteiner E., Dassetto G.**, a cura di, *Italia, Europa, e nuove immigrazioni*, Torino, Fondazione Agnelli
- Withol de Wenden C.  
Levau R.  
1991** "Mode d' insertion des populations de culture islamique dans le système politique" in *Migrations Etudes*, Septembre

**Vitiello M.**  
**2000**

"Gli immigrati tra lavoro e devianza", in **Pugliese E.**, a cura di, *Rapporto Immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Roma, Ediesse

**Zanfrini L.**  
**1994**

“Oltre la solidarietà, le iniziative del privato sociale per l'accoglienza degli stranieri a Milano”, *Quaderni Ismu*, n° 5 Milano,

**Zincone G. (a cura di)**  
**2000**

*Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino

## **SITI CONSIGLIATI:**

- [www.affarisociali.it](http://www.affarisociali.it)
- [www.bok.net/pajol/sanspapiers](http://www.bok.net/pajol/sanspapiers)
- [www.cestim.com](http://www.cestim.com)
- [www.cronologia.it](http://www.cronologia.it)
- [www.romaciviva.net](http://www.romaciviva.net)
- [www.unimondo.org](http://www.unimondo.org)