

A CHE PUNTO È LA NOTTE?

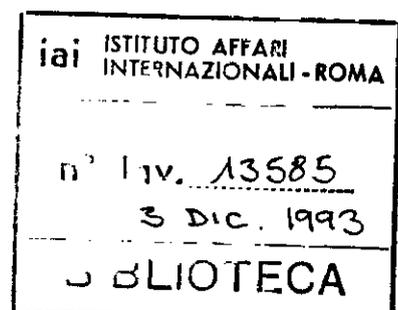
Istituto per il Mediterraneo

Casa delle culture

Roma, 3-4/III/1994

a. Programma

1. "La dimension culturelle de la rencontre et de l'intégration"/ Edgard Pisani
2. "Il razzismo: contraddizioni materiali e processi culturali"/ Bruno Trentin (in Enrico Pugliese (a cura di), *Razzisti e solidali : l'immigrazione e le radici sociali dell'intolleranza*, Roma, Ediesse, 1993, p.36-41)
3. "La coopération décentralisée en Méditerranée"/ Jean Alègre (*Confluences méditerranée*, n° 7 (été 1993), p.81-98)
4. "Introcuction"/ Olivier Le Cour Grandmaison, Catherine Wihtol de Wenden (in *Les étrangers dans la cité : expériences européennes*, Paris, La découverte, 1993, p.11-24)
5. "Razzismo, antirazzismo e conoscenza"/ Enrico Pugliese (in Enrico Pugliese (a cura di), *Razzisti e solidali : l'immigrazione e le radici sociali dell'intolleranza*, Roma, Ediesse, 1993, p.11-35, 146-153)
6. "Islam: la nuova immagine del nemico"/ Werner Ruf
7. "Movimenti migratori verso l'Europa occidentale: andamenti, prospettive, politiche"/ Giorgio Gomel
- .. "Question migratoire, sécurité et coopération en Méditerranée occidentale"/ Nadji Safir (*Études internationales*, vol. 24., no. 1 (mars 1993), 79-102)
- .. "Il rapporto identità-alterità"/ Luigi M. Lombardi Satriani (*Politica internazionale*, n. 5 (settembre-ottobre 1991), p.63-69)
8. "Estratto della relazione conclusiva dell'indagine statistica sulla comunità cinese a Campi Bisenzio"/ Rocco Santoro
9. "Diritti degli immigrati: la democrazia di tutti"/ Costituente della strada
10. "Progetto immigrazione extra-comunitaria"/ Comune di Nonantola
11. "Colorati ma invisibili : i minori stranieri irregolari in Italia"/ Centro d'iniziativa per l'Europa del Piemonte, Associazione nazionale giudici minorili
12. "Per un'Europa dei diritti e delle libertà"/ Centro d'iniziativa per l'Europa del Piemonte



CONTRIBUTI
DI
EDGARD PISANI

1

IMED - Istituto per il Mediterraneo
Casa delle Culture

"A che punto è la notte"

Quali politiche per l'accoglienza e l'integrazione perchè il buio del razzismo e della xenofobia non avvolga l'Europa

Forum sull'immigrazione
3-4 Marzo 1994
Residence Ripetta - Roma

La dimension culturelle de la rencontre et de l'intégration

L'immigré, dont il faut au demeurant penser qu'il est chez nous pour longtemps, réalisera l'une des trois hypothèses que voici : il s'enfermera dans les limites de sa communauté ; il s'intégrera, c'est à dire qu'il participera tout en demeurant lui-même ; il cherchera à se fondre dans la société française en essayant d'oublier toutes ses particularités. Ces trois attitudes sont plus complémentaires ou successives que contradictoires. Le problème est de savoir celle des trois que la société française a intérêt à privilégier et, ce choix étant fait, des moyens dont elle doit disposer pour y parvenir.

A son arrivée sur notre territoire, l'immigrant a toutes les raisons de chercher sa place dans la communauté dont, par héritage, il est le plus proche. Elle est son refuge et son école. Mais il est assez vite tenté d'en sortir, même si la communauté tente de le garder. Elle n'intervient en effet pleinement que si ses membres ne s'insèrent pas dans la société d'accueil. Pour des raisons évidentes et pas seulement par doctrine jacobine, celle-ci a intérêt à favoriser la mutation sans pourtant rechercher la rupture.

A l'autre extrémité du spectre des hypothèses, l'assimilation apparaît comme l'aboutissement normal, quasi inéluctable d'un processus d'adaptation, d'appropriation réciproque. La France, pays qui par tradition demeure métissant et métissé, ne peut que souhaiter et, dans tous les cas, accepter cette évolution. Elle ne peut guère y intervenir car l'assimilation est plus la constatation d'une évolution que cette évolution elle-même, elle est le fruit d'un effort individuel et familial. Elle peut être consacrée par la naturalisation. Deux remarques ici doivent être faites : la naturalisation est plus aisément acquise que ne l'est une authentique participation à la société française en tant qu'être vivant ; mais aussi, l'affaiblissement de la dynamique sociale et le vieillissement de la population font que la France réelle favorise moins aujourd'hui ce processus qu'elle ne le faisait jadis. Une troisième considération intervient : l'affaiblissement de la dynamique sociale, l'oubli de ce qu'implique et de ce

qu'apporte le "vivre ensemble" et l'affaiblissement du sentiment national multiplient les exclusions de toutes natures et diminuent l'attrait d'une assimilation qui a longtemps été considérée comme l'aboutissement naturel d'un séjour prolongé : la société française a aujourd'hui moins d'attraits qu'elle n'en avait jadis. Pour prendre un exemple, la naturalisation est, pour beaucoup, un contrat de commodité plus qu'elle ne représente un changement d'état. Parce qu'existent diverses formes d'exclusion, la naturalisation apparaît à beaucoup comme un moindre mal, une manière de faire disparaître l'une des causes d'exclusion et non pas l'exclusion elle-même. Prenons y garde : la société française compte finalement une majorité d'exclus et de marginaux de toutes sortes.

L'intégration est acceptable comme solution durable, elle l'est comme processus possible vers l'assimilation ; elle apparaît comme nécessaire et comme positive. Elle peut faire l'objet d'une politique consciente et affichée. N'étant pas un système d'absorption, laissant à chacun le libre choix de son destin, évitant que ne se constituent au sein de la société des noeuds de différence, elle exige de la part de tous les acteurs une grande ouverture et beaucoup de sensibilité.

Il va de soi que l'intégration des immigrés est d'abord un aspect à peine singulier de l'intégration de tous les exclus : problème du logement, problème du travail, du désenclavement et de l'animation des banlieues, problèmes de protection sociale et de santé, mais d'abord et peut-être surtout, problème d'éducation et de formation. On sait les problèmes que pose aux petits français d'origine modeste le fait qu'ils ne maîtrisent pas tout à fait leur propre langue. Réelle dès les classes maternelles, la difficulté ne fait que s'accroître au cours du processus scolaire. Bien des enfants doués n'ont pas accès à l'enseignement supérieur faute de maîtriser leur propre langue, en dépit de l'évolution inquiétante des niveaux de langage désormais exigés. Ce qui est vrai pour le petit français, l'est bien davantage pour le garçon ou la fille qui ne parle pas français à la maison. Le système ou plutôt la pratique scolaire des banlieues doit être réaménagé pour permettre à tous les enfants qui ont des difficultés de langue ou de langage de rattraper leur retard. La langue constituant un facteur durable d'exclusion ou de marginalité, en France plus qu'ailleurs sans doute, la mise à niveau doit devenir une préoccupation majeure de tous les éducateurs. L'indiscipline du jeune immigré vient souvent de ce qu'il ne comprend pas ce que dit le maître, et que, dès lors, il s'ennuie.

Aidé dans son effort d'intégration à la société française, ce jeune doit-il être ainsi implicitement invité à se détourner de sa propre culture ? Le problème posé a de nombreuses dimensions ; nous n'en évoquerons que trois : la vie de famille devient difficile lorsque parents et enfants ne cessent, au gré du temps de s'éloigner culturellement les uns des autres. Aux tensions que connaissent toutes les familles, s'ajoutent celles, très particulières, que connaissent les familles d'immigrés. Les jeunes immigrés de même origine se constituent en groupes solidaires, en rupture avec leurs parents tout autant qu'avec la société d'accueil. S'agissant enfin de l'immigration arabo-maghrébine, qui est de loin la plus nombreuse, on a vu se mettre en place et on voit se développer tout un réseau de lieux de culte et d'enseignants qui enseignent et prêchent la spécificité et le refus de la civilisation d'accueil. Ce d'autant que, dans l'immense majorité des cas, ces enseignants sont étrangers et ne parlent pas le français, qu'ils sont rémunérés par des pays ou des fondations étrangers et que la construction des lieux de culte devient elle-même proclamation d'hostilité à la société d'accueil, faute pour celle-ci de les avoir pris en compte. Ainsi naissent de véritables conflits locaux et un authentique malaise.

Le temps est venu, par souci d'intégration sans volonté d'assimilation, de s'interroger sur le point de savoir si l'Etat et les collectivités territoriales ne doivent pas intervenir en soutenant, suivant des modalités à trouver, un enseignement et des pratiques dont le thème serait la civilisation arabo-musulmane. Ainsi seulement, l'intégration n'apparaîtrait pas comme un reniement, ainsi serait recherchée par échanges interactifs la difficile articulation de l'héritage culturel européen et de l'héritage culturel arabo-musulman. Ainsi pourraient être, de surcroît, enseignées aux jeunes français les ressources culturelles d'un monde à la fois proche et distant.

Le problème a été posé de savoir si cette découverte et cet enseignement de civilisation arabe, destiné à des arabes vivant en terre française, n'aurait pas pour résultat de rendre plus difficile l'intégration. En dépit des apparences, cette question n'est guère pertinente. L'objectif de l'intégration n'étant pas l'assimilation mais la paix sociale par élimination des exclusions, il ne peut être que bon d'enseigner aux maghrébins leur propre histoire, leur propre héritage culturel. Alors, l'ouverture à la culture d'accueil n'apparaîtra pas comme une

rupture ou un reniement, mais comme un enrichissement. Mais surtout, ce besoin d'identité qui caractérise les jeunes immigrés ne les rejettera pas, faute de solution alternative, dans des fréquentations et des pratiques qui sont à l'opposé des valeurs, des concepts et des règles qui caractérisent la société d'accueil. Quel que soit le niveau auquel le problème est posé, à celui de la pratique comme à celui des principes, il apparaît bien que société d'accueil et immigré ont tous les deux intérêts à ce qu'un enseignement biculturel soit, sous des formes diverses, donné à ceux qui cherchent à s'intégrer sans rechercher l'assimilation. Il faut ajouter qu'un tel enseignement de la civilisation arabo-musulmane serait également approprié pour une part significative de la population française dite "gauloise", qui ne la connaît pas ou fort mal. Or, on sait que l'ignorance crée la peur et conforte les attitudes de rejet. Associations, universités du troisième âge, organismes culturels des collectivités locales pourraient être impliqués dans ce processus de découverte et d'initiation à la culture arabo-maghrébine et à la civilisation de l'islam.

Les difficultés de mise en oeuvre d'une telle politique sont considérables. Elles sont de nature conceptuelle, politique et pratique.

Conceptuellement, il sera nécessaire de prendre conscience de contradictions, de les exprimer pour les surmonter ; il faudra concevoir une "pédagogie" nouvelle ; il faudra parler de religion sans être ni apologétique, ni critique. Un immense travail est à accomplir, d'autant que, par tradition et doctrine, l'Islam s'enseigne mais n'est pas matière d'enseignement.

Politiquement, la décision qu'il s'agirait de prendre serait l'objet des critiques convergentes des laïcs français et des défenseurs de la foi des pays d'origine. Les uns éprouveront en effet quelques difficultés à voir les pouvoirs publics prendre des initiatives en ce sens. Les autres, qui entendent pour de multiples raisons garder un lien étroit avec "leurs" émigrés, seront plutôt tentés de sauvegarder une certaine vision intégriste du monde.

Pratiquement, une telle politique manquerait, au départ, de toutes les institutions et de tous les instruments nécessaires. Et lorsqu'ils existent, l'expérience prouve que cela a tourné court et que les actions conduites ont même parfois été menées à contre-courant. On manque donc de maîtres préparés à cette tâche, et ce ne sont pas nécessairement des maîtres qu'il faut, mais plutôt des animateurs, des intermédiaires culturels. On manque sans doute également de lieux, car l'école n'est pas nécessairement adaptée ou disponible,

sachant qu'elle a déjà bien d'autres missions à accomplir. Il faut trouver des institutions, des acteurs capables d'assumer ce dont il est ici question, non comme une démarche isolée mais comme une partie d'un environnement global tout entier attentif, sans que cela n'ampute d'ailleurs les actions et les moyens d'ores et déjà engagées en faveur de l'intégration. Les collectivités locales, qui se sont déjà mobilisées pour affronter des difficultés immédiates, y sont sans doute prêtes, encore faut-il les aider, financièrement sans doute, mais plus encore autrement.

C'est pour analyser le principe même de cette politique et pour aborder et résoudre les difficultés conceptuelles, politiques et pratiques qu'elle rencontrera, qu'il est proposé de créer un groupe de travail chargé de présenter un rapport sur "la dimension culturelle de la rencontre et de l'intégration".

L'Institut du Monde Arabe, qui pratique au quotidien la rencontre interculturelle et qui est en relations intimes avec les pays arabes et avec l'immigration arabo-maghrébine, est présentement le seul lieu où puisse être posée avec objectivité et ouverture la question soulevée. Il s'agit de lui en donner les moyens et de lui en confier la responsabilité. A lui ensuite de constituer le groupe de travail, de proposer des méthodes, de choisir le ou les rapporteurs, d'articuler des conclusions utiles.

Il ne s'agit de rien de moins que de dire comment la France peut le mieux favoriser l'intégration en son sein d'immigrés arabo-musulmans, qui souhaitent s'épanouir chez elle sans renier leur origine et leurs valeurs, mais sans porter atteinte non plus à l'héritage culturel et aux valeurs éthiques et politiques dont elle se réclame.

Il s'agit en fait d'esquisser le pacte qui doit exister entre un pays d'accueil respectueux de lui-même et ceux qui ont choisi, sans en adopter la citoyenneté, de s'y installer, d'y vivre, de s'y épanouir.

L'ambition est énorme. Le problème ne peut être traité par prétérition ni par proclamations inutiles. Il résulte d'une réalité qu'il convient d'aborder avec intelligence et sensibilité au niveau des principes comme à celui de la pratique quotidienne, dans son infinie diversité.

Edgard Pisani

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 13585

3 DIC 1993

BIBLIOTECA

2
CONTRIBUTI
DI
BRUNO TRENTIN

IMED - Istituto per il Mediterraneo
Casa delle Culture

"A che punto è la notte"

Quali politiche per l'accoglienza e l'integrazione perchè il buio del razzismo e della xenofobia non avvolga l'Europa

Forum sull'immigrazione
3-4 Marzo 1994
Residence Ripetta - Roma

Berinotti, Campioni, Ciafaloni, Faso, Favaro, Faye,
Gallini, Jervis, Marta, Pugliese, Rossi-Doria, Trentin

RAZZISTI E SOLIDALI

L'immigrazione e le radici sociali dell'intolleranza

a cura di Enrico Pugliese



Il razzismo: contraddizioni materiali e processi culturali

*di Bruno Trentin **

Avverto un senso di disagio di fronte a quella che mi pare ancora una confusione, lo stabilire cioè un rapporto tra conflitto sociale e razzismo, quasi che il razzismo sia in definitiva una conseguenza, patologica certo, di una particolare evoluzione del conflitto sociale o una malattia che esplode in determinate circostanze ambientali e che bisogna combattere come malattia, sapendo che è un fenomeno derivato.

Mi domando se questa interpretazione non rifletta la nostra «schiavitù», più o meno grande, da una lettura ancora economicistica, deterministica — che ha sempre accompagnato la storia del mondo e delle lotte di classe — del conflitto interetnico e dello stesso razzismo. Tale lettura finisce per sottovalutare l'autonomia culturale del razzismo, il suo essere «cultura», e cultura di una classe che non corrisponde sempre alle nomenclature che conosciamo. Senza gli stregoni, i preti, i rabbini, gli ayatollah, gli intellettuali di regime, gli avvocaticchi di provincia nel profondo sud degli Stati Uniti, il razzismo non avrebbe una storia culturale. Invece ce l'ha, e questa cultura non nasce nel momento in cui il bracciante pugliese scopre che qualcuno gli ruba il lavoro, ma c'è prima, è a disposizione del bracciante per dare una legittimazione ad una sua nuova lettura del conflitto sociale.

È molto importante per me stabilire con forza questa distinzione, anche per individuare i terreni sui quali combattere: non si deve avere l'illusione che rimuovendo le cause oggettive dell'esplosione di fenomeni razzisti si risolve il problema del razzismo.

* Segretario generale della Cgil

Non è vero, anche perché in molti casi queste cause oggettive sarebbero difficilissime da rimuovere. Sono convinto che c'è molta isteria nella coscienza dello «stato d'assedio», ma se per stato d'assedio si intende che l'Italia è destinata ad essere «invasa» da molti lavoratori intercomunitari ed extra-comunitari, questa orribile parola nei prossimi dieci, venti, trent'anni è del tutto giustificata. Infatti l'immigrazione è un fenomeno che andrà certamente in crescendo e con il quale dovremo fare i conti.

Voglio però sottolineare che le culture razziste sono sempre state interconnesse con i conflitti sociali e con le contraddizioni fra le classi e dentro le classi, *ma non ne sono il risultato*: ne sono sempre stata la legittimazione. O meglio la legittimazione di un loro mutamento genetico verso un conflitto che si preclude qualsiasi sbocco che non sia necessariamente violento, radicale, di negazione di uno dei soggetti del conflitto e generalmente di un soggetto nuovo. Ritornando allo schema tradizionale del conflitto lavoratore-padrone, è il terzo soggetto, il più debole tra i lavoratori, che diventa il nemico da sopprimere o con la separazione o con la conquista. Il razzismo è quella cultura che introduce la coppia amico-nemico nel conflitto sociale e nei confronti di un terzo soggetto che fuoriesce, appunto, dallo schema tradizionale oppressi-oppressori, salariati-capitalisti, o quel che volete.

In questo senso non è una bestemmia pensare che il bracciante pugliese può diventare razzista: egli può diventarlo e non soltanto perché non comprende che il lavoratore immigrato è anche lui un lavoratore e non «ruba» il lavoro ad altri, ma perché ha interiorizzato qualche cosa di più. Il lavoratore francese, il lavoratore italiano, i lavoratori di paesi del terzo mondo nei confronti di etnie minoritarie interiorizzano in determinate circostanze una cultura che già esiste, ha lunghe tradizioni, si adatta, si evolve.

Da questo punto di vista, ripensando alle varie forme di neonazismo che vengono individuate, devo dire che bisognerebbe fare un lavoro di scavo per scoprire se quello attuale non sia la riesumazione di una delle tante varianti che la storia culturale del razzismo ha largamente sperimentato.

Che cosa vuol dire la frase «rubare il lavoro agli italiani»? È la lettura grossolana di un fenomeno che c'è sempre stato, la competizione sul mercato del lavoro; il sindacato nasce nel tentativo, mai riuscito una volta per tutte, di superare questa competizione attra-

verso forme di solidarietà che possono essere addirittura forme di solidarietà con esclusione, come nella soluzione corporativa. Il sindacato comunque aspira a conquistare il monopolio della contrattazione nei confronti di un imprenditore, finalizzato al negoziato, al patto per non giocare al ribasso i salari e le condizioni di lavoro. Questa soluzione politica, cui è finalizzata la conquista del monopolio di rappresentanza, può essere sostituita da uno spostamento del conflitto nei confronti di un altro soggetto che magari in molti casi è puramente simbolico.

L'antisemitismo in Polonia, dopo che sono stati massacrati quasi tutti gli ebrei polacchi, è un fenomeno di oggi ed è un'arma politica potente che sta facendo degenerare, secondo me, il conflitto sociale e quello politico. Questo spostamento può avvenire quando trova una sua legittimazione culturale.

Ritornando alla frase che ho citato prima, la competizione tra lavoratori, che c'è sempre stata, diventa furto se l'altro non ha il diritto di possedere e se questo diritto viene riferito ad altra cosa del fatto di essere un prestatore d'opera e un lavoratore. Se chi ha diritto è un italiano, il diverso è quello che non ha diritto e per questo «ruba», vuol prendere una cosa che non è sua; il lavoro diventa una proprietà riferita ad una etnia, ad una cittadinanza o ad un territorio. Ecco: la diversità, come assenza di diritto, fa parte di una cultura, non è il frutto del conflitto sociale. È una cultura che ha conosciuto un'ampia gamma di varianti, che ha da tempo superato le forme più grossolane della diversità biologica — salvo negli analfabeti e nei cretini che ci sono in tutti i paesi —, che si è spostata sul versante dei connotati tipici della religione, delle culture incomunicabili e pertanto irricevibili, delle attitudini ecc.

Fino a qualche anno fa — non so adesso — in molti sindacati dei paesi della Comunità, per statuto, i lavoratori stranieri non potevano diventare dirigenti sindacali, e sono sicuro che avremmo profondamente offeso i nostri compagni se avessimo detto che questa è una forma di razzismo. Si trattava dello stesso ragionamento per il quale l'immigrato ruba il lavoro agli italiani, ma questo è un prodotto della cultura, non il risultato di un conflitto sociale. La gravità del conflitto sociale può rendere questa cultura egemone: la questione è proprio quella di comprendere quando queste culture — cioè le molte varianti — possono effet-

tivamente diventare egemoni ed essere interiorizzate da grandi masse di persone, perfino in assenza di ogni motivo sociale.

In questi anni stiamo facendo un bagno salutare in avvenimenti che ci scottano sulla pelle, e che dimostrano come dietro all'immaginario collettivo che ritorna, al bisogno di nemico e di distruzione del nemico, ci sia il recupero di fatti di massa del passato.

Non credo agli «italiani brava gente», credo sia una balla che ci raccontiamo. Ho visto sui giornali la fotografia della testa di uno jugoslavo, non so se serbo o bosniaco o croato o musulmano, tenuta nelle mani di un gerrigliero. E ho ripensato a una fotografia che avevamo trovato su una brigata nera, di un italiano che durante una parata teneva la testa di uno jugoslavo, non so se serbo, musulmano, bosniaco: era uno sport largamente praticato dagli alpini italiani durante l'occupazione della Jugoslavia.

Penso anche alla rievocazione della razza che ha portato migliaia e migliaia di cittadini francesi di origine ebraica nello stadio scoperto di Parigi: è stata un'operazione interamente condotta, sotto l'occupazione nazista, dal poliziotto francese amico di tutti e con una complicità di massa del vicino di casa, del portinaio, che ha permesso in una notte, senza colpo ferire, di prendere donne, bambini, vecchi e di portarli prima in quello stadio e poi nei campi di sterminio. Anche in questo caso improvvisamente era nata la psicologia dello stato d'assedio, e certamente molte di quelle persone che hanno compiuto quegli atti sono ridiventate delle bravissime persone. È stato un fatto di massa, di quelli nei quali, in determinate circostanze, la gente «si trasforma»: in quel caso magari la prima molla era la paura, che trasforma la possibile vittima in un essere aggressivo che svia immediatamente l'oggetto del pericolo, ma la paura di per sé porta semplicemente a nascondersi in un cantina, non a denunciare la persona con la quale ogni giorno chiacchiera sul pianerottolo.

Voglio dire che la psicologia dello stato d'assedio riflette l'impatto fra circostanze le più diverse, il disagio che nasce dalla promiscuità in condizioni di igiene e di sicurezza molto precarie, ma può essere anche un fenomeno completamente diverso, che determina il sentimento di essere aggredito da uno che in realtà non ti fa niente, e il bisogno di riversare sull'altro, o di ricercare nella distruzione, nella cancellazione e nell'allontanamento dell'altro, la soluzione di un proprio personale e profondo disagio.

Se questo è il problema, se vogliamo tentare di fare evolvere la riflessione anche all'interno di un sindacato come il nostro, bisogna prima di tutto fare uno sforzo di demistificazione, di superamento di miti che non ci aiutano, come quello — che è un'altra versione delle culture razziste — per il quale vi sono dei popoli naturalmente portati alla tolleranza razziale o etnica e altri invece... Non c'è una grande differenza tra questo tipo di lettura e chi si interroga se una razza puzza più di un'altra: c'è sempre il tentativo di salvare uno specifico nazionale che non ha nulla a che fare con il problema della cultura razzista, come legittimazione di una deviazione violenta del conflitto sociale. Quindi occorre demistificare, sapere che da sempre il razzismo ha rappresentato una cultura presente nella storia di tutti i popoli, anche tra gli immigrati morti di fame che combattevano i più poveri di loro nei paesi di immigrazione. Non dimenticherò mai un viaggio in cui ero vicino ad un povero diavolo, un edile friulano, che veniva dalla costruzione dell'aeroporto di Lagos in Nigeria e che viveva il dramma, mentre era roso dalla malaria, di vedere i negri che giravano con le scarpe per l'aeroporto.

Via allora tutti i tentativi di salvare noi stessi, di trovare una logica giustificatoria o addirittura di reinventare un passato che non c'è: l'alpino italiano può essere esattamente come il guerrigliero di questa o di quella fazione jugoslava che nega e distrugge l'altro da sé. Fatto questo, bisogna avere il coraggio di riflettere su come costruire questa società che ormai, secondo me, è irreversibilmente destinata ad essere multi-etnica e multiculturale. Il problema è di sapere se, oltre ad essere multi-etnica, è quell'intero di cui parla Aly Baba Faye o quella società dai modelli di convivenza aperta, che da un lato impediscono il rischio sempre presente della ghettizzazione, e nello stesso tempo non neghino il valore del diritto di autonomia, del diritto ad una diversità positiva, che è una diversità creativa.

Qui non abbiamo a disposizione nessun modello a cui fare riferimento fuori di noi, perché tutti i tentativi più o meno riusciti non hanno mai evitato completamente uno di questi ostacoli.

L'obiettivo dell'integrazione piena e forzata si dimostra in molti casi, anche quando è stato realizzato con le migliori intenzioni, ricco di pericoli e di controindicazioni, finendo col negare il diritto all'autonomia culturale o all'autonomia religiosa, o ponendo perfino in termini urbanistici problemi di insediamento e così via.

Invece, le soluzioni, o pensate o prodottesi spontaneamente, che

hanno creato, perfino in una realtà come Parigi, oltre che a New York o a Londra, dei grandi ghetti in conflitto tra loro, dimostrano tutti i pericoli insiti in esse. Il problema è come costruire anche materialmente una città, in cui il sindacato rinunci all'obiettivo impossibile di rendere felici tutti, magari contro la loro volontà e salvaguardi il diritto di ognuno alla ricerca della propria felicità, però consentendo — questo è il dato unificante — la conquista di pari opportunità, senza alcuna discriminante. Le pari opportunità sono un diritto e non un obbligo, possono rispettare il diritto alla diversità dei percorsi, all'autonomia culturale, all'autonomia religiosa e contemporaneamente alla comunicazione e all'interscambio.

Credo che su questo punto siamo ad uno di quei crinali che ci hanno visto tante volte dibattere intorno a un sindacato dei diritti e della diversità, tra l'inseguimento di una felicità minima per tutti, che contiene ancora un po', secondo me, l'obbligo ad essere felici che ci portiamo dalla Rivoluzione francese in poi, e l'individuazione di quei diritti fondamentali che sono di ognuno di noi e per i quali ognuno di noi è pronto a dare la vita.

Qui ancora una volta, tenendo ben presente che le condizioni materiali del conflitto sociale, da una parte, e l'universo delle culture e quindi dei diritti, dall'altra, sono due cose non separate, ma profondamente distinte, riteniamo che ci possa essere razzismo anche senza un'acutizzazione eccezionale del conflitto sociale, e inversamente non è affatto detto che un acuirsi del conflitto per il lavoro, per esempio, debba determinare una reazione di tipo razzista.

I problemi sono e restano due. Quello di governare i grandi movimenti di persone nel mondo è nelle nostre mani soltanto in ultima istanza e con molti anni a disposizione. Quello invece della scelta dei comportamenti, degli obiettivi, delle priorità, quello è nelle nostre mani in misura molto più grande, e io credo che sia quello che ci metterà a confronto davvero con le culture razziste in un conflitto che effettivamente è un conflitto di sopravvivenza. Un sindacato, come lo abbiamo concepito, non è incompatibile né con il conflitto sociale né con i drammi che probabilmente affronteremo nei prossimi dieci, quindici anni, è incompatibile con una cultura razzista di qualsiasi tipo.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 13585

3 DIC. 1993

BIBLIOTECA

IMED - Istituto per il Mediterraneo
Casa delle Culture

"A che punto è la notte"

Quali politiche per l'accoglienza e l'integrazione perchè il buio del razzismo e della xenofobia non avvolga l'Europa

Forum sull'immigrazione
3-4 Marzo 1994
Residence Ripetta - Roma

CONFLUENCES

Méditerranée

Les points de vue de

Raymond Barre - Claude Cheysson
Salah Hannachi - Eberhard Rhein
Fath-allah Oualalou - Théo Klein...

L'Europe et la Méditerranée

Les analyses de

Paul Balta - Thierry Fabre
Jean Alègre - Mohamed Mouaqit
Henri Régnault...

N°7 - Été 1993

L'Harmattan

La coopération décentralisée en Méditerranée

Jean Alègre

Dans le cadre de la coopération au développement, l'approche décentralisée est une composante dont les acteurs interviennent au niveau infra-gouvernemental. Même si elle se situe dans la ligne de pratiques qui étaient, à l'origine, essentiellement le fait de villes ou d'organisations non gouvernementales (ONG) elle ne trouve sa consécration politique et juridique que dans la période récente. En effet, la coopération décentralisée est une des innovations de la Convention de Lomé IV signée en 1989 entre la Communauté européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)¹. Par ailleurs, le Parlement européen a ouvert en 1992, une ligne budgétaire sous l'intitulé "coopération décentralisée"² et l'a dotée de un million d'écus. La politique méditerranéenne de la Communauté va dans le même sens alors même que jusqu'à récemment, le champ de la coopération était presque exclusivement intergouvernemental. C'est ainsi qu'en 1992, la coopération décentralisée est introduite dans le cadre des crédits, réservés à la coopération régionale³ intéressant l'ensemble des pays tiers méditerranéens (PTM)⁴.

La coopération décentralisée en Méditerranée doit être située dans le contexte de la politique méditerranéenne de la Communauté Européenne développée par Eberhard Rhein⁵ dans cette revue. C'est truisme de dire que le destin d'un pays ou d'un groupe de pays est dicté par sa géographie et les contraintes dues à la proximité. Pourtant le lien que constitue la mer Méditerranée n'est pas suffisant pour circonscrire la diversité que recouvre l'entité PTM dont l'ensemble n'est défini — sans doute pour des impératifs de gestion fonctionnelle — qu'a contrario par rapport à l'intégration communautaire de la Grèce, de

l'Italie, de la France et de l'Espagne. Par rapport aux Etats membres de la Communauté, les autres pays méditerranéens sont des tiers mais reste posée la question de l'Albanie, des Républiques issues de l'ex-Yougoslavie et de la Libye; ces pays ne sont pas inclus à ce jour dans l'ensemble PTM alors que leur caractéristique géographique est également méditerranéenne.

Globalement les PTM sont confrontés aux mêmes impératifs tendant à réactualiser leur positionnement par rapport à la Communauté Européenne. Les contraintes de cet ajustement sont nombreuses et il ne nous appartient pas de les analyser ici. Nous nous bornerons à évoquer les principaux éléments justifiant l'urgence qu'il y aurait à agir pour freiner sinon inverser les tendances actuelles. L'énumération porterait notamment sur les tensions politiques, les replis identitaires⁶, le fossé économique séparant un Nord vu comme opulent et un Sud marqué par des pénuries, la dette, l'échec des politiques — aussi bien dirigistes que celles dites "d'ajustement structurel" d'inspiration libérale — le chômage des jeunes, les disparités entre les villes et les campagnes, une transition démographique inachevée, des flux migratoires mal maîtrisés etc... Sans que le trait ne soit démesurément grossi, la Méditerranée peut être présentée comme une zone de fracture, dont le flanc Sud est marqué par l'incertitude. Par ailleurs, l'insuffisance de la coopération scientifique technique, technologique et financière contribue à aggraver la situation globale d'asymétrie qui caractérise les relations de l'Europe avec les PTM hormis avec l'Etat d'Israël et dans une moindre mesure avec la Turquie, Chypre et Malte dont les situations sont plus contrastées. Si, un constat approfondi justifierait que soient étudiées avec soin les raisons endogènes de cette situation et les carences qui affectent les PTM une approche pragmatique permet d'ores et déjà de rechercher les effets positifs qui résultent des premières actions entreprises.

En cherchant à se rapprocher de l'Europe, l'ensemble de ces pays voudrait que soient favorisées toutes les actions pour que l'espace méditerranéen devienne comme le dit Bichara Khader, "un pont qui relie au lieu d'être un fossé qui sépare"⁷. C'est la même problématique que développe Robert Bistolfi⁸ lorsqu'il présente les deux alternatives, l'affrontement ou le co-développement, Xavier Gizard quant à lui parle de coopération ou de fracture⁹.

De son côté, l'Europe ne peut concevoir son avenir sans tenir compte du fait qu'elle est très méditerranéenne. S'il est vrai que les européens du Sud sont plus motivés par une coopération avec les riverains du Sud que les Européens du Nord, il n'en reste pas moins nécessaire de montrer tous les intérêts que comporte une coopération euro-méditerranéenne disposant d'instruments nombreux et variés.

Cette volonté affichée depuis plusieurs décennies, comme le démontre E. Rhein, ne se traduit pourtant que par des initiatives de faible portée.

Sans que nul ne veuille jouer les Cassandre, il apparaît que cette évolution peut, à tout moment se précipiter, comme le dit Henri Régnault¹⁰ "de peur d'une déferlante migratoire" à l'instar de ce qui justifie que l'Allemagne soit entrée dans une problématique de proximité avec les pays de l'Europe centrale et orientale.

C'est la raison pour laquelle, Edgar Pisani¹¹ estimait, dès 1988, qu'il fallait construire "un espace méditerranéen à gestion partenariale où ce qui est recherché est moins l'égalité des apports que les fruits d'une coopération fût-elle inégale".

Dans ce contexte marqué par les déclarations mais aussi par les attermolements où en est donc la coopération de l'Europe avec la Méditerranée et quelle place pour une approche décentralisée? La coopération au développement est régie essentiellement par les protocoles financiers qui lient la communauté aux PTM. C'est donc au niveau gouvernemental que la coopération européenne est mise en oeuvre. Avec les autres bailleurs de fonds, la Communauté européenne contribue, non seulement à créer dans chaque pays (PTM) un environnement économique favorable, mais aussi à coordonner les actions en vue d'assurer une utilisation efficace et concertée tant de leurs ressources nationales que des ressources extérieures.

En 1990, la Communauté a entrepris de rénover sa politique méditerranéenne¹². Deux ans après, par un règlement du Conseil adopté le 29 juin 1992¹³ elle s'est dotée d'un cadre juridique rendant opérationnelle la coopération régionale intéressant l'ensemble des PTM avec lesquels la Communauté a conclu des accord d'association ou de coopération.

Ainsi, en vue de la réalisation de la "Politique Méditerranéenne Rénovée" (PMR) ce règlement financier permet de compléter les actions mises en oeuvre en application des protocoles financiers, par d'autres formes d'action. Le programme prévu par ce règlement est pour une durée de 5 ans (1992-1996). Il associe dans sa mise en oeuvre la Commission et la Banque Européenne d'investissement (B.E.I) qui, conformément à ses missions accordera des bonifications de taux d'intérêt et gèrera des opérations de capitaux à risques. Enfin, dans le cadre de ce règlement financier, le montant du financement estimé nécessaire de 1992 à 1996 et pour l'ensemble de la P.M.R est de 230 millions d'écus dont 46 prélevés sur l'exercice budgétaire 1992.

Dès 1992, la Communauté Européenne, à l'initiative de la Commission a engagé une série d'actions regroupées sous le label "Programmes MED" (pour "Programmes Méditerranéens"). Cette aide officielle multilatérale a permis de mobiliser déjà 27 millions d'écus; elle s'inscrit dans le cadre des crédits réservés à la coopération

régionale intéressant l'ensemble des PTM. Même si les sommes en jeu sont faibles — surtout si on les compare aux crédits affectés aux pays de l'Europe centrale et orient — le dont la proximité géographique est comparable à celle des PTM — l'engagement de la Communauté en 1992 n'en constitue pas moins un message significatif. En outre, s'agissant d'un co-financement, dans lequel interviennent — à hauteur minimum de 20% — les contributeurs locaux, il est évident que ce montant ne rend pas compte de l'ensemble des crédits mobilisés, et ce dans le contexte euro-méditerranéen de l'opération. Cette première approche contextuelle doit être complétée par d'autres considérations d'ensemble portant notamment sur l'évolution des approches en matière de développement et sur les objectifs visés par la coopération décentralisée et les moyens pour les atteindre.

Approche décentralisée et développement

Les constats et bilans disponibles en matière de coopération au développement montrent d'une part l'impact relativement faible des programmes et actions mise en oeuvre et, d'autre part, le sentiment d'attente, parfois de frustration manifesté par les bénéficiaires. Face à ces incertitudes, l'on assiste à un renouvellement des discours parfois même des pratiques; en tout cas, les avis des experts convergent pour prôner des stratégies de développement permettant une participation plus large de l'ensemble des populations bénéficiaires non seulement aux activités de production mais aussi aux initiatives destinées à améliorer le cadre de vie et le bien-être social. Dans le même temps, les niveaux et les canaux de coopération se multiplient: au centre, et traditionnellement les Etats; au-dessus, les organisations internationales à vocation générale, spécialisées ou régionales — la Communauté européenne voyant son rôle reconnu à ce niveau —; au-dessous les collectivités locales, les universités et centres de recherche, les entreprises, les fondations et les associations, les partenaires sociaux, les organisations non-gouvernementales (ONG) mais aussi les bureaux d'études et les sociétés de service du secteur privé.

Doit-on se féliciter de cette prolifération dont l'énumération n'est sans doute pas exhaustive? Oui, sans aucun doute car à travers l'action de ces organismes, il y a le signe manifeste et l'expression tangible de solidarités en direction des pays en voie de développement et des peuples qui les composent. Oui, mais à condition qu'existe un cadre permettant de coordonner les initiatives et d'inscrire l'action de chacun dans un schéma d'ensemble dont les stratégies et la cohésion sont définies et mises en oeuvre par les autorités politiques compétentes. A

quel niveau? Selon quels principes fondateurs?

En réponse à ces questions la portée de la présente illustration doit être considérée comme une simple introduction à un sujet dont l'exploration approfondie justifierait des travaux de nature scientifique et juridique. Il s'agit en outre de soumettre les propositions à l'épreuve du débat public en sollicitant les options des experts mais aussi l'expérience des citoyens dans les principaux champs des actions locales à défricher.

L'objet de cet article n'étant que de préciser le contexte dans lequel se mettent en place, en Méditerranée, de nouvelles initiatives élaborées au niveau décentralisé. Il s'agit donc d'apporter une contribution destinée à donner corps aux formes d'action concrète qui accompagnent et parfois même anticipent les évolutions politiques qui se réorganisent sous nos yeux.

C'est sous cet angle-là que doivent à présent être précisés les objectifs de la coopération décentralisée et ses méthodes de mise en oeuvre.

La coopération décentralisée vise à faire participer, en tant qu'acteurs impliqués dans des projets ou des programmes de développement, toute une gamme d'interlocuteurs publics et privés qui n'exercent pas des prérogatives au niveau des institutions centrales (gouvernements, institutions communautaires, etc).

La coopération décentralisée consiste à favoriser, non seulement la participation, mais aussi la prise d'initiatives et de responsabilités par des autorités locales ou des secteurs déjà organisés au sein de la société civile, de façon complémentaire et diversifiée par rapport aux interventions et responsabilités majeures de l'Etat.

Dans cette perspective, la coopération décentralisée a vocation à enrichir en la diversifiant la politique communautaire d'aide au développement. C'est dans ce but que peuvent être mobilisés les compétences et les savoir-faire d'organismes et autorités locales européens sous la forme de partenariats entre l'Europe et les partenaires tiers bénéficiaires. L'intérêt particulier de chaque action réside dans son ancrage dans une logique de développement local pour laquelle les partenaires européens ont capitalisé une expertise spécifique. C'est à partir d'une analyse des besoins et de l'étude en commun des solutions que doit être apportée la réponse, sachant que dans chaque cas c'est à un besoin concret des populations qu'il s'agit de répondre. Cela pose la question du rôle des Etats qui peuvent voir dans l'éclosion d'initiatives de solidarité au niveau décentralisé, la mise en lumière de leurs propres insuffisances.

Par ailleurs qu'en est-il du niveau communautaire? Comme nous l'avons dit, le rôle de la Communauté Européenne en Méditerranée est essentiel. La coopération décentralisée peut contribuer à le renforcer. Le

premier élément d'une stratégie de la Communauté en Méditerranée est, sans nul doute, une volonté clairement énoncée de renforcer ses liens avec les PTM. L'appui de la Communauté aux efforts consentis par les PTM eux-mêmes doit se faire par le biais de tous les instruments disponibles au plan communautaire comme au plan bilatéral y compris par l'échange d'information et le transfert de savoir-faire.

C'est ainsi que les programmes décentralisés constituent pour la Communauté une occasion de multiplier les dialogues et concertations avec ses partenaires du bassin méditerranéen. Ces dialogues, entrepris au niveau technique (chaque projet de coopération est centrée sur un problème concret dont les solutions sont étudiées en commun) permettent d'approfondir les contacts et même d'aborder des questions telles que l'immigration, les jeunes et la question de l'insécurité urbaine ou la démographie, sujets particulièrement sensibles au niveau politique.

Le Parlement européen¹³ et le Comité économique et social¹⁴ ont, à diverses reprises, marqué leur intérêt pour les programmes méditerranéens entrepris au niveau décentralisé. Le Conseil européen de Lisbonne en juin 1992 a estimé indispensable une intensification des échanges notamment avec le Maghreb¹⁵.

Les Etats membres de la Communauté, quant à eux, ont adopté une position favorable à la mise en place dès 1992 du dispositif expérimental conçu au niveau communautaire. Il convient d'observer qu'ils sont directement associés au processus de décision budgétaire. En effet, les "Programmes Méditerranéens" ont été présentés au Comité MED¹⁶ institué par le règlement du 29 juin 1992. Selon la procédure en vigueur, avant que la Commission ne prenne une décision de financement, chacun des programmes a donc reçu un avis favorable des Etats membres. L'avis est émis à la majorité prévue par le Traité pour l'adoption des décisions du Conseil, c'est à dire que lors des votes au sein du Comité MED, les voix des représentants des Etats membres sont affectées de la pondération définie par le Traité. Le dispositif adopté et connu sous l'intitulé "Programmes Méditerranéens" adoptés comprend quatre programmes: MED-urbs, MED-campus, MED-invest. et MED-média.

Les "Programmes Méditerranéens", un dispositif expérimental

Les "Programmes Méditerranéens" constituent un dispositif d'intervention dont la caractéristique principale est de venir en appui à de nouveaux acteurs de la coopération qui agissent au niveau

décentralisé.

Les actions entreprises doivent permettre de tisser des réseaux de coopération transméditerranéens entre villes (MED-urbs), universités (MED-campus), PME (MED-invest) et agents de la communication (MED-média). Au sein de ces réseaux, l'échange sur des thèmes d'intérêt commun permet d'expérimenter ce qui est susceptible d'améliorer la qualité de la vie quotidienne du citoyen.

A travers ces programmes, il s'agit de tester l'efficacité des actions définies et mises en oeuvre au niveau décentralisé. Les actions sélectionnées constituent des projets pilotes qui s'inscrivent dans une phase expérimentale à l'issue de laquelle la Commission établira ses priorités d'interventions. Elle précisera dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle ses objectifs et les moyens pour les réaliser.

MED-urbs

MED-urbs est un programme de soutien à la coopération entre les collectivités locales d'Europe et celles des PTM. L'objet du programme est de permettre aux collectivités locales des PTM d'utiliser au mieux l'expérience et les savoir-faire des collectivités locales de la Communauté.

Pour ce faire, MED-urbs constitue des réseaux de coopération transméditerranéens associant ces deux types de villes ou de régions pour résoudre des problèmes concrets de développement urbain : gestion de l'eau, des transports, de l'environnement et des déchets, de l'énergie mais aussi de problèmes plus complexes relevant de l'urbanisme, de l'organisation foncière, de la fiscalité locale ou encore de la sécurité urbaine. Sans qu'il s'agisse à proprement parler de programmes de développement municipal du type de ceux que la Banque Mondiale met en oeuvre en Afrique sub-saharienne (anglophone et francophone), les actions entreprises dans ces domaines impliquent la valorisation des ressources humaines et le renforcement des savoir-faire au niveau des responsables municipaux des PTM.

C'est ainsi que l'aide communautaire vient en appui aux pouvoirs locaux pour résoudre, le plus près possible des citoyens, les problèmes urbains auxquels ils doivent faire face.

La phase pilote engagée en 1992 permet de financer 26 réseaux rassemblant 170 collectivités locales. L'engagement communautaire est de 5,5 millions d'écus.

MED-campus

MED-campus est un programme de soutien aux actions de coopération au développement entre les universités et établissements d'enseignement supérieur d'Europe et ceux des PTM. Il contribue à la

valorisation des ressources humaines des PTM en s'appuyant sur l'expérience des universités européennes.

A titre expérimental, durant l'année universitaire 1992-1993, la Commission finance 62 projets sélectionnés sur 250 demandes de concours financier. Ces projets portent principalement sur des actions de formation continue et en lien avec ces dernières elles concernent également la recherche appliquée, les équipements et l'accès à des banques de données de la Communauté. Par le biais de ces actions, c'est la mobilité des enseignants, des chercheurs et des gestionnaires qui est encouragée.

Dans ce qui est déjà une vaste opération de coopération au développement, au total 449 universités sont impliquées dont 245 de la Communauté et 204 des PTM. Le nombre de projets par pays bénéficiaire se répartit de la manière suivante : Maroc 42, Algérie 20, Tunisie 22, Egypte 25, Jordanie 9, Israël 7, Territoires Occupés 1, Liban 4, Syrie 7, Turquie 23, Malte 6, Chypre 8. La contribution communautaire est de 6,5 millions d'écus.

Concrètement, le programme MED-campus vise à multiplier les liens entre les formateurs, les cadres administratifs, les techniciens et les scientifiques en établissant un dialogue permanent et en mettant des services à la disposition des jeunes générations des PTM.

Ainsi, par la création ou l'élargissement de réseaux transméditerranéens, les universités qui participent au programme MED-campus devraient apporter une contribution au développement économique social et culturel des PTM tout en renforçant leurs liens avec l'Europe.

MED-invest.

MED-invest est un programme de soutien à la coopération pour le développement des PME des PTM en association avec les PME et les organismes professionnels d'Europe.

L'objet de MED-invest est de promouvoir dans les PTM un environnement favorable au développement des PME et à l'accroissement de leur capacité concurrentielle.

MED-invest utilise l'expérience communautaire en organisant le transfert de savoir-faire en matière d'appui au développement des PME et de création d'entreprises. Ce faisant, le programme atténue l'isolement et renforce les compétences des entrepreneurs locaux dans les PTM qui manquent aujourd'hui de moyens humains et financiers pour se moderniser et développer des produits nouveaux.

MED-invest comprend deux volets. Le premier volet, sur la base des instruments et des programmes utilisés dans la Communauté (D.G. XXIII Politique d'entreprise) organise le rapprochement et la coopération des PME et des organismes professionnels; les instruments de la D.G. XXIII concernent Europartenariat, la création de MED-

partenariat et la généralisation de MED-interprise. Le second volet porte sur la mise en place de projets expérimentaux concernant, par exemple, la création de sociétés financières ou de sociétés de gestion à l'exportation. Ces deux exemples concernent des projets dont le pilotage sera assuré conjointement par la Commission et la BEI. D'autres projets pilotes enfin portent sur la création de centres de services, d'agences de développement et de création d'entreprises.

Le programme durera 2 ans et il est doté de 10 millions d'écus.

MED-média

MED-média est un programme d'appui à la coopération entre les organismes et les sociétés des média d'Europe et ceux des PTM. En encourageant les relations et les travaux en commun qui se noueront entre les professionnels des média il s'agit d'améliorer les conditions d'exercice de la profession, dans les PTM, et de favoriser le partenariat dans le sens Nord-Sud mais également Sud-Sud.

L'image de la Communauté dans les PTM s'en trouvera renforcée et à long terme, l'effet devrait toucher le grand public; ainsi MED-média en contribuant à combattre les préjugés, l'isolement et l'ignorance réciproque devrait déboucher sur une connaissance et un respect mutuel accrus. Les projets retenus pour l'année pilote concernent la presse écrite, la radio et la télévision. Les activités financées portent sur la formation, l'échange et le détachement, en particulier des journalistes; elles permettent les échanges de programmes de télévision ou la coproduction d'émissions; enfin, des séminaires et des ateliers spécialisés permettent d'aborder la formation à des techniques de pointe (télévision haute définition, publication assistée par ordinateur etc...)

La participation financière de la Communauté s'élève à 5 millions d'écus.

Les perspectives du nouveau dispositif

Sur la base du dispositif constitué par les quatre "Programmes méditerranéens" (Med-urbs, Med-campus, Med-invest et Med-média), désormais, au-delà de l'inter-gouvernemental apparaissent de nouvelles perspectives de coopération nées au coeur même de la société civile là où agissent les véritables acteurs du développement.

Parce qu'ils interviennent de manière pragmatique dans le cadre d'actions concrètes entreprises au plus près des besoins des populations, ces nouveaux acteurs du développement permettent

d'intégrer le facteur humain aux projets de coopération au développement.

Les "Programmes Méditerranéens" constituent un dispositif d'action au niveau décentralisé qu'il convient d'utiliser avec souplesse pour tenir compte de la diversité des situations nationales et locales des PTM. Le niveau communautaire est le niveau pertinent pour assurer la promotion de l'initiative et une première mobilisation des ressources. Sachant qu'à terme, les promoteurs des projets décentralisés ont vocation à devenir autonomes, ils ne devraient plus être tributaires de la prépondérance de l'aide extérieure. Ainsi, le rôle communautaire pourrait être réduit si les réseaux de coopération transméditerranéenne n'avaient plus besoin que de l'appui de mécanismes de coordination et d'évaluation comparative.

Force est de constater qu'à l'heure actuelle, et pour atteindre ce degré de développement de la coopération décentralisée, l'effort à fournir est énorme. C'est dire l'importance primordiale qui s'attache au renforcement de la capacité institutionnelle et d'organisation locale (des collectivités territoriales notamment) pour que soit efficace le processus de développement permettant à plusieurs PTM d'agir au niveau régional, c'est à dire d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'évaluer des programmes impliquant les villes, les universités, les PME, les média mais également les acteurs agissant dans le domaine de la culture et de la recherche.

A cet égard le dispositif actuel constitué par les "Programmes Méditerranéens" serait incomplet si les rôles respectifs de la culture mais aussi de la science et de la technologie n'étaient pas pris en compte. Des actions dans ces deux domaines existent et à titre d'exemple, le rôle de l'Institut du Monde Arabe (IMA)¹⁷ peut être mis en exergue sur le plan culturel même si géographiquement et politiquement le champ d'intervention de l'IMA recouvre une entité bien plus large que celle qui est constituée par les PTM. Par ailleurs, dans le domaine scientifique, le programme Avicenne¹⁸ mis en oeuvre pour la première année en 1992 peut préfigurer des modes de coopération scientifique dont l'objectif serait d'aider les PTM à se doter de capacités nationales ou régionales leur permettant de maîtriser l'évolution scientifique et technologique.

Si le dispositif des "Programmes Méditerranéens" a vocation à s'élargir, à ce stade de l'expérimentation, il appelle déjà des considérations de méthode notamment sur le partenariat, le fonctionnement en réseau et le suivi et l'évaluation des actions et des procédures.

Replacée dans son contexte naturel qui est la coopération au développement et ses dimensions historiques politiques et économiques, l'approche décentralisée de la coopération se présente sous l'angle d'une insurmontable complexité.

En terme de gestion, le choix est entre la simplification autoritaire de ces actions complexes (simplification qui toucherait non seulement les objectifs et les moyens pour les atteindre mais aussi les procédures de mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation) et le respect de la complexité reconnue comme un progrès nécessaire et décisif vers de nouvelles solidarités aptes à rapprocher les populations, les donateurs et les bénéficiaires.

Le co-développement conçu à partir de "co-opérations" concrètes suppose que des outils propres à gérer la complexité continuent à être expérimentés afin qu'en soient déduites des procédures permettant de stimuler et de soutenir l'intervention des acteurs qui agissent au niveau décentralisé, les uns avec des attributs de puissance publique, d'autres sans but lucratif comme les ONG, d'autres enfin sur la base de l'entreprise privée.

Tout le problème du pilotage d'un tel système de forces économiques sociales voire même politiques réside dans le fait de comprendre comment s'effectueront à terme les régulations, comment s'établissent les schémas qui confèrent cohérence et harmonie au système.

Ce besoin d'étudier les situations à la recherche de leur position d'équilibre a inspiré beaucoup de travaux scientifiques. Depuis Galilée et Newton, la science cherchait à découvrir des lois simples qui rendent compte des phénomènes complexes. Ainsi en est-il des lois de la gravité par exemple. Plus récemment I. Prigogine¹⁹ continue à nous livrer d'intéressantes théories sur les systèmes et leurs interactions. Alain Touraine²⁰ dans un récent ouvrage dont il dit qu'il constitue une défense de la modernité constate "l'émergence de la volonté et de la capacité des individus d'être des acteurs de leur propre vie. La vie sociale comme l'évolution économique doivent prendre en compte cette donnée fût-ce au risque de la complexité" dit-il.

En d'autres termes et en faisant référence à "la démocratie tout court" par opposition à "la démocratie par délégation", Philippe Herzog estime que "non seulement les dirigeants doivent être rapprochés des citoyens mais plus encore, les compétences sont à partager. Les gens doivent pouvoir s'approprier l'information et participer aux décisions"²¹.

Cette mise en perspective permettra d'atténuer le crédit donné à l'objection majeure faite à ces programmes et selon laquelle la complexité de l'action en réseau leur confère une pesanteur facteur d'inertie.

Mais comment la complexité peut-elle être décomposée? En d'autres termes, comment la présenter et l'expliquer?

Rapportée aux réseaux transméditerranéens, il s'agit d'abord d'une approche locale. Au sein d'espaces concernées, il s'agit d'associer sur un problème réel (l'environnement urbain par exemple) ceux qui y

agissent et de ce fait les modifient, les transforment et les modèlent pour le futur.

Cela nécessite une démarche organisée et voulue qui ne peut se concevoir sans le passage obligé par les étapes suivantes : l'analyse des situations réelles, l'information sur les enjeux, la compréhension des contraintes et des impératifs et enfin la recherche de cohérences locales nationales, communautaires pour aboutir à une mise en synergie et établir des solidarités actives et concrètes. Les forces s'ajoutent et le réseau, par la recherche des complémentarités joue l'effet de levier. Le réseau est en somme un carrefour, un lieu de rencontre sur un problème particulier et dans un lieu proche des réalités, les partenaires élargissent le champ de leur expérience par le contact avec des professionnels impliqués dans des initiatives similaires. La mise en réseau permet la mobilisation des acteurs enrichis par les contacts et l'expérience capitalisée par d'autres intervenants en d'autres lieux.

Le réseau est donc une culture de la diversité, c'est la pratique de l'enrichissement par l'autre.

Même s'il n'apparaît que récemment dans les politiques méditerranéennes, en fait, le concept de réseau de coopération est bien ancré dans la Communauté et ses États membres. Il vise à développer les ressources - notamment les ressources humaines - et à faciliter les transferts de savoir de pratiques et de technologies entre des institutions ou des organisations de pays et de contextes culturels différents. Les partenaires impliqués choisissent conventionnellement les modes pragmatiques et souples d'association notamment par la voie contractuelle.

Du point de vue de la complexité du fonctionnement des réseaux, il y a deux séries de questions, celles qui tiennent au nombre de niveaux d'intervention et à leur compétence respective et celles qui portent sur le cadre national, le seul qui rende possible et vraie une action au niveau décentralisé. Cette seconde question ne se pose pas exactement de la même manière selon que l'on se situe en Europe ou dans les PTM.

Dans tous les cas, si la politique d'un Etat ne faisait pas confiance aux potentialités locales ou régionales c'est le contenu même des programmes méditerranéens qu'il faudrait revoir. Les chances de réussite de l'initiative méditerranéenne peuvent en dépendre, son efficacité également, c'est la raison pour laquelle, du point de vue de la méthode, les questions de suivi et d'évaluation sont au centre de l'expérimentation entreprise dans les "Programmes Méditerranéens".

Étymologiquement, évaluer une action, c'est former un jugement sur sa valeur. Outre cette dimension générale, c'est aussi forger une méthode de travail tendant à reconnaître et à mesurer les effets propres aux actions de coopération décentralisée. Ainsi la volonté d'évaluer l'action publique entreprise à l'initiative de la Commission suppose de

profondes transformations.

Il s'agit de passer d'une culture exclusivement centrée sur le contrôle — souvent un simple contrôle *a posteriori* — de l'action de coopération à des procédures d'évaluation qui considèrent les bénéficiaires comme des acteurs de plein droit de la rénovation de la politique méditerranéenne dans sa dimension opérationnelle. C'est jouer la carte de la mobilisation et de la responsabilisation en alertant au préalable les partenaires sur le fait qu'ils seront jugés sur le fond de leur action et la transparence de chacune de ses composantes et pas seulement sur la forme — souvent réduite aux seuls aspects médiatiques de son annonce.

Dans ces conditions, l'évaluation des actions décentralisées devient ainsi un puissant levier de la rénovation de la coopération au développement, qui se doit ainsi à partir de l'évaluation de nouveaux instruments d'expertise.

La clarification des relations entre partenaires constitue une nécessité méthodologique évidente. Toutefois le concept de partenariat est un élément dont il convient d'appréhender le contenu appliqué à la coopération au développement.

Dans le cadre des "Programmes Méditerranéens", mais aussi d'une manière plus générale, l'aide au développement est une entreprise menée en coopération par des donateurs et des pays d'accueil qui agissent entre eux en partenaires.

C'est truisme de rappeler que les PTM ont la responsabilité de leur propre développement et l'aide ne peut être qu'un élément subsidiaire et complémentaire de leurs propres efforts. L'aide soutient des activités dont les pays bénéficiaires sont les maîtres d'ouvrage et dont ils assument la responsabilité en dernier ressort. Il est bien évident cependant que les résultats de chacun des projets dans le cadre des "Programmes Méditerranéens" dépendront autant des actions des partenaires européens que des pays d'accueil. Les uns et les autres ont intérêt à ce que les fonds publics dégagés par l'autorité communautaire soient utilisés au mieux et il leur appartient d'y veiller. Chacun des partenaires au Nord comme au Sud doit donc légitimement s'intéresser à l'évaluation en la considérant comme un exercice continu d'accompagnement de l'action. Cet exercice doit permettre non seulement de rationaliser l'emploi des ressources consacrées aux actions concrètes et au fonctionnement des réseaux mais aussi de justifier les activités auprès des autorités publiques et même de l'opinion publique. Ce faisant, il s'agit de tirer parti des leçons de l'expérience et d'assurer la transparence dans l'utilisation des fonds communautaires.

C'est la raison pour laquelle, l'objet de l'évaluation doit être expliqué, c'est à dire qu'il faudrait être en mesure pendant le

déroulement de l'action de préciser aux partenaires, s'il s'agit d'améliorer les stratégies mises en place, les procédures et les techniques qui s'y attachent, ou déterminer s'il y a lieu soit de poursuivre, soit d'interrompre des activités spécifiques en cours.

Il est certain que le processus d'évaluation est complexe. S'agissant de déceler les relations de cause à effet, il est nécessaire d'agir très tôt et de considérer les procédures d'évaluation comme un système à part entière à inclure dans les moyens d'accompagnement de l'action, ajoutés à l'assistance technique aux programmes. L'avantage par rapport aux évaluations ex post réside dans le fait que l'évaluation en continu doit permettre d'imputer clairement la responsabilité de l'issue de l'activité en isolant les raisons et en les exploitant d'un point de vue méthodologique.

En somme, ce type d'évaluation permet à l'ensemble des partenaires de définir, chemin faisant, les méthodes et les techniques qui seront exploitées aux fins de mise au point des grandes lignes d'action des programmes futurs.

Les enseignements tirés des évaluations et les recommandations qui s'y insèrent deviennent ainsi des outils mis à la disposition des décideurs communautaires qui établiront alors, en connaissance de cause, le lien entre les résultats de l'évaluation et la mise au point des priorités.

Pour veiller à ce que les résultats des évaluations soient utilisés au mieux pour la programmation future (sur une base pluri-annuelle dans la mesure du possible), il est nécessaire de prévoir la mise en place de mécanismes favorisant la concertation permanente et faisant intervenir toutes les parties concernées, qu'il s'agisse des instances politique et des instances techniques impliquées dans la mise en oeuvre des actions. Cela appelle des mesures telle que la constitution de commissions d'évaluation (la mise en place à haut niveau d'un Comité d'orientation et de suivi des programmes serait à cet égard souhaitable) l'organisation de séminaires et d'ateliers de travail, la création de systèmes de communication (permettant *a minima* d'établir un lien permanent entre les membres des réseaux pour la diffusion de l'information des idées et des pratiques) et enfin, la promotion de procédures pour les actions de suivi et pour l'élaboration des rapports et leur adoption. Outre l'utilisation privilégiée de moyens informels adaptés aux circonstances locales et répondant de manière pragmatique aux besoins, pour être effectifs, les mécanismes de l'évaluation doivent être dotés des moyens humains et financiers nécessaires et recevoir l'appui des autorités chargées au niveau communautaire du pilotage des programmes.

Il apparaît donc indispensable de soumettre les "Programmes Méditerranéens" à une évaluation systématique, ce qui implique des efforts considérables pour mettre au point, dans les meilleurs délais, une méthodologie d'évaluation adaptée à la coopération décentralisée. A

ce jour et sur la base des crédits prélevés sur le budget 1992, les partenaires impliqués, ont accepté de mettre à l'essai des projets pilotes visant à recueillir les éléments permettant de porter un jugement sur l'initiative communautaire. Implicitement c'est une forme de droit à l'erreur qui leur est accordé, dans les limites raisonnables qui, si elles étaient franchies, justifieraient l'arrêt pur et simple de tel ou tel réseau. De telles décisions ne pourraient être prises que dans les cas où les structures de gestion et d'évaluation seraient consolidées²².

Pour les partenaires, il est clair que la mise à l'essai est destinée à vérifier l'efficacité de ce type de coopération entreprise au niveau décentralisé et notamment de s'assurer que les savoir-faire européens répondant à des besoins concrets des PTM ont bien été transférés et de déterminer dans quelle mesure ces techniques ont été diffusées et assimilées de sorte que ces premiers exemples puissent jouer l'effet de levier et favoriser la multiplication des actions.

L'aide dont bénéficient les PTM constitue un don prélevé sur la ligne B74080 du budget de la Communauté. S'agissant de bénéficiaires sélectionnés au niveau décentralisé et souvent attributaires pour une première fois de l'aide communautaire, il convient de préciser que, dispensée à titre de "don", cette aide n'est pas pour autant "gratuite". Des contreparties sont exigées pour l'ensemble des acteurs des réseaux transméditerranéens de coopération et il est évident que la transparence des coûts est essentielle à cet égard. Au sein des projets concrets, les accords doivent énoncer avec précision les obligations respectives des partenaires tant en ce qui concerne l'utilisation de l'aide communautaire que les fonds de contre partie assurant le co-financement.

A partir de là, seules des approches concertées permettent de veiller à ce que les coûts pris en charge soient respectés. La question de l'efficacité de l'action par rapport au coût doit dès lors retenir l'attention. Dans le cas des activités des Programmes Méditerranéens entreprises au niveau décentralisé, il est évident qu'il est impossible de calculer un taux significatif de rentabilité économique; il faut faire en sorte que dans l'analyse du système soient pris en compte les avantages qui ne peuvent être exprimés en termes monétaires. C'est ainsi que de nouveaux critères doivent être pris en compte tels que la qualité des services et les bénéfices escomptés à terme (ceci ajouté aux critères de base constitués par le nombre de personnes touchées, le coût unitaire des services rendus notamment).

Il s'agira enfin de s'assurer que ces actions s'inscrivent dans la durée notamment pour ce qui est du renforcement institutionnel fondé sur la mise en valeur des ressources humaines locales. A terme, il est souhaitable de faire appel aux experts, institutions et consultants des pays d'accueil surtout pour les activités qui exigent une connaissance approfondie des circonstances nationales et locales. A cette fin une

décentralisation des moyens d'administration des programmes permettrait de donner plus de pouvoir aux agents de terrain.

Sachant que dans un premier temps la mise en oeuvre des "Programmes Méditerranéens" s'appuie sur une expérience privée européenne, il faudrait encourager les bureaux d'études mandatés pour apporter l'assistance technique à faire appel aux consultants des pays bénéficiaires de l'aide y compris par des entreprises conjointes ou par des accords de jumelage d'organisations. Ces arrangements rendus possibles dans le cadre de l'expérimentation des programmes pourraient prendre la forme technique de cahiers de charges comprenant notamment un accord sur les objectifs et les moyens pour les atteindre, une programmation et un calendrier des opérations, la mobilisation des moyens humains et financiers nécessaires etc...

Dans ce cadre-là, il pourrait être suggéré aux bureaux d'études européens d'identifier d'abord de la manière la plus systématique les experts des PTM, (vivant dans les PTM ou expatriés) d'appuyer ensuite des programmes de formation destinés aux consultants des PTM, d'encourager enfin les accords entre bureaux d'études (y compris dans le sens Sud-Sud) de dresser un inventaire avec l'aide des gouvernements des PTM des projets sur lesquels les experts locaux pourraient travailler seuls; l'objectif étant d'aider les jeunes bureaux d'études des PTM à se positionner sur le marché européen et international. Cette perspective ne doit point favoriser l'exode des cerveaux; elle doit, au contraire atténuer ce risque et inciter au retour les experts de haut niveau et travailleurs qualifiés partis des PTM à l'étranger. La mise en valeur des ressources humaines est un vaste objectif et il faut éviter de l'entendre dans un sens trop technocratique. Concrètement au sein des "Programmes Méditerranéens" tout devrait être mis en oeuvre pour faire en sorte que les personnes des PTM ayant bénéficié d'une formation en Europe exploitent leur expérience une fois de retour dans leur pays si c'est leur choix ou sous la forme de tâches consultatives ou opérationnelles permettant un renfort technique ciblé et adapté aux réalités locales. C'est précisément ce type de compétences professionnelles ajouté à l'aptitude et à la motivation à transmettre des connaissances qui constitue le meilleur appui à l'élaboration de stratégies locales. La création au niveau décentralisé d'un environnement propice au développement d'initiatives privées incluant de manière privilégiée l'action des PME doit à cet égard y contribuer.

En définitive, à travers l'évaluation des programmes, ce sont de nouvelles approches et de nouveaux outils qui sont testés, dans un cadre, rappelons-le, qui doit ménager plusieurs types d'intervention en matière de coopération au développement.

Avec l'émergence de nouveaux acteurs de la coopération en Méditerranée, c'est l'idée d'entreprendre en commun qui se trouve valorisée et nous sommes revenus à l'étymologie du mot "co-

opération", dans son acceptation qui rejoint l'approche anglo-saxonne. Chacun des opérateurs agissant dans le cadre d'une entreprise commune cherche à organiser son environnement immédiat en résolvant un à un les problèmes concrets selon les priorités retenues au niveau local.

Toutefois cette valorisation de l'initiative présente le risque de l'émiettement de solidarités conçues, décidées et gérées par les partenaires de terrain. Une coordination est donc nécessaire.

A quel niveau peut-elle être entreprise de manière efficace ? dans quel but, par qui, et selon quelles règles et modes de régulation ?

Le débat est ouvert au niveau des Etats membres mais ne concerne-t-il pas, avant tout la Communauté européenne dans son rôle de régulateur au niveau des relations extérieures et du développement et dans le rôle d'anticipation qu'elle revendique dès lors qu'il s'agit d'accompagner les mutations ?

Le rôle de la Communauté devrait être d'aider à l'émergence d'une rapide prise en compte politique de l'action des acteurs de la coopération agissant au niveau décentralisé. Ce faisant, elle augmenterait leur volonté mais surtout leur capacité à être les architectes de projets concrets au bénéfice de populations en quête de signes et de dialogues entre le Nord et le Sud mais aussi entre les plus favorisés et les plus démunis.

Ce discours suppose qu'une distance soit prise avec les courants qui incarnent la coopération au sens où, traditionnellement les institutions la pratiquent. Ces dernières parlent d'ajustement structurel et d'adaptation au marché et de calculs de coûts et avantages. Les nouveaux acteurs parlent de "la volonté des individus d'être des acteurs ou plus encore de l'individu d'être un acteur"²³.

A vrai dire, ces deux tendances ne s'opposent pas l'une à l'autre. Elles sont complémentaires et unies par leur commune référence aux valeurs de citoyenneté, de démocratie locale et de respect des libertés fondamentales.

L'intérêt bien compris des acteurs agissant au niveau décentralisé porte sur la valeur du projet concret autour duquel se diffusent des informations des représentations et des langages en même temps que se mettent en place des formes d'utilisation de la technique. Dans ce sens, c'est l'image de la Communauté et de ses Etats membres qui sera valorisée à travers les "Programmes Méditerranéens".

Jean Alègre est magistrat détaché à la Commission des Communautés européennes. Il a été chargé de la mise en place de la coopération décentralisée en Méditerranée.

Notes:

- 1 Convention Lomé IV, article 20 à 22 "acteurs de la coopération".
- 2 Budget de la communauté, article B7 - 5077 "Coopération décentralisée dans les pays en voie de développement" (PVD).
- 3 Budget de la Communauté - article B 74080 et règlement (CEE) n° 1763/92 du Conseil du 29 juin 1992 relatif à la coopération financière intéressant l'ensemble des PTM.
- 4 Pays tiers méditerranéens (PTM) : Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Jordanie, Israël, Liban, Syrie, Turquie, Chypre, Malte. Les territoires occupés sont également éligibles aux programmes méditerranéens.
- 5 Eberhard Rhein "La politique Méditerranéenne de la Communauté européenne, bilan et perspectives", dans ce numéro de *Confluences*.
- 6 Voir *Confluences* numéro 6.
- 7 Bichara Khader, *Le grand Maghreb et l'Europe, enjeux et perspectives*, Editions Publisud-Quermal 1992 164 p.
- 8 Robert Bistolfi: L'Europe communautaire et la Méditerranée: affrontement ou co-développement? article à paraître.
- 9 Xavier Gisard *La Méditerranée inquiète*, Datar, Editions de l'aube, Paris 1993.
- 10 Henri Regnault in *La Méditerranée réinventée* sous la direction de Paul Balta, Editions La Découverte/Fondation René Seydoux, Paris, 1992.
- 11 Edgar Pisani "L'Événement Européen" n° spécial "La question méditerranéenne" juin 1988 - Le Seuil, Paris.
- 12 Politique Méditerranéenne, renouvelée (PMR), "Vers une politique méditerranéenne renouvelée propositions pour la période 1992-96" Communication de la Commission au Conseil, SEC (90) 812 Final - 1er juin 1990.
- 13 Parlement européen, Rapport de la Commission du développement et de la coopération sur les relations entre la Communauté européenne et le Maghreb, rapporteur Mme Cassamagnago Cerretti (MPE) projet du 2 février 1993 - PE 203 - 757/A
- 14 Comité économique et social, Rapport de Andrea Amato concernant l'avis du CES sur la PMR.
- 15 Le Conseil européen de Lisbonne "a manifesté sa ferme volonté de placer les relations euro-maghrébines au niveau d'importance et d'intensité qui correspond aux liens forgés par le voisinage et l'histoire". Déclaration du 27 juin 1992.
- 16 Comité du 30 juin 92 pour MED-urbs, Comité du 28 septembre 92 pour MED-campus, Comité du 17 novembre 92 pour Med-invest et Comité du 26 avril 1993 pour Med-média.
- 17 IMA, 1 rue des Fossées Saint Bernard, 75005, Paris.
- 18 Programme Avicenne sur la recherche en Méditerranée.
- 19 I. Prigogine et I. Stengers, *Entre le temps et l'éternité* Fayard, Paris, 1988.
- 20 Alain Touraine *Critique de la modernité*, Fayard, Paris, décembre 1992.
- 21 Philippe Herzog, "Un projet pour le tiers-Etat", *Le Monde* 29 avril 1993.
- 22 Agence des réseaux transméditerranéens, 85 boulevard Clovis, Bruxelles.
- 23 Alain Touraine considère que "c'est par le travail concret qu'un individu se transforme en acteur, c'est à dire en agent capable de transformer sa situation au lieu de la reproduire par ses comportements" in *Critique de la modernité*.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 13585
13 DIC. 1993

BIBLIOTECA

Ⓐ
CONTRIBUTI
DI
OLIVIER LE COUR GRANDMAISON

IMED - Istituto per il Mediterraneo
Casa delle Culture

"A che punto è la notte"

Quali politiche per l'accoglienza e l'integrazione perchè il buio del razzismo e della xenofobia non avvolga l'Europa

Forum sull'immigrazione
3-4 Marzo 1994
Residence Ripetta - Roma

sous la direction de
olivier le cour grandmaison
catherine wihtol de wenden

les étrangers dans la cité

expériences européennes

préface de madeleine rebérioux



éditions la découverte / ligue des droits de l'homme
textes à l'appui / série histoire contemporaine

Introduction

*par Olivier Le Cour Grandmaison
et Catherine Wihtol de Wenden*

A l'heure où l'on évoque une Europe sans frontières intérieures, les vieux démons du nationalisme et de la xénophobie se réveillent. Partout, la citoyenneté est en crise, face à des enjeux qui constituent autant de défis : crise de la représentation politique, chômage de longue durée, grande pauvreté, esprit sécuritaire, apparition d'identités exclusives souvent nées de processus d'exclusion qui menacent les solidarités collectives et l'universalisme, pression migratoire au Sud et à l'Est et flux de demandeurs d'asile.

De son côté, l'Europe du grand marché intérieur exclut de la citoyenneté et de la libre circulation des personnes des membres de l'Europe communautaire, tout en favorisant l'apparition de nouvelles formes de citoyenneté liées à l'urbanité. Il existe en effet une autre définition de la citoyenneté qui réside dans une sorte de civilité européenne, transnationale et urbaine, limitée à des individus qui partagent un langage commun (démocratie, Europe des États de droit, respect des libertés, aspiration à un consensus politique et au primat de la société civile, réconciliation avec l'entreprise, repli sur la vie privée) et qui constituent certes une Europe des

citoyens..., mais une Europe à deux vitesses. Cette Europe politique qui décide est aussi inspirée de l'Europe commerciale. Sa nouvelle frontière est à l'Est et en Méditerranée. Une texture sociale s'y fabrique, autour de valeurs urbaines avec peu de structures de militantisme et, à la marge, des exclus. L'Europe d'une élite de citoyens fait ainsi suite à l'Europe des travailleurs.

Dans le même temps, une hiérarchie de citoyens s'établit entre communautaires et extra-communautaires résidents, réfugiés et demandeurs d'asile, sans parler des formes diverses de sous-citoyenneté liées au chômage et à la marginalisation sociale, ou des clandestins.

Alors, de quelle citoyenneté s'agit-il et à quelle Europe se réfère-t-on lorsque l'on parle de citoyenneté européenne et de l'émergence d'une identité européenne ? Avec ses quelque treize millions d'étrangers installés sur son sol, l'Europe doit apprendre à vivre avec eux plutôt que de rester une somme de pays d'immigration qui se refusent à se reconnaître comme tels.

De ce contraste entre la réalité et le souci d'apparaître autre pour satisfaire une opinion publique prétendue hostile et inquiète, naissent des campagnes politiques destinées avant tout à rassurer celle-ci. C'est dans cet esprit sécuritaire que s'inscrit, en France, la réforme du code de la nationalité et de l'entrée et du séjour des étrangers, comme si la France avait besoin des immigrés pour la reconstruction de son identité et comme si la crise de la citoyenneté pouvait être résolue par une réforme du code de la nationalité.

Une autre évolution, tout aussi préjudiciable à l'édification de citoyennetés en Europe, est le passage d'une citoyenneté de résidence, construite à travers l'égalité des droits acquise par les luttes et par les mouvements des années quatre-vingt, mettant l'accent sur la participation concrète et sur la dissociation entre citoyenneté et nationalité, à une citoyenneté de réciprocité entre Européens : ici, l'Europe des travailleurs n'annonce pas l'Europe de tous les citoyens.

C'est autour de ces interrogations que s'inscrit le débat sur le droit de vote local pour tous les étrangers, débat qui a été

réintroduit en France lorsqu'il a fallu adapter la Constitution au traité de Maastricht. La brèche ouverte alors, qui lève la vieille controverse sur l'inconstitutionnalité d'une telle réforme, a été vite refermée par la limitation de la citoyenneté locale aux seuls Européens communautaires bénéficiant de la réciprocité des droits des cocontractants, selon un principe classique du droit international public.

Doit-on en rester là et accepter ce déficit de citoyenneté quand la xénophobie, les exclusions, les discriminations demanderaient des remèdes ? Le droit n'est pas tout, certes, mais il permet de mettre des garde-fous à un certain discours électoraliste qui se nourrit de l'absence des étrangers devant les urnes.

C'est pourquoi nous procédons dans cet ouvrage à un bilan du débat français et des expériences étrangères face à un verrouillage politique sur cette question.

Le débat français

En juin 1992, pour qui était favorable à la citoyenneté de tous les étrangers, pour qui pensait que la nationalité ne devait plus tracer une frontière interdisant à « l'autre » d'être notre égal et de jouir, comme nous, de la liberté fondamentale de s'exprimer sur les affaires de la cité, les discussions qui s'ouvraient à propos de la révision constitutionnelle nécessaire à la ratification du traité de Maastricht pouvaient être l'occasion d'engager un débat d'importance sur la place des étrangers dans une société démocratique, comme sur les fondements d'une citoyenneté nouvelle et de résidence. Une opportunité se présentait enfin de dénouer les liens si forts unissant jusqu'à présent la citoyenneté à la nationalité et de poser les fondements d'un espace public résolument ouvert à tous les résidents.

D'aucuns nous avaient assuré un « débat formidable » et l'on se prenait à rêver d'une de ces grandes confrontations démocratiques où la polémique sur ce qui doit être allait donner un souffle nouveau à une vie politique passablement

languissante par ailleurs. Las, nous étions bien abusés et notre déception fut grande de constater qu'une fois encore ces débats furent marqués par un machiavélisme à courte vue et par les échéances électorales à venir et la volonté de ne rien faire et de ne rien dire qui puisse compromettre le succès du référendum annoncé. On attendait de féconds échanges sur les droits de l'homme et du citoyen en cette année du bicentenaire de la République, nous n'eûmes d'un côté qu'anathèmes diabolisants, que fantasmes spéculant sur la peur du nouveau et de l'étranger, et de l'autre, que calculs prétendument savants sur les alliances nécessaires à la bonne marche du processus de ratification, que reculs et concessions faites à une UDF (Union pour la démocratie française) promue, pour l'occasion, au rang de partenaire.

Les délicates péroraisons de son dirigeant, Valéry Giscard d'Estaing, sur « l'invasion » d'outre-Méditerranée supposée menacer la France furent oubliées tout comme on fit silence sur « l'occupation » dénoncée, il n'y a pas si longtemps, par son fidèle second, Michel Poniatowski, qui n'hésitait pas à reprendre les thèses du Front national. Pour que le « oui » l'emporte au référendum, les socialistes se devaient de taire les accommodements répétés et assumés de l'UDF avec l'extrême droite. L'urgence exigeait de refouler tout discours, toute critique, toute proposition susceptibles de troubler le parti de l'ancien président afin de s'assurer de son soutien sans faille. Les réalistes, pour qui tous les moyens sont bons pour parvenir au but escompté, jugeront que l'importance des enjeux européens ne laissait pas d'autre choix. Mais comment ne pas s'interroger sur cette tactique singulière supposant au mieux de se voiler la face sur ce nouvel allié, au pis de cautionner par son mutisme même son discours essentialiste sur les Européens que tout opposerait aux hommes d'autres continents dont les différences interdiraient que leur soit appliqué un traitement juridique égal à celui dont jouiront les citoyens de la Communauté européenne ?

Plus troublants peut-être que la pauvreté des discussions qui eurent lieu, sont les résultats. Si les ressortissants de la Communauté sont assurés, demain, de participer aux

élections municipales et européennes, tout autre est le sort des immigrés, ces « vrais » étrangers, qui voient confirmée leur exclusion du politique, et ce avec l'accord et le soutien bruyamment proclamés du Parti socialiste soucieux de rassurer sur ce point ses alliés du moment¹. Les Algériens, les Marocains, les Tunisiens², tous ceux qui résident en France depuis souvent fort longtemps, mais que le hasard de la naissance ou les aléas de l'histoire n'ont pas fait européens, demeurent toujours privés des progrès de l'égalité et des libertés. Mieux, l'on a pris soin, ultime précaution, d'exiger une nouvelle révision constitutionnelle pour leur ouvrir les portes de la cité. Autant dire que, sauf événement majeur et hautement improbable, ces dernières devraient leur rester closes pour encore de nombreuses années. Que d'occasions perdues, que de compromis voire de compromissions avec l'esprit de saison ; cette agitation laissera à ceux qui sont attachés à l'émancipation politique de tous un goût de cendre, même si l'issue de ces débats était au fond assez prévisible. En effet, le thème des droits politiques des immigrés a connu, depuis maintenant près de dix ans, une histoire mouvementée et singulière. Entre 1981 et 1983, la question des droits civiques demeure marginale et elle soulève alors peu de passions. Ce n'est qu'à partir de 1983 qu'elle fait l'objet d'une sorte de dramatisation politique, surtout chez ses détracteurs qui y

1. Pierre Bérégovoy et Michel Dreyfus-Schmidt devaient insister à plusieurs reprises sur cet aspect de la révision constitutionnelle. Le premier déclarait ainsi : « Ce droit [de vote] est explicitement réservé aux citoyens communautaires, résidents principaux sur notre sol depuis une durée appréciable et il y aura, dans l'application, réciprocité entre les Douze », Sénat, débats parlementaires, 2 juin 1992, JO, n° 41, p. 1421. Quant au second, il précisait, juste avant le vote de la Haute Assemblée et pour que les choses soient bien claires : « Pour que d'autres étrangers puissent voter aux élections municipales, il faudrait alors modifier à nouveau la Constitution. Et nous voyons bien [...] que cela ne serait pas facile car il faudrait l'accord du Sénat », Sénat, débats parlementaires, séance du 16 juin 1992, JO, n° 49, p. 1709. Le message a été parfaitement entendu puisque J. François-Poncet a pu se féliciter du fait que « toute extension du droit de vote à des ressortissants étrangers en provenance d'États non membres de la Communauté soit rendue clairement impossible ». Et d'ajouter : « Ce point mérite d'être verrouillé, les amendements de la Commission des lois y pourvoient. » Il fut alors applaudi par les centristes et les socialistes notamment. Sénat, débats parlementaires, séance du 2 juin 1992, JO, n° 41, p. 1438.

2. Rappelons que 80 % d'entre eux sont établis en France depuis plus de dix ans.

voient une atteinte grave portée tout à la fois à la tradition française liant très étroitement la citoyenneté à la nationalité, à l'identité et à la souveraineté nationales. C'est à cette période que l'on assiste à un double phénomène. D'une part, un mouvement important de politisation de la question du droit de vote des étrangers sous la pression conjuguée et contradictoire des mouvements associatifs, de la droite et de l'extrême droite qui entendent, par la dénonciation de cette revendication, se poser en défenseurs d'une France supposée menacée. D'autre part, un mouvement de démarginalisation du débat sur les droits politiques qui cesse d'être un « problème d'immigrés » pour devenir un enjeu national.

Situation nouvelle, en effet, car ce débat a été longtemps occulté :

— par des militants d'associations issus des milieux d'anciens réfugiés politiques qui avaient fortement intériorisé en France le respect de l'obligation de stricte neutralité politique et pour lesquels la politique se limitait à ce qui se déroulait dans leur pays ;

— par des militants de quartier surtout sensibles à la reconnaissance du droit d'association ;

— enfin, par ceux qui, dans la mouvance post-soixante-huitarde, considéraient comme très secondaire, voire dangereuse, la revendication des droits politiques supposée détourner la lutte en faveur des immigrés des droits sociaux vers des libertés qualifiées hâtivement de formelles.

Ce sont les mobilisations de février 1983 et la marche pour les droits civiques de décembre 1985 qui ont permis d'inscrire le droit de vote et la citoyenneté au centre des revendications, de la réflexion et des opérations médiatiques des mouvements associatifs. En février 1983, la revue *Sans frontière* organise en effet un vote parallèle des immigrés pour les élections municipales des 6 et 13 mars 1983. Cette initiative symbolique et originale a donné lieu à de nombreuses manifestations et meetings qui n'ont pas peu contribué à arracher la question du droit de vote à sa relative confidentialité. Mais c'est surtout le mouvement « Convergence 84 » des « rouleurs de l'égalité » qui, par l'organisation de la marche de décembre

1985, a puissamment contribué à promouvoir, à un niveau jamais atteint jusque-là, la revendication du droit de vote pour les immigrés. Revendication qui constitue, avec la lutte contre le racisme et pour l'égalité des droits, la plate-forme du Collectif pour les droits civiques.

Dans le même temps, de nombreuses associations françaises ou étrangères de solidarité avec les immigrés, comme la FASTI (Fédération des associations de solidarité aux travailleurs immigrés), le MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), le CAIF (Conseil des associations immigrées en France) et la LDH (Ligue des droits de l'homme), ont beaucoup œuvré pour le droit de vote en menant de larges campagnes de sensibilisation et d'information.

A la même période, du côté des partis politiques de gauche, la situation est assez singulière. Favorable à la participation des immigrés aux élections locales, le Parti socialiste, tout comme un certain nombre de ses dirigeants, s'en tient à de rituelles déclarations de principe jamais suivies d'effet ni même de débats sérieux sur la manière de procéder pour faire aboutir une telle revendication. Progressivement, d'ailleurs, face aux attaques de la droite et de l'extrême droite sur le terrain de l'immigration, le Parti socialiste va cesser de faire référence à cet objectif, abandonné sans avoir jamais vraiment été défendu. Le Parti communiste, lui, est resté longtemps silencieux puisqu'il faut attendre juin 1985 pour que le MRAP, dont il est proche, se déclare favorable à la participation des immigrés aux élections locales. La droite, quant à elle, y est résolument hostile et elle n'a eu de cesse de dénoncer les initiatives « politiciennes » de François Mitterrand sur cette question, et de lier de plus en plus étroitement son discours sur l'immigration à un discours où se mêlent lutte contre l'insécurité, contre la drogue et défense des valeurs et de l'identité nationales.

De tout cela, les différentes contributions réunies ici ont cherché à rendre compte afin de mieux saisir l'évolution comme les tenants et les aboutissants de débats souvent passionnés et qui ont fortement contribué aux transformations du paysage politique français de ces dix dernières années.

Les expériences européennes

Hormis le Royaume-Uni qui accorde le droit de vote national et local à tous ses ressortissants du Commonwealth, quelques pays européens comme l'Irlande, les Pays-Bas, le Danemark et, hors Communauté européenne, la Suisse dans deux cantons, la Suède, la Norvège et la Finlande ont déjà donné le droit de vote local à tous les étrangers ayant une présence durable sur leur territoire.

Certains font remarquer qu'outre les obstacles constitutionnels et politiques (une opinion publique présumée défavorable et des immigrants présumés tièdes), la question du droit de vote local des étrangers risque de tomber en désuétude, n'intéressant que les parents, car les « secondes générations » accèdent dans certains pays à la nationalité des pays d'accueil et constituent peu à peu un électorat.

D'autres, enfin, avancent que le droit de vote des non-communautaires risque de favoriser l'ingérence des pays d'origine dans les affaires des pays d'installation. Parmi eux, quelques-uns proposent de favoriser d'autres voies : développement des associations et facilitation de l'accès à la nationalité.

Mais l'analyse des situations européennes permet de faire deux constatations allant à l'encontre de ces arguments :

— il n'y a pas de correspondance entre la libéralisation du droit de vote local et la fermeture de l'accès à la nationalité. Ces deux variables ne jouent pas dans le sens de la compensation ou de la complémentarité l'une par rapport à l'autre et c'est le pays le plus restrictif quant à l'accès à la nationalité qui est l'un des plus réfractaires à la reconnaissance du vote local (l'Allemagne), les Pays-Bas constituant l'exemple inverse :

— dans les pays où elles ont eu lieu, les élections où sont associés les étrangers non communautaires montrent que la durée de l'installation va dans le sens d'une atténuation dans le temps des phénomènes de vote ethnique et d'une dilution des comportements électoraux des étrangers dans celui, plus diversifié, des nationaux. L'intégration politique semble aller

dans le sens d'un vote d'intérêts (plutôt que d'un vote de classe, car la population immigrée se diversifie), même si les comportements fondés sur des identités communautaires ne sont pas absents. De plus, la population immigrée et issue de l'immigration a pris des distances de plus en plus grandes à l'égard des pays d'origine : il est donc faux de considérer que l'on ferait voter ces derniers à la place des immigrants lors de la reconnaissance du droit de vote local.

L'étude de la situation dans certains pays européens met en évidence des situations fort contrastées.

1) Le Royaume-Uni : droit du sol et droit de vote, mais les électeurs ne sont pas toujours des citoyens à part entière. Ce pays n'a pas de définition claire de la nationalité et de la citoyenneté auxquelles seraient attachés des droits et des devoirs. C'est la référence à un territoire qui définit l'appartenance à une hiérarchie de citoyennetés dans ce pays de droit du sol, tempéré aujourd'hui par une référence à la filiation.

Parmi les cinq catégories de citoyenneté établies par le *British Nationality Act* de 1981, seuls les *British Citizens* jouissent de la pleine nationalité britannique avec droit à la résidence, tandis que les citoyens britanniques d'outre-mer n'ont pas le droit automatique à celle-ci. Ces derniers sont soit *British Dependent Territories Citizens*, soit *British Overseas Citizens*, soit *British Subjects*, soit *British Protected Persons* en fonction de leur lieu de naissance ou de celui de leurs aïeux. Mais, à l'exception des *British Protected Persons*, tous les citoyens du Commonwealth ont le droit de vote à toutes les élections en Grande-Bretagne. Une sixième catégorie a été établie en 1987, appelée *British National Overseas*, qui peut être obtenue à Hong Kong, mais sans droit de résidence sur le sol britannique. Si les habitants de cette dernière grande colonie britannique veulent résider au Royaume-Uni lorsque l'administration de Hong Kong passera sous gouvernement chinois en 1997, la création de cette nouvelle catégorie de citoyens d'outre-mer aura pour effet de les en empêcher. Ainsi, le Royaume-Uni est le seul pays qui empêche une partie de ses citoyens d'accéder à son territoire. Quant aux étran-

gers non originaires du Commonwealth, ils ont une carte de résident consolidée après quatre ans de séjour, mais pas de droit de vote. Pour la Communauté européenne, la définition d'un *British National* inclut les citoyens britanniques, quelque 30 000 ressortissants des 3,3 millions de *Dependent Territories Citizens* et une poignée de *British Subjects* définis en 1981.

Même les Irlandais de la république qui quittèrent le Commonwealth en 1947 ont conservé le droit de vote et l'éligibilité. Ces droits, de même que ceux des immigrés « coloniaux », n'ont jamais été remis en question. On compte ainsi des élus locaux parmi les ressortissants du Commonwealth et, épisodiquement, des parlementaires aux Communes. Une machine électorale s'est mise en place, sur le mode des solidarités communautaires, bien que l'on ne puisse pas véritablement parler de vote ethnique, car le taux de participation électorale et le vote conservateur augmentent avec la durée de séjour et l'amélioration de la situation des intéressés. Certes, la participation institutionnelle des *Blacks* (non européens) à la politique reste faible et l'ethnicité est une catégorie de négociation souterraine, mais tous les partis ont des *Blacks*.

2) L'Allemagne : non au droit de vote comme à la nationalité. C'est le pays européen où l'immigration, dominée par les Turcs, est numériquement la plus importante. Ne se reconnaissant pas officiellement comme un pays d'immigration et pionnier de la politique de retour, l'Allemagne fédérale a ainsi fait peu de place à l'intégration politique des étrangers. De plus, la participation politique des « secondes générations » ne peut être comparée à la situation française, du fait du droit allemand de la nationalité.

En effet, si l'Allemagne n'a pas de définition véritable de la citoyenneté, l'une de ses particularités réside dans son droit de la nationalité, fondé sur le droit du sang. La nationalité est définie par l'appartenance au peuple allemand en fonction non pas d'un territoire fixé, mais de l'histoire d'un peuple. En vertu de l'article 116 de la Loi fondamentale qui

reprend les dispositions de la loi de 1913, une personne sollicitant la nationalité allemande doit prouver soit sa parenté allemande, soit un attachement volontaire à la culture, la langue et l'histoire allemandes. Puisque la naturalisation est considérée comme exceptionnelle, les apports sont essentiellement le fait soit d'Allemands de l'Est (*Übersiedler*), soit d'Allemands provenant d'autres pays venus à la faveur de l'ouverture des frontières des pays de l'Est (*Aussiedler*). Mais l'Allemagne débat aujourd'hui de l'introduction de la notion de droit du sol dans son code de la nationalité.

Cependant, l'attitude à l'égard du droit de vote des étrangers résidents demeure très restrictive, à en juger par l'avis défavorable donné en 1990 par la Cour suprême de Karlsruhe aux initiatives de quelques *Länder*.

Des experts se sont interrogés sur la définition de la notion de « peuple » mentionnée dans l'article 20 par. 2 de la Loi fondamentale, pour savoir si elle interdisait ou non les droits politiques aux étrangers. Depuis 1979, le droit de vote des étrangers a été soutenu sur la scène politique par les Verts et par le Parti socialiste (en 1979, le social-démocrate Heinz Kühn recommanda, dans un mémorandum sur l'intégration des étrangers, le droit de vote et l'éligibilité sans que l'on se référât à la nationalité). Dans certains *Länder*, le principe de droit de vote local des étrangers avait été accepté avant que la Cour suprême de Karlsruhe ne vienne y donner une réponse négative (Hambourg, Schleswig-Holstein, Brême, Nord-Rhin-Wesphalie, Berlin). Mais dans certains *Länder*, les étrangers, moyennant des conditions de résidence, sont électeurs et éligibles aux assemblées de quartier (Hambourg).

L'Allemagne fédérale a aussi été le pays des « parlements d'étrangers », sortes de conseils consultatifs locaux créés dès 1971, mais souvent dissous dès 1975.

3) Les Pays-Bas : droit du sol et droit de vote. Pendant longtemps, les Pays-Bas ne se sont pas considérés comme un pays d'immigration. Ce pays de double droit du sol mène par ailleurs une politique assez libérale de naturalisation : est

néerlandais de naissance celui qui est né aux Pays-Bas d'un parent y habitant au moment de la naissance et né lui-même d'une mère habitant aux Pays-Bas au moment de la naissance de celui-ci. Les enfants majeurs peuvent aussi obtenir la nationalité par déclaration avant l'âge de 25 ans à la condition d'être nés aux Pays-Bas et d'y avoir vécu sans interruption depuis leur naissance. Les autres peuvent obtenir la naturalisation sous des conditions d'établissement aux Pays-Bas et d'intégration à la société néerlandaise. Les ressortissants du Surinam (le groupe ethnique le plus nombreux) possèdent en majorité la nationalité néerlandaise.

Ce pays a aussi révisé sa Constitution pour accorder le droit de vote aux résidents étrangers. A partir de 1975, instruit par l'exemple suédois, le gouvernement néerlandais a commencé à accepter l'idée que la nationalité et le suffrage étaient dissociables. En dépit de la faible mobilisation des étrangers pour cette cause, un projet de révision de la Constitution fut déposé. Le 17 février 1983, la Constitution révisée est promulguée et le droit de vote local (mais non provincial) et l'éligibilité sont adoptés à l'unanimité par le Parlement en 1985. Ainsi, les étrangers ont pu voter pour la première fois aux élections communales de 1986 à la condition d'être résidents depuis cinq ans. Une telle décision a été précédée, dès les années soixante-dix, de la formation de « parlements d'étrangers » dans quelques villes (ainsi, à Utrecht, le *Migrantenraad*), à l'image de l'exemple belge des conseils consultatifs communaux d'immigrés.

Les résultats des élections locales font apparaître une participation électorale des étrangers plus faible que celle des nationaux, avec des orientations de vote qui tendent à se diversifier selon la durée du séjour et la position socioprofessionnelle. Plus l'intégration progresse, moins les comportements politiques s'apparentent à un vote ethnique, bien que le renforcement de l'influence politique des minorités ethniques ait été, de longue date, l'une des options prises par le gouvernement pour favoriser leur intégration.

4) Le Danemark : droit de vote local. Il s'agit du premier pays nordique à avoir suivi l'exemple suédois. Dès 1977, le

Danemark accordait en effet le droit de vote local aux immigrants originaires de Finlande, d'Islande, de Norvège et de Suède. En 1980, le gouvernement, décidé à étendre ce droit à d'autres étrangers, dépose un projet de loi au Parlement, soutenu par les socialistes et les sociaux-libéraux. Depuis 1981, tous les étrangers résidant au Danemark depuis au moins trois ans sont devenus électeurs et éligibles, mais les municipalités ne comptent encore que quelques élus parmi eux.

5) Hors de l'Europe communautaire : le droit de vote local en Suède, en Norvège, en Irlande et dans deux cantons suisses.

La Suède fait figure de pays pionnier en matière de reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales. Depuis 1975, le Parlement suédois a accordé à tous les étrangers ayant au moins trois ans de résidence dans le pays le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales, régionales et religieuses. Cette réforme, d'initiative sociale-démocrate, est entrée dans les faits lors des élections de 1976. A cette date, seul le Parti communiste suédois était favorable à l'idée d'étendre ce droit aux élections nationales, ce qui nécessitait une modification de la Constitution. Lors du retour des sociaux-démocrates au pouvoir en 1982, une proposition fut faite dans ce sens, mais fut ensuite retirée par le gouvernement, malgré l'existence d'une majorité absolue en faveur de ce droit, faute d'un consensus, cher à la tradition suédoise, au sein de chaque parti pour une question constitutionnelle et face à la menace des non-socialistes de provoquer un référendum sur ce point.

Si la plupart des électeurs étrangers se sont prononcés pour le Parti social-démocrate depuis 1976, leur participation au vote est inférieure à celle des nationaux et le vote conservateur caractérise, comme au Royaume-Uni, ceux qui ont une plus longue durée de séjour et ont connu une amélioration de leur situation socio-économique.

En Norvège, en décembre 1978, les immigrants nordiques obtinrent le droit de vote par un amendement à la Consti-

tution et participèrent pour la première fois aux élections locales en 1979. En 1980, un projet de loi à l'initiative de l'aile gauche du Parti socialiste proposait d'étendre ce droit à tous les étrangers, ce qui fut acquis en 1982 pour les résidents installés depuis au moins trois ans.

La Finlande a donné le droit de vote aux citoyens nordiques en 1981.

L'Irlande, depuis 1963, accorde à toute personne, sans considération de nationalité, le droit de participer aux élections locales. En 1984, le gouvernement irlandais a accordé aux citoyens britanniques résidant en Irlande le droit de vote et l'éligibilité à toutes les élections, ce que certains considèrent comme un moyen d'assurer les droits politiques aux citoyens irlandais en Grande-Bretagne.

En Suisse, suite à la libération de Neuchâtel à l'égard du roi de Prusse en 1848, le canton de cette ville a donné aux étrangers le droit de vote aux élections communales : les habitants, quelle que fût leur nationalité, devaient être consultés dès qu'une décision avait pour objet une taxe les concernant. Quiconque paie l'impôt local participe aux élections locales. Ce droit, supprimé entre 1861 et 1874, n'a pas été contesté depuis. Il est aujourd'hui ouvert aussi à toute personne disposant d'un permis de résidence de dix ans en Suisse et d'une année au moins de résidence dans la commune, dans le canton du Jura où les résidents ont le droit de vote depuis 1979. Aucun des 23 autres cantons n'a accordé un tel droit à ses immigrés, bien que la Constitution suisse confie la réglementation du droit de vote local aux lois cantonales. Même si la question a été soulevée dans d'autres cantons (Aargau, Berne, Genève, Saint-Gall, Soleure, Vaud et Zurich) et malgré la pression des associations italiennes, il n'y a pas de réel débat sur l'extension du droit de vote des étrangers. Pourtant, ces derniers usent peu de leur droit et n'inquiètent pas les partis, persuadés que le vote étranger ne modifie guère le jeu politique.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 13585
3 DIC. 1993

BIBLIOTECA

5
CONTRIBUTI
DI
ENRICO PUGLIESE

IMED - Istituto per il Mediterraneo
Casa delle Culture

"A che punto è la notte"

Quali politiche per l'accoglienza e l'integrazione perchè il buio del razzismo e della xenofobia non avvolga l'Europa

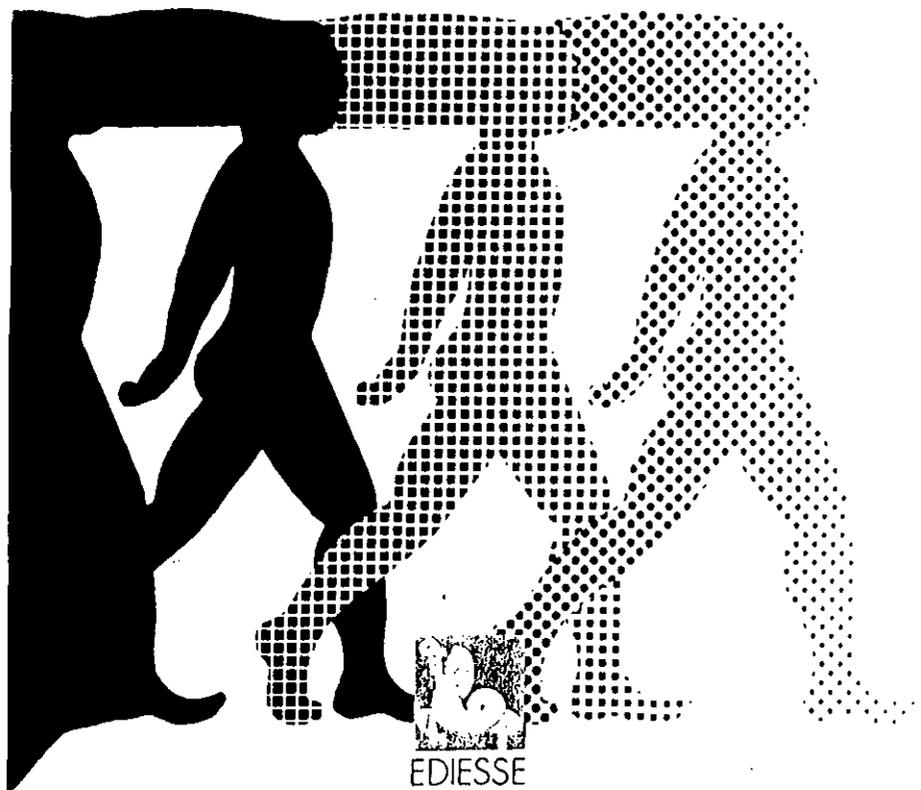
Forum sull'immigrazione
3-4 Marzo 1994
Residence Ripetta - Roma

Bertinotti, Campioni, Ciafaloni, Faso, Favaro, Faye,
Gallini, Jervis, Marta, Pugliese, Rossi-Doria, Trentin

RAZZISTI E SOLIDALI

L'immigrazione e le radici sociali dell'intolleranza

a cura di Enrico Pugliese



Razzismo, antirazzismo e conoscenza

di Enrico Pugliese •

L'orientamento delle istituzioni, dei mezzi di comunicazione di massa e della stessa opinione pubblica nei confronti degli immigrati dà sempre maggiori segni di chiusura e intolleranza. La cosa risulta tanto più grave se si considerano l'apertura e la disponibilità mostrate in passato. Anche all'interno del sindacato, e della stessa Cgil, questo fenomeno è ormai osservabile. Ciò non tanto nelle esplicite linee politiche dell'organizzazione, quanto negli atteggiamenti dei quadri e dei militanti.

Una nuova inversione di tendenza, una svolta in direzione di una più concreta solidarietà, è possibile solo nella misura in cui ci si attrezza ad affrontare con competenza la questione. Si tratta non solo più di conoscere la situazione reale e concreta degli immigrati nei diversi contesti lavorativi (conoscenza che è già di per sé attualmente insufficiente), ma anche di conoscere un po' meglio i loro modelli migratori e le loro diverse culture, e di capire infine il modo in cui agli immigrati si stanno rapportando la società italiana e lo stesso sindacato. Si tratta infine di comprendere cosa sta succedendo nella società italiana e in che misura le attuali tendenze sono espressione di una più generale crisi di solidarietà che si esprime a livello europeo. Per far questo è necessario un preciso percorso culturale coerente con l'impegno politico pro-immigrati.

È partendo da premesse del genere che è stato deciso di organizzare il seminario sul razzismo. Ad esso danno il loro contributo studiosi di diversa formazione scientifica allo scopo di analizza-

• Università di Napoli Federico II

re i vari aspetti e le varie dimensioni del problema. L'obiettivo non è quello di fare un ennesimo seminario multidisciplinare, ma è un po' più ambizioso. Vorremmo affrontare i principali e più scottanti problemi attuali uscendo dal buon senso e dal pregiudizio. E intendiamo rivolgerci ai quadri e ai militanti sindacali in primo luogo.

D'altro canto, proprio nel mondo del lavoro di recente sono accaduti fatti gravi e preoccupanti che hanno visto anche conflitti tra gli immigrati: penso ai fatti di Villa Literno. Ma già qualche anno addietro gli episodi avvenuti in Puglia con le tensioni (condite da aggressioni) tra braccianti locali e immigrati hanno portato alla peculiare scoperta che «i braccianti pugliesi erano razzisti», quando invece si potevano già in partenza prevedere i termini di quel conflitto materiale. Per converso, però, c'è ormai nella società italiana una tendenza a ridimensionare la portata di aggressioni e atteggiamenti negativi nei confronti degli immigrati riportandoli tutti al conflitto materiale, al conflitto di interessi. Ciò è a sua volta pericoloso nella misura in cui porta a una sottovalutazione degli atteggiamenti e degli orientamenti effettivamente xenofobi esistenti nel nostro paese. Essi tra l'altro non sono solo presenti a livello popolare, ma qualche eco la si sta cominciando a sentire anche nella letteratura «colta». Tutto ciò senza considerare gli effetti veramente devastanti che, generalmente in tutta buona fede, i *media* producono generando una immagine degli immigrati sempre esagerata e sempre a tinte cariche (il che ne sottolinea la distanza da «noi», dalla normalità).

È per questo che un lavoro di chiarimento è molto importante. È necessario innanzitutto svolgere una funzione di informazione e di educazione, partendo da alcuni punti fermi e acclarati. Inoltre è necessario anche correggere alcune distorsioni del dibattito finora avutosi in Italia. Con rare eccezioni, esso è stato caratterizzato da una «tendenza all'iperbole». I casi limite hanno rappresentato il centro dei dibattiti sulla cultura e sull'integrazione degli immigrati, mentre poco si parla della loro quotidianità e delle loro difficoltà a livello culturale e materiale. Ciò si registra nella grande stampa e nella saggistica sull'argomento. Ma ciò è vero anche nella discussione quotidiana. Raramente le discussioni e le prese di posizione nei confronti degli immigrati sono basate su dati di fatto.

E questo ha delle implicazioni negative anche in termini di solidarietà nei confronti degli immigrati. Perciò alla base dell'iniziativa sta la convinzione che quanto più alta è l'effettiva solidarietà nei confronti degli immigrati (e quanto più deciso è il sindacato nel mobilitarsi per i diritti anche degli immigrati), tanto meno favorevoli sono le condizioni perché alligni il razzismo. Per converso, quanto minori sono i pregiudizi nei confronti degli immigrati, tanto più elevata è la capacità di praticare la linea della solidarietà e della estensione dei diritti.

Equivoci, stereotipi e l'importanza della conoscenza

Il dibattito su tali questioni in Italia è ancora molto povero e poco informato. Concetti quali razza ed etnia, da un lato, etnocentrismo, xenofobia e razzismo dall'altro e infine integrazione, assimilazione e inserimento vengono usati sempre disinvoltamente (e a volte come sinonimi) senza alcun riferimento al grande dibattito internazionale in materia che in generale non ha nulla di astratto, ma che è riferito alla situazione di oggi e alla nuova fase caratterizzata da crescenti e più complessi movimenti migratori.

Se sull'opposizione al razzismo tutti sono concordi, profondamente diversa, e spesso ingenua, è la sua interpretazione e in particolare l'analisi dei motivi che ne stanno alla base. Pensiamo ancora alla questione dell'integrazione degli immigrati. Tranne che da coloro i quali assumono un esplicito orientamento xenofobo, vasto è l'accordo sull'opportunità che essi (o almeno una parte di essi: quelli da non ricacciare indietro subito) abbiano l'opportunità di un integrarsi. Ma cosa si ha in mente con questo concetto? Come lo si intende rispetto alle problematiche dell'assimilazione? Come si valutano (e in che modo si ritengono utili per la situazione nel nostro paese) le diverse scelte compiute al riguardo dai paesi di tradizionale immigrazione?

Una questione particolarmente interessante e ricca di equivoci riguarda la cosiddetta «società multiculturale». Questo tema è oggetto di un intenso dibattito, che vede almeno tre parti in contrapposizione tra di loro. Quelli che la auspicano, quelli che ritengono che vada contrastata (mentre al contrario vadano con forza salvaguardati i principi e i valori propri della moderna società oc-

cidentale, figlia dell'Illuminismo), e infine coloro i quali pensano che il porre l'accento sulle diversità e sulle specificità culturali degli immigrati, anziché sulle differenti condizioni sociali e materiali, porti a uno spostamento dell'accento dalla questione dell'ingiustizia a quello delle diversità.

L'ondeggiamento tra il rifiuto preventivo basato sulla non-conoscenza delle altre culture e l'idealizzazione astratta basata sulla stessa condizione di ignoranza hanno caratterizzato spesso il dibattito sull'immigrazione e sulle culture «altre», anche se c'è da dire che attualmente la bilancia pende nettamente dal lato del rifiuto. In ogni caso, la smitizzazione e la presentazione nelle sue effettive caratteristiche della realtà sociale e culturale delle diverse componenti dell'immigrazione è essenziale. L'assunto di base del mio discorso è che quanto maggiore è la conoscenza tanto più fondati sono i punti di vista, e comunque tanto meno ovvie sono le generalizzazioni basate su stereotipi.

È opportuno dire infatti anche che l'intero progetto nasce all'origine da una preoccupazione emersa nell'ascoltare discorsi condotti all'interno del sindacato. Un'immagine distorta della realtà sociale, lavorativa e insediativa degli immigrati è spesso alla base di convincimenti e atteggiamenti generali nella società che rimbalzano anche dentro il sindacato. Si tratta di stereotipi etnici a volte innocui, a volte molto pesanti. Essi riguardano i *presunti* modi di pensare, i *frequentemente presunti* atteggiamenti e valori, finanche le *presunte* attitudini lavorative degli immigrati.

È ovvio che c'è un certo che di individuale nella più o meno forte tendenza ad aderire a stereotipi o a costruzioni immaginarie della realtà sociale. In parole povere esiste sempre chi, per preconcetto, non vuol vedere e non vuol capire e — nel caso specifico dell'immigrazione — non sarà disponibile a capire l'articolazione del fenomeno. Insomma non gli interesserà molto conoscere e preferirà aderire alla sua preconcetta visione. Per altri invece — e ce ne sono tanti proprio nel sindacato — l'informazione e la conoscenza dei fatti potrà contribuire all'uscita dallo stereotipo, dalla generalizzazione ingiustificata.

Questo sembra a me un punto davvero centrale, che può essere meglio chiarito attraverso qualche esempio. La lettura che la gente solitamente dà dell'immigrazione, delle comunità prevalenti nel nostro paese, del lavoro che fanno, di come vivono, è in gene-

re basata su di una presunta uniformità del fenomeno. Si tende ad assumere alcune caratteristiche — magari effettivamente presenti in alcuni gruppi — e a generalizzarle a tutti. Spesso si ritiene che gli immigrati corrispondano nella stragrande maggioranza al tipo di immigrato che si incontra più frequentemente, o dalla cui presenza si è più frequentemente impressionati. Si è creata perciò in passato l'identità immigrato «vù cumprà» (venditore ambulante) che per qualche anno è stato una specie di sinonimo di extracomunitario. E spesso ora, peggio, si fa l'identità immigrato-lavavetri e si generalizzano a tutta l'immigrazione le caratteristiche di questi ultimi. E ancora, ma di questo parleremo più in avanti, si assume che l'immigrato sia islamico e — dimenticando la complessità della composizione etnica, religiosa e nazionale degli immigrati — gli si attribuiscono caratteristiche e comportamenti che non hanno neanche gli immigrati islamici, ma solo una loro minoranza.

Insomma c'è una tendenza a ridurre ad omogeneità (e spesso ad attribuirle caratteristiche omogeneamente negative) una realtà molto complessa e variegata. E questa reazione esprime senza dubbio una chiusura nei confronti dell'immigrazione. Per converso, a mio avviso, un lavoro di chiarimento e di critica di questi stereotipi e di queste generalizzazioni — insomma un arricchimento delle conoscenze — può portare anche a una modifica degli atteggiamenti.

Non è il caso, in questa sede, di entrare nel merito della struttura e della complessità sociale e culturale dell'immigrazione italiana, se non per chiarirne in termini estremamente generali alcune caratteristiche attuali. Mi limiterò a indicare dei punti ormai fermi e assodati, che è bene tenere in mente al fine di evitare equivoci o generalizzazioni indebite. Perciò le considerazioni sulle tematiche dell'immigrazione saranno brevi, anche perché un quadro di fondo più ricco sarà fornito dal saggio di Francesco Ciafaloni (e in parte dall'appendice).

Immigrazione e politiche migratorie in Italia: le radici della sindrome da assedio

L'immigrazione nel nostro paese è un fenomeno di dimensioni relativamente modeste, almeno in confronto a quanto si registra

in altri paesi. Tuttavia va notato che il numero di nazionalità presenti — così come quello delle etnie — è estremamente vasto, e comunque superiore a quello che aveva riguardato la grande immigrazione intraeuropea degli anni cinquanta e sessanta. Essa si inserisce in un quadro particolare dello sviluppo economico che offre poche opportunità di occupazioni stabili e comunque caratterizzato da una elevata segmentazione del mercato del lavoro.

L'area occupazionale nella quale troviamo gli immigrati è estremamente larga, però con una netta prevalenza delle occupazioni della fascia secondaria del mercato del lavoro (caratterizzate in genere da precarietà, scarso prestigio sociale, pesantezza delle condizioni di lavoro e in generale scarsa difesa sindacale effettiva). Una specificazione di rilievo riguarda l'immigrazione più visibile che presenta più netti tratti di marginalità. Si tratta dei venditori di mercanzie varie oltre che dei fornitori di servizi «pleonastici» (aiutanti ai self-service, pulisci-vetri ai semafori ecc.). Il rapporto marginalità-visibilità, che è molto alto, finisce per dare l'impressione che la stragrande maggioranza degli immigrati vivano in queste condizioni (magari per scelta o responsabilità soggettiva). E ciò è molto importante al fine di localizzare la nostra analisi nel quadro dell'immigrazione attuale nel nostro paese e soprattutto per comprendere una certa crescente aggressività e intolleranza nei loro confronti.

Come si è già detto, l'orientamento della gente nei confronti degli immigrati è drasticamente peggiorato nell'ultimo periodo, si può dire negli ultimi due anni. Per la precisione si può dire che si è verificata la concomitanza di una maggior chiusura delle istituzioni nei confronti degli immigrati e al contempo un peggioramento dell'orientamento dell'opinione pubblica. In tutto ciò i mezzi di comunicazione di massa hanno giocato un ruolo di tutto rilievo. Il risultato è una «sindrome da assedio» che è tanto più grave e tanto più pericolosa quanto più — appunto — ingiustificata.

E anche su questo è necessario portare avanti qualche punto di chiarimento. L'Italia ha introdotto una serie di elementi progressivi di chiusura sia dal punto di vista della legislazione che dal punto di vista dell'attuazione pratica della politica migratoria. Per quanto non sia difficile entrare all'interno dei confini dello Stato, in realtà le maglie del controllo si sono ristrette. Sia dal punto di

vista giuridico sia dal punto di vista pratico, l'Italia ormai si è allineata con gli altri paesi europei, anzi ormai sta cominciando ad avere norme e pratiche più restrittive che in paesi di antica immigrazione. Ciò comunque non è entrato assolutamente nella convinzione comune. Per effetto dello scarto temporale che si verifica solitamente in questi casi, la presa di coscienza della maggior chiusura del nostro paese è ancora molto limitata.

Nel dire che in Italia ora si sta vivendo una specie di «sindrome» da assedio voglio sottolineare l'esistenza di una paura diffusa, e a mio avviso ingiustificata, che persone provenienti dal terzo mondo o dai paesi dell'est stiano premendo sulle nostre frontiere per poter entrare nel nostro paese. Con ciò intendo dire che c'è una effettiva pressione da parte di potenziali immigrati sul nostro, come su altri paesi, ma essa non mi pare in alcun modo giustificare la diffusa ossessione per una potenziale invasione di stranieri in fuga dalle disperate condizioni del terzo mondo. Insomma non ci troviamo in una condizione di assedio, bensì osserviamo una sindrome da assedio.

Come sociologi ed economisti dobbiamo valutare e spiegarci l'esistenza o meno dell'«assedio», ma soprattutto dobbiamo spiegarci i motivi di questo colossale effetto di spinta dai paesi del terzo mondo. Tuttavia, come sociologi, psicologi, antropologi e in genere studiosi di questa società dobbiamo spiegarci il perché della «sindrome»: dobbiamo cercare di spiegarci cosa ci succede intorno e perché la gente ha questo tipo di reazione.

A me pare che si confonda un dato certo e incontrovertibile — vale a dire l'aumento dei fattori spinta dai paesi del terzo mondo (pensiamo solo ai differenziali di reddito) — con un dato tutt'altro che evidente, cioè una pressione immediata alle frontiere di questa gente. In alcuni casi vicini la pressione alle frontiere c'è già — e la politica migratoria scelta non sembra essere di grande apertura —, in altri casi questa pressione non c'è affatto. Si può fare un esempio specifico. Si pensi al caso dell'Eritrea: all'epoca di massima presenza di eritrei all'interno del nostro paese — e non bisognerebbe dimenticare che gli immigrati a volte diminuiscono pure — quando in Italia c'erano dieci o quindicimila immigrati da quella nazione, ce ne erano cinquanta volte tanti in un altro paese del terzo mondo, il Sudan. Insomma non sempre i fattori di spinta riescono a muovere la gente fino alle cittadelle occi-

dentali e, comunque, non sempre poi verso la nostra. Ma allora perché si è sviluppata questa «sindrome»?

Io credo che all'origine di essa vadano considerati il ruolo e l'orientamento di tre attori (oltre che naturalmente degli immigrati). In primo luogo le istituzioni e le prese di posizione dei rappresentanti delle istituzioni stesse, in secondo luogo la gente, l'opinione pubblica, in terzo luogo i mezzi di comunicazione di massa. I messaggi delle istituzioni nell'ultimo anno sono stati di segno univoco e certamente diverso da quelli degli anni precedenti. Se in passato la preoccupazione principale nei messaggi riguardava l'accoglienza e la qualità dell'accoglienza (e solo in seconda istanza la regolarizzazione o la programmazione del flusso), ora invece il grande tema sembra essere quello del controllo. Il controllo si giustifica appunto con questa ossessione per l'invasione.

In questo quadro il ruolo dei mezzi di comunicazione di massa è stato attivissimo e tutt'altro che neutrale. Esso ha mostrato una tendenza non insignificante all'exasperazione della realtà dei fatti, una ricerca del dato eclatante, una voglia di impressionare. E ciò ha sicuramente avuto i suoi effetti sull'opinione pubblica. È interessante notare come alcuni testi sull'argomento (anche quando poi il contenuto è diverso) spesso presentano il termine assedio o invasione nel loro titolo.

Di recente la società italiana è stata definita come una società caratterizzata da ordinario razzismo (Balbo e Manconi, 1992), con ciò significando un peggioramento della situazione rispetto a qualche anno addietro, quando si potevano essenzialmente registrare dei segni preoccupanti, ma non generalizzati di razzismo. Questo dato è sicuramente innegabile. Perciò, prima di entrare nel merito di considerazioni più generali sulla questione del razzismo, è bene continuare con qualche commento sulla società italiana e sul modo in cui essa sta affrontando la questione.

La sindrome da assedio esprime anche un'ansia diffusa. E in queste situazioni è facile vedere minacce anche dove non c'è assolutamente motivo. E ciò apre un capitolo di rilievo rispetto ai motivi che stanno alla base di questa ansia diffusa, o di questa intolleranza, o di questa tendenza al razzismo.

In una relazione a un convegno dello scorso anno il politologo inglese John Dunn così si esprimeva rispetto ai motivi e agli aspetti del razzismo oggi: «Il giudizio su chi temere o di chi fidarsi

... in queste circostanze è espresso dagli interessati in un clima di miseria, di rabbia, di paura. Come insieme di convinzioni teoriche articolate il razzismo oggi è semplicemente assurdo. Ma come rilevatore delle origini dei giudizi pratici nelle società occidentali attuali il razzismo è lungi dall'essere assurdo» (Dunn, 1992).

Sulla proposizione relativa all'assurdità logica del razzismo l'accordo non può che essere ovvio. Sui motivi invece dei giudizi pratici sulla società la cosa è più complessa. Ciò che Dunn intende è che è molto difficile spiegare che non bisogna essere razzisti a chi vive in un «clima di rabbia, miseria, paura». Se sia già proprio questa la situazione italiana è difficile dire, si spera ancora no. D'altra parte non si può non ricordare il contesto britannico e il processo di progressiva marginalizzazione di determinati strati sociali caratterizzati da difficoltà crescenti anche sul mercato del lavoro. La considerazione di Dunn è importante nella misura in cui si sottolinea che la rabbia e la paura rendono sempre più difficile la possibilità di far accettare discorsi di apertura e tolleranza.

Quando la situazione degrada al punto che dominano rabbia e paura non si tratta di opporre alla gente, che ha già sviluppato orientamenti xenofobi e intolleranti, spiegazioni relative all'assurdità dei loro convincimenti. È invece importante agire sulle condizioni che determinano questo degrado.

Più in generale, nello spiegarsi il perché la gente ha atteggiamenti aggressivi, intolleranti, xenofobi, razzisti, non si può prescindere dallo specifico contesto economico e politico e dalle situazioni e dai fatti che stanno alla base della paura. Tra l'altro è importante cercare di valutare quanto conti l'esistenza di effettive situazioni di conflitto e concorrenza nel determinare questi atteggiamenti.

Le esplosioni esplicite di razzismo

Viviamo in un momento segnato da orribili episodi di razzismo e di intolleranza. Non si tratta di denunciarli, ma di comprenderne appunto le connotazioni e i motivi. Sia che si tratti dei fatti di Rostock del 1992, dove la gente ha solidarizzato con gli aggressori degli immigrati anziché con le vittime dell'aggressione, sia che — più modestamente — si tratti di violenza *naziskin* nostrana, la considerazione di Dunn mi sembra per alcuni versi corretta. Una

profonda crisi sociale e culturale dà origine a quel tipo di aggressioni: i protagonisti sono settori particolari della società, giovani frustrati che esprimono in forme di violenta aggressività la loro frustrazione.

Ma paradossalmente c'è un rischio di giustificazionismo. Allo stesso modo che non tutto può spiegarsi in termini di conflitto materiale, è pericoloso riferire tutto alla condizione psicologica della gente. La spiegazione di questi episodi non può essere limitata al solo livello della dinamica psicologica: frustrazione/aggressività. C'è da capire il contesto e gli aspetti sociali che incidono sulla condizione dei giovani protagonisti determinando frustrazione. E ancora non si può prescindere dai dati culturali dominanti nella società e dallo stesso ruolo delle organizzazioni che creano orientamenti politici.

Non si tratta qui di far quadrare il cerchio. Ma all'origine di questo dibattito c'è la convinzione che lo sforzo collettivo di sociologi, antropologi e psicologi sia necessario per comprendere i diversi livelli ai quali si esprimono i fenomeni che in ultima analisi hanno come risultato il razzismo.

Nella sola Germania di Kohl, gli episodi avvengono nella ex Rdt dove le condizioni sono più difficili, dove lo stato di inferiorità di questi giovani rispetto al loro gruppo di pari è vissuto immediatamente. È bene ricordare che non è la Germania della progressiva legislazione in materia di immigrazione e di asilo politico che produce questi episodi, ma la Germania della riunificazione a tappe forzate con la distruzione dell'economia dei Länder dell'est, con l'imposizione di modelli di consumo e di vita non immediatamente realizzabili: la Germania dell'imposizione veloce dei criteri di funzionamento del paradiso capitalista senza una pari garanzia di poter godere dei frutti del paradiso stesso.

Mi sembra importante ribadire questo per evitare che si finisca nell'equivoco relativo alla soglia di tolleranza della presenza di immigrati. Un'interpretazione corrente delle radici sociali ed economiche delle esplosioni di razzismo in Germania si è basata sul fatto che la Germania, contrariamente agli altri paesi europei, avrebbe accolto un numero eccessivo di rifugiati. Che ci fosse malanimo nei confronti degli *Asylanten* anche da parte di settori più arretrati della popolazione pure nell'ovest, cioè in quella parte della Germania che in fondo ha esercitato questa apertura, è no-

to. Ma si trattava di poca cosa. Finché il contesto sociale era quello di *welfare capitalism* in espansione, non c'erano problemi. Lunghi anni di immigrazione in Germania sono passati senza che ci fossero segni premonitori di quel che vediamo oggi. Non che tutti fossero gentili con gli immigrati: Guenther Walraff ha raccontato cosa significa essere turco nella progressista Germania dell'ovest. Ma le condizioni materiali e istituzionali di allora non permettevano le esplosioni di intolleranza, forse non creavano intolleranza.

Spiegarsi il razzismo in termini di «valori soglia» della presenza degli immigrati, come l'acqua che deborda oltre un certo livello, è assolutamente meccanicistico. A seconda delle caratteristiche del contesto sociale nel quale arrivano — e a seconda delle condizioni nelle quali arrivano — persone straniere o appartenenti ad altre culture, etnie ecc. possono essere accettate e accolte in numero più o meno grande. In alcune circostanze bastano pochi stranieri (appunto quanti un ostello per profughi ne contiene) perché una situazione esploda. In altri la percentuale di stranieri può essere altissima senza che succeda niente (tranne forse il fatto che il quartiere diventa più simpatico): per restare in Germania si pensi al caso di Kreuzberg a Berlino negli anni ottanta.

Vorrei sottolineare che questa non è digressione sulla Germania, bensì un esempio volto a contrastare teorie e convincimenti che in ultima analisi portano alla sindrome da assedio. Ma vorrei spingere più avanti questo discorso introducendo delle specificazioni. Assodato che non è la quantità numerica che determina l'ipotetica soglia di tolleranza, si potrebbe dire che essa è determinata dalle caratteristiche degli immigrati. In altri termini, immigrati poco disposti all'integrazione o all'assimilazione (i termini, lontanissimi nei loro significati, sono spesso usati come sinonimi) rischiano di determinare effetti di resistenza da parte della popolazione locale per la loro diversità.

Le radici delle difficoltà andrebbero dunque cercate non nella intolleranza della popolazione locale ma nella indisponibilità degli immigrati. E qui però non sto parlando più tanto della gente quanto di coloro i quali discettano di razzismo, di integrazione e di società multiculturale.

È molto importante cercare di capire ciò che la gente ha in mente quando si parla di razzismo. Insomma è importante capire

di che razzismo stiamo parlando e che tipo di costrutto logico o illogico la gente ha in mente quando esprime proposizioni di tipo razzista. Da questo punto di vista ci troviamo sicuramente di fronte a espressioni molto sofisticate e all'apparenza molto meno assurde di quelle che ci si potrebbe aspettare.

Questa tematica è stata largamente articolata in Francia, partendo da Fanon, in diverso modo da Pierre Taguieff (1989) e da Etienne Balibar (1991). Si tratta della tematica del razzismo differenzialista o del neo-razzismo secondo le definizioni di questi autori. Di ciò ci occuperemo nel paragrafo che segue.

Il razzismo differenzialista e il razzismo «colto»

Anche su questo c'è da partire da un'amara considerazione relativa alla situazione italiana attuale. Così come altri, avevo notato qualche tempo addietro che le proposizioni di contenuto razzista nel nostro paese molto spesso venivano anticipate da premesse che tendevano a sottolineare la non adesione a principi o a credenze razziste: il «premessso che non sono razzista», come recita il titolo di un libretto dell'Arca (Franchini e Guidi, 1991). Avevo interpretato queste considerazioni come prodotto di un dato positivo della nostra società e della nostra cultura, che mi era parso opportuno definire come non «accettabilità sociale del razzismo». A determinare questo orientamento aveva contribuito secondo me non tanto (anzi, forse, per nulla) l'esperienza collettiva dell'emigrazione e il fatto di essere stati in passato oggetto della discriminazione e dell'intolleranza in quanto stranieri e immigrati, quanto una qualche forma di educazione nostrana, forse cattolica, forse social-comunista, alla solidarietà.

Sono tuttora convinto che qualcosa del genere c'è stato. E che, per lo meno a livello di opinione pubblica colta, la non accettabilità sociale del razzismo era evidente. Su un altro versante non si può negare che delle forme di solidarietà popolare in qualche modo si esprimono in alcune delle aree meno sviluppate del paese nelle quali non si registrano a tutt'oggi particolari fenomeni di intolleranza. Ma su questo confesso che bisognerebbe documentarsi, indagare, studiare e capire sulla base di dati di fatto.

In ogni caso devo dire che un ruolo positivo era stato giocato anche dalle istituzioni. Non tanto per gli interventi a vantaggio

degli immigrati, quanto per un continuo invito — magari parolaio e non seguito da iniziative serie — alla solidarietà. La situazione a mio avviso è peggiorata, a causa dell'ossessione per l'assedio, e l'immagine degli immigrati è sempre meno positiva. Ma forse un retaggio di quell'orientamento iniziale, che va certamente valorizzato, rimane.

Ma già negli anni scorsi — e a maggior ragione ora — quella tolleranza, quella apertura e quella disponibilità mostravano segni contraddittori e qualche elemento pericoloso che si è espresso con maggior chiarezza in seguito. L'intolleranza, il razzismo, in realtà nel nostro paese aveva — e prevalentemente ha — un carattere nuovo, il carattere appunto del razzismo differenzialista. È perciò che a buona ragione Etienne Balibar parla di *nuovo razzismo* per quel che riguarda l'immigrazione e l'atteggiamento nei confronti degli immigrati di oggi. Io ritengo prezioso il lavoro di questo studioso sul tema perché aiuta in maniera particolare a sfatare alcuni miti correnti sul razzismo e anche una odiosa quanto classista convinzione secondo la quale il razzismo alligna prevalentemente tra le classi basse. Intendiamoci, non è che l'educazione non aiuti a superare stereotipi e anche a favorire la tolleranza. E le classi più alte sono quelle più educate.

Più in avanti, parlando di quel classico lavoro sull'antisemitismo che è *La personalità autoritaria*, vedremo in quali errori possono incappare gli studiosi che hanno un eccesso di fiducia nei riguardi dei loro strumenti di indagine. La tradizione americana di studi sugli atteggiamenti della gente nel corso degli anni cinquanta trovava sistematicamente una correlazione negativa tra classe sociale (stato socio-economico, secondo gli indicatori usati) e caratteristiche psicologiche ed atteggiamenti sgradevoli nella gente. Già ne *La personalità autoritaria* si era trovata una correlazione negativa tra la classe sociale e le diverse misure della sindrome dell'autoritarismo. Ma in studi più ingenui risultava sempre che i più poveri erano più aggressivi, più intolleranti, più repressivi nei confronti dei comunisti ecc. Ciò che questi studi non prendevano in considerazione è appunto la questione dell'accettabilità sociale dei loro atteggiamenti. Insomma, come recita un vignetta di Altan, il fatto che a volte «gli vengono in mente delle idee che non condividono».

C'è un problema molto complesso, sul quale bisogna tornare

più in avanti, riguardante il conflitto tra principi e valori fortemente presenti nella cultura alla quale si appartiene e reale e profondo sentire della gente. Tornando al razzismo, con poche eccezioni, è difficile trovare qualcuno che sia disposto ad ammettere di essere razzista, almeno nelle classi colte. Costoro non parleranno mai della inferiorità dei neri o dei gialli, ma sottolineeranno l'inconciliabilità delle differenti culture. Non ci sono più persone inferiori o superiori per motivi razziali, bensì ci sono persone che hanno culture diverse e gli immigrati, gli stranieri, quelli del terzo mondo, hanno culture inconciliabili con la nostra e caratterizzate da aspetti per noi inaccettabili. Secondo Balibar «Ideologicamente il razzismo attuale, incentrato [in Francia] sul complesso della immigrazione, si iscrive nel quadro del razzismo senza razze ... un razzismo che ha per tema dominante non l'eredità biologica ma l'irriducibilità delle differenze culturali; un razzismo che a prima vista non postula la superiorità di alcuni gruppi o popoli, ma "solo" la nocività del cancellarsi delle frontiere». Riprendendo la definizione di Taguieff, Balibar (1991) ritiene che sia giusto chiamare questa nuova forma di razzismo «razzismo differenzialista». Balibar parla ancora di razzismo colto e sottolinea come in questa visione differenzialista siano accomunate persone di vedute e credenze politiche diverse, tutte però eccessivamente attente ai rischi connessi alla mescolanza delle culture o, ancora più sofisticatamente, ai rischi di conflitto etnico che emergerebbero *necessariamente* quando un gruppo vede minacciato il proprio spazio o la propria identità culturale. Così «dalla teoria delle razze o della lotta delle razze nella storia umana ... si passa a una teoria delle relazioni etniche nella società che *naturalizza non l'appartenenza a una razza ma il comportamento razzista*. Il razzismo differenzialista è, dal punto di vista logico, un metarazzismo, o un razzismo di "seconda posizione", che si presenta come se avesse tratto lezione dal conflitto tra razzismo e antirazzismo» (pag. 34). Secondo questi orientamenti, continua Balibar, «se si volesse evitare il razzismo si dovrebbe evitare l'antirazzismo astratto, cioè il disconoscimento delle leggi psicologiche e sociologiche che sono alla base dei movimenti di popolazione umana. Si dovrebbero rispettare le soglie di tolleranza, mantenere le distanze culturali», ecc.

Questa idea che l'antirazzismo crei razzismo è lontanissima dalla visione di Balibar, che invece sottolinea la pericolosità di tale

affermazione. Ad essa invece — ma non mi pare si possa essere d'accordo, almeno per la situazione italiana — fa riferimento Taguieff, un altro studioso che ha introdotto idee nuove e fertili. Mi sembra eccessiva l'immagine propagandata da quest'ultimo dell'«antirazzista intollerante». È un'idea intelligente, ma non mi pare stia al centro dei nostri problemi di oggi.

Tornando invece alla questione del razzismo colto o differenzialista, vorrei sottolineare una variante che dà particolare peso al conflitto materiale (quindi non solo a quello culturale). In un intervento a un convegno del giugno 1992 a Bologna, Luigi Manconi faceva notare due tipi atteggiamento che certamente mostravano dei sintomi di razzismo rispetto a fatti avvenuti qualche anno addietro a Firenze: fatti per altro commentati in maniera particolarmente efficace da Clara Gallini (1992) che ha sottolineato i simboli e il rituale che erano evidenti in quelle aggressioni e la tradizione alla quale si riferivano.

Secondo Manconi (si veda anche *I razzismi reali*, 1992), mentre i protagonisti delle aggressioni, dovendo giustificare il loro gesto, facevano riferimento alle caratteristiche negative degli immigrati o ai loro comportamenti scorretti, molti osservatori interpellati tendevano invece a sottolineare il conflitto di interesse tra le due parti in causa. A determinare le azioni aggressive insomma aveva contribuito in maniera decisiva un elemento di conflitto materiale di concorrenza su risorse o su di un territorio. Questo secondo tipo di interlocutori non se la prendeva con gli immigrati, non ne indicava connotazioni o caratteristiche detestabili. Si limitavano a esprimere la loro convinzione — priva di giustificazioni empiriche ed espressione invece di un chiaro atteggiamento — del conflitto materiale. Per gli aggressori «i neri» sono cattivi. Per i «giustificazionisti» la presenza dei neri crea conflitto. Ho trovato particolarmente significativo questo tipo di lettura dei fatti.

Come ho accennato all'inizio, mi pare che ci siano due possibili modi di leggere in maniera inefficace e carente quello che sta succedendo oggi. Da una parte quello di vedere il razzismo come una specie di malattia della società, qualcosa che pervade il corpo sociale come un'infezione e che non si capisce quali basi materiali abbia (e non solo materiali). Mi sembra che questo rischio di interpretazione sia denunciato in maniera particolarmente efficace in un fondamentale articolo di Giovanni Jervis su *Linea d'ombra*.

D'altra parte la sottolineatura continua del conflitto di interessi, anche quando non si può immediatamente registrare in modo concreto, finisce, per così dire, per assolvere preventivamente il razzista o il responsabile di azioni e di comportamenti razzisti, impedendo anche di capire.

In questo modo la tolleranza o l'intolleranza diventano variabili neutrali, esterne, mentre ciò che conta è solo ed esclusivamente il conflitto, magari aggravato da comportamenti particolarmente irritanti, degli immigrati. Quando, forse esagerando, uso il termine razzismo colto, mi riferisco a questo tipo di interpretazioni che tendono a sottolineare l'inconciliabilità degli immigrati e della loro cultura con la vita quotidiana della gente e con la cultura locale; posizioni che si esprimono con grande fierezza contro la società multiculturale danno per scontata l'impossibilità di convivenza e di confronto costruttivo; posizioni che in generale poco si aspettano dagli immigrati, se non che imparino a comportarsi bene.

È importante, a mio avviso, occuparsi di queste tematiche, giacché tali convincimenti testimoniano le sottili e sofisticate forme che assume l'intolleranza. Ciò perché da questo punto di vista tira un'aria non troppo bella, soprattutto a giudicare dalla grande stampa di opinione. Influenti accademici, giornalisti, intellettuali esprimono i loro preconcetti sulla cultura degli immigrati. C'è ancora un'altra forma di chiusura eurocentrica particolarmente pericolosa. Si tratta di quelle prese di posizione che partono da una legittima critica agli atteggiamenti, a volte caricaturali, che assumono coloro i quali tendono a idealizzare la cultura e il contributo culturale portato dall'immigrazione. Ma mentre questi ultimi, allo stato attuale delle cose, hanno sempre meno voce, al contrario coloro i quali conducono un attacco ai comportamenti e agli atteggiamenti (veri o presunti) degli immigrati diventano sempre più vociferanti e decisi.

L'immaginario dello studioso o dell'opinionista si manifesta in maniera non diversa da quella della gente comune, esprimendo stereotipi e paure, e soprattutto creando confusione. Un forte condizionamento deriva da quello che Said (1978) ha definito l'orientalismo, cioè la lettura distorta e immaginifica dell'oriente da parte degli occidentali. L'occhio con il quale è visto l'immigrato è condizionato in generale da quello che Franco Ferrarotti (1991) ha giustamente definito il pregiudizio eurocentrico. Ma nei con-

fronti degli immigrati provenienti dai paesi islamici c'è qualcosa di particolarmente duro e strutturato. L'immagine da libro di scuola o da fumetto condiziona non solo o non tanto l'abitante del quartiere esquilino quanto chi parla degli immigrati.

Pensiamo solo, tanto per fare un esempio, alla questione della poligamia. È noto che nei paesi islamici che contribuiscono in maniera particolare alla nostra immigrazione la poligamia o è vietata come in Tunisia o è assolutamente residuale come in Marocco. Eppure spesso ascoltiamo discussioni colte sul corretto atteggiamento da mantenere nel rispetto della cultura degli immigrati, ma anche nel rispetto dei nostri valori di civiltà ecc. nei confronti dell'immigrato poligamo. Che sia invece il caso di occuparsi della sofferenza dell'immigrato che lascia a casa la famiglia, della solitudine, della vera quotidianità di masse di immigrati, raramente viene in mente a qualcuno.

Purtroppo — come si è detto in premessa — una certa tendenza all'iperbole ha caratterizzato il dibattito in questione nel nostro paese. Come esempi rappresentativi della realtà culturale delle varie componenti dell'immigrazione si sono presi spesso casi limite, o elementi in effetti particolarmente odiosi. Si è così parlato, come appena detto, oltre il necessario della poligamia. Si è a lungo discettato della pratica effettivamente orrenda della infibulazione. Abbiamo discusso della questione del *chador* a scuola come se il problema si ponesse immediatamente qui da noi.

In questo si esprime un problema di ricerca e un problema di atteggiamento. Se si parla di casi limite è perché la quotidianità non è conosciuta e non è studiata. Ma se si parla di casi limite è anche perché operano dei meccanismi psicologici e dei fattori culturali. Insomma sono all'opera le nostre proiezioni e i nostri stereotipi, più che la conoscenza.

Il razzismo e i razzisti

Abbiamo finora parlato di come il razzismo si presenti in maniera a volte grossolana e a volte sottile. Seguendo alcuni autori, abbiamo sottolineato il modo nuovo in cui si esprime il razzismo attualmente in maniera prevalente in Europa. Lo sforzo più importante da compiere ora, tanto all'interno del sindacato quanto

nella società in generale, è quello di combattere le forme più insidiose nelle quali esso si esprime.

La lotta contro gli stereotipi — da realizzarsi anche e prevalentemente attraverso uno sviluppo della conoscenza della realtà dei nostri immigrati, che ne faccia meglio conoscere condizione sociale e realtà culturale — è senza dubbio un primo passo. Lo sforzo per evitare le generalizzazioni è assolutamente importante. Fare uscire dalla mitologia la visione che la gente ha degli immigrati, delle loro condizioni e della loro realtà è un compito che il sindacato può darsi.

Mi pare che i compiti si pongano a due livelli. Il primo di dibattito e polemica tra coloro i quali si esprimono su queste tematiche, insomma la lotta contro il razzismo da un lato e contro le prese di posizione intolleranti e restrittive anche da parte di coloro i quali sono animati da buone intenzioni e che si offenderebbero alla sola idea di essere considerati xenofobi o intolleranti. E su questo, senza alcun atteggiamento o spirito di crociata, è assolutamente necessario alzare il livello di guardia. La tendenza al ricorso al solo aspetto del conflitto materiale o di interessi come spiegazione fondamentale va contrastata. Etienne Balibar ha efficacemente denunciato una interpretazione ingenua, all'apparenza di sinistra, secondo la quale tutto si spiega a partire dalle contingenze materiali. Insomma, una situazione di crisi economica — quale è per altro quella che stiamo vivendo — espressa da disoccupazione e generale precarietà e insicurezza determina a sua volta una crisi di valori e di solidarietà. E quest'ultima darebbe adito a scoppi di intolleranza e a tendenze al razzismo. Purtroppo queste cose aiutano, ma rappresentano solo il contesto generale all'interno del quale il processo ha luogo.

L'altro riguarda la lotta al razzismo nelle sue forme più chiare ed evidenti, sia a livello di massa sia nelle sue punte più avanzate. C'è al riguardo da analizzare in primo luogo quali sono i processi per cui l'intolleranza si sviluppa nel nostro paese e più specificamente in alcuni ambienti o in alcuni gruppi sociali; perché gli orientamenti razzisti e xenofobici, le forme di aggressività nei confronti degli immigrati in questi ambienti sono più forti che in altri; insomma perché alcuni episodi hanno luogo in alcuni contesti e quali sono le caratteristiche dei protagonisti di queste aggressioni. Per usare la terminologia introdotta da Laura Balbo, c'è da

individuare, localizzare e comprendere episodi e atti di razzismo (ai quali contrapporre l'individuazione giustappunto di atti di non razzismo). In questo caso non è la polemica intellettuale che aiuta, bensì l'intervento concreto e materiale che riesca in qualche modo a comprendere sistematicamente la realtà come l'espressione del razzismo e che incida anche sulle cause. Ma di questo si parlerà nelle conclusioni.

Prima però vorrei riprendere una tematica che da tempo mi interessa e che riguarda appunto il perché alcune persone diventano razziste: cos'è che determina l'intolleranza in alcuni più che in altri; quali sono i processi di costruzione dell'identità per cui un giovane diventa *naziskin*. Ciò da una parte. Dall'altra mi interessa valutare l'origine e le caratteristiche dei fattori psicologici che portano all'intolleranza. Mi pare che l'intolleranza rappresenti un elemento unificante di base di un insieme di orientamenti razzisti e xenofobici.

Io tengo in maniera particolare a ribadire il fatto che attualmente il problema, anche a livello conoscitivo, non è quello delle differenze tra xenofobia, razzismo ed etnocentrismo. Chi si occupa di queste cose sa bene le differenze. E anche chi ha a casa un vocabolario di italiano. Il fatto è che ora questi insiemi di atteggiamenti si sommano in alcuni gruppi e persone. L'intolleranza a me sembra l'elemento unificante.

Dico questo anche al fine di introdurre un'ultima tematica alla quale abbiamo voluto dare spazio in questo volume: quella dell'antisemitismo. In questa sede ho voluto con forza limitare la questione al razzismo antiimmigrati. Ma non si può non notare un pericoloso e tutt'altro che sottile rigurgito di antisemitismo. Non di tratta del già orrendo antisemitismo, per così dire, della sinistra che, sulla base di generali — e spesso legittime — prese di posizione antiimperialiste e antisioniste, finiva per dare sfogo a sentimenti antiebraici presenti nella nostra cultura e appresi attraverso la nostra prevalente religione. Si tratta del vero e proprio antisemitismo esplicito e cosciente, spesso collegato alla tradizione fascista e nazista.

È interessante notare come questa seconda forma la si registri proprio in quei contesti o tra quelle persone che esprimono la loro xenofobia contro gli immigrati. Insomma si ripropone il problema della figura e della psicologia del razzista.

Ricordo che questa è la tematica affrontata da Adorno e dai suoi collaboratori ne *La personalità autoritaria*. Secondo gli autori di questo studio — ne ho parlato di recente in un articolo su *Critica sociologica*, e purtroppo devo ripetermi perché la cosa è molto importante — esiste un tipo di persone che, in rapporto alla propria storia psicologica e alle esperienze di prima socializzazione, tendono ad essere più aggressive nei confronti delle persone esterne al loro gruppo, tendono ad essere più autoritarie (anche autoritarie sottomissive) e infine tendono ad essere etnocentriche (che non è la stessa cosa che xenofobo, ma va nella stessa direzione). Le cose vanno insieme, ma non perché ci sia un rapporto logico fra di loro. Adorno e i suoi collaboratori sottolineano con forza che ciò che lega alcuni atteggiamenti e opinioni, che all'apparenza possono risultare anche contraddittori, non è una *relazione logica*, bensì una *relazione psicologica*. Insomma c'è una matrice di fondo comune — a livello della struttura della personalità — che unisce sistematicamente opinioni e atteggiamenti su tematiche concernenti le più diverse sfere della vita sociale. Uno degli elementi unificanti è una forma di aggressività nei confronti degli altri, soprattutto nei confronti del «gruppo esterno», quale reazione a una serie di frustrazioni di fondo. È questa — in termini forse troppo schematici — l'idea di base de *La personalità autoritaria*. L'autoritarismo alla base dei processi educativi e di socializzazione avrebbe questi effetti. I collaboratori di Adorno avevano trovato una verifica empirica alle loro tesi attraverso un'elevata correlazione tra risposte a domande su argomenti anche non strettamente collegati logicamente fra di loro. E la cosa funzionava. Chi ce l'aveva con gli ebrei (e otteneva un punteggio alto alla scala «A S», la scala che misurava l'antisemitismo) possedeva anche una teoria cospirativa della politica ed era fissato con le deviazioni sessuali, e, comunque, sistematicamente risultava anche razzista ed etnocentrico.

Lo studio di Adorno, fondamentale per comprendere alcune radici dell'antisemitismo e di tutte le forme di xenofobia, è stato tuttavia — a mio avviso non senza motivo — criticato perché pone troppo l'accento sugli aspetti psicologici e individuali. Bisogna infatti chiedersi perché e quando si scatena l'aggressività della quale si parla nello studio. In altri termini, perché uno scoppio di antisemitismo o di intolleranza verso gli stranieri ha luogo in un

determinato paese in una determinata epoca, quali sono, a parte i fattori psicologici, i fattori ideologici e politici che spingono in quelle direzioni.

Più specificamente, e con riferimento a ciò che sta succedendo in Italia ora, c'è da chiedersi perché la gente tende adesso a prendersela in particolar modo con gli immigrati e più di recente con gli ebrei, oltre che con gli zingari, o perché l'aggressività si scatena in maniera particolare su di loro. Non si possono comprendere gli elementi e i meccanismi che danno luogo agli episodi di violenza e intolleranza attuali se ci si limita a un'interpretazione dei meccanismi di aggressività quali quelli indicati ne *La personalità autoritaria*. Certamente una buona parte degli autori di queste aggressioni avrebbero un punteggio alto nella «scala» di etnocentrismo o di antisemitismo o nella «scala F», costruite dagli autori de *La personalità autoritaria*. Ma questo ci spiega solo una parte della storia. La base profonda di quegli atteggiamenti è, per così dire, una predisposizione di base, che concretamente può essere riempita di contenuti diversi. Sono gli orientamenti politici, sociali e culturali che prevalgono in una società che danno un contenuto a queste forme di aggressività. Ed essi riguardano poi più specificamente alcuni gruppi e alcuni individui.

È possibile che chi è più aggressivo e più intollerante diventi ora più razzista e non solo contro gli immigrati. Occuparsi dell'antisemitismo mi sembra importante non solo per questioni di merito, ma anche per comprendere meglio. Oggi nell'Italia degli anni novanta nessuno può invocare il conflitto materiale per spiegare l'antisemitismo degli *skinheads*. Così come ora l'immagine dell'arabo, in passato l'immagine dell'ebreo prevalente nella nostra cultura (e nella nostra religione) è stata negativa. La *disponibilità al razzismo* ha quindi radici che non possono essere identificate esclusivamente in quelle stesse che sono alla base della *probabilità di partecipare a conflitti a sfondo etnico*. Le vie sono diverse e i loro intrecci tortuosi.

Conclusioni

Il problema — come si è detto — è di valutare quali sono le condizioni, i processi e le politiche che portano a contraddizioni

e conflitti nei quali l'elemento etnico e razziale finisce per apparire centrale.

Una inversione di rotta rispetto alla situazione attuale è possibile tramite interventi a diversi livelli, vale a dire attraverso interventi che riescano al contempo a favorire la conoscenza e l'integrazione e a migliorare le condizioni materiali.

La politica antirazzista si porta avanti attraverso una politica che faciliti i processi di integrazione. E alla base di questi ci sono in primo luogo le opportunità di vita e di mobilità sociale, come hanno sostenuto gli studiosi europei dell'immigrazione negli anni delle grandi migrazioni intraeuropee.

Considerando i limiti e gli ambiti del mio discorso, che è sul razzismo e non sull'immigrazione, vorrei ricordare che la politica migratoria da questo punto di vista è fondamentale. Ed è importante considerare e analizzare il comportamento dello Stato in questo senso, definendo il comportamento delle istituzioni e degli attori politici al fine di individuare l'esistenza, la portata e il carattere di quello che è stato definito razzismo istituzionale. Nel caso dell'immigrazione questo si esprime più concretamente in forme di xenofobia istituzionale, vale a dire in forme di discriminazione sistematicamente ricorrenti e garantite dalla pratica istituzionale nei confronti degli immigrati. Si tratta di un tema che già a lungo ha interessato gli studiosi delle migrazioni nei decenni scorsi, quando i protagonisti dei movimenti migratori erano altri.

Per inciso vorrei ricordare un aspetto che forse meno ci entusiasma, ma che è importante e che riguarda la lotta e la repressione degli atti di razzismo. Come ha notato uno studioso del mercato del lavoro e dell'immigrazione, Bohening, non è per legge che si impedisce il razzismo, ma gli aspetti legislativi, compresi quelli repressivi, hanno un peso di tutto rilievo. In un dibattito volto a valorizzare il ruolo della conoscenza nella pratica di difesa degli immigrati, dell'integrazione e dell'antirazzismo, non si vuole certo partire da una invocazione della repressione. Ma, si è visto di recente in Germania, una benevolenza delle forze dell'ordine può essere incoraggiante per i protagonisti delle azioni razziste.

In conclusione vorrei riprendere il discorso sulla società multiculturale e la multiculturalità. Vorrei ricordare a questo proposito come la studiosa Philomena Essed abbia visto proprio in un cattivo uso del concetto di multiculturalità e di multiculturalismo una

pratica di razzismo istituzionale nella misura in cui tutte le difficoltà sono interpretate in termini di problemi di identità o di confronto culturale, tutte le ineguaglianze sono viste — se viste — come specificazioni della differenza culturale. E infine come le politiche sociali di integrazione degli immigrati sottovalutino i problemi di disuguaglianza, puntando invece sulle differenze culturali.

Ma sempre a proposito di società multiculturale, a mio avviso è più frequente quella forma di razzismo istituzionale che nega la multiculturalità e che è basata sul pregiudizio eurocentrico. Una negazione fondata in particolare sul fatto che ci si aspetta — sulla base di una visione nel migliore dei casi assimilazionista — dall'immigrato un'adesione subalterna quanto attiva alle norme e ai valori della società di arrivo: della nostra società occidentale fondata sui principi dell'Ottantanove. Il ruolo di una politica di integrazione che eviti il congelamento culturale differenzialista, ma che non chieda agli immigrati l'impossibile è al contrario assolutamente necessaria.

Ciò favorirà sicuramente le condizioni degli immigrati e renderà meno probabile lo sviluppo degli orientamenti e atteggiamenti razzisti e xenofobi in generale.

Con questo non si sarà eliminato il razzismo nel paese o la disposizione di alcune fasce sociali o individuali all'intolleranza. Ma si saranno certo migliorate le cose. Per quanto poi riguarda specificamente il sindacato, si tratta di appoggiare le politiche di integrazione più avanzate e l'estensione agli immigrati di politiche sociali e del lavoro che ne favoriscano il miglioramento delle condizioni materiali e il godimento dei diritti.

Questa battaglia la potrà compiere tanto meglio quanto maggiore sarà la conoscenza degli immigrati, del loro mondo e della loro cultura, quanto più il corpo del sindacato avrà contribuito a liberare se stesso da stereotipi e visioni distorte.

Riferimenti bibliografici

Adorno T.W. e altri, *La personalità autoritaria*, Milano, Comunità, 1973.

Balibar E., Wallerstein I., *Razza, classe, nazione: le identità ambigue*, Roma, Edizioni associate, 1991.

- Balbo L., Manconi L., *I razzismi possibili*, Milano, Feltrinelli, 1989.
- Balbo L., Manconi L., *I razzismi reali*, Milano, Feltrinelli, 1992.
- Dunn J., *Specificare e comprendere il razzismo*, in *Il razzismo e le sue storie*, a cura di G. Imbruglia.
- Essed P., *Understanding everyday racism*, Sage, 1992.
- Ferrarotti F., *Osservazioni preliminari su razza, cultura e pregiudizio*, in *Per la società multiculturale* a cura di M.I. Maciotti.
- Gallini C., *Scenari del razzismo in Italia*, in *Il razzismo e le sue storie*, a cura di G. Imbruglia.
- Franchini R., Guidi D., *Premesso che non sono razzista*, Roma, Editori Riuniti, 1991.
- Imbruglia G. (a cura di), *Il razzismo e le sue storie*, Napoli, Esi, 1992.
- Jervis G., *Il razzismo è un virus?*, in *Linea d'ombra*, 1990.
- Maciotti M.I. (a cura di), *Per la società multiculturale*, Napoli, Liguori, 1991.
- Mottura G. (a cura di), *Arcipelago immigrazione*, Roma, Ediesse, 1992.
- Said E., *Orientalism*, Londra, Penguin Books, 1978.
- Taguieff P.A., *Riflessioni sulla questione anti-razzista*, in *Problemi del socialismo*, n. 2, 1989.
- Walraff G., *Faccia da turco*, Napoli, Pironti, 1988.

Poscritto

Il testo della relazione introduttiva al seminario è stato qui presentato nella sua struttura originaria. Non ho ritenuto opportuno apportare modifiche perché mi sembra nel complesso tuttora valido.

Dall'epoca in cui esso è stato scritto al momento della pubblicazione del libro è passato meno di un anno. Ma alcune cose sono cambiate sia per quanto attiene agli atteggiamenti nei confronti degli immigrati, sia per quanto attiene al dibattito in materia.

Per quel che riguarda il primo punto, c'è da registrare solo e semplicemente che le tendenze individuate (una riduzione della solidarietà, un aumento generalizzato dell'intolleranza e un orientamento meno benevolo da parte delle istituzioni) sono purtroppo confermate.

Per quel che riguarda il secondo punto, non si può dire che ci sia stato un intensificarsi o un grande miglioramento della qualità del dibattito sul razzismo in Italia. Il panorama degli scritti sulla tematica si è arricchito solo di qualche traduzione e soprattutto della pubblicazione dei due volumi di Giuliano Campioni (*L'identità ferita: genealogie di vecchie e nuove intolleranze*, Pisa, Ets) e di Franco Ferrarotti (*La tentazione dell'oblio*, Bari, Laterza), che rappresentano i testi più originali e di maggior respiro prodotti da autori italiani.

Rispetto alle acquisizioni generali di cui si dispone — grazie soprattutto alla letteratura internazionale — la relazione presenta diverse carenze e forse qualche ingenuità, delle quali mi sono reso conto grazie agli interventi al convegno che hanno affrontato la questione partendo da ottiche e competenze diverse.

Il volume che da esso è scaturito — grazie a un successivo lavoro e impegno dei relatori che hanno rivisto e riscritto i loro contributi — è rivolto a quadri sindacali, a soggetti politici, a persone che richiedono di attrezzarsi meglio intellettualmente, di avere più argomenti per una battaglia che stanno già conducendo.

Appendice I

Dimensioni e caratteristiche generali dell'immigrazione: valutazione e critica delle tesi allarmistiche correnti

di Enrico Pugliese

La situazione dell'immigrazione italiana è ben poco conosciuta. Questa carenza di un quadro conoscitivo di base porta a generalizzazioni e affermazioni spesso destituite di fondamento riguardanti la dimensione del fenomeno e la collocazione degli immigrati nel mercato del lavoro. In questa breve nota si intende fornire un quadro realistico del fenomeno sulla base delle informazioni ufficiali di cui si dispone e delle informazioni raccolte attraverso indagini di campo.

A partire dal 1990 le frontiere nel nostro paese sono chiuse, comunque non meno chiuse che negli altri paesi d'Europa. Ciò significa da un lato che è difficile in assoluto entrare nel nostro paese, dall'altro che gli ingressi avvengono clandestinamente. Ma il dato innegabile relativo all'incremento della presenza di lavoratori clandestini viene spesso usato allo scopo di presentare le più esagerate e strane ipotesi sulla dimensione del fenomeno.

Giacché spesso le cifre *supposte* relative ai clandestini e quelle *ufficiali* relative agli immigrati regolari vengono mescolate e confuse, prima di entrare nel merito della valutazione dell'immigrazione italiana, è il caso di definire in termini generali i criteri che è opportuno usare e i punti fermi dai quali è necessario partire per definirne l'entità.

Come sempre in questi casi, è opportuno partire da definizioni e precisazioni, oltre che da un minimo di documentazione ufficiale (indicandone valore e limiti). Due sono le fonti più serie riguardanti l'immigrazione: il dato statistico Istat sugli stranieri presenti e il dato amministrativo sui permessi di soggiorno fornito dal Ministero dell'interno. Purtroppo allo stato attuale non disponiamo di alcun dato Istat recente significativo, se non quello relativo

alla popolazione straniera nel suo complesso (senza indicazione della nazionalità di provenienza) disaggregato per regione. Si tratta di un dato interessante, ma non certo ai nostri fini. Per la materia che si sta trattando — vale a dire gli immigrati stranieri provenienti da paesi del terzo mondo, spesso in condizione di irregolarità — questa fonte non riesce, per sua stessa natura, a rilevare che una quota minima. Difatti allo scorso censimento gli stranieri censiti risultarono poco più di mezzo milione, in gran parte europei (o provenienti da altri paesi sviluppati, come gli Usa).

D'altronde, lo stesso Istat nel suo *Rapporto annuale sulla situazione del paese (1992)* basa le sue analisi relative all'immigrazione sui dati del Ministero dell'interno (cioè sui permessi di soggiorno). E da questi bisogna partire per parlare dell'«oggetto noto», vale a dire della componente regolare dell'immigrazione.

Gli stranieri forniti di permesso al 31-12-1992 erano 923 mila (tabella 1). Come mostra la tabella, di essi 284 mila provengono da paesi africani (e più specificamente 176 mila dai paesi mediterranei). L'America meridionale contribuisce con 82 mila unità. E l'intera Asia con 158 mila. Per ciascuno di questi gruppi (e con l'eccezione parziale dell'America latina) i permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro sono oltre la metà del totale. I ricongiungimenti familiari rappresentano nell'insieme di questo aggregato meno del 14%. Insomma il dato ufficiale esprime l'esistenza di una immigrazione costituita in larghissima maggioranza da forze di lavoro.

Per quanto riguarda più specificamente le nazionalità presenti in Italia va in primo luogo registrato un grosso aggregato costituito dai lavoratori provenienti dai paesi del Maghreb: Marocco e Tunisia in primo luogo, e più di recente anche Algeria (ma, proprio in quanto più recente, quest'ultimo gruppo ha una percentuale più elevata di clandestini e quindi una presenza irrisoria tra gli immigrati con regolare permesso di soggiorno). La tabella 2, ricavata dalla stessa fonte, dà informazioni più dettagliate relative alle nazionalità maggiormente presenti in Italia.

Come si vede, i marocchini e i tunisini erano rispettivamente pari a 96 mila e 50 mila. È interessante notare come nella tabella il gruppo di stranieri che si pone in una collocazione intermedia tra i due gruppi nordafricani sia rappresentato dai cittadini degli

Tabella 1. Permessi di soggiorno rilasciati a stranieri per motivo e area di cittadinanza. Situazione al 31 dicembre 1992

Area di cittadinanza	Inerenti lavoro	Famiglia	Turismo	Studio	- Religione	Altri	Totale motivi
Paesi Cee	57.999	25.418	9.344	18.196	12.978	22.860	146.795
Altri paesi europei	39,5	17,3	6,4	12,4	8,8	15,6	100,0
	77.409	22.565	22.579	7.166	5.937	35.298	170.954
Africa	45,3	13,2	13,2	4,2	3,5	20,6	100,0
	220.847	16.439	6.962	7.597	3.505	28.486	283.836
Nord Africa	77,8	5,8	2,5	2,7	1,2	10,0	100,0
	143.619	11.117	4.137	20.910	183	15.388	176.571
America	81,3	6,3	2,4	1,2	0,1	8,7	100,0
	42.390	45.532	17.409	11.825	14.483	17.041	148.680
Nord America	28,5	30,6	11,7	8,0	9,7	11,5	100,0
	13.465	28.798	5.181	5.913	6.531	6.866	66.754
Asia	20,2	43,1	7,8	8,9	9,8	10,3	100,0
	104.687	16.326	4.529	13.985	9.968	8.986	158.481
Oceania	66,0	10,3	2,9	8,8	6,3	5,7	100,0
	1.136	1.042	1.067	360	563	1.498	5.666
Apolidi e non indicato	20,0	18,4	18,8	6,4	9,9	26,5	100,0
	3.018	700	1.949	978	1.15	2.453	9.213
	32,8	7,6	21,2	10,6	1,2	26,6	100,0
Totale	507.486	128.022	63.839	60.107	47.549	116.622	923.625
	55,9	13,9	6,9	6,5	5,1	12,6	100,0

Fonte: Istat, Rapporto annuale sulla situazione del paese 1992

Stati Uniti d'America. Ed è difficile sostenere che essi rientrino nell'immigrazione italiana.

Seguono in ordine di importanza i filippini con 44 mila unità, gli jugoslavi con 39 mila, e infine albanesi e senegalesi con 27 mila e 28 mila unità rispettivamente. Una presenza superiore alle 20 mila unità è fatta registrare ancora dagli egiziani e dai cinesi, che però non sono indicati nella tabella.

Un'ulteriore notazione di rilievo è che alcuni gruppi molto importanti nella storia dell'immigrazione italiana, come gli etiopi o i somali, hanno un peso numerico molto modesto.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale (tabella 1) si osserva una concentrazione nelle regioni del nord, ma è noto che in queste regioni l'incidenza degli immigrati regolari è più alta. Pertanto la distribuzione degli immigrati nel loro complesso è forse un po' più omogenea di quanto non risulti dalla documentazione ufficiale. Non è qui il caso di dilungarsi sulla diversa concentrazione dei diversi gruppi. È solo il caso di ricordare che i lavoratori maghrebini sono presenti in tutto il territorio nazionale, a parte la presenza particolarmente elevata dei tunisini in Sicilia. Molto varia è anche la distribuzione di questi immigrati nordafricani all'interno della struttura occupazionale, mentre la composizione demografica vede una presenza assolutamente preponderante degli uomini. Un gruppo che presenta forti analogie, ma anche qualche significativa differenza, con i maghrebini è rappresentato dai senegalesi. Si tratta però di un gruppo numericamente più modesto (28 mila unità, sempre secondo i dati relativi ai permessi di soggiorno).

Gli immigrati rientranti nell'aggregato dei paesi del terzo mondo (cioè dei paesi extra-comunitari non sviluppati) secondo gli ultimi dati sui permessi di soggiorno non raggiungono dunque il mezzo milione di unità. Rispetto alla cifra complessiva di oltre 900 mila unità presente nella tabella 1, la differenza è costituita da europei, americani del nord, australiani ecc. Naturalmente tra gli europei ci sono quelli dell'est, ma — come suggerisce la tabella — nel totale essi a stento superano le 100 mila unità. Così per quel che riguarda l'«oggetto noto», cioè gli immigrati regolari, si ha una cifra sicuramente inferiore alle 600 mila unità (compresi quelli che provengono dall'Europa dell'est). Questo elementare calcolo è fatto con criteri molto larghi, cioè partendo dall'ipotesi

Tabella 2. Graduatoria dei paesi di cittadinanza secondo i permessi di soggiorno. Prime 10 posizioni (al 31 dicembre 1992)

Paesi	Dati assoluti	% sul totale
Marocco	95.580	10,3
Usa	62.066	6,7
Tunisia	50.350	5,5
Filippine	44.097	4,8
Germania	39.456	4,3
Ex Jugoslavia	38.967	4,2
Albania	28.541	3,1
Regno Unito	28.067	3,0
Senegal	27.539	3,0
Francia	25.381	2,7

Fonte: Istat, Rapporto annuale sulla situazione del paese 1992

che tutti coloro i quali provengono dal terzo mondo — frati e monache compresi, e solo questi sono diverse decine di migliaia — siano da considerarsi immigrati. Se poi si volesse detrarre dall'aggregato questa categoria (oltre che coloro i quali sono presenti effettivamente per motivi turistici) la cifra si abbassa sotto il mezzo milione. Insomma in Italia si ha una presenza di immigrati dal terzo mondo irrisoria rispetto agli altri paesi d'Europa industrializzati. L'unico confronto possibile è con la Grecia o la Spagna dove l'entità del fenomeno in termini assoluti è più modesta, ma l'incidenza sul totale della popolazione è maggiore.

È ora il caso di entrare nel merito dell'incidenza dei clandestini e del motivo per cui essi aumentano in questa fase. Ciò tuttavia ricordando che la maggior parte degli immigrati provenienti dal terzo mondo fino alla fine degli anni ottanta si trovava in condizione di illegalità o di alegalità. Come è noto, alla fine degli anni ottanta vennero emanati due provvedimenti legislativi che hanno disegnato il quadro della politica migratoria in Italia: la legge 943 del 1986 e il decreto Martelli dell'autunno del 1989, diventato poi legge n. 39 del 1990. Ambedue questi provvedimenti contenevano delle norme di sanatoria volte a favorire la regolarizzazione degli immigrati che già stavano in Italia.

Il primo provvedimento incise in misura molto modesta: solo 115 mila immigrati circa riuscirono a (o scelsero di) regolarizzare

la propria posizione. Ciò perché i vincoli posti erano troppo rigidi e in generale la normativa poco adeguata per la situazione italiana. Un passo avanti fu compiuto con le norme di sanatoria previste dalla legge n. 39 del 1990 (la legge Martelli) — criticate paradossalmente in alcuni ambienti politici per essere «troppo permissive» —: si regolarizzarono altre 250 mila persone in tutto. Grazie ai due provvedimenti legislativi (e ad una certa benevolenza degli organi dello Stato, soprattutto in occasione del secondo) regolarizzarono la propria posizione meno di 400 mila immigrati. Se a questi si sommano un centinaio di migliaia (o poco più) di persone già regolari da prima (soprattutto, ma non esclusivamente, domestiche) si torna a circa mezzo milione.

Rispetto al momento della piena applicazione della sanatoria Martelli, cioè rispetto alla fine del 1990, non ci sono variazioni di rilievo per quel che attiene agli immigrati ufficiali. Il numero delle persone in condizione regolare negli ultimi due anni ha subito leggere modifiche proprio per quel che attiene ai paesi di emigrazione, Maghreb compreso. Da una parte ci sono stati alcuni ri-congiungimenti familiari e questo ha sicuramente determinato un incremento. Dall'altra alcuni sono partiti e hanno avuto difficoltà a tornare (o semplicemente hanno scelto di non tornare).

Questo è tutto: in Italia ci sono non più di 500-600 mila stranieri ufficialmente registrati provenienti dal terzo mondo, per motivi vari, ma in generale per lavoro (almeno per quanto attiene ai capifamiglia). Naturalmente non è di loro che si parla in questo periodo. L'intero dibattito riguarda gli irregolari e i clandestini. È partendo da loro ormai che viene fatto il terrorismo ideologico e viene continuamente presentata la minaccia di invasione. Sui regolari c'è poco da dire. Il primo dato, sdrammatizzante riguarda la loro entità numerica. Perciò chi vuole drammatizzare la situazione non può che partire dai clandestini. E questa è un'antica pratica che a volte raggiunge livelli parossistici. Perciò è utile fare un esempio.

Nei giorni immediatamente successivi all'insediamento del governo Ciampi si è potuto assistere a un dibattito televisivo tra l'on. Pizzinato del Pds e l'on. Giacobazzo della Dc, sottosegretario al Ministero degli affari esteri. A un certo punto, mentre parlava il sottosegretario, in sovraimpressione si leggeva la seguente informazione: «Immigrati clandestini 800.000». Trattandosi di

clandestini, non può che trattarsi di una stima. In questo caso però sarebbe stato opportuno riferire la fonte dalla quale si è tratta quella stima (ma né la Rai, né il sottosegretario agli esteri si preoccuparono di farlo). Dal canto suo l'on. Pizzinato, sia pure *en passant*, faceva notare che si tratta non di 800 ma di 150 mila. Come è evidente, non si tratta di una pura questione di numeri. Se la cifra data dalla Rai a sostegno del discorso dell'on. Giacobuzzo è corretta, il problema ha una portata. Se essa si avvicina di più a quella di Pizzinato esso ne ha una meno grande. Non è un caso che la stima più cauta e più credibile sia venuta da un parlamentare già esponente del mondo sindacale che si è occupato in passato con grande attenzione e impegno di questo problema.

Il dibattito in questione era particolarmente istruttivo, sia come esempio di uso terroristico delle cifre sia come espressione del grado di competenza in una materia non irrilevante in un governo che si vuol dire dei tecnici.

Proprio perché la questione dei clandestini spesso monopolizza l'attenzione è opportuno entrare nel merito della stima della dimensione quantitativa di questa categoria particolarmente svantaggiata di lavoratori stranieri presenti nel nostro paese. Come si è accennato, il miglior modo per individuare la portata e le caratteristiche della presenza di immigrati clandestini è partire proprio dai regolari. Se, in base al numero degli immigrati regolari, per regioni significative e per gruppi nazionali significativi, si stima l'incidenza dei clandestini, si può arrivare a cifre attendibili.

L'incidenza dei clandestini varia significativamente in base al gruppo etnico e, anche all'interno dello stesso gruppo etnico, da regione a regione. In ogni caso, per i gruppi più numerosi, vale a dire marocchini, tunisini, filippini, senegalesi, è difficile ritenere che il rapporto clandestini/regolari sia pari a 1/1, che cioè per ogni regolare ci sia un clandestino. Tuttavia, anche se così fosse, queste nazionalità — che, come si è detto, fanno parte del polo maggioritario dell'immigrazione italiana — contribuirebbero con meno di duecentomila unità all'universo dei clandestini. Ma è difficile ritenere che il rapporto regolari/clandestini sia così alto. Per quel che riguarda gli altri gruppi, specialmente per gli ultimi venuti, il rapporto regolari/clandestini può essere superiore a 1/1. Ma si tratta di gruppi poco numerosi che raramente superano la soglia delle diecimila unità. Se si sommassero tutti quelli che provengono dal Ban-

gla Desh con tutti pakistani e tutti gli algerini, non si arriverebbe tra regolari e irregolari a 40-50 mila unità. Insomma, se si osserva in maniera analitica l'universo dell'immigrazione, anche per quel che riguarda i clandestini, le cifre tendono a sgonfiarsi.

Dunque la cifra di 800 mila clandestini può essere solo frutto di fantasia. È opportuno ribadire che la clandestinità era stata in larga parte riassorbita grazie alla seconda sanatoria (quella prevista dalla legge Martelli). Ed è difficile supporre che nel frattempo sia entrata talmente tanta gente da determinare un fenomeno di massa. Se si considera che al momento della legge Martelli la stragrande maggioranza degli immigrati si era regolarizzata, la presenza di 800 mila clandestini ancora nella prima metà del 1993 non può che implicare l'ingresso di circa duecentomila immigrati irregolari all'anno in Italia. Ciò significherebbe che — a frontiere praticamente chiuse — gli ingressi annuali sono stati quattro o cinque volte superiori a quelli del quindicennio precedente, quando le frontiere erano aperte. A ciò porta l'uso improprio delle cifre. A ciò porta la fissazione con l'invasione.

Ma non è solo il bombardamento dei mezzi di comunicazione di massa (*la Repubblica* ad esempio si è distinta nel fornire una immagine non esatta della situazione e dei rischi di invasione) che porta ad avere un'immagine esagerata del fenomeno. Gli immigrati sembrano molti di più di quanti non siano in realtà perché proprio quelli in condizione di maggiore precarietà finiscono per essere più visibili: sono gli ultimi arrivati, quelli che hanno difficoltà a trovare una sistemazione, quelli che alloggiano più precariamente, quelli che non hanno ancora lavoro o hanno lavori meno stabili. Insomma peggio stanno, più si vedono.

Va tenuto presente anche l'intreccio tra precarietà di status e precarietà sul lavoro che caratterizza gli immigrati oggi. L'aumento dell'incidenza dei clandestini che si è verificato negli ultimi anni è dovuto tanto ai nuovi ingressi (come si è detto limitati), quanto alla perdita (o meglio alle difficoltà di rinnovo) del permesso di soggiorno da parte di immigrati occupati precariamente e stagionalmente. Per questi lavoratori, in assenza di un nuovo provvedimento di regolarizzazione, la situazione si fa sempre più difficile. Non si può prescindere da questo fatto se si vuol comprendere la situazione di maggior intolleranza che si sta registrando nel nostro paese, la vera e propria esplosione di manifestazioni razziste.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 13525

3 DIC. 1993

BIBLIOTECA

6
CONTRIBUTI
DI
WERNER RUF

IMED - Istituto per il Mediterraneo
Casa delle Culture

"A che punto è la notte"

Quali politiche per l'accoglienza e l'integrazione perchè il buio del razzismo e della xenofobia non avvolga l'Europa

Forum sull'immigrazione
3-4 Marzo 1994
Residence Ripetta - Roma

ISLAM - LA NUOVA IMMAGINE DEL NEMICO?

Convegno internazionale: Cooperazione culturale nel Mediterraneo occidentale (Fondazione BBV), Toledo 1-3 ottobre 1993

Relazione di *Werner Ruf*

La seguente analisi fa riferimento essenzialmente al dibattito politico e parapolitico in Germania. Essa cerca di mostrare la connessione esistente tra la "nuova immagine del nemico", l'Islam, il dibattito sul razzismo e la discriminazione da una parte ed il rafforzamento militare dall'altra. Probabilmente questo dibattito è particolarmente acceso in Germania, per lo meno per quanto riguarda la rimilitarizzazione. Non bisogna infatti dimenticare che la Germania ha raggiunto nel 1990 l'unificazione e - cosa ancora più importante - la piena sovranità. Tuttavia, si ha l'impressione che questo dibattito non riguardi solo la Germania: negli ultimi tre anni c'è stata una vera e propria esplosione di pubblicazioni, conferenze, seminari, reportage televisivi anche su reti locali, riguardanti l'Islam, e più o meno strettamente connessi col fenomeno dell'immigrazione. Allo stesso tempo, si è avvertito un crescente risentimento verso gli stranieri - soprattutto i musulmani - per lo meno in tutta l'Europa occidentale, che ben presto, nei circoli della NATO, è stato messo in relazione ai problemi della difesa militare, fin da quando (1989) si è delineato lo smantellamento del Trattato di Varsavia e si è cominciato a parlare di nuove minacce provenienti dai "nuovi barbari" del Nord-Africa e dal Medio Oriente (1).

La difesa da questa stessa minaccia figura nei documenti dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) come uno degli scopi principali di una seria politica difensiva europea.

Non è un caso che sia venuta in superficie questa nuova dimensione nel discorso sulla sicurezza: essa sembra direttamente collegata alla fine del bipolarismo e del sistematico antagonismo tra Est ed Ovest, caratterizzato dalla reciproca minaccia militare di distruzione totale. Quando questa minaccia è scomparsa a causa del crollo del sistema comunista e del Patto di Varsavia, il Sistema Internazionale ha subito molti cambiamenti, e noi stiamo ancora nel pieno di questo processo la cui evoluzione non è ancora chiara. Se l'esperimento socialista nei paesi dell'Est è fallito, la crisi della società occidentale è altrettanto evidente, sul piano economico, sociale e specialmente ecologico. Quelle che in documenti internazionalmente molto conosciuti come il *Brandt-report* ed il *Brundland-report* sono state definite "le nuove sfide" sono diventate in questo nuovo linguaggio militare "i nuovi pericoli", una minaccia di tipo nuovo per le società industrializzate nord-occidentali. Allo stesso tempo, i politici parlano del Nuovo Ordine Mondiale.

Quali sono, tuttavia, le principali caratteristiche di quello che George Bush ha definito il "nuovo ordine mondiale", ammesso che un qualche ordine ci sia?

1. La struttura bipolare del Sistema Internazionale è scomparsa, la seconda potenza militare, la Russia, è diventata il servo più fedele degli Stati Uniti - per lo meno fino a quando il Presidente Eltsin sarà al potere.

2. Il Terzo Mondo ed il suo movimento politico, quello degli Stati Non-Allineati, è scomparso come forza politica e come potere di intermediazione. La sovranità

formale degli stati del Sud (al posto del "Terzo Mondo"), in realtà economicamente deboli e dipendenti, non costituisce più una protezione contro l'intervento straniero, per lo meno quando questo è coperto dal ruolo completamente cambiato del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (2). Ciò è stato chiaramente dimostrato dalla seconda Guerra del Golfo e dalle restrizioni di sovranità imposte all'Iraq nello strascico di questa guerra, dalle sanzioni contro la Libia, dal ruolo delle Nazioni Unite nel Sahara Occidentale e in Angola, e dall'intervento in Somalia.

3. Le conseguenze storiche del processo colonialista e post-colonialista di sottosviluppo e del crescente antagonismo sociale nel Sud si stanno mostrando con chiarezza ed estrema rapidità: distruzione ecologica, dipendenza dal mercato mondiale, la politica di esportazione e le politiche monetaristiche imposte dal Fondo Monetario Internazionale sono la causa dei problemi economici e sociali che quelle nazioni stanno affrontando: povertà, miseria, emigrazione ed instabilità politica. Questi fenomeni sociali sono alla base di quelli che vengono definiti "i nuovi rischi", che sembrano minacciare la ricchezza nel Nord, specialmente in Europa.

4. Nella parte nord del pianeta, tuttavia, l'unanimità che sembra caratterizzare le politiche del Consiglio di Sicurezza è probabilmente abbastanza superficiale: se gli Stati Uniti detengono ancora la leadership militare, la loro economia ha risentito enormemente della corsa agli armamenti con l'ex Unione Sovietica (3). Dietro l'apparente unanimità che finora ha caratterizzato i voti dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, le due potenze che hanno perso la Seconda Guerra Mondiale e che sono state costrette ad una produzione militare molto contenuta - Giappone e Germania - cercano di imporre la propria leadership sulla base della loro forza economica e di ottenere un posto nel Consiglio di Sicurezza. La Germania, in stretta alleanza economica e militare con la Francia, cerca di imporre la propria leadership sulla Comunità Europea. Questo sviluppo indica cambiamenti fondamentali nella struttura del Sistema Internazionale che tende a divenire tripolare invece di bi - o monopolare. E tale struttura tripolare può diventare molto instabile.

Ma come ha potuto, questo discorso sulla sicurezza, portare alla coniazione del termine vago di "nuovi rischi" e cosa significa questa espressione? La discussione ha avuto inizio nel 1973 (3), quando la cosiddetta crisi del petrolio evidenziò la dipendenza dell'Occidente dal petrolio arabo (!). "Vulnerabilità" divenne una nuova parola centrale della progettazione militare. Oltre alla concezione tradizionale del ruolo delle forze militari, ossia quello di difesa del territorio e della sovranità nazionale, si constatava che le società industriali occidentali erano vulnerabili ad azioni di boicottaggio economico delle materie prime di cui avevano bisogno. La "sicurezza" assunse una nuova dimensione. A partire dalla metà degli anni '80, l'internazionalizzazione, non solo del capitale e del lavoro ma anche dei problemi relativi alle merci, all'ecologia ed alla salute, ha portato alla formulazione dei "nuovi rischi": sviluppi non-militari, transnazionali che possono minacciare il funzionamento dell'economia, la stabilità nazionale, persino l'identità sociale e culturale. Nella definitiva realtà transnazionale del nostro pianeta, quasi tutto può diventare un "nuovo rischio", è solo una questione di definizione.

5. Questo quadro è complicato dalle diverse dimensioni di crisi economica che i nuovi centri industriali, economici e militari del Nord devono affrontare. La propaganda nazionalista trova sempre una solida base in momenti di crisi e molto spesso viene usata per distogliere l'attenzione dei cittadini dalle vere cause di crisi.

6. Infine, c'è l'interesse all'autoconservazione da parte del complesso industrial-militare e delle potenti strutture militari sviluppatesi in Occidente: oggettivamente, dalla fine del conflitto Est-Ovest, hanno perso la loro funzione. Inoltre, i nuovi problemi che il mondo deve affrontare sono economici, ecologici e sociali. La forza militare non è uno strumento per risolverli ed il paradigma di Clausewitz, secondo cui la guerra non è che la continuazione della politica con altri mezzi, è diventato ormai obsoleto, semmai esso possa aver mai avuto una validità (4).

Invece di analizzare le cause dei cosiddetti "nuovi rischi" come l'emigrazione, il terrorismo, il proliferare di fucili ABC, la droga, malattie come l'aids ed il colera, questi problemi vengono strumentalizzati per formulare nuove misure nella politica di sicurezza e per giustificare la continuazione della militarizzazione - nel caso dell'Europa attraverso la formulazione di una comune politica estera e di sicurezza, come previsto nel Trattato di Maastricht.

Già nel 1991 Hans Stercken, Presidente della Commissione Parlamentare per la Politica Estera della Repubblica Federale di Germania stabiliva un legame tra il "nuovo rischio" dell'immigrazione e la necessità di risposte militari: "Nessuno può dare una risposta decisiva alla domanda su quali siano le possibili conseguenze della crescente sovrappopolazione di questo mondo per la stabilità interna e tra i continenti in futuro. Cosa significa l'esplosione della popolazione nel Nord Africa e la nuova *Hijra* che ha già messo in movimento milioni di persone da quest'area verso l'Italia, la Spagna e la Francia? Crediamo che l'attuale aiuto dato allo sviluppo sia sufficiente a controllare l'esplosione della popolazione in questa parte del mondo, così come in Asia e in America Latina? ... Perciò (per loro, n.d.a.) l'idea è semplice: non può essere semplicemente che in tutti i conflitti che concernono questo mondo in tutti i suoi continenti, solo gli Americani siano competenti mentre gli altri stanno in disparte a criticare i loro provvedimenti senza essere pronti ad assumersi delle responsabilità" (5).

Questa è solo una delle posizioni, ma certamente non isolata. Prima, durante e dopo la seconda Guerra Mondiale, "l'Islam" è diventato un tema dominante. Il messaggio principale di tutti gli interventi era ed è: "l'Islam" è culturalmente così diverso dalla cultura occidentale che l'integrazione, la stessa coabitazione sono quasi impossibili. Tutti i vecchi clichés resi popolari da orientalisti e giornalisti, scrittori e viaggiatori sono di nuovo utilizzati per dimostrare quanto i musulmani siano fundamentalmente diversi e incomprensibili. E, naturalmente, argomenti sessisti, dall'immagine dell'harem, alla rozza spiegazione del fanatismo rivoluzionario come conseguenza della frustrazione sessuale, hanno un posto preminente nella descrizione di questo "altro" che noi occidentali non riusciremo mai a capire e con cui non potremo convivere nella nostra società caratterizzata dalla razionalità e dal controllo di sé. L'immigrazione, allora, diventa la principale minaccia perché le persone provenienti dalle nazioni islamiche stanno invadendo l'Europa dal sud (Nordafricani in Spagna e

Francia) e l'Est (Turchi in Germania). Per differenza culturale e per numero ciò costituisce una minaccia per l'identità europea, cristiana, occidentale e razionale (6). Questa tendenza sciovinista dell'opinione pubblica è stata descritta in modo molto chiaro ma analiticamente convincente dall'orientalista tedesco Reinhard Schulze:

"Di conseguenza, il collasso del sistema Est-Ovest, nel 1989-1990, è stato un momento di svolta nell'autolegittimazione.

Se adesso "l'altro", come superficie per la proiezione dell'antitesi della propria società, fosse scomparso, ciò avrebbe comportato una minaccia per la descrizione del "noi".

La Guerra del Kuwait, orchestrata propagandisticamente già dall'agosto del 1990, è stata usata per colmare questo divario in breve tempo. L'Est è diventato l'Oriente, il Comunismo è diventato l'Islam, Stalin è diventato Saddam Hussein. L'antitesi, fondamentale per l'identità occidentale, è diventata ancora più radicale... L'Islam è stato identificato come il principio dell'Oriente, come la dimostrazione di un fondamentalismo irrazionale, oscurantista, come una costruzione universale che tende a dominare non solo l'ideologia ma, in modo totalizzante, la società, la cultura, lo stato e la politica. L'Islam è visto non solo come antitesi ideologica, ma come antitesi cultural-religiosa all'Occidente ed alla sua identità universalistica. In tal senso l'Islam diventa il fondamento dell'anti-occidentalità, dell'antimodernità, dell'anti-civiltà (7).

Ma questa tesi non rimane su un piano culturale generico; essa trova i suoi fondamenti nei tradizionali schemi razzisti, basati, in ultima analisi, sulla biologia: tutti i nordafricani in Francia o tutti i Turchi in Germania, tutti i loro discendenti sono considerati parte di questa ondata immigratoria che procede dalla parte islamica del mondo e che è incapace di adattarsi od integrarsi nella moderna civilizzazione occidentale (8).

La necessità psicologica del "noi" per creare la sua identità confrontandosi e distinguendosi dall'"altro" è, in questo caso, di doppia utilità: da una parte è la base per una propaganda sciovinista e xenofoba contro gli immigrati in genere e le persone provenienti dai paesi islamici in particolare. D'altra parte, l'immigrazione è presentata come una minaccia alla sicurezza e trasposta ad un livello europeo, dove essa minaccia l'identità europea, ossia occidentale, e la sicurezza della comunità in quanto tale (9).

E questo è, ne sono sicuro, il pericolo di questa argomentazione xenofoba: all'interno, essa rafforza lo sciovinismo e la xenofobia e allontana dall'analisi delle vere cause delle crisi sociali ed economiche. All'esterno, è usata per giustificare l'edificazione di un apparato militare europeo preferibilmente nella cornice dell'Unione Europea Occidentale, sotto la leadership dell'alleanza militare franco-germanica.

Creare un nuovo antagonismo Europa-Islam, razionalità-irrazionalità, modernità-tradizionalismo, identificando il "noi" e l'"altro" in superficie con argomentazioni culturali, ma in realtà su una base razzista, significa negare il fatto che l'Europa è diventata da molto tempo una società veramente multiculturale, che molte persone che vi vivono si sono integrate sia culturalmente che socialmente nelle società europee, hanno ampliato la ristrettezza ed il provincialismo della cultura europea - così come il contatto culturale con l'Islam, nel Medio Evo, fu una premessa indispensabile per la nascita del Rinascimento. Il pericolo dell'attuale

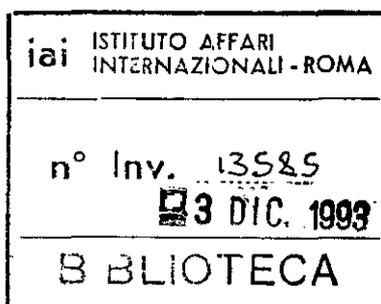
argomentazione "culturale" contro l'Islam, che è in realtà essenzialmente un discorso razzista è quello di mettere senza distinzione tutte le persone "diverse" in un unico cesto. Ed identificare lo straniero con la cosiddetta minaccia islamica, immagine interna ed esterna del nemico, è utile e semplice. Il contro-effetto di tutto ciò è che questo tipo di discriminazione produce, dall'altra parte,

una re-identificazione. Voglio dire che la diffusione di questa errata dicotomia può rappresentare l'avverarsi di una profezia: coloro che sono esclusi ed etichettati dietro questa nuova immagine del nemico saranno più o meno obbligati, a loro volta, a ricostruire la loro identità. Lasciando da parte questa ideologia populista, semplicista e falsa, i problemi rimangono: nel sud c'è miseria, distruzione ecologica, e dissesto economico, e tutto ciò è la conseguenza di processi storici ben noti. Ora, quando le nazioni industrializzate avvertono loro stesse le conseguenze della secolare spoliazione del Sud, quando le masse dei disoccupati emigrano per cercare lavoro, si torna agli strumenti classici: la protezione militare di quella che è stata definita la "fortezza Europa". Come dimostrato dall'esperienza di più di un secolo di leggi sull'immigrazione negli Stati Uniti, non sarà possibile fermare l'immigrazione con provvedimenti amministrativi. Ancor meno lo sarà con mezzi militari. E ciò è ben chiaro a chi prende le decisioni.

Perciò, la questione vera è se il cosiddetto bisogno di una rimilitarizzazione e di una politica autonoma per la sicurezza da parte dell'Europa non vada in realtà inteso in altro modo: come il dar vita alla classica politica di potenza nell'ambito del nuovo sistema mondiale tripolare che si sta sviluppando. Il problema è tuttavia che, creando una nuova immagine del nemico, si rischia di creare realmente un nuovo nemico.

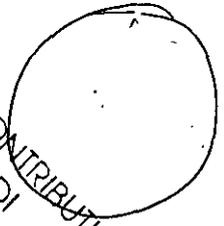
E' vero che c'è un rafforzamento dell'Islamismo. Ma è molto facile capire che questo rafforzamento è il risultato di decenni di sfruttamento, di frustrazione politica e discriminazione. E le regioni del Sud hanno sperimentato tutti i tipi di programmi di sviluppo: quelli liberal-capitalistici come quelli pianificati-socialisti. Entrambi sono falliti. E per i credenti, la questione è facile: non sono entrambi, le due facce di un'unica medaglia, l'ateismo? E ciò costituisce la forza dei movimenti islamici: la disperazione per la situazione sociale di gran parte della popolazione. E' chiaro che i problemi attuali hanno un'origine sociale e sono rafforzati dai processi economici, ecologici e politici in atto, e che la loro unica soluzione sta in una politica sociale a livello transnazionale, attraverso una politica di cooperazione, soprattutto in campo economico, accompagnata, tuttavia, da una sincera ed equa cooperazione in campo politico e culturale. Se l'Occidente è razionale come dice, dovrebbe esaminare razionalmente le cause dei problemi e cercare soluzioni razionali, invece di trincerarsi in un irrazionalismo armato di strumenti inadeguati e anti-umanitari.

- (1) Discussione con gli ufficiali Nato in occasione di una visita con un gruppo di studenti dell'Università di Kassel ai quartieri generali Nato di Bruxelles (giugno 1989).
- (2) Ruf, Werner: *Die Vereinten Nationen zwischen Ordnungsmacht und Legitimitätsverlust*; in "Z", Zeitschrift Marxistische Erneuerung, n. 15, sett. 1993, pp. 59-68.
- (3) Kennedy, Paul: *The rise and fall of great powers*, 1988.
- (4) Souchon, Lennart: *Neue deutsche Sicherheitspolitik*, Bonn 1990.
- (5) Stercken, Hans: *Die Aussen-und Sicherheitspolitik des souverän gewordenen Deutschland*; in: Stichworte zur Sicherheitspolitik n.9/1991, pp. 16-18 (traduzione di Werner Ruf).
- (6) Tibi, Bassan: "*Gottesstaat*" ohne Demokratie; in: Die politische Meinung no.271, Giugno 1992, pp. 29-36.
- (7) Schulze, Reinhard: *Vom Antikommunismus zum Antislawismus. Der Kuwait-Krieg als Fortschreibung des Ost-West-Konflikts*; in: Peripherie n. 41 (1991, pp. 5-12, citazione da p. 7) (traduzione di Werner Ruf).
- (8) Si veda, per quanto riguarda i riferimenti alla Francia, Scholl-Latour, Peter: *Das Schwert des Islam, Revolution im Namen Allahs*, Muenchen 1992, oltre alle molte produzioni televisive di Scholl-Latour e Konzelmann. La tesi dell'impossibilità di integrazione degli islamici è uno dei temi centrali del Fronte di Le Pen in Francia.
- (9) Si veda Ruf, Werner: *Nationalismus, Feindbild und Remilitarisierung der Aussenpolitik der Bundesrepublik*; in: Sozialistisches Forum, n. 29, luglio/agosto 1993, pp. 32-35.



7

CONTRIBUTI
DI
GIORGIO GOMEL



IMED - Istituto per il Mediterraneo
Casa delle Culture

"A che punto è la notte"

Quali politiche per l'accoglienza e l'integrazione perchè il buio del razzismo e della xenofobia non avvolga l'Europa

Forum sull'immigrazione
3-4 Marzo 1994
Residence Ripetta - Roma

6. MOVIMENTI MIGRATORI VERSO L'EUROPA OCCIDENTALE: ANDAMENTI, PROSPETTIVE, POLITICHE

*di Giorgio Gomel**

1. Principali fatti e determinanti

Metodologicamente, è necessario distinguere tra migrazioni, intese come trasferimenti di natura permanente di individui da un luogo di residenza ad altro, e fenomeni temporanei di emigrazione. Coloro che vengono legalmente ammessi in maniera permanente nei paesi di immigrazione rappresentano una parte del flusso internazionale di individui che costituisce il fenomeno migratorio nella sua definizione più ampia. Ad essi vanno aggiunti, infatti, i lavoratori all'estero in possesso di regolare contratto di lavoro temporaneo (immigrati temporanei), i profughi e coloro che hanno richiesto asilo politico (rifugiati), e le persone che risiedono all'estero in situazione illegale (immigrati illegali); con questa aggregazione il numero di individui coinvolti nel fenomeno migratorio, sebbene non quantificabile con precisione, ammonterebbe a decine di milioni (Appleyard, 1989).

Una misura dei flussi migratori è fornita dalla Banca mondiale nelle sue previsioni circa l'andamento della popolazione. Essa è data dal numero di immigranti che si presume rimarranno in via permanente nel paese di destinazione: comprende quindi gli immigrati netti, i rifugiati legalmente ammessi e una stima degli immigrati illegali. Non comprende, invece, gli immigrati temporanei, coloro cioè che dispongono di un contratto di lavoro a termine.

Secondo la Banca mondiale il saldo migratorio netto è risultato in media di oltre 1 milione di persone all'anno tra il 1985 e il 1990 (tab. 6.1). Gli Stati Uniti costituiscono il principale paese di destinazione; nel periodo suddetto il flusso annuo di immigranti è stato di 740.000 unità, equivalente all'afflusso in tutti gli altri paesi, mentre il saldo netto si è commisurato in 580.000 unità.

* La ricerca alla base del capitolo di Giorgio Gomel è stata condotta con Salvatore Rebecchini, del Servizio Studi della Banca d'Italia.

Tab. 6.1. - Saldo migratorio nei primi dieci paesi di origine e destinazione (dati in migliaia di unità annualizzati)

Destinazione	Stima 1985-90	Previsioni		Origine	Stima 1985-90	Previsioni	
		1990-95	1995-2000			1990-95	1995-2000
Stati Uniti	580	560	550	Messico	150	150	150
Australia	122	127	102	Filippine	58	58	58
Canada	74	70	68	Libano	55	32	16
Arabia Saudita	65	45	30	Cina	55	51	50
Costa D'Avorio	59	39	30	Pakistan	51	32	16
Francia	21	16	14	India	50	50	50
Emirati Arabi Uniti	20	10	5	El Salvador	42	35	30
Hong Kong	15	14	14	Colombia	40	36	25
Kuwait	14	11	8	Sri Lanka	38	36	34
Germania (*)	10	8	6	Corea	35	35	35
Olanda	10	8	6				

(*) Non include i flussi di rifugiati provenienti dalla ex Germania Est nel 1989-90.

Fonte: Banca mondiale, 1990.

Come altri principali paesi di accoglimento seguono l'Australia, il Canada, l'Arabia Saudita. I più importanti paesi di origine risultano il Messico, le Filippine, il Libano, il Pakistan, l'India e la Cina popolare.

Per gli immigrati temporanei, non sono disponibili misure dei flussi aggregati mondiali. Il fenomeno è particolarmente rilevante nei paesi petroliferi del Medio Oriente, dove esiste una carenza strutturale di manodopera e il fabbisogno è tale da generare un forte squilibrio numerico tra popolazione indigena e lavoratori stranieri. L'eccesso di domanda di lavoro è soddisfatto tramite la rotazione di lavoratori temporanei, limitando l'incidenza sulle infrastrutture sociali e i problemi di integrazione con la popolazione locale. Rilevanti migrazioni temporanee di lavoratori si registrano altresì in Africa centrale, in Sud Africa, negli Stati Uniti, in Venezuela, in Argentina.

Volume, composizione e direzione dei fenomeni migratori sono influenzati da un complesso di fattori di natura economica, demografica, sociale e istituzionale tra loro fortemente interconnessi.

Le interpretazioni del fenomeno possono ricondursi, nella letteratura economica, a due principali filoni teorici: classico e neoclassico. Altre analisi si rifanno a impostazioni di tipo sociologico e demografico.

Al filone classico appartengono i modelli dualistici di sviluppo economico¹ secondo cui le migrazioni hanno luogo dal settore agricolo «arretrato», caratterizzato da offerta illimitata di forza lavoro e un costo opportunità del lavoratore agricolo pari a zero, a quello industriale «avanzato»².

Nell'interpretazione neoclassica che si richiama a Hicks (1932), la principale determinante delle migrazioni è data dalle differenze di reddito fra aree. Nelle varianti moderne della teoria³ sono le disuguaglianze nelle remunerazioni attese che determinano la decisione di emigrare⁴; più precisamente, la differenza tra la remunerazione certa nel paese di origine e quella del paese di destinazione, che è una

(1) Per esempio, Lewis (1954).

(2) Interessanti applicazioni di tali modelli hanno riguardato le questioni dello sviluppo economico e delle migrazioni intra-europee e italiane negli anni cinquanta e sessanta. Si vedano Lutz (1962), Kindleberger (1967).

(3) Harris e Todaro (1970).

(4) Modelli siffatti consentono di spiegare il fenomeno migratorio anche in presenza di disoccupazione nel paese di destinazione. Il processo si realizza, infatti, in due fasi: dapprima il lavoratore abbandona il paese di origine, ma, non trovando lavoro nel settore avanzato del paese di destinazione, accetta di rimanere disoccupato o trova occupazione nel settore arretrato; in un secondo momento accederà al settore avanzato.

combinazione del reddito atteso, dapprima nel settore arretrato, poi in quello avanzato⁵.

L'influenza dei fattori demografici è rilevante. Combinandosi con le differenze economiche fra aree, essi agiscono sull'offerta di lavoro emigrante; più precisamente, le migrazioni hanno luogo in presenza di un differenziale di pressione demografica fra aree⁶.

Le determinanti economico-demografiche costituiscono, tuttavia, una condizione necessaria, ma non sufficiente per attivare il flusso migratorio. Vi concorrono fattori di natura principalmente sociale; la decisione di emigrare, infatti, è una scelta individuale fortemente influenzata dalle circostanze sociali del migrante. Sono rilevanti l'esistenza di vincoli familiari, l'età, la posizione nella gerarchia sociale e motivazioni politiche o ideologiche. Inoltre, la presenza di reti di contatto tra le comunità emigrate e i paesi di origine - il cosiddetto «ponte migratorio» - e i vincoli storici, culturali e geografici tra paesi influiscono in misura sensibile su volume, composizione e destinazioni del flusso migratorio.

Infine, il fenomeno migratorio è condizionato dagli assetti istituzionali, sia nei paesi di destinazione - sistemi di controllo e regolamentazione e politiche di integrazione-, sia nei paesi di origine - politiche concernenti l'esportazione di manodopera. In molti paesi in via di sviluppo tali politiche costituiscono parte integrante delle strategie di sviluppo: esse si possono configurare come divieti di emigrazione per i lavoratori (Algeria), incentivi all'emigrazione dei propri cittadini (Giordania, Tunisia), controlli selettivi (Egitto, Siria), e *laissez faire* (Libano, Marocco).

2. Movimenti migratori in Europa

2.1. I paesi del Nord Europa

La maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale presenta oggi un saldo migratorio positivo (afflusso di immigranti). Il flusso migratorio netto è relativamente più importante in Germania e Lussemburgo (superiore al 6 per mille), meno in Italia, Grecia e

(5) Cole e Sanders (1985) ipotizzano due tipologie di flussi migratori tra loro separati: quello dei lavoratori forniti di capitale umano adeguato che entrano nel paese di destinazione e attendono di accedere solo al settore avanzato, e quello dei lavoratori non qualificati che entrano nel settore arretrato.

(6) Pressione demografica è un concetto relativo: essa è data dalla differenza tra andamenti della popolazione e del reddito nazionale.

Portogallo (intorno all'1 per mille) e pressoché irrilevante in Francia, Belgio e Danimarca (inferiore allo 0,5 per mille).

È opportuno distinguere tra i paesi del Nord Europa, in cui il fenomeno dell'immigrazione risale almeno agli anni del dopoguerra, e quelli del Sud Europa (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia) i quali storicamente sono stati interessati da fenomeni di emigrazione e solo di recente registrano afflussi di immigranti.

Il primo importante fenomeno che caratterizza la struttura dei flussi nel Nord Europa è la riduzione del saldo di immigrazione netta, che si realizza intorno alla metà degli anni settanta. Il saldo si riduce considerevolmente in Germania e Francia o addirittura inverte il proprio segno nel caso del Belgio.

L'inversione di tendenza è scaturita dal rallentamento della crescita e dalle necessità di ristrutturazione produttiva, determinati dalla crisi energetica; il conseguente calo dell'occupazione dette luogo a un'ingente espulsione di manodopera immigrata, in particolare dal settore industriale, dove era impiegata la maggior parte dei lavoratori stranieri.

Negli anni ottanta il fenomeno migratorio si è andato trasformando da flusso temporaneo di lavoratori in insediamento permanente di interi gruppi familiari. A fronte di una crescita dei flussi di popolazione in entrata, si è registrato un calo delle emigrazioni di ritorno; ne consegue un allungamento del periodo di permanenza degli immigrati. Contemporaneamente aumentano le entrate per motivi di ricongiungimento familiare, che costituiscono la quota di gran lunga più rilevante degli afflussi, e le richieste di asilo.

Questa struttura dei flussi migratori riflette le politiche restrittive dell'accesso della seconda metà degli anni settanta perseguite allo scopo di trasferire sugli stranieri la minore domanda di lavoro e proteggere i lavoratori nazionali. Nel complesso tali politiche non hanno arrestato il flusso migratorio complessivo⁷. Le restrizioni all'ingresso hanno determinato, infatti, un calo dell'afflusso di nuovi lavoratori, incentivando nel contempo i lavoratori già ammessi a prolungare la durata della loro permanenza nel paese o addirittura a stabilirvisi definitivamente facendosi raggiungere dall'intero nucleo familiare.

2.2. I paesi del Sud Europa

Anche nei paesi dell'Europa del Sud nel corso degli anni settanta si realizza una profonda modifica: essi cessano di essere paesi di in-

(7) Vedi Tapinos (1989).

vio e si trasformano in paesi di immigrazione. Come illustrato dalla tab. 6.2, il saldo migratorio netto di Italia, Grecia, Spagna e Portogallo, al di là di normali fluttuazioni annuali, si inverte di segno nel decennio.

L'inversione avviene prima nel nostro paese, che integratosi più rapidamente con quelli del Nord Europa, già all'inizio degli anni settanta registrava un saldo migratorio positivo di italiani. Il fenomeno determinante è la flessione dell'emigrazione italiana verso l'estero; nella seconda metà degli anni sessanta calano fortemente gli espatri verso i paesi del Nord Europa, dove i lavoratori italiani vengono sostituiti da altri provenienti dall'esterno della Comunità. Contemporaneamente si mantiene elevato il flusso dei rientri.

La trasformazione del fenomeno migratorio nei paesi del Sud Europa riflette fattori demografici ed economici. Circa i primi, si registra un abbassamento della fecondità; nel caso dell'Italia, ad esempio, il tasso di natalità si riduce costantemente dalla metà degli anni sessanta, passando dal 19 per mille nel 1965 al 10 per mille nel 1989. Circa i secondi, il fenomeno è coerente con un'interpretazione sia «classica» sia «neoclassica» delle migrazioni. Con la crescente uniformità di condizioni economiche e sociali tra il Nord e il Sud dell'Europa, favorita dal processo di integrazione comunitaria, si riducono i differenziali di reddito⁸ e si contrae l'offerta «illimitata» di lavoro delle economie meno progredite del Sud. Il movimento migratorio intra-europeo viene quindi contenuto sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta di lavoro.

2.3. I flussi extracomunitari

Il terzo fenomeno che caratterizza spiccatamente i movimenti di popolazione verso l'Europa nell'ultimo ventennio è il crescente peso di emigranti di origine extracomunitaria, particolarmente del Nord Africa. Già prima degli anni settanta si erano avuti flussi di questa natura, che si erano distribuiti nei paesi di inserimento in base alla prossimità geografica o ad antecedenti legami politici e culturali. Tra gli anni cinquanta e sessanta, ad esempio, la Francia era stata investita da ondate migratorie provenienti da Algeria, Marocco, Tunisia, seguite negli anni settanta e ottanta da migrazioni motivate dal ri-congiungimento familiare. Flussi di origine extracomunitaria erano ingenti anche in Germania, dove già nel 1973 erano presenti più di

(8) Per un documentato confronto storico di dati di reddito si veda Summers e Heston (1988).

100.000 lavoratori turchi, e nel Regno Unito, provenienti eminentemente dall'Asia.

Tab. 6.2. - Paesi del Sud Europa: saldo migratorio (dati in migliaia di unità)

Anni	Italia	Grecia	Spagna	Portogallo
1960	-94	-30,5	-142	-226,2
1961	-139	-23,9	-73	-21,6
1962	-82	-48,2	-60	-55,1
1963	-80	-56,0	-64	-58,7
1964	-84	-47,5	-97	-93,9
1965	-90	-40,0	-70	-128,8
1966	-104	-4,8	-58	-133,3
1967	-93	-29,0	-61	-91,4
1968	-104	-38,5	-41	-91,0
1969	-125	-66,9	-17	-133,7
1970	-116	-46,2	-28	...
1971	-165	-15,5	19	-121,6
1972	10	-0,6	-68	-72,1
1973	11	-42,5	-67	-83,9
1974	10	-19,3	-24	174,4
1975	10	58,5	14	347,0
1976	9	55,9	54	-10,0
1977	5	62,1	67	-19,8
1978	3	65,8	41	30,4
1979	0	41,5	-35	37,0
1980	-7	50,1	112	41,9
1981	-29	7,0	1	16,6
1982	109	10,0	-22	18,1
1983	138	9,0	-5	32,9
1984	89	10,1	-7	33,4
1985	82	6,0	20	22,9
1986	71	10,5	36	13,7
1987	84	8,7	...	11,9
1988	65	16,0	-39	11,0

Fonte: Eurostat, «Statistiche demografiche», 1990.

La novità degli anni settanta e ottanta consiste nel fatto che le migrazioni di origine extracomunitaria crescono di importanza relativa nei paesi del Nord e risultano prevalenti nei paesi del Sud Europa.

Sulla base dei dati di flusso, la quota di emigranti provenienti

dall'area extracomunitaria si accresce, per esempio, in Germania dal 37,5% nel 1975 al 50% nel 1980, nei Paesi Bassi dal 66 al 78%. È interessante considerare, inoltre, la composizione geografica degli *stocks* di popolazione straniera, sebbene essa sia influenzata dal fatto che le loro variazioni nel tempo riflettono non solo i flussi di entrata ma anche quelli di uscita e la natalità degli stranieri⁹.

In Francia, il confronto tra i censimenti del 1975 e del 1982 evidenzia la diminuzione della quota di stranieri di provenienza comunitaria, dal 54% al 43%, mentre aumentano gli africani (dal 35 al 43%). La stessa tendenza si verifica in Germania: tra il 1980 e il 1988 la quota di popolazione di origine comunitaria scende dal 34 al 28% circa.

Nei paesi del Sud Europa, non disponendo di dati disaggregati sui flussi di entrata, il confronto deve essere effettuato in base agli *stocks* di popolazione.

In Italia, la quota degli stranieri di origine europea si è ridotta dal 60% nel 1975 al 46% nel 1988. Quella dei cittadini africani è salita dal 5 al 17%; tra questi sono prevalenti gli immigrati provenienti dalla sponda sud del bacino del Mediterraneo¹⁰.

In Spagna, dove il numero di stranieri è cresciuto rapidamente dall'inizio degli anni ottanta, nel 1988 gli europei risultavano il 66% circa, gli africani il 6% (contro il 63 e il 2%, rispettivamente, nel 1980). In Portogallo il numero di stranieri sale da circa 60.000 all'inizio degli anni ottanta a 95.000 nel 1988, in larga parte per l'afflusso di residenti delle ex colonie africane. Anche in Grecia si registra un afflusso di immigrati provenienti dal bacino del Mediterraneo, prevalentemente da Turchia, Cipro ed Egitto.

Infine, un importante fenomeno nella morfologia dei movimenti migratori in Europa è costituito dalla crescita delle richieste di asilo, aumentate significativamente per tutti gli anni ottanta¹¹. In termini assoluti il fenomeno è assai rilevante in Germania dato l'afflusso di tedeschi provenienti dai paesi dell'Est, acceleratosi notevolmente nel 1988 e nel 1989. In questo paese il numero dei richiedenti asilo ha superato le centomila unità nel 1988 e nel 1989; a questi si devono aggiungere gli immigrati provenienti dalla Rdt e quelli di etnia tedesca provenienti da altri paesi che nel 1989 sono risultati circa 700.000.

(9) Uscite e natalità sono rilevanti per la crescita della popolazione straniera nei paesi di antica immigrazione del Nord Europa; lo sono in misura ancora marginale per i paesi di recente immigrazione quali quelli del Sud Europa.

(10) Si vedano, per maggiore dettaglio, le informazioni del Censis su dati del Ministero dell'Interno.

(11) Ocse (1989).

L'aumento delle richieste di asilo riflette sia gli acuti rivolgimenti politici in molte aree del globo, sia determinanti di carattere economico connesse alla chiusura dei mercati del lavoro agli stranieri e al tentativo di questi di aggirare le restrizioni all'entrata¹².

2.4. La presenza di stranieri in Europa e in Italia

La presenza di stranieri è più rilevante in termini assoluti e relativi nei paesi di antica tradizione migratoria del Nord Europa rispetto ai paesi del Sud Europa (tab. 6.3). Fra quelli del primo gruppo, la quota di popolazione straniera sul totale risulta del 25% per il Lussemburgo, del 15% per la Svizzera; per il Belgio, la Germania e la Francia essa è compresa tra il 6 e l'8%. Tali quote sono rimaste relativamente stabili nel corso degli anni ottanta.

Nei paesi del Sud Europa, le consistenze di popolazione straniera riportate dalle statistiche ufficiali tendono a sottostimare significativamente il fenomeno, come riconosciuto dalle autorità competenti, data la presenza di immigrati clandestini.

Nel nostro paese, ad esempio, in base ai permessi di soggiorno rilasciati dal Ministero dell'Interno, il numero di stranieri risultava di circa 490.000 nel 1989, in forte calo rispetto all'anno precedente (650.000) per effetto di un riordino dei sistemi di rilevazione. Una recente indagine dell'Istat (1990), che integra i dati del Ministero dell'Interno, indica invece per il 1989 un numero di stranieri intorno a 1.100.000, valore prossimo alle stime contenute in alcuni studi demografici (Golini, 1989). In Spagna il numero effettivo è stimato in circa 600.000 (360.000 il dato ufficiale), in Grecia 400.000 (193.000), in Portogallo 150.000 (95.000).

Misurata sulla base dei dati stimati, ricordati sopra, la quota di stranieri sul totale della popolazione risulta del 4% in Grecia, del 2% in Italia e Spagna, dell'1,3% in Portogallo: una quota certamente inferiore a quella dei paesi del Nord Europa, ma cresciuta molto rapidamente nel giro di pochi anni.

La composizione geografica della popolazione straniera, soprattutto nei paesi di antica immigrazione, è omogenea e concentrata in pochi principali gruppi etnici. Ciò riflette da un lato i legami storici e culturali tra paesi di origine e di destinazione e dall'altro il cosiddetto «ponte migratorio», fenomeno per cui i flussi migratori si dirigono laddove la presenza di un primo nucleo di connazionali consente di minimizzare i costi del trasferimento.

(12) Si veda Venturini (1989a).

Tab. 6.3. - Popolazione straniera in alcuni paesi Ocse: 1950-1989 (in migliaia; tra parentesi in percentuale della popolazione totale)

Anni	Germania	Francia	Belgio	Olanda	Svizzera	Svezia	Italia	Spagna	Grecia	Portogallo
1950	568,0 (1,1)	1765,0 (4,2)	368,0 (4,3)	104,0 (1,0)	285,0 (6,1)	124,0 (1,8)				
1960	698,0 (1,3)	2170,0 (4,8)	454,0 (5,0)	117,0 (1,0)	585,0 (10,9)	191,0 (2,6)				
1970	2977,0 (4,9)	2621,0 (5,2)	696,0 (7,2)	255,0 (1,9)	1080,0 (17,4)	411,0 (5,1)				
1975	3711,3 (6,0)	4196,0 (7,9)	835,4 (8,5)	344,9 (2,5)	1012,7 (15,8)	409,9 (5,0)	186,4 (0,3)	165,3 (0,5)		
1980	4453,3 (7,2)	4168,0 (7,7)	878,6 (8,9)	520,9 (3,7)	892,8 (14,0)	421,7 (5,1)	298,7 (0,5)	181,5 (0,5)		58,1 (0,6)
1985	4378,9 (7,2)	4448,8 (8,1)	846,5 (8,6)	552,5 (3,8)	939,7 (14,5)	388,6 (4,6)	423,0 (0,7)	242,0 (0,6)	295,8 (3,0)	79,6 (0,8)
1986	4512,7 (7,4)	4453,8 (8,0)	853,2 (8,7)	568,0 (3,9)	956,0 (14,7)	390,8 (4,7)	450,2 (0,8)	293,2 (0,8)	195,0 (1,9)	87,0 (0,9)
1987	4630,2 (7,6)	...	862,5 (8,7)	591,8 (4,0)	978,7 (14,9)	401,0 (4,8)	572,1 (1,0)	334,9 (0,9)	193,4 (1,9)	88,1 (0,9)
1988	4489,1 (7,3)	...	868,8 (8,8)	623,7 (4,2)	1006,5 (15,3)	421,0 (5,0)	645,4 (1,1)	360,0 (0,9)	...	95,0 (0,9)
1989	4845,9 (7,8)	...	880,8 (8,9)	641,9 (4,3)	1040,3 (15,6)	454,0 (5,4)	490,4* (0,9)
1990							781,1 (1,4)			

(*) Secondo le stime dell'Istat, non confrontabili con i dati degli anni precedenti in quanto includono gli immigrati «clandestini», nel 1989 la popolazione straniera in Italia ammontava a 1.144.000 persone, pari al 2 per cento della popolazione totale.

Fonte: Venturini (1989a) e Ocse (1990); i dati per l'Italia sono elaborazioni Censis su dati del Ministero dell'Interno.

In Germania primeggiano quindi le comunità di origine turca e jugoslava, che costituiscono rispettivamente il 34 e il 13% del totale; in Belgio quella italiana (28%); in Francia la comunità maghrebina (40%); in Svizzera quella italiana e spagnola (38 e 11%)¹³.

In Italia, paese di recente immigrazione e privo di forti legami coloniali, la distribuzione geografica della popolazione straniera è molto frammentata. In base alle statistiche sui permessi di soggiorno, che quindi non rilevano informazioni sugli stranieri illegali, i cittadini di paesi europei costituiscono il 43% del totale, gli africani il 20%, gli americani il 19%, gli asiatici il 16%.

Dal punto di vista delle caratteristiche socio-economiche, la popolazione complessiva di 963.000 extracomunitari presenti nel 1989¹⁴ risulta costituita per il 70% da lavoratori, di cui la grande maggioranza è impiegata irregolarmente (60% del totale): i figli a carico sono l'11%, gli inattivi circa il 10, i disoccupati registrati il 7, e gli studenti superiori il 3%.

In base alle informazioni ricavate dalla regolarizzazione del 1987-88 (legge 943) fornite dal Ministero del Lavoro, che riguardano 118.000 stranieri - di cui l'80% circa provenienti dall'Africa e dall'Asia - la composizione per sesso risulta ancora fortemente squilibrata a favore dei maschi (circa il 70% del totale); si riscontra una netta prevalenza di giovani - il 44% circa ha meno di 29 anni - e di celibi senza figli - il 42% circa.

Quanto all'occupazione prevalgono gli impieghi nel settore dei servizi o in posizioni non specializzate nel comparto industriale. In base ai dati sulle regolarizzazioni gli operai non specializzati risultano il 28% del totale e i lavoratori domestici il 23%.

3. Prospettive

3.1. Il bacino del Mediterraneo

Nei prossimi anni il bacino del Mediterraneo è destinato a costituire un punto di particolare densità di movimenti di popolazione, a causa dell'accentuarsi di squilibri demografici già acuti e compresi in un'area geograficamente ristretta.

Secondo le previsioni dell'Onu e della Banca mondiale¹⁵, tra il

(13) Vedi Ocse (1989).

(14) I dati qui riportati sono desunti da un'indagine dell'Istat (1990).

(15) Citate in De Santis (1990).

1985 e il 2020 la popolazione nei paesi della sponda meridionale e orientale del Mediterraneo¹⁶ crescerà di circa 170-180 milioni di unità (tab. 6.4), con importanti modifiche della composizione per età. Il numero dei giovani in età inferiore ai 15 anni salirà da 71 a circa 108 milioni (pari al 30% della popolazione totale). La popolazione in età lavorativa (15-65 anni), che oggi ammonta a circa 97 milioni, salirà a circa 228 milioni¹⁷. La capacità delle economie in via di sviluppo di quest'area così prossima all'Europa di assorbire la crescente offerta di forza lavoro implicita in queste proiezioni è limitata. Infatti, i saggi di incremento del reddito necessari per mantenere stazionario il tasso di occupazione, ottenuti assumendo valori plausibili e costanti dell'elasticità dell'occupazione al reddito, risultano molto elevati, fuori linea rispetto ai valori storicamente osservati negli anni ottanta¹⁸.

Nei paesi che si affacciano sulla sponda Nord del Mediterraneo¹⁹ invece, la popolazione in età di lavoro crescerà di appena 4 milioni di unità e quella totale di 15-20 milioni; la quota dei residenti di quei paesi sul totale del bacino del Mediterraneo si ridurrà quindi dal 53 al 37-39%. Inoltre, in seguito alla riduzione della mortalità e all'ulteriore flessione della fecondità già molto bassa la quota della popolazione anziana (oltre i 65 anni) si commisurerà al 20% circa del totale, contro il 12% attuale. Cresceranno gli indici di «dipendenza» e di «vecchiaia»²⁰, con il conseguente aggravio dei carichi assistenziali sulla fascia produttiva della popolazione. Questa evoluzione delle grandezze demografiche si accompagnerà inoltre con un crescente *mismatch* tra domanda e offerta per le occupazioni «inferiori», soprattutto nei settori dei servizi ad alta intensità di lavoro²¹.

(16) Egitto, Libia, Marocco, Algeria, Tunisia, Turchia, Siria, Giordania, Libano, Israele, Cipro.

(17) Secondo le valutazioni correnti, l'incremento demografico si accompagnerà a un rapido processo di inurbamento; la quota della popolazione urbana passerebbe nelle rive Est e Sud dal 30%, tipico di società agricole e prossimo a quello medio mondiale, nel 1950 al 70% nel 2020, valore storicamente caratteristico di società economicamente sviluppate. La crescita della popolazione, alimentata soprattutto dai movimenti dalle campagne, sarà nel periodo 1985-2020 di circa 160 milioni e tenderà a concentrarsi nelle città maggiori.

(18) Per le ipotesi semplificatrici adottate e l'estrema stilizzazione del modello sottostante, questi esercizi di simulazione hanno un'utilità eminentemente didattica e illustrativa. I risultati non sono peraltro, con i dovuti *caveat*, privi di interesse. Vedasi, per esempio, Tassinari e Tassinari (1990) e Bruni e Venturini (1991).

(19) Italia, Francia, Spagna, Portogallo, Jugoslavia, Grecia, Malta, Albania.

(20) L'indice di dipendenza è il rapporto tra individui inattivi (di età inferiore ai 15 anni o superiore a 65) e quelli potenzialmente attivi. L'indice di vecchiaia è il rapporto tra individui anziani (oltre i 65 anni) e giovani (sotto i 15).

(21) Cfr. Golini, Gesano, Heins (1990).

Tab. 6.4. - Crescita della popolazione nel bacino del Mediterraneo (1985-2020)

	1985	Previsioni demografiche al 2020 secondo varie ipotesi		
		Standard	Onu	Banca mondiale*
<i>Popolazione totale (migliaia)</i>				
Riva Nord	197.416	206.803	211.914	216.951
Riva Est	71.875	136.603	136.083	128.739
Riva Sud	102.445	220.918	201.837	209.957
Mediterraneo	371.736	564.324	549.834	555.647
<i>Distribuzione percentuale</i>				
Riva Nord	53,1	36,6	38,5	39,0
Riva Est	19,3	24,2	24,7	23,2
Riva Sud	27,6	39,1	36,7	37,8
Mediterraneo	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Tassi di crescita medi annui dal 1985 al 2020 (in %)</i>				
Riva Nord		1,3	2,0	2,7
Riva Est		18,5	18,4	16,8
Riva Sud		22,2	19,6	20,7
Mediterraneo		12,0	11,2	11,6

* I tassi di crescita medi annui sono stati calcolati qui con riferimento a stime di popolazione per il 1985 da parte della Banca mondiale, lievemente diverse da quelle di fonte Onu.

Fonte: De Santis (1990).

In ragione di queste tendenze, intorno al bacino del Mediterraneo si coaguleranno, quindi, elementi di attrazione di movimenti migratori nei paesi della sponda Nord e crescenti pressioni migratorie nei paesi della sponda Sud. Parte dell'eccesso di domanda di lavoro che potrà determinarsi nel lungo periodo nei paesi della sponda Nord potrà essere soddisfatta con un incremento nei tassi di partecipazione delle donne e dei giovani, elevando l'età pensionabile, ricercando guadagni di produttività. Per altra parte, esso stimolerà movimenti migratori dalle zone della riva Sud.

3.2. L'Europa dell'Est

Gli emigranti dai paesi dell'Europa centrale e orientale, esclusa l'Urss, sono stati nel corso degli ultimi quaranta anni (1946-89) circa 10 milioni; in larga parte si sono diretti verso l'Europa occidentale, per più di tre quarti verso la Germania. Il movimento migratorio ebbe luogo in misura preponderante negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale; in seguito esso divenne di dimensioni trascurabili. I dati per gli anni ottanta mostrano il prevalere di movimenti migratori provenienti dalla Polonia (nell'ordine di 25.000 persone all'anno) rispetto agli altri paesi dell'area esclusa la Rdt (tab. 6.5).

Nei prossimi anni numerosi elementi concorreranno ad accentuare la pressione migratoria dai paesi dell'Est. La riacquistata libertà di circolazione favorirà i movimenti di riunificazione etnica, che potrebbero riguardare i 3 milioni di tedeschi ancora presenti nei paesi dell'Est e gli 1,5 milioni di ebrei sovietici. Si può anche prevedere un flusso di ricongiungimento dei familiari dei lavoratori precedentemente espatriati, soprattutto polacchi e ungheresi; il potenziale di questo flusso è valutato in circa 150.000 unità e si dirigerebbe prevalentemente verso la Cee²².

La contrazione produttiva, l'aumento della disoccupazione, anche in conseguenza delle politiche di contenimento della domanda interna che hanno accompagnato l'avvio dei processi di riforme delle economie pianificate, i fenomeni di penuria di beni di consumo agiscono nella stessa direzione²³. Ad accrescere la pressione migratoria in presenza di disoccupazione contribuirà anche la carenza di sistemi previdenziali e assicurativi in grado di attenuare i costi sociali della fase di transizione e ristrutturazione.

Altri fattori dovrebbero agire in direzione opposta. In primo luogo, le tendenze demografiche: nei prossimi dieci anni la crescita della popolazione in età di lavoro sarà moderata o nulla; nella fascia di età compresa tra i 25-34 anni, quella più propensa all'emigrazione, la popolazione rimarrà stazionaria o diminuirà in tutti i paesi, esclusa la Romania.

(22) Cfr. Okolski (1991).

(23) Il riassetto strutturale delle economie comporterà, *inter alia*, l'espulsione di forza lavoro agricola, necessaria per ridurre la quota ancora elevata di popolazione rurale, pari a circa il 20% in Bulgaria, Ungheria e Urss, e al 30% in Polonia, Romania e Jugoslavia.

Tab. 6.5. - Movimenti migratori dell'Europa Centrale e dell'Est (dati in migliaia; statistiche ufficiali)

Anni	Bulgaria ¹	Cecoslovacchia	Polonia	Romania ¹	Urss ¹	Jugoslavia ¹
1980	--	3,3	22,7	(15,8)	(6,9)	(0,3)
1981	--	3,7	23,7	(12,0)	(3,8)	(0,2)
1982	--	3,6	32,0	(13,0)	(2,1)	(0,2)
1983	--	3,4	26,4	(15,5)	(1,4)	(0,2)
1984	--	3,0	17,4	(16,5)	(0,9)	(0,1)
1985	--	2,4	20,6	(14,9)	(0,5)	(0,2)
1986	--	2,4	29,0	(13,1)	4	(0,7)
1987	(ca 200)	2,3	36,4	(14,0)	--	(34,5)
1988	--	--	36,3	(12,9)	108	(0,2)
1989	(ca 230)	--	26,6	ca 50	ca 200	(82,6)

(1) I dati in parentesi indicano l'emigrazione (non sempre ufficiale) di coloro che (secondo la legge della Germania Ovest) hanno provato legami con la cultura tedesca e sono riconosciuti in una speciale categoria di immigranti in Germania Ovest («Ausstedler»). Le autorità ungheresi non pubblicano statistiche sull'emigrazione.

Fonte: Okolski (1991).

A contenere la propensione a emigrare potrebbero inoltre concorrere, con la transizione alla democrazia, condizioni di maggiore stabilità politica, oltretutto l'aspettativa di progressi sul piano politico ed economico. Significativo a questo proposito è il caso dell'emigrazione dalla Germania dell'Est verso l'Ovest, dove il flusso si è andato attenuando nel corso del 1990 con il procedere dell'unificazione e prima che le condizioni sociali ed economiche negli ex territori della Rdt segnassero effettivi miglioramenti. Infine, la messa in opera di sistemi di riqualificazione professionale e di integrazione dei redditi per i lavoratori disoccupati, attualmente inesistenti in questi paesi, potrebbe contribuire ad attenuare l'incentivo a emigrare.

Nel complesso, il fenomeno migratorio dei paesi dell'Est presenta caratteri profondamente diversi da quello del Sud. I fattori di spinta si ricollegano eminentemente agli ampi differenziali di reddito corrente e atteso, e non al premere della popolazione. Nel breve periodo, la pressione migratoria dall'Est potrebbe essere più intensa e più difficile da fronteggiare di quella dal Sud²⁴, anche in virtù della maggiore «propensione» a migrare, connessa con il più elevato livello di istruzione e le maggiori affinità socio-culturali con i paesi occidentali. In prospettiva, tuttavia, una volta assorbita la «domanda repressa» di emigrazione e superati i costi economici e sociali insiti nell'avvio dei processi di riforma e di riconversione, la pressione migratoria si dovrebbe ridurre fortemente.

4. Osservazioni conclusive

Non si affrontano in questo capitolo considerazioni relative alle politiche di regolamentazione dei flussi migratori e di integrazione degli immigrati. Ci si intende soffermare, piuttosto, sulle condizioni che, nel riorientare programmi di sviluppo delle economie arretrate e modalità di assistenza dei paesi più avanzati, possono combinare crescita economica nei paesi di origine con minore propensione a emigrare. Si assume qui che tra i desiderata della politica economica del mondo industrializzato vi sia il sostegno allo sviluppo delle economie meno progredite; questa finalità ha valore proprio e non può essere subordinata in via generale a quella di contenere l'emigrazione potenziale. Ma lo sviluppo non è processo unilineare e indifferenziato: esso, per i settori che privilegia e le modalità in cui si realizza, può

(24) Potrebbero prodursi cospicui flussi migratori collegati a episodi di crisi politica (vedasi il caso dell'Albania e della Jugoslavia).

comportare effetti assai diversi, principalmente via il suo contenuto occupazionale, sui flussi migratori (un tema che più estesamente è ripreso nel cap. 7).

Il problema non si pone in termini di «impedire» l'immigrazione; è altresì illusorio immaginare di «sostituirla» con flussi di merci o di capitali a favore dei paesi di origine. L'obiettivo è quello di «consentire-regolare» i movimenti migratori agendo sui fattori endogeni di spinta nei paesi d'invio²⁵.

Pertanto, le politiche economiche *in loco* e gli interventi della «cooperazione» devono essere orientati al duplice obiettivo di ridurre nel medio periodo i dislivelli di reddito *pro capite*, e di promuovere, nel breve, la crescita dell'occupazione. Infatti, la storia recente dello sviluppo di molti paesi insegna che le forme in cui tale processo tipicamente si è svolto - rapida accumulazione di capitale fisico, formazione di un vasto apparato industriale, dislocazione della forza lavoro dalle attività tradizionali -, provocando fenomeni di inurbamento, di elevata disoccupazione, sottoccupazione e povertà urbana e accentuando le disuguaglianze distributive, alimentano la propensione a emigrare. Occorre quindi nell'immediato favorire investimenti in produzioni a basso rapporto capitale/lavoro, quali l'agricoltura, la manifattura leggera. È opportuno rimuovere le distorsioni a danno del settore agricolo, risultanti da tassi di cambio sopravvalutati, sistemi di protezione commerciale, quali la Politica agricola comunitaria, ecc.

Lo stesso modello di sviluppo fondato prevalentemente sulla sostituzione delle importazioni con produzione nazionale, che ha predominato nella letteratura economica e negli orientamenti concreti dei governi dei paesi sottosviluppati negli anni cinquanta e sessanta, ha condotto a un deterioramento delle ragioni di scambio tra agricoltura e industria, causando trasferimenti di reddito dal settore primario al resto dell'economia, con le conseguenze indesiderate dette sopra. Orientando invece l'attività economica alle esportazioni, aprendo le economie arretrate agli investimenti esteri, ai trasferimenti di tecnologie²⁶, si potrebbero conseguire, come vasta evidenza empirica

(25) Si prescinde in questa analisi dalle politiche demografiche che manifestano i propri effetti solo nel lungo periodo.

(26) La diffusione, la capacità di adottare e usare in modo efficiente le tecnologie disponibili dipendono dai livelli di istruzione e, più in generale, di capitale umano. L'importanza di questo fattore, e più specificamente dei processi di apprendimento, dei mercati delle informazioni, ecc., nel promuovere lo sviluppo economico è sottolineata in un filone di letteratura che si rifa ad Arrow (1962), Stiglitz (1989), Bardhan (1990).

dimostra²⁷, cospicui guadagni di crescita e di occupazione.

Perché le esportazioni possano fungere da «motore» allo sviluppo è però essenziale che la politica di cooperazione e di assistenza finanziaria da parte dei paesi sviluppati sia integrata da una maggiore apertura dei loro mercati agli scambi, particolarmente di prodotti agricoli, con i paesi di origine dei flussi migratori. Da un lato, una tale apertura favorirebbe una migliore allocazione internazionale delle risorse, concentrando produzioni ad alta intensità di lavoro nelle aree più popolate del «Sud» del mondo; dall'altro, la conseguente maggiore disponibilità di beni importati nei paesi di origine dei flussi migratori concorrerebbe ad attenuare la necessità di migrare per sopperire alle carenze dell'offerta interna.

Riferimenti

- Appleyard, R., «Les migrations internationales et les pays en développement», in *L'incidence des migrations internationales sur les pays en développement*, Ocse, Parigi, 1989
- Arrow, K. J., «The Economic Implications of Learning by Doing», *Review of Economic Studies*, n. 80, giugno 1962.
- Banca mondiale, *World Population Projections*, Baltimora, The Johns-Hopkins University Press, 1990.
- Banca mondiale, *World Development Report*, New York, Oxford University Press, 1991.
- Bardhan, P. «The State and Economic Development», *Journal of Economic Perspectives*, estate 1990.
- Bruni, M. - Venturini, A., *Il bacino del Mediterraneo: risorse umane e sviluppo economico*, relazione presentata alla «Conferenza Internazionale sulle Migrazioni», Roma, 13-15 marzo 1991.
- Censis, *Mouvements migratoires en Italie*, Roma, 1990.
- Cole, W. E. - Sanders, R. D., «Internal Migration and Urbanization in the Third World», *American Economic Review*, n. 3, giugno 1985.
- De Santis, G., «L'orizzonte dei prossimi trent'anni», in *Le risorse umane del Mediterraneo*, a cura di M. Livi Bacci e F. Martuzzi Veronesi, Il Mulino, Bologna, 1990.
- Golini, A., *Una politica per l'immigrazione straniera in Italia*, Istituto per la Ricerca sulla Popolazione, Working Paper, marzo 1989.
- Golini, A. - Gesano, G. - Heins, F., *South-North Migration with Special Reference to Europe*, paper presentato al 9° seminario Iom «South-North Migration», Ginevra, 4-6 dicembre 1990.
- Gomel, G. - Rebecchini, S., *Migrazioni in Europa: andamenti, prospettive*,

(27) Vedi, per una sintesi. Banca mondiale (1991).

- indicazioni di politica economica*, Temi di discussione del Servizio Studi, n. 161, Banca d'Italia, Roma, febb. 1992.
- Harris, J. R. - Todaro, M., «Mining, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis», *American Economic Review*, n. 1, marzo 1970.
- Hicks, J. R., *The Theory of Wages*, Macmillan, Londra, 1932.
- Istat, *Rapporto per la Conferenza Nazionale dell'Immigrazione*, Presidenza del Consiglio - Cnel, Roma, 4-6 giugno 1990.
- Kindleberger, C.P., *Europe's Postwar Growth. The Role of Labor Supply*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967.
- Lewis, W. A., «Development with Unlimited Supplies of Labor», *Manchester School of Economics and Social Studies*, n. 1, 1954.
- Lutz, V., *Italy: A Study in Economic Development*, Londra, Oxford University Press, 1962.
- Ocse, *Rapporto Sopemi*, Parigi, 1989.
- Okolski, M., *Migratory Movements from Countries of Central and Eastern Europe*, paper presentato alla «Conference of Ministers on the Movement of Persons Coming from Central and Eastern European Countries», Vienna, 24-25 gennaio, 1991.
- Rettaroli, R., «Migrazioni e politiche migratorie», in *Le risorse umane del Mediterraneo*, a cura di M. Livi Bacci e F. Martuzzi Veronesi, Il Mulino, Bologna, 1990.
- Stiglitz, J. E., «Markets, Market Failures and Development», *American Economic Association, Papers and Proceedings*, n. 2, maggio 1989.
- Summers, R. - Heston, A., «A New Set of International Comparisons of Real Product and Price Levels: Estimates for 130 Countries, 1950-85», *The Review of Income and Wealth*, n. 1, marzo 1988.
- Tapinos, G., «Il caso francese: l'immigrazione straniera nella Francia contemporanea», in Aa.Vv. (a cura di), *Abitare il Pianeta*, vol. 1, Torino, Fondazione Agnelli, 1989.
- Tassinari F. - Tassinari, G., «Implicazioni economiche dello sviluppo demografico», in *Le risorse umane del Mediterraneo*, a cura di M. Livi Bacci e F. Martuzzi Veronesi, Il Mulino, Bologna, 1990.
- Venturini, A., *L'Italia nel contesto migratorio europeo*, Rapporto 1989 su «Lavoro e politiche dell'occupazione», Roma, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 1989a.
- Venturini, A., «Un'interpretazione economica delle migrazioni mediterranee», in *Le migrazioni dall'Africa mediterranea verso l'Italia*, atti del convegno Finafrica-Cariplo, a cura di C. Maccheroni e A. Mauri, Giuffrè, Milano, 1989b.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 13585
3 DIC. 1993

BIBLIOTECA

ESTRATTO della
**RELAZIONE CONCLUSIVA DELL'INDAGINE
STATISTICA SULLA COMUNITA' CINESE A
CAMPI BISENZIO**

di Rocco Santoro

Indice

Premessa	3
1. Natura dell'Indagine ed Unità di rilevazione	4
1.1 Le fonti informative disponibili	4
1.2 Definizione dell'Universo di rilevazione	5
2. Le Fonti Informative	7
3. Metodologia di verifica delle informazioni	9
3.1 Misura dell'attendibilità	9
3.2 Qualità delle informazioni	10
3.3 Tipologia dei dati	11
3.4 La clandestinità	12
4. Alcuni risultati	13

Premessa

L'indagine presentata è stata svolta durante l'anno di servizio civile presso l'Amministrazione Comunale di Campi Bisenzio nell'ambito dei compiti assegnati all'OdC Rocco Santoro.

La relazione depositata il 30 ottobre 1991 è quella da cui è stato estratto il seguente rapporto.

I risultati presentati sono stati autorizzati dall'Amministrazione Comunale ad essere pubblicati. Ogni valutazione concernente la Legge 416/89 è responsabilità unica dell'autore dell'estratto e in alcun modo attribuibile all'allora Amministrazione Comunale di Campi Bisenzio.

L'indagine è stata possibile per la collaborazione e gli utili suggerimenti dell'Ufficio Sicurezza Sociale, Ufficio Anagrafico ed Elettorale ed Ufficio Tributi del Comune, le locali Amministrazioni Sanitarie e i VV.UU., l'Ires-CGIL di Firenze, l'Ufficio Provinciale del Lavoro e Massima Occupazione di Firenze, l'Ufficio stranieri della Questura di Firenze, la Camera del Commercio ed Artigianato di Firenze.

1. Natura dell'Indagine ed Unità di rilevazione

L'Amministrazione Comunale di Campi Bisenzio, conscia della necessità di svolgere uno studio apposito di supporto ed approfondimento sul fenomeno migratorio di lingua cinese che interessa il territorio di sua competenza ha commissionato all'Obiettore di Coscienza, Rocco Santoro, laureato in Scienze Statistiche ed Economiche, compatibilmente ai doveri e i compiti assegnati per legge, di svolgere un'indagine di natura statistica al fine di individuare il maggior numero di cittadini cinesi presenti all'epoca nel territorio amministrato.

Il quadro di riferimento dell'indagine è la normativa prevista dalla legge 416 del 30/12/89 che ha assegnato all'Autorità di Polizia competente il compito di fornire il permesso di soggiorno al cittadino di nazionalità extra-C.E.E., attraverso il quale gli sarà possibile soggiornare in Italia usufruendo dei servizi sociali e di svolgere un'attività di studio o lavoro (art. 4).

L'indagine svolta dal gennaio 1991 all'ottobre 1991 è stata di tipo censuario allo scopo di produrre una base-dati in Dbase IIIplus specifica di consultazione su PC sviluppata sulla falsariga di un elenco anagrafico.

E' stata fissata la data del 15 ottobre 1991 come data dalla quale iniziare l'aggiornamento.

1.1 Le fonti informative disponibili

La presenza di un cittadino extra-C.E.E. è convalidata dal regolare permesso di soggiorno rilasciato dalla competente Questura del territorio ove questi vive abitualmente (art. 4). A codesta fonte si aggiunge la registrazione dell'eventuale residenza anagrafica presso gli Uffici Anagrafici del Comune (art. 4 comma 1). Essa non necessariamente coincide con il domicilio registrato dal permesso di soggiorno, per cui viene certificato dall'ufficiale anagrafico il mutamento sul permesso di soggiorno e comunicato alla Questura (art. 4 comma 2).

Non è prevista dalla legge la trasmissione di informazioni dalla Questura all'Anagrafe quando il cittadino straniero muta il domicilio abituale senza alcuna registrazione anagrafica.

Ciò implica che il cittadino extra-C.E.E. possa risultare in possesso di un permesso di soggiorno con un recapito differente da quello registrato al Comune, ovvero rilasciato da un'altra Questura.

Queste fonti, che per semplicità sono state definite *ufficiali*, sono quelle su cui fanno fede le Autorità italiane per gli accertamenti concernenti un cittadino extra-C.E.E. fermo restando che il documento di cui le Amministrazioni (Camera di Commercio ed Artigianato, Università, Ministeri ...) devono verificare la regolarità prima di una qualsiasi forma di registrazione rimane il permesso di soggiorno.

Tuttavia esistono altre fonti di registrazione connesse a strutture di erogazione di servizi (scuole, U.S.S.LL., autorità di polizia urbana,...) che, pur basandosi sul permesso di soggiorno, desumono informazioni utili alla registrazione mediante dichiarazioni del cittadino stesso.

In questo caso dichiarando il falso il cittadino extra-C.E.E. oltre ad incorrere nei termini previsti dalla legge perde automaticamente il diritto di usufruire dei servizi ai quali si rivolge iscrivendosi negli elenchi dei fruitori. Questa è la garanzia sulla veridicità dell'informazione.

Il nodo dell'indagine è risultato quindi l'attendibilità dell'informazione raccolta.

1. Natura dell'Indagine ed Unità di rilevazione

L'Amministrazione Comunale di Campi Bisenzio, conscia della necessità di svolgere uno studio apposito di supporto ed approfondimento sul fenomeno migratorio di lingua cinese che interessa il territorio di sua competenza ha commissionato all'Obiettore di Coscienza, Rocco Santoro, laureato in Scienze Statistiche ed Economiche, compatibilmente ai doveri e i compiti assegnati per legge, di svolgere un'indagine di natura statistica al fine di individuare il maggior numero di cittadini cinesi presenti all'epoca nel territorio amministrato.

Il quadro di riferimento dell'indagine è la normativa prevista dalla legge 416 del 30/12/89 che ha assegnato all'Autorità di Polizia competente il compito di fornire il permesso di soggiorno al cittadino di nazionalità extra-C.E.E., attraverso il quale gli sarà possibile soggiornare in Italia usufruendo dei servizi sociali e di svolgere un'attività di studio o lavoro (art. 4).

L'indagine svolta dal gennaio 1991 all'ottobre 1991 è stata di tipo censuario allo scopo di produrre una base-dati in Dbase IIIplus specifica di consultazione su PC sviluppata sulla falsariga di un elenco anagrafico.

E' stata fissata la data del 15 ottobre 1991 come data dalla quale iniziare l'aggiornamento.

1.1 Le fonti informative disponibili

La presenza di un cittadino extra-C.E.E. è convalidata dal regolare permesso di soggiorno rilasciato dalla competente Questura del territorio ove questi vive abitualmente (art. 4). A codesta fonte si aggiunge la registrazione dell'eventuale residenza anagrafica presso gli Uffici Anagrafici del Comune (art. 4 comma 1). Essa non necessariamente coincide con il domicilio registrato dal permesso di soggiorno, per cui viene certificato dall'ufficiale anagrafico il mutamento sul permesso di soggiorno e comunicato alla Questura (art. 4 comma 2).

Non è prevista dalla legge la trasmissione di informazioni dalla Questura all'Anagrafe quando il cittadino straniero muta il domicilio abituale senza alcuna registrazione anagrafica.

Ciò implica che il cittadino extra-C.E.E. possa risultare in possesso di un permesso di soggiorno con un recapito differente da quello registrato al Comune, ovvero rilasciato da un'altra Questura.

Queste fonti, che per semplicità sono state definite *ufficiali*, sono quelle su cui fanno fede le Autorità italiane per gli accertamenti concernenti un cittadino extra-C.E.E. fermo restando che il documento di cui le Amministrazioni (Camera di Commercio ed Artigianato, Università, Ministeri ..) devono verificare la regolarità prima di una qualsiasi forma di registrazione rimane il permesso di soggiorno.

Tuttavia esistono altre fonti di registrazione connesse a strutture di erogazione di servizi (scuole, U.S.S.LL., autorità di polizia urbana,...) che, pur basandosi sul permesso di soggiorno, desumono informazioni utili alla registrazione mediante dichiarazioni del cittadino stesso.

In questo caso dichiarando il falso il cittadino extra-C.E.E. oltre ad incorrere nei termini previsti dalla legge perde automaticamente il diritto di usufruire dei servizi ai quali si rivolge iscrivendosi negli elenchi dei fruitori. Questa è la garanzia sulla veridicità dell'informazione.

Il nodo dell'indagine è risultato quindi l'attendibilità dell'informazione raccolta.

1.2 Definizione dell'Universo di rilevazione

L'obiettivo dell'indagine ha determinato la necessità di definire un'adeguato Universo di Rilevazione, che considerando non solamente la sola registrazione anagrafica, implicasse l'esistenza di un rapporto continuativo del cittadino cinese fino al 15 ottobre 1991 con il territorio di Campi Bisenzio.

Il rapporto continuativo è stato definito da :

- I° discriminante amministrativa: residenza anagrafica, ovvero regolare permesso di soggiorno con recapito in loco quale garanzia di presenza continuativa dal profilo amministrativo e giuridico
- II° discriminante economica: accertata attività economica in loco quale garanzia di un rapporto continuativo con il territorio dal profilo economico-sociale;
- III° discriminante sociale: registrazione presso strutture di servizio sociale ed amministrativo del territorio quale garanzia di un rapporto continuativo dal profilo della vita quotidiana.

La prima discriminante è banale.

La discriminante economica è derivata dalla consolidata ed estesa attività economica cinese nel settore della pelletteria e dell'abbigliamento nel territorio comunale di Campi Bisenzio che ha investito pesantemente il tessuto economico-sociale della popolazione italiana del Comune risultando la ragione principale di stanziamento della comunità cinese nel territorio.

La discriminante sociale è stata introdotta per non trascurare tutti i possibili canali che determinano la presenza nel territorio dei cittadini di lingua cinese.

In base alla definizione data sono stati inclusi nell'Universo di Rilevazione:

- i residenti anagrafici e i domiciliati dichiarati con il permesso di soggiorno valido;
- i residenti o domiciliati in altro Comune, ma che svolgono una qualsiasi attività economica a Campi Bisenzio;
- i minori non residenti o domiciliati in Campi Bisenzio o in Comuni limitrofi (Firenze, Scandicci, Signa, Prato, Calenzano, Sesto Fiorentino) iscritti alle strutture scolastiche dell'obbligo in base al rapporto di lavoro in loco debitamente accertato dei familiari domiciliati in Comuni non limitrofi;
- i minori che hanno dichiarato un domicilio in loco iscritti alle strutture scolastiche dell'obbligo in base al rapporto di lavoro in loco debitamente accertato dei familiari residenti o domiciliati in Comuni limitrofi;
- gli iscritti alle strutture sanitarie per cui domiciliati in loco che non risultano presenti in Comuni limitrofi;

Vi è stata un'eccezione: infatti a tale insieme sono stati aggiunti per richiesta dell'Amministrazione anche due cittadini di lingua cinese residenti con attività economica in loco, ma in possesso di cittadinanza differente da quella Repubblica Popolare Cinese.

La definizione esclude i minori

- residenti o domiciliati nei Comuni limitrofi iscritti nelle strutture scolastiche residenti,
- residenti nei Comuni non limitrofi iscritti nelle strutture scolastiche dell'obbligo,

poiché, al contrario dei familiari che devono risultare con un rapporto economico con il territorio di Campi Bisenzio, essi garantiscono una presenza nel territorio di natura periodica e limitata a determinate fasce orarie.

Dall'Universo di Rilevazione sono state derivate quattro diverse modalità di presenza nel territorio dei cittadini cinesi che hanno individuato altrettanti insiemi:

1. *residente anagrafico*: colui che è iscritto all'Anagrafe del Comune;
2. *regolare*: colui che è in possesso di un regolare permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura di Firenze;
3. *continuativo presente*: colui che risulta avere il domicilio in Campi Bisenzio;
4. *continuativo non presente*: colui che risulta avere solo un'attività economica in loco;

In base all'indagine svolta la relazione determinatasi tra le definizioni è stata la seguente:

- i) la 1 e la 2 implicano la 3;
- ii) la 1 implica 2;
- iii) la 4 esclude le altre.

Non è stato invece possibile affermare che la 2 e/o la 3 implica 1.

2. Le fonti informative

Le fonti informative da cui sono stati censiti i cittadini cinesi sono state distinte in *ufficiali* e *non ufficiali*.

Le Fonti *ufficiali* sono:

- u.1) tabulato dei permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura di Firenze (di competenza per il territorio di Campi Bisenzio) alla data del 10/09/90 e a quella del 22/06/91;
- u.2) l'elenco dei residenti stranieri integrato con l'elenco delle domande respinte di residenza fornito dagli Uffici Anagrafici aggiornato al 30/06/91.

Le Fonti *non ufficiali* sono:

- nu.1) elenco dei cinesi minori iscritti alle locali scuole materne e dell'obbligo nell'anno scolastico 90-91 trasmesso dai Circoli Didattici e dai Presidi delle Scuole Medie Inferiori;
- nu.2) schede di iscrizione di cinesi minori alle locali scuole materne e dell'obbligo per l'anno scolastico 1991-92
- nu.3) elenco degli iscritti alla Scuola di Italiano per cinesi organizzato dal Comune di Campi Bisenzio nell'inverno 89-90 trasmesso all'Ufficio Scuola del Comune;
- nu.4) elenco delle iscrizioni alla Scuola d'Italiano per cinesi organizzate dal Comune di Firenze nell'inverno 1990-91;
- nu.5) elenco dei cinesi iscritti ai locali Distretti Sanitari dell'USL 10/G ricavati dal registro dalla data di apertura di questo (10/12/90) fino al 10/06/91
- nu.6) elenco delle locali attività economiche intestate a cittadini cinesi registrate fino al 28/05/91 trasmesso dalla Camera di Commercio e d'Artigianato (CCA) di Firenze di competenza per Campi Bisenzio;
- nu.7) elenco dei cinesi titolari di laboratorio censiti dal locale corpo dei VV.UU. nel 1987 e 1988,
- nu.8) certificati di ceduta locazione a favore di cittadini cinesi o intestati ad essi depositati presso gli Uffici del locale corpo dei VV.UU. dal 01/01/91 al 01/06/91;
- nu.9) elenco dei rilasci di libretti di lavoro dalla primavera 1989 all'estate 1991 ricavato dai registri dell'Ufficio Provinciale del Lavoro e della Massima Occupazione (UPLMO);
- nu.10) elenco dei cinesi contribuenti dell'ICIAP nel 1990 ricavato dall'elenco generale in possesso dell'Ufficio Tributi del Comune;

Le Fonti *non ufficiali* sono state costituite sulla base dei seguenti documenti:

- atti notori per quanto concerne nu.1), nu.2), nu.8);
- dichiarazioni di terzi per quanto concerne nu.6), nu.8), nu.10)
- dichiarazioni personali per quanto concerne nu.3), nu.4), nu.5), nu.8)
- documenti rilasciati dal Comune per quanto concerne nu.1), nu.2), nu.6), nu.8), nu.9)
- indagini dirette per quanto concerne nu.7)
- permesso di soggiorno per quanto concerne nu.6), nu.9)
- verifiche ad personam per quanto concerne nu.6) nu.8) nu.10)

Esse hanno implementato direttamente l'Universo di rilevazione introducendo in esso:

- coloro che svolgono un'attività economica in loco mediante nu.7), nu.8), nu.9), nu.10);
- minori: mediante nu.1) e nu.5);
- altri domiciliati mediante tutte le fonti eccetto nu.6), nu.9) e nu.10);
- coloro che svolgono l'attività lavorativa in loco come dipendenti di operatori economici non di lingua cinese mediante nu.9).

A queste informazioni si devono aggiungere tutti gli accertamenti svolti presso gli Uffici Anagrafici dei Comuni limitrofi.

Le informazioni raccolte sono risultate eterogenee temporalmente a causa sia dei tempi di accesso ai dati che di quelli di effettivo aggiornamento delle fonti. Per cui è stata stabilita la data convenzionale, del 15/10/91 per l'aggiornamento.

3. Metodologia di verifica delle informazioni

La differenti modalità di registrazione delle informazioni sui cittadini cinesi da parte delle diverse amministrazioni ha reso necessaria una particolare cura nella fase di verifica.

La verifica delle informazioni raccolte equivale ad operare una valutazione della loro attendibilità.

Infatti alla conclusione del lavoro di verifica l'ipotesi adottata può essere così sintetizzata:

quando due fonti di diversa natura relative a tempi diversi forniscono la stessa informazione, questa è da ritenersi attendibile rispetto al cittadino che tratta.

Ad esempio: i dati anagrafici di un cittadino cinese registrato presso la Questura attraverso il permesso di soggiorno e ritrovato come genitore di un minore iscritto alla scuola qualora coincidessero fornirebbero il riscontro dell'attendibilità del dato sul permesso di soggiorno.

Ciò in termini statistici equivale ad affermare che *le due registrazioni operano come due eventi stocasticamente indipendenti che fornendo lo stessa informazione, sono da ritenersi provenienti dalla medesima persona; ciò li rende attendibili rispetto alla presenza di quella determinata persona nel territorio.*

Si tratta di una rivisitazione operativa del noto principio di verosimiglianza.

Operando la verifica delle informazione si è quindi tacitamente introdotta una metodologia di valutazione della sua attendibilità. Inoltre, essendo l'attendibilità in sé evento incerto, la pacifica accettazione che la fonte sia più o meno attendibile implica la fattiva adozione di un criterio di incertezza. In conclusione l'informazione è stata trattata alla stregua di un'alea.

3.1 Misura dell'attendibilità

In base al principio sopra enunciato l'insieme delle alee è stata dotato di un parziale ordinamento di preferenza delle fonti di provenienza delle informazioni.

Esso è stato indotto dalla qualità delle informazioni raccolte (vedi il successivo paragrafo) ed applicato nel lavoro di verifica come misura dell'attendibilità dell'informazione raccolta sulla presenza del cittadino cinese nel territorio:

1. a parità di fonte è sempre valido che:
registrazione presente > registrazione passata
2. per ciascuna fonte riferita alla propria temporalità più recente
 - 2.1. registrazione anagrafica > permesso di soggiorno
 - 2.2. registrazione anagrafica > registrazione in fonte non ufficiale
 - 2.3. permesso di soggiorno + registrazione in fonte non ufficiale > registrazione anagrafica.

Questo implica che la valutazione sull'attendibilità dell'informazione è fatta a priori sulla fonte dell'informazione. Per cui a titolo di esempio, seguendo l'ordinamento determinato, l'informazione tratta dai tabulati della Questura di Firenze del recapito di un cittadino cinese in Campi Bisenzio registrato sul permesso di soggiorno e di un'attività lavorativa in loco operante allo stesso recapito registrata alla CCA è stata considerata più attendibile per definire la presenza di questi nel territorio

di Campi Bisenzio della sola registrazione anagrafica di residenza in altro Comune, anche se risultata più recente.

Le considerazioni fatte implicano che l'indagine sia stata concepita al pari di un'*analisi cross-section* ove il valore dell'informazione è determinato dal matching con varie fonti riferite a tempi e documentazione differenti.

3.2 Qualità delle informazioni raccolte

L'esame delle diverse fonti ha evidenziato che solo l'1,91% dell'Universo di Rilevazione corrispondente a 16 cittadini cinesi rilevati è da ritenersi portatore di dato anomalo, ossia la verifica ha evidenziato insanabili incongruenze informative.

La qualità dell'informazioni ha interessato tutte le fonti, ma al fine di determinare un ordinamento dell'attendibilità delle informazioni raccolte la quantificazione della qualità è stata effettuata sulle sole fonti ufficiali. Tale pratica è coerente con lo spirito della Legge 416/89 che individua nel permesso di soggiorno il documento ufficiale su cui giustificare l'eventuale registrazione anagrafica.

La verifica è stata effettuata mediante l'incrocio e l'accoppiamento (matching) delle informazioni dei permessi di soggiorno con le fonti soggette a qualche forma di controllo ex-post che non impiegasse il solo permesso di soggiorno:

- le schede anagrafiche: sono stati rilevati errori derivati dalle difficoltà di comunicazione connesse alla lingua. Emblematico il caso di un cittadino cinese uomo segnato donna. Essi però risultano quelli maggiormente sottoposti a verifiche, anche se troppo spesso irregolari.
- i certificati di finita locazione: sono stati verificati con il permesso di soggiorno, patente di Guida, dichiarazioni notarili ed autocertificazioni. Vi sono stati errori di trascrizione. Esiste la possibilità di omissioni o imprecisioni da attribuirsi alla volontà del dichiarante.
- i risultati dei censimenti eseguiti dai VV.UU.: pur essendo stati effettuati ad personam sono stati trattati con la dovuta cautela a causa della loro datazione.
- l'elenco delle attività economiche della CCA: sono stati verificati per i consueti controlli fiscali. Vi è la possibilità di omissioni o refusi voluti dal dichiarante
- le schede di iscrizione alle scuole materne e dell'obbligo: sottoposte a lente verifiche, essendo basate su autocertificazioni risultano attendibili poiché il dichiarare il falso, oltre ad incorrere nei termini di legge, pregiudicherebbe l'impiego del servizio

Quest'ultima considerazione, come è stato già sottolineato, vale per tutte le fonti che implicano una dichiarazione diretta.

Tutte le altre fonti sono state impiegate di supporto:

- le iscrizioni alle scuole d'italiano hanno permesso di verificare la validità di nominativi incerti e l'individuazione di altri cittadini in loco;
- le informazioni dei contribuenti dell'ICIAP hanno confermato l'attività economica in atto qualora questa non fosse ancora stata registrata presso la CCA;
- gli iscritti ai locali distretti sanitari e i rilasci dei libretti di lavoro all'UPLMO hanno fornito ulteriori informazioni di natura socio-economica.

3.4. La clandestinità

Lo scopo implicito dell'indagine era quello di far emergere la clandestinità, ossia la non risultanza legale del cittadino straniero rispetto alle fonti ufficiali sul territorio.

L'informazione centrale connessa a tale fenomeno è quindi il recapito.

Da quanto è emerso dall'indagine è più corretto parlare di *pseudoclandestinità*, ossia l'accertata presenza stabile in Campi Bisenzio di un cittadino cinese con regolare permesso di soggiorno rilasciato da una Questura non competente con domicilio dichiarato in altro Comune.

Infatti si è constatato il 55,34% dei presenti (corrispondenti a 378 su 683), ossia di coloro che hanno dichiarato in una qualche forma documentata domicilio in Campi Bisenzio, è risultato privo di un permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura di Firenze, e di questi per solo il 6,35% (corrispondente a 24 dei 378) è stato possibile accertare il possesso di un regolare permesso di soggiorno di altra Questura.

Ciò implica che non si è in grado di stabilire se i restanti 354 immigrati fossero realmente clandestini. L'unica strada era trasmettere i nominativi a tutte le Questure ed Uffici Anagrafici d'Italia, poiché il Ministero degli Interni forniva e fornisce tuttora solo gli stock!

Ai termini della Legge essi sono risultati inadempienti, ma il nodo del problema è insito nell'assenza di canali informativi consolidati tra le diverse Amministrazioni in tutta Italia.

Infatti l'assenza di un feed-back continuativo e periodico tra la Questura e l'Anagrafe, rende impossibile l'effettiva valutazione dei clandestini ed estremamente difficoltosa una loro stima.

Qualora si voglia fornire una quanto mai ipotetica valutazione indiretta della clandestinità si può osservare che dal 10/09/90 al 22/06/91 il 7% dei presenti è passato dal possesso del solo permesso di soggiorno alla residenza anagrafica.

E' stato invece possibile riscontrare l'efficacia della Legge nel far emergere la illegalità economica. Tale fenomeno ha caratterizzato la prima fase dell'insediamento produttivo cinese nell'asse Firenze-Campi Bisenzio-Prato, favorendo una competitività di costi già strutturale nell'organizzazione del lavoro cinese. Alla data di fine indagine il fenomeno è risultato in via di esaurimento: infatti la moratoria prevista dalla Legge, insieme ad un inasprimento delle forme di controllo fiscale e finanziario, hanno realizzato la regolarizzazione del 73,1 % Società e Ditte tuttora in attività nel solo 1990. La regolarizzazione è stata costante nel 1991 (nel primo trimestre 15 nuove regolarizzazioni contro le 14 dello stesso trimestre dell'anno precedente) a riprova della volontà dei cittadini cinesi di abbandonare la via dell'illegalità, che in vista di un consolidamento di un mercato interregionale risulterebbe solo di ostacolo.

4. Alcuni risultati

L'Indagine ha rilevato 839 cittadini cinesi. Essi sono distinguibili in quattro gruppi

1. *residente anagrafico*, pari a 209, ossia il 25,00% dei rilevati;
2. *regolare con permesso di soggiorno valido rilasciato dalla Questura di Firenze ma non residente*, pari a 222 ossia il 26,56% dei rilevati;
3. *domiciliato in Campi Bisenzio ma privo di residenza e permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura di Firenze*, pari a 250 ossia il 29,90% dei rilevati;
4. *non domiciliato ma con un attività economica in loco*, pari a 155 ossia il 18,54% dei rilevati.

Quindi 683 (pari all'81,4%) sono risultati con residenza o domicilio abituale in Campi Bisenzio.

Per quanto concerne i dati di struttura solo i residenti hanno fornito una fotografia definita. L'età media dei residenti è di 23 anni con un coefficiente di variazione pari ad 1,6. Il 37% dei residenti è risultato in età minore. I maschi residenti sono risultati il 51,4%, mentre il rapporto tra i sessi rispetto alle modalità dello stato civile e dei titoli di studio oscillano tra il 43% e il 47%. Quest'ultimo dato mostra una certa omogeneità del gruppo dei residenti.

Le attività economiche intestate a cittadini cinesi ammontavano a 201: 56 società di fatto, 48 ditte individuali, 85 laboratori, 11 magazzini ed 8 negozi di cui 7 con laboratorio.

Tutte queste attività economiche sono risultate rivolte all'artigianato in pelle e similpelle nell'ambito delle borse, calzature e pelletteria in genere.

Rocco Santoro

Rocco Santoro

tel 06/8814448 romano

06/70494981 casa

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 13585 13 DIC. 1993
BIBLIOTECA

Diritti degli immigrati: la democrazia di tutti

1. In Italia l'immigrazione, alla pari degli altri paesi europei e industrializzati è un processo strutturale al quale occorre dare risposte sia all'interno delle strutture normative e istituzionali dello Stato di diritto che sul terreno politico-culturale.

Noi guardiamo a tutto ciò dal luogo in cui operiamo: la strada.

La strada è il luogo in cui il volto dell'immigrato ci viene incontro: la strada dell'ambulante, del lavoratore edile e delle imprese stradali, di cooperative per la raccolta dei rifiuti e la pulizia dell'arredo urbano; la strada di chi non ha un alloggio confortevole, e perciò esalta la sua visibilità - magari rischiando, oltre l'aggressione dei più deboli, la sovrastima numerica dei più "razionali".

Nella strada, l'incontro con l'immigrato mette in questione i riti casalinghi, lo svuotamento della socialità, la dipendenza dai mass-media, per restituirci una figura oggi rimossa e combattuta della socialità: la reciprocità. La reciprocità della diffidenza, dello stupore, della paura. La diffidenza, lo stupore, la paura anche dell'immigrato, così trascurati dal nostro egoismo che tanto si sofferma sulla nostra paura. Ma anche la reciprocità dell'apertura, del volto che indica altro, l'apertura, il rimando ad altro anche da parte nostra così sottovalutate da quel che resta del facile esotismo nostrano che ha accettato l'altro purché tale rimanesse senza farsi per lui risorsa. Muovere dalla reciprocità a cui anche l'immigrato ci chiama è il compito centrale della nostra scelta di fare società.

Tra i modi per intendere fuori dalla retorica l'immigrato come risorsa c'è quello di chi lavorando insieme agli immigrati ne ha ricevuto domande, proposte, orientamenti. Lo sguardo dell'immigrato, la sua voce, vanno posti al centro di una attività di conoscenza, senza la quale la pretesa di sapere "come si fa a governare il fenomeno" non riesce a scalzare i presupposti altrui: quanti sono - forse non molti ma comunque troppi - ,quanto sono diversi - irrimediabilmente - che cosa vogliono - innanzitutto, rientrare. Su queste parole d'ordine, la democrazia italiana, e in parte anche il popolo della strada, rischia la subalternità al linguaggio dei mass-media, alle impostazioni semplificatrici di carattere repressivo e ad una cultura dell'esclusione.

Nella società, nella cultura la battaglia in questo momento è durissima e molte energie e risorse vanno mobilitate su questo piano.

impegno in un confronto elettorale così decisivo per le sorti del nostro paese.

Partecipare ai tempi e ai "tavoli" della politica senza abiurare alla propria autonomia e ai propri percorsi di pratica sociale e di conoscenza: questa la scommessa a cui ci sentiamo chiamati.

Il mondo dell'associazionismo e del volontariato in Italia mostra vivacità e presenza, articolazione di atteggiamenti e posizioni. E' evidente quale risorsa sociale, quale potenzialità umana rappresenti tale realtà, ma anche quali pericoli, avvertiti da chi opera quotidianamente rifiutando comode nicchie: mai si è consumata tanto la parola solidarietà e soprattutto intendendo o nascondendo sensi tra loro assai distanti. La retorica della valorizzazione di tali esperienze nasconde spesso un'opzione precisa, sotto forma di scelta a favore di un progressivo smantellamento del sistema pubblico dei servizi.

Grande parte del mondo dell'associazionismo e del volontariato esprime oggi una chiara consapevolezza di tale complesso di cose: non vuole surrogare in alcun modo l'intervento del pubblico e dell'amministrazione, svolge una funzione critica nei confronti delle deficienze e degli assistenzialismi innovando le pratiche verso una nuova cittadinanza per tutti.

Qui si prova anche che la differenza tra pratiche assistenzialistiche e capacità di essere soggetti politici e civili non è astratta questione di principio al contrario vi passa la discriminante tra perpetuazione dell'esistente degradato e proposta realistica di riforma.

3 Le prossime elezioni di marzo sono una occasione importante per mettere alla prova un processo di radicale rinnovamento della vita politica che permetta di dare un maggiore peso alle istanze dirette dei cittadini.

Guardiamo con grande preoccupazione al rischio che la cultura antisolidaristica, quando non apertamente razzista, trovi non solo rappresentanza politica, ma possa orientare le scelte del prossimo governo.

Nel dibattito pre-elettorale sono presenti tutti quei "rumori" che abbiamo imparato a conoscere come essenziali nella costruzione degli stereotipi anti immigrato e nella costruzione del razzismo. E' così ieri le immagini delle invasioni degli sconvolgimenti culturali provenienti da Est e da Sud, oggi lo spettro della disoccupazione e del conflitto tra i poveri volto ad indurre, con l'insicurezza, l'ostilità verso lo straniero. Abbiamo imparato in questi anni a combattere e superare posizioni di superficiale sottovalutazione di quelle paure, di quelle insicurezze. Entrare con essi in dialogo producendo sbocchi concreti a situazioni che sembravano fortemente conflittuali; tessendo socialità, comunicazione e proposte di buon senso. Il fenomeno immigrazione può essere conosciuto e governato, se lo si vuole.

4 Ci sentiamo direttamente impegnati nello sforzo di qualificare il programma di governo dello schieramento progressista e di sinistra e a caratterizzarne l'iniziativa sul terreno dei contenuti. Non si tratta di una scelta ideologica di schieramento, ma di una scelta fondata sulle nostre pratiche, soggettività, contenuti. Misuriamo sui contenuti il tasso di credibilità delle forze progressiste e di sinistra. Anche tra queste forze sono presenti e vanno superate tendenze che in nome di un malinteso realismo mostrano subalternità alla "vulgata" sull'immigrazione. Si tratta di presentare come praticabile programma di governo quanto scaturisce dall'analisi, dalla pratica quotidiana che comporta non solo conoscenza ravvicinata del problema, ma soprattutto mobilitazione di risorse e di energie. Senza tale capacità di suscitare energie e risorse il polo progressista non si differenzerebbe se non ideologicamente da quello così detto liberal democratico.

5 Le proposte che avanziamo vogliono contribuire a produrre un ricco confronto per sollecitare scelte chiare e precise da parte delle forze politiche.

Negli ultimi anni l'assenza o la carenza di strumenti di accoglienza e di inserimento sociale ed i limiti e i vuoti legislativi hanno favorito processi di esclusione ed emarginazione. L'iniziativa dei governi che si sono succeduti è stata in larga parte segnata da una logica "emergenziale" e di ordine pubblico che va superata.

Occorre predisporre una legislazione diretta ad introdurre una disciplina organica delle condizioni e delle procedure per l'accesso e la permanenza dei lavoratori e delle lavoratrici stranieri, prevedendo concretamente strumenti di tutela dei loro diritti e la parità effettiva con gli italiani. Occorre prevedere le necessarie misure di sostegno economico dirette a permettere l'effettivo esercizio di tali diritti. Tale disciplina non deve essere inquadrata nel contesto di una politica di ordine pubblico, ma di una politica di integrazione paritaria, e quindi di apertura e di adeguamento delle strutture dello Stato a questa nuova presenza. Si tratta di una questione quindi non separabile dal tema della riforma delle istituzioni, della macchina pubblica, dello stato sociale, dal come si affermano pienamente i diritti sociali e politici per tutti.

A partire da queste considerazioni indichiamo alcuni punti che ci sembrano tra i più rilevanti rispetto ad una nuova politica sull'immigrazione. E' evidente che queste considerazioni e proposte vanno inquadrare in un contesto internazionale, a partire da quello europeo. Il 1993 doveva essere lo storico anno della realizzazione del mercato unico e della ratifica dell'agenda di Maastricht per l'unione economica e monetaria: invece è stato l'anno della più grave crisi dell'Unione Europea. Ora appaiono molto chiare le differenze di opinione e di scelte tra chi vuole una Europa dei mercati e chi invece vuole un'Europa integrata a tutti gli effetti, con regole democratiche e diritti di cittadinanza certi e uguali per tutti. In questo ambito una intera gamma di diritti ha grande importanza, in particolare per quanto riguarda gli

immigrati ai quali va garantita una certa regolarità. Saremmo impegnati con forza anche in occasione delle elezioni europee del prossimo giugno.

6 Proposte:

- Fino ad oggi i decreti annuali sui flussi hanno limitato in sostanza al meccanismo della chiamata nominativa per lavoro la possibilità di accesso nel nostro paese. Oltre ovviamente a quelle previste al di fuori della "programmazione": ricongiungimento familiare, asilo politico.

Rifiutiamo questa impostazione di sostanziale "chiusura", chiediamo una programmazione sull'ingresso e il soggiorno che da una parte allarghi le possibilità legali di entrata e di accesso al lavoro dall'altra permetta sufficiente flessibilità per poter rispondere ai diversi percorsi migratori. Si tratta inoltre di guardare non solo alle nuove richieste di accesso, ma anche alla situazione interna agendo per favorire la fuoriuscita dalla irregolarità e dal lavoro nero.

- La regolarizzazione degli immigrati che già esercitano una attività lavorativa in condizioni irregolari e la regolamentazione del lavoro stagionale, dando in via transitoria precedenza nella assegnazione dei permessi di soggiorno a chi è già presente sul territorio nazionale.

- L'Italia è il Paese nel quale il soggiorno è più soggetto a limiti e condizioni. E' innanzitutto importante assicurare all'immigrato elementi di certezza giuridica sottratti alla discrezionalità della burocrazia e delle questure, discrezionalità che oggi è praticamente illimitata. Proponiamo che le competenze relative al permesso di soggiorno passino dalle questure ad una "autorità" civile.

- Il permesso di soggiorno temporaneo (la cui rinnovabilità non deve fondarsi su requisiti di "reddito") dovrebbe trasformarsi, dopo un periodo di residenza ininterrotta, in "diritto" di soggiorno e residenza. Un diritto implicante automaticamente altri diritti, a partire da quello di voto alle elezioni amministrative.

- Il diritto di voto alle elezioni amministrative rappresenta un punto centrale e qualificante. Ciò rappresenterebbe tra l'altro una grossa conquista culturale per tutti: la nazione dei cittadini potrebbe trovare la sua identità non in somiglianze etnico-culturali (presunte, reali, o mitiche), bensì nella prassi di cittadini che esercitano attivamente il loro diritti democratici di partecipazione.

- Riconoscimento e rispetto, prescindendo dallo stato giuridico, dei diritti fondamentali della persona. Non è possibile "rimuovere" l'esistenza di uomini e donne perchè sprovvisti di un permesso di soggiorno.

• Per quanto riguarda il diritto di asilo vanno snellite e accelerate le procedure inerenti la richiesta di asilo e istituiti i già previsti centri di orientamento ai posti di frontiera in grado di fornire assistenza agli stranieri interessati. Vanno equiparati ai rifugiati i profughi che fuggono da situazioni di guerra senza limitarsi a norme specifiche caso per caso (Jugoslavi, Somali ecc).

• Chiediamo che la scuola, a tutti i livelli, offra gli strumenti per un sapere ricco e policentrico. Ciò richiede non sporadiche iniziative ma una radicale riforma della didattica in chiave multiculturale. E' diritto degli studenti conoscere la molteplicità e la complessità delle culture, storie, religioni che caratterizzano la nostra società.

• Al di là delle scelte normative vanno individuati gli strumenti e le responsabilità istituzionali che ne permettano la corretta applicabilità e gestione e vanno individuate le necessarie risorse.

• Ragionare attorno ad una nuova politica sull'immigrazione e la sua efficace gestione significa anche guardare al rapporto tra pubblico e privato sociale. Va rifiutata una logica di delega da parte delle istituzioni pubbliche che tende a schiacciare il volontariato su quelle che vengono considerate emergenze sociali. Non si tratta di riproporre vecchie logiche statalistiche, pensiamo ad un sistema pubblico di sicurezza e promozione sociale nel quale volontariato, associazionismo, forme di autorganizzazione sociale assumano un ruolo importante di interazione con il pubblico. Vanno però allora determinate a livello nazionale e locale strumenti e sedi di rapporto, in cui i soggetti sociali siano chiamati e messi nelle condizioni da un lato di contribuire a determinare le politiche e dall'altro vedano le istituzioni promotrici di processi di interazione, attorno ad obiettivi condivisi, tra attori che dispongono delle risorse necessarie a promuovere servizi materiali e relazionali nel territorio.

iai ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 13585
 3 DIC. 1993
BIBLIOTECA

COMUNE DI NONANTOLA
ASSESSORATO ALLA CULTURA
SERVIZIO CENTRO DI ACCOGLIENZA

PROGETTO IMMIGRAZIONE EXTRA-COMUNITARIA

LA NASCITA DEL PROGETTO

A Nonantola il primo arrivo di lavoratori stranieri, numeroso e concentrato in un breve arco di tempo, si e' verificato nel settembre 1988.

Provenivano in genere dal Sud Italia dove avevano gia' avuto precedenti esperienze di lavoro ed erano prevalentemente di nazionalita' ghanese, tunisina e marocchina.

Alcuni, soprattutto i Ghanesi, avevano lasciato la famiglia al Sud Italia ed erano venuti al Nord per cercare un lavoro regolare sulla base della legge 943/86 che lo consentiva per la prima volta.

Le prime stime del fenomeno, probabilmente ampliate dall'emotivita' legata al clima di emergenza che si era venuto creando in paese, parlavano dell'arrivo di circa 300/400 persone nell'arco di tre mesi.

Il dato piu' sconcertante e nuovo era come si verificava l'arrivo.

Erano, infatti, di solito, singoli che si presentavano in Parrocchia o al Sindacato senza nessun punto di appoggio e completamente sprovvisti di tutto, che dormivano in macchina o nelle case abbandonate. Davano l'impressione di essersi improvvisamente materializzati sul nostro territorio senza possedere tessuti relazionali o conoscenze precedenti.

I primi enti coinvolti dall'immigrazione furono il Sindacato, la Parrocchia e il Comune.

Ognuno di essi operava per proprio conto cercando, giorno dopo giorno, le possibili soluzioni ai diversi e impegnativi problemi che questa immigrazione portava con se'.

Il piu' grave e difficile era il recupero di alloggi; dove collocare questi lavoratori perche' potessero iniziare a vivere dignitosamente era la domanda piu' urgente alla quale trovare risposta. Mentre le prime settimane il problema sembrava gestibile, continuando l'afflusso e saturandosi le possibilita' immediate di alloggio, ci si ritrovo' in poco tempo in una realta' di "emergenza". Sull'onda di questa il Sindacato, la Parrocchia e il Comune decisero, di comune accordo, di impostare un servizio (inizialmente un Centro di Accoglienza/dormitorio) che funzionasse come punto di riferimento unico sul territorio in grado di fronteggiare e gestire l'emergenza immigrazione extra-comunitaria.

Era quindi indispensabile trovare un referente istituzionale fisso, all'interno del Comune, che si preoccupasse di impostare e gestire in modo continuativo l'intervento.

Come referente venne individuato l'Assessorato alla Cultura e la relativa organizzazione con l'esplicita richiesta di far partire questo nuovo "servizio" nel minor tempo possibile.

Da una prima e veloce indagine preliminare condotta sul territorio in contatto con chi stava affrontando l'emergenza emersero alcune considerazioni che furono utili e fondanti per la progettazione.

Le piu' importanti furono :

- ogni Ente coinvolto nel problema lavorava per proprio conto, senza nessun tipo di collegamento e rapporto continuativo e coordinato con gli altri;
- le strutture e le persone coinvolte si sentivano perennemente in emergenza con un sovraccarico di richieste/savro che rischiava di far esplodere la situazione; i volontari e il sindacato venivano interpellati e intervenivano in ogni momento, di giorno e di notte, con ritmi e tempi che nulla avevano a che vedere con la consuetudine;
- esisteva la sensazione di un generale "disonnamento", tutti procedevano a ritmi serrati senza pero' possedere informazioni precise sui singoli lavoratori o sulla configurazione generale del fenomeno;
- gli stranieri passavano dal Sindacato alla Parrocchia, al Comune, ponendo i problemi di volta in volta in modo diverso e cercando di recuperare quanto piu' era possibile senza mai consentire all'interlocutore italiano di capire quale era la loro situazione reale di vita.

Di fronte a questa prima lettura, estremamente parziale ma significativa, della situazione vennero fatte due ordini di valutazioni, alcune a carattere metodologico relative alle procedure di intervento, altre maggiormente legate all'analisi del problema e di come si veniva configurando sul territorio nonantolano, che servirono per capire quale poteva essere l'intervento maggiormente utile e produttivo da impostare per il futuro.

Dal punto di vista dell'analisi del fenomeno si concordò tutti su alcune necessità quali :

- l'esigenza di capire il fenomeno attraverso la raccolta di dati quantitativi (quanti erano gli stranieri presenti) e qualitativi (la nazionalità, le età, il sesso, se erano coniugati e dove risiedeva la famiglia, se in Italia o all'estero, per capire se in un vicino futuro ci sarebbe stata l'esigenza di spazi di vita per famiglie e non per singoli; che tipo di lavoro svolgevano, ecc.);

- l'esigenza di meglio comprendere chi erano i singoli stranieri, (attraverso la raccolta di informazioni personali mirate) e che tipo di bisogni legati al quotidiano portavano (accesso ai servizi/uffici, informazioni sulla organizzazione sociale nonantolana, sulle pratiche amministrative, la necessità di conoscere la lingua italiana, ecc.).

Dal punto di vista metodologico si concordò sulla necessità di attivare un servizio in grado di coordinare gli interventi, di diventare un punto di riferimento per gli stranieri e per gli italiani, di sistematizzare ed ordinare le informazioni, di ricercare chiarezza e trasparenza nei rapporti. A questo punto pensare all'attivazione di un Centro di Accoglienza/dormitorio sembrò a tutti riduttivo e non adeguato.

Si andò infatti all'istituzione del "**SERVIZIO CENTRO DI ACCOGLIENZA**", che venne inaugurato il 22 Aprile 1989, articolato in :

Consiglio di Gestione e Sportello Informativo.

IL CONSIGLIO DI GESTIONE

Fin dall'inizio è stata evidente l'importanza di trovare una strada che consentisse a tutti gli enti coinvolti di continuare ad operare a pieno titolo sul problema immigrazione riuscendo, a coordinare gli interventi.

La costituzione di un organismo di gestione è sembrata allora (e l'esperienza lo ha confermato) la strada migliore per raggiungere questi due obiettivi. Inoltre dalle prime informali consultazioni, emerse l'esigenza di trovare collegamenti con altre significative rappresentanze italiane e di andare all'individuazione di rappresentanze degli stranieri con le quali iniziare a discutere e lavorare per risolvere i problemi.

Nacque così il Consiglio di Gestione composto da: il Sindaco o suo delegato, due rappresentanti del Sindacato, due rappresentanti del volontariato/associazionismo, quattro rappresentanti del Consiglio Comunale, tre rappresentanti delle Associazioni imprenditoriali di categoria, il funzionario comunale addetto al Centro di Accoglienza, gli operatori addetti al Centro di Accoglienza (assunti o volontari) e i rappresentanti degli immigrati stranieri che lavoravano o risiedevano a Nonantola.

Fu individuato come compito prioritario del Consiglio di Gestione quello di sviluppare una politica complessiva di intervento nei confronti della problematica immigrazione con il ruolo di attuarla, promuoverla e difenderla in ogni sede, nonché quello di creare condivisione, sensibilizzazione e di raccogliere adesioni mirate scelta per scelta, progetto per progetto.

LO SPORTELLO INFORMATIVO

Lo sportello informativo è nato come servizio permanente, legato alla concezione dei servizi culturali, visto come struttura in grado di garantire continuità nel tempo agli interventi, di offrire professionalità e prestazioni specifiche.

Dal punto di vista professionale, dell'organizzazione dei materiali e delle informazioni, del rapporto con l'utenza si è chiarita fin dall'inizio l'autonomia del servizio rispetto al Consiglio di Gestione gestendolo tramite personale in diretto rapporto con l'Assessorato alla Cultura.

Si è invece costruito uno stretto collegamento con il Consiglio di Gestione, di cui gli operatori addetti fanno parte, per quanto riguarda la programmazione annuale delle attività, le scelte politiche di fondo da attuare e gli indirizzi generali da seguire.

Come compiti del servizio sono stati inizialmente definiti :

- la gestione completa dello sportello informativo inteso come servizio in grado di fornire informazioni diversificate a stranieri ed italiani (es. agli stranieri sulle iscrizioni ai corsi di alfabetizzazione, agli insegnanti dei corsi su come contattare le utenze potenziali, su contenuti particolarmente significativi per gli stranieri su cui operare all'interno della programmazione didattica, ecc.);

- il coordinamento dei singoli progetti e la loro realizzazione con il contributo degli Enti, dei volontari, degli stranieri, con i quali in sede di programmazione del Consiglio si erano divisi i compiti ;

- la costruzione di rapporti istituzionali con altri uffici/servizi per concordare prassi di intervento comuni sui singoli casi, progetti, procedure, pratiche amministrative seguite dal Centro.

Le prime attività che vennero poste in essere furono :

- una prima ricerca sulla presenza di stranieri a Nonantola andando a recuperare i dati presso l'Ufficio Anagrafe comunale, le Ditte locali e i sindacati, confrontandoli con i dati e le informazioni raccolte giornalmente presso il servizio. I risultati della ricerca evidenziarono come i dati anagrafici fossero ancora poco rappresentativi della realtà, ridimensionarono il fenomeno (gli stranieri presenti e conosciuti erano 122) e chiarirono che le nazionalità legate alle diverse etnie e alle tipologie migratorie (ghanesi in maggioranza coniugati e con la famiglia presente al sud Italia, tunisini tutti singoli e con una alta percentuale di celibi, ecc.), si evidenzio' che esisteva ancora una percentuale abbastanza alta di situazioni in corso di regolarizzazione e una alta incidenza della mobilità a livello nazionale.

Inoltre molti lavoratori assunti da ditte di Nonantola vivevano ancora in situazioni precarie, spesso in altri Comuni.

Questi dati confermarono che sarebbero arrivate ancora numerose richieste di alloggi, non solo per singoli ma spesso per famiglie in quanto gli stranieri coniugati avrebbero posto il problema della ricomposizione del nucleo familiare.

- La creazione di un gruppo di lavoro sul problema casa che attuò il censimento delle case di campagna e degli stabili non utilizzati e, attraverso contatti individuali e mirati con i proprietari, cercò di recuperarne in uso il più possibile. Vennero inoltre impostate le convenzioni con le ditte per le ristrutturazioni necessarie.

- Si iniziò fin da subito a collaborare con i servizi scolastici e sanitari maggiormente utilizzati dagli stranieri per la predisposizione di progetti comuni.

IL CONSIGLIO DI GESTIONE : LE PRIME ELEBORAZIONI TEORICHE E LE CONSEGUENTI LINEE DI INTERVENTO ADOTTATE

Parallelamente all'avvio dello sportello informativo e in un rapporto costante di interscambio si avviarono anche le attività del Consiglio di Gestione del Centro di Accoglienza. La discussione, finalizzata alla individuazione dei punti principali su cui operare per predisporre interventi in grado di gestire il fenomeno immigrazione si basò, fin dall'inizio, su di un assunto che venne condiviso da tutte le componenti presenti: la consapevolezza che il problema immigrazione straniera non poteva essere considerato solo come fenomeno passeggero (o temporaneo) ma andava valutato come permanente e in progressivo aumento. Valutato in questo modo diveniva un fatto da affrontare con logiche di intervento non solo legate all'emergenza ma che riuscissero ad investire il problema a medio e lungo termine, in un'ottica di prevenzione anche dei fenomeni di rifiuto e chiusura, contro le situazioni di emarginazione. Va qui precisato come le considerazioni che verranno riportate sono state sviluppate in itinere, risultando quindi difficile differenziarle in modo preciso dall'esperienza che le hanno prodotte o confermate.

Per una migliore comprensione si preferisce mantenere unite le valutazioni e le linee di intervento adottate.

Il primo problema che venne affrontato fu quello della casa rispetto al quale si definì la non opportunità, anche alla luce dei risultati della prima ricerca effettuata sul fenomeno, di andare alla costruzione di dormitori, in quanto non avrebbero consentito spazi di vita privati producendo per contro grosse concentrazioni di immigrati in pochi luoghi.

Si scelse invece la strada di ricercare sistemazioni per piccoli gruppi utilizzando tutti gli spazi che si riuscivano a recuperare (case di campagna, appartamenti, alloggi da ristrutturare, ecc.) organizzandone l'uso per gruppi/comunità di piccole entità e prevedendo spazi ad uso privato e ad uso collettivo.

L'emergenza veniva tamponata installando roulotte, utilizzando uffici vuoti delle ditte interessate, concordando con le Ditte che queste erano sistemazioni temporanee per le quali si cercava insieme, attraverso anche interventi di recupero finanziati dalle Ditte stesse, una soluzione alloggiativa meno precaria.

Dal punto di vista teorico vennero inoltre affrontate diverse ipotesi di valutazione del fenomeno sperimentando percorsi progettuali e sperimentali conseguenti.

Quelle che riteniamo maggiormente significative sono:

il problema dell'immigrazione straniera e' anche un problema culturale in quanto, di fatto, concretizza sullo stesso territorio la compresenza di diverse culture.

L'analisi ha tenuto conto, fin dall'inizio, del fatto che la diversita' culturale e' insita sia nell'universo di chi si sposta (stranieri immigrati visti come portatori di diverse nazionalita'/culture, di tipologie migratorie differenziate per nazionalita' e per percorsi di vita individuali, ecc.), sia nell'universo di chi ospita (la comunita' non e' un mono-blocco caratterizzato da unicita' culturale ma e', anch'essa, un universo variegato e composito per valutazioni e correnti politiche, per organizzazioni sociali differenziate, per percorsi di vita individuali). Il contesto cosi' delineato ha portato ad un ulteriore approfondimento dell'analisi e alla formulazione dell'ipotesi che il problema dell'immigrazione poteva essere affrontato solo nella misura in cui si riusciva a creare una possibilita' di confronto/comunicazione fra i diversi soggetti chiamati in causa.

Se si voleva ragionare rispetto alla entita' culturali nazionali era quindi necessario che ogni componente (italiana, ghanese, tunisina, marocchina, ecc.) riuscisse a darsi una propria valutazione (sufficientemente unitaria) in grado di porsi, di mettersi in confronto/relazione con altre valutazioni.

E' per questo che e' stato aperto, in modo separato, un primo dibattito/confronto interno alla componente italiana e solo quando si e' raggiunta una visione sufficientemente unitaria sul modo di procedere (questo avveniva prima della costituzione del Consiglio di Gestione) si e' attuato il confronto con la comunita' immigrate attraverso assemblee dei lavoratori stranieri finalizzate anche alla richiesta della individuazione di loro rappresentanze locali.

Successivamente (nel 1989 la prima esperienza piu' informale e nel 1990 per il rinnovo dei rappresentanti con il seggio elettorale in concomitanza con le Elezioni Amministrative italiane) si e' andati alle elezioni delle comunita' straniere maggiormente significative (rispetto alla presenza numerica) all'interno del Consiglio di Gestione del Centro di Accoglienza.

Per l'entita', la gravita' dei problemi che pone e la vastita' degli stessi, l'immigrazione e' un problema che coinvolge complessivamente e pervade tutta la societa' che si trova a doverlo affrontare. Per societa' noi intendiamo un insieme di singoli e di istituzioni/servizi/prassi/relazioni/abitudini storicamente consolidate.

Ora, quando una struttura consolidata deve affrontare un elemento nuovo ha diverse possibilita' di scelta che vanno, estremizzando le possibilita', dal rifiuto all'accettazione totale del nuovo. L'ipotesi che si e' fatta rispetto a questo punto e' stata quella che era necessario adottare strategie di intervento in grado di mantenere tutte le istanze (quelle storiche e quelle nuove portate all'esterno) all'interno dello stesso tessuto sociale e che percorre questa ipotesi/obiettivo fosse necessario innescare processi di cambiamento in grado di modificare tutti i soggetti/istituzioni coinvolti al fine di trovare nuovi modi di convivere con nuove esigenze. Questa linea di intervento ha portato il servizio a configurarsi e a porsi sempre piu' come "filtro" tra le strutture, le prassi consolidate (scuole, servizi, uffici, procedure, Ditta, ecc.) e le nuove esigenze portate dagli immigrati. E' da qui che sono nati i progetti di collaborazione con le scuole, i momenti informativi per gli insegnanti, i corsi di aggiornamento per gli educatori del nido, gli interventi del servizio come mediatore tra famiglie e scuole o servizi socio-sanitari, il progetto sezione bibliografica interculturale presso la Biblioteca comunale.

Tutti questi progetti/percorsi sono nati con la precisa intenzione di coinvolgere sia agli italiani, sia agli stranieri, prevedendo quindi fin dall'inizio una pluralita' di usi/appoggi rispetto piu' bisogni, piu' istanze portate da tutte le parti in causa.

E' da queste esperienze che si e' consolidata la consapevolezza che per promuovere il cambiamento/mutamento si deve operare affinche' i nuovi elementi introdotti vengano condivisi, vengano vissuti da tutti (italiani e stranieri) come un fatto positivo, un miglioramento rispetto a cio' che esisteva precedentemente.

Da questo discende quindi la necessita' che tutti (italiani e stranieri) si operi insieme, sulla base di obiettivi e di strategie condivise.

Il Consiglio di Gestione del Centro di Accoglienza, veramente e significativamente rappresentativo della realtà sociale e culturale italiana e straniera presente a Nonantola e' divenuto il momento qualificante dell'esperienza in quanto organismo forte in grado di elaborare, promuovere, realizzare e difendere le proprie scelte e strategie di intervento innovative sostenedole fino in fondo.

Dal punto di vista metodologico e' stato importante operare all'interno del Consiglio di Gestione del centro affinche' l'individuazione degli obiettivi e delle strategie adottate per raggiungerli fosse rispettosa e contemplasse sempre la compresenza della diversita'.

A questo punto piu' l'obiettivo era condiviso come giusto o congruo, piu' lo stesso si autoafferma come valido e democratico, pluralista, trascendendo le singole e personali esigenze/posizioni.

L'immigrazione straniera, per come si e' presentata quasi per sua "natura", non coinvolge solo la comunita' ospitante intesa in senso stretto e territoriale ma, riaccorciando i rapporti e le comunicazioni porta di fatto con se' problematiche ed esigenze che coinvolgono e riguardano territori e spazi ben piu' ampi.

Il semplice fatto che su un territorio si insedino comunita' straniere porta la necessita' di confrontarsi con usi, abitudini, culture, stili di vita, organizzazioni sociali che fanno riferimento a territori, a spazi e a tempi, a organizzazioni sociali nazionali, e internazionali sia nostre (italiane), sia straniere di altri Stati/Nazioni.

La necessita' di entrare in relazione e di confrontarsi con conoscenze e con strutture che agiscono su dimensioni molto piu' ampie di quelle locali si riscontra a tutti i livelli, da quello individuale a quello collettivo.

Basta un certificato anagrafico del paese d'origine di difficile reperimento perche' si entri in contatto con Ambasciate italiane all'estero o straniere in Italia.

Basta l'inserimento di un bambino nella scuola dell'obbligo perche' debbano essere prodotti i documenti delle scuole precedentemente frequentate al paese d'origine e si evidenzi il bisogno di reperire informazioni sull'organizzazione della scuola in quello stato, sui programmi, ecc. o perche' la famiglia straniera chieda indicazioni su come fare per iscrivere il bambino, ecc. Sono tutte informazioni che dobbiamo recuperare gli uni dagli altri, reciprocamente. L'entita' inoltre del fenomeno, la mobilita' ancora alta degli stranieri sul territorio nazionale comportano coordinamento e strategie di intervento che non possono e non devono essere solo locali in senso stretto.

Da queste considerazioni sono, nel tempo, emersi alcuni aspetti.

Il primo e' che il servizio che lavora per e con gli stranieri deve essere in grado di sapersi rapportare e di acquistare conoscenze e informazioni che vanno oltre il territorio locale per arrivare, quasi quotidianamente, a livello nazionale e internazionale.

Il secondo e' che le strategie di intervento adottate nel risolvere i problemi non possono e non devono essere legate ad un'ottica locale ma debbono sempre tenere in considerazione ottiche e modalita' aperte e internazionali, sprovincianzate sia nella valutazione dei problemi, sia nei percorsi adottati per affrontarli.

Il terzo aspetto e' il grande bisogno di informazione e conoscenza reciproca che attraversa complessivamente ogni contenuto sociale, culturale, storico, ecc. dalle notizie piu' minute e legate al quotidiano ai fatti culturali piu' significativi e pregnanti di ogni civiltà coinvolta, alle cause del fenomeno, ai rapporti internazionali, ecc.

Basti ricordare come alcuni fatti internazionali abbiano inciso pesantemente sui rapporti quotidiani anche in sede strettamente locale.

LO SPORTELLO INFORMATIVO : IL RAPPORTO QUOTIDIANO CON L'UTENZA

In questi tre anni di lavoro il servizio e' stato contattato dagli stranieri e dagli italiani per i motivi piu' disparati e diversi : dalle pratiche burocratiche, ai problemi per il lavoro ai debiti insoluti, da problemi legati a malattie e disagi esistenziali, ai problemi di coppia o di alcoolismo, dall'inserimento dei bambini nelle scuole alla lettura delle bollette dei consumi, dalle informazioni sui paesi d'origine alle richieste di spazi per le feste, ecc.

Sia singoli cittadini, sia istituzioni, con domande e problemi oggettivamente diversi sono entrati in contatto con il servizio cercando un supporto nell'affrontare la diversita' (vista come tale da parte di tutti gli interlocutori, italiani e stranieri).

Senza voler esaurire la complessita' e la vastita' dei problemi posti vorremmo focalizzare alcuni punti che ci sembrano significativi per il lavoro nel campo dei servizi che si rivolgono agli immigrati.

Un primo dato e' che il rapporto quotidiano con i lavoratori immigrati e' spesso contraddittorio e di difficile lettura.

Da una parte esiste l'evidenza che le difficolta' quotidiane, facilmente gestibili da chi vive in un ambiente conosciuto, diventano per l'immigrato, singolo o famiglia che sia, problemi amplificati che aggravano pesantemente l'organizzazione e il normale scorrere della vita quotidiana con pesanti ricadute sull'equilibrio personale.

Un incidente, una malattia, una gravidanza, un problema di coppia vissuto all'estero, in un contesto dove manca un proprio tessuto relazionale personale legato alla consuetudine e alla parentela, diventano problemi di difficile gestione.

Per risolverli ci si deve rivolgere ai servizi locali, che in quanto tali, ragionano sulla base di criteri e di logiche culturali di valutazione diverse.

Spesso gli interventi proposti non sono funzionali a risolvere il problema, anzi lo aggravano, perche' non contemplano valori e consuetudini che non si conoscono.

In queste situazioni si puo' toccare con mano il disagio e gli effetti dello stradicamento dell'immigrato, il suo essere straniero in terra straniera e la non capacita' dei servizi tradizionali di risolvere i problemi posti.

Rispetto la nostra esperienza, per evitare e prevenire distorsioni o azioni che rischiano di aggravare i problemi anziche' risolverli, e' risultato necessario andare ad un costante e continuativo confronto con le rappresentanze dei lavoratori stranieri.

Insieme si sono ricercate le soluzioni o le "proposte di soluzione" piu' percorribili.

Un'altra valutazione e' che spesso lo straniero viene valutato come persona da assistere e da sostenere passo per passo perche' in gravi difficolta', non conosce e non comprende.

Senza altro lo straniero non conosce quello che conosciamo noi nello stesso modo e non ne fa le stesse valutazioni. L'esperienza pero' ci ha insegnato che spesso lo straniero conosce molto di quello che noi conosciamo in modi e dandone valutazioni molto diverse dalle nostre.

Il lavoratore che si sposta da uno Stato ad un altro, che ha continui rapporti con Banche, Uffici postali, aeroporti di diverse Nazioni, ha una sua capacita' di leggere i rapporti spazio-temporali e di fare dei confronti.

Ma poi aggiunta l'importanza di come si sposta entrando nel merito della qualita' dell'esperienza. Se vive in continuazione situazioni penalizzanti e di emarginazione, di rifiuto ed imbarazzo queste esperienze non fanno altro che sconcertare l'identita' individuale producendo sempre piu' emarginazione e sofferenza.

Ci sembra pero' necessario che, in ogni caso, anche in quelli piu' disperati, vada restituito al lavoratore straniero il diritto di essere considerato un adulto pensante e consapevole (a modo suo) di dove si trova e di quello che sta facendo.

Gli va restituito il diritto di avere propri obiettivi e motivazioni che sta cercando di soddisfare nel migliore dei modi a lui consentite dal contesto sociale circostante.

Probabilmente sono obiettivi e motivazioni per noi difficili da comprendere fino in fondo.

Per contro diversi fatti ed episodi testimoniano ancora la realta' di uno straniero sfruttato, che fa i lavori piu' disagiati e pericolosi, realmente e drasticamente emarginato.

L'aumento dei ricoveri nei reparti ospedalieri 'diagnosi e cura', le crisi di coppia sempre piu' frequenti, l'aumento di casi di alcoolismo, e degli infortuni sul lavoro sono indicatori significativi. Si ha, di sfondo, l'idea che sia ancora presente un rapporto di reciproco sfruttamento oltre che di chiusura e di diffidenza per cui solo quando ci si e' costretti, perche' non si sa come fare, ci si apra reciprocamente facendo emergere le reali esigenze.

Diventa a questo punto necessario arrivare pian piano, e il ruolo delle rappresentanze è secondo noi determinante, -alla costruzione di un rapporto di reciproco rispetto ricercando terreni di confronto e di comunicazione nuovi.

Sotto questo profilo, per esempio, va evidenziato come servizi del tipo dello sportello informativo rischiano di diventare il luogo al quale ci si rivolge solo per risolvere i problemi, (che eventualmente non vengono poi nemmeno risolti come si vorrebbe), con la conseguente saturazione e distorsione della relazione e della comunicazione.

Altri luoghi, altri servizi che presuppongono invece un rapporto ad un interesse positivo reciproco come base per intraprendere e continuare l'esperienza e la comunicazione, possono divenire i nuovi terreni di intesa e reali risorse per attivare meccanismi di fattiva collaborazione tra italiani e stranieri.

Un esempio significativo sono stati, per noi, i Corsi di Alfabetizzazione.

L'organizzazione di attività di socializzazione (feste) o di informazione (conferenze, incontri, ecc.) promosse dagli studenti e dagli insegnanti dei corsi ha portato ad una presenza diversa e più costruttiva degli stranieri nella organizzazione delle manifestazioni fin dalla fase progettuale, creando inoltre un clima nuovo di accettazione e condivisione delle iniziative. Ha inoltre permesso, per la prima volta, di vedere stranieri di diverse etnie lavorare insieme senza problemi. Supportare quindi le attività dei corsi economicamente richiedendo agli studenti di farsi carico di ideare/realizzare progetti può essere un utile punto di partenza per percorrere a tempi lunghi l'obiettivo di costruire un clima di reciproca disponibilità, per valorizzare forze positive, per dare la possibilità di far nascere nuove rappresentanze.

A questo punto ci sembra utile porre l'accento su alcuni aspetti.

Il primo è che l'esperienza ci ha confermato la validità dell'ipotesi che definiva come necessità quella di intraprendere la strada del cambiamento. Rimane ancora determinante che questa strada si percorra insieme, italiani e stranieri, attraverso il confronto finalizzato alla definizione di obiettivi condivisi che contemplino sempre la compresenza della diversità.

Il secondo è l'importanza di ricercare e promuovere la nascita di rappresentanze sempre più significative e rappresentative delle comunità straniere favorendone la crescita in diversi modi e forme. Vanno inoltre promosse attività che si muovono in diverse direzioni.

Il terzo è che, pur salvaguardando le singole specificità e dando risposte alle esigenze delle singole etnie, le stesse non devono produrre "isole sociali" o percorsi differenziati etnia per etnia. Questa valutazione è conseguente alla scelta di cercare di raggruppare e differenziare per bisogni e non per etnie/culture lavorando per trasformare il consolidato, affinché si apra a diversi modi di vivere gli stessi bisogni.

Un esempio può essere il Consultorio che si apre a nuove concezioni della maternità.

Circoli ricreativi o culturali che danno spazio o che co-gestiscano spazi insieme alle

Associazioni straniere, gli Enti Religiosi che danno spazio ad altre religioni, ecc.

Questo per innescare meccanismi di contatto/confronto quotidiano finalizzati alla conoscenza e accettazione reciproca.

Questi interventi non possono nascere improvvisamente, vanno studiati e realizzati con tempi lunghi e sulla base di reali disponibilità e condivisioni che vanno fatte nascere.

Riteniamo quindi non produttivo e in contraddizione con la logica della convivenza andare alla costruzione di servizi specifici per immigrati differenziandoli sulla base delle etnie.

In sintesi no al consultorio per le donne immigrate, sì al consultorio per tutte le donne, visto decisamente come servizio più aperto e disponibile nei confronti di tutte le utenti; no alle scuole per figli degli immigrati, sì ad una scuola che si trasforma per essere in grado di accogliere al proprio interno le diversità; no agli spazi solo per singole comunità e separati da tutto il resto, sì a spazi per le comunità contigue, o all'interno degli spazi e dei circoli degli italiani.

STRANIERI E DIRITTO DI CITTADINANZA

Il Consiglio di Gestione del Centro di Accoglienza ha svolto un proprio ruolo anche per quanto riguarda la stesura dello Statuto del Comune di Nonantola.

La Legge 142/90 definisce infatti il Comune come Ente rappresentativo della propria comunità, che ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

Pone inoltre l'importanza del loro accesso ai servizi e alle strutture dell'Ente.

A tal fine attua l'autonomia statutaria dell'Ente Locale.

La stesura dello Statuto è quindi divenuta, a suo tempo, un momento fondante tale autonomia e di notevole importanza per tutti, italiani, e stranieri.

Ha infatti offerto l'opportunità, almeno a livello locale, di far sì che i lavoratori stranieri potessero essere equiparati il più possibile ai cittadini italiani.

Il Consiglio di Gestione del Centro di Accoglienza, consapevole di questo, ha partecipato al dibattito aperto nel corso della stesura dello statuto del Comune di Nonantola, affinché gli stranieri fossero contemplati il più possibile, statutariamente, cittadini tra i cittadini.

In particolare si è operato affinché i cittadini stranieri possano:

- partecipare alle Commissioni temporanee e speciali nominate per fini determinati dal Consiglio Comunale;
- richiedere e partecipare ai referendum consultivi indetti su materie di esclusiva competenza del Comune.

Inoltre l'art. 77 comma 2 dello Statuto del Comune di Nonantola recita:

"ai fini del presente Statuto sono equiparati ai cittadini italiani, i residenti di nazionalità non italiana nei limiti stabiliti dalla Legge".

Le possibilità aperte dallo Statuto ai cittadini stranieri residenti sul territorio comunale sono un altro passo nella direzione di ricercare terreni di confronto e di comunicazione nuovi finalizzati alla costruzione di una pacifica convivenza delle diversità basata sul reciproco rispetto.

ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

Dall'avvio del Centro di Accoglienza ad oggi, si può iniziare ad attuare un primo percorso di verifica rispetto sia l'andamento del servizio, sia le modifiche che sono intervenute nel processo migratorio degli stranieri e di accoglienza degli italiani al fine di mantenere e modificare le scelte iniziali. Sulla base del lavoro quotidiano del Centro si evidenziano due andamenti opposti e significativi.

Uno tendente all'esplosione delle contraddizioni, l'altro, a fornire i primi dati positivi legati al processo di inserimento/cambiamento della realtà circostante.

I lavoratori stranieri che hanno avuto la possibilità di avere un proprio alloggio personale, sicuro e vivibile, manifestano meno problemi gestionali di altri che vivono situazioni alloggiative meno stabili e personali.

Gli stranieri in genere si presentano al Centro con maggiore consapevolezza dei problemi e della situazione circostante, avanzano richieste oggettivamente reali e percorribili, chiedono maggiori momenti di ascolto individuale e riservato per poter discutere riflettendo sui problemi. Esiste anche da parte loro più criticità rispetto alle scelte e alle soluzioni proposte. Feri contro questa consapevolezza della situazione, dove è accompagnata da una realtà che non lascia intravedere mutamenti o prospettive nuove, porta, dopo tre anni, all'esplosione delle contraddizioni e delle tensioni.

Alcune situazioni di convivenza (con tutte le variabili nuclei familiari e singoli) stanno esplodendo per usura delle relazioni.

Altrettanto succede quando l'immigrazione è un processo che invece coppie con problemi (aumento delle separazioni) o singoli che vivono per molto tempo in condizioni precarie o in solitudine (aumento del disagio psichico).

È infatti significativo che queste manifestazioni di disagio si evidenziano in quelle realtà che incontrano più difficoltà nella risoluzione dei problemi di vita quotidiana (spesso legate a convivenze per le quali è difficile trovare soluzioni alternative) oppure che hanno già evidenziato tensioni in passato e su cui si sono innescati fatti che le hanno peggiorate (perdite del lavoro, lutti, problemi di alcolismo, difficoltà a trovare la casa, ecc.).

Dall'altra parte, assistiamo in positivo, ai primi risultati della ricerca di trasformazione dei servizi e alla loro apertura agli stranieri attraverso l'uso degli stessi da parte dei cittadini stranieri. La Biblioteca Comunale, con la sezione interculturale, ha attualmente 22 utenti stranieri.

Anche se le cifre sembrano piccole basta rapportare il numero di utenti italiani della Biblioteca con il potenziale bacino di utenza per capire che questi primi risultati non sono trascurabili né scontati.

Il percorso di inserimento sociale, visto come percorso autonomo in cui ognuno di noi decide e sceglie come e quando entrare in relazione con gli altri, non è un fatto semplice né scontato nemmeno per gli italiani.

A maggior ragione è ancora più complesso per chi vive in una terra straniera, non conosce bene la realtà circostante, spesso non possiede completamente la conoscenza della lingua (difficoltà di comunicare), conduce una vita maggiormente disagiata e scandita dai turni di lavoro.

È più semplice isolarsi che non cercare momenti di comunicazione.

Gli stranieri che entrano in relazione con i nostri servizi sono quindi una testimonianza che la strada della trasformazione reciproca, percorsa anche e in primo luogo dalla società ospitante attraverso l'offerta di percorsi mirati, consente agli stranieri di avere maggiori occasioni/opportunità per entrare in relazione con gli altri, anche con i non connazionali. L'entrata in relazione dei soggetti stranieri su diversi piani agevola tutti nel percorso della pacifica convivenza delle diversità.

Problema analogo, da non trascurare, è l'inserimento dei bambini nelle scuole.

L'attivazione del progetto sperimentale presso la Scuola Elementare rivolto alla formazione linguistica (insegnamento L 2) e all'educazione interculturale per tutti è un primo passo in questa direzione.

È un progetto che va sostenuto così come si deve continuare nel campo della formazione degli insegnanti sulle problematiche interculturali e in quello della formazione linguistica degli immigrati adulti (genitori stranieri maggiormente consapevoli e in grado di comunicare con i figli, di seguirli nel percorso scolastico nella società in cui vivono).

Tutte queste azioni percorrono un unico obiettivo: quello di consentire a tutti di sentirsi parte del contesto in cui vive, di affrontare dignitosamente il proprio percorso di vita, di offrire situazioni di pari opportunità per tutti.

Nel concreto si ritiene quindi importante continuare ad investire, così come si è fatto sino ad oggi, in interventi che riescano ad incidere realmente sulle condizioni di vita degli immigrati.

In particolare :

- perseguire con maggiore celerità ed incisività ad investire sul problema casa;
- proseguire negli interventi di educazione degli adulti stranieri, di formazione degli educatori/insegnanti dei servizi e delle scuole, nel cercare i collegamenti più opportuni fra mondo della scuola e mondo del lavoro per attivare momenti di formazione mirata;
- proseguire nella ricerca e nel dar voce alle rappresentanze;
- proseguire nella lenta ma costante trasformazione dei servizi (culturali, socio-sanitari, scolastici,) affinché si aprano alla diversità offrendo percorsi e opportunità mirate;
- attivare momenti di socializzazione fra italiani e stranieri raggruppandoli per interesse;
- far attenzione affinché tutto il contesto si apra ad una comunicazione nuova attraverso la lenta ma costante e progressiva abitudine a riprodurre materiali (pubblicitari delle singole iniziative, informativi, ecc.) plurilingue.

Contemporaneamente al servizio spetta il compito di gestire ed intervenire sulla emergenza secondaria che si sta oggi verificando (e che non è di poco peso) dotandosi di strategie e strumenti opportuni (collegamento sempre maggiore con le comunità, servizi interetnici, ecc.). Per maggiore chiarezza va ricordato che tutti gli interventi non devono essere studiati solo per gli stranieri ma devono prevedere la possibilità di uso da parte di tutti affinché la diversità possa, anziché separare, unire diversi soggetti allo stesso bisogno.

IL PROGETTO

Il servizio Centro di Accoglienza e' stato istituito con Delibera del Consiglio Comunale N. 43 del 30-3-1989.

Il progetto adottato dal Consiglio Comunale, e tutt'ora valido, ha definito in modo preciso le finalita' e i campi di intervento (sezioni di lavoro) del nuovo servizio assegnandone la gestione e l'attuazione a due ambiti operativi distinti : il Consiglio di Gestione e lo Sportello Informativo.

LE FINALITA'

Nel progetto sono state definite le seguenti finalita':

1. individuare ed affrontare i bisogni primari degli immigrati stranieri residenti sul territorio comunale al fine di predisporre interventi di accoglienza idonei ad una loro permanenza realmente "dignitosa" che garantisca parita' di diritti con gli altri cittadini residenti (casa, assistenza, sanita', scuola, lavoro);
2. favorire e promuovere l'integrazione e la formazione degli immigrati stranieri al fine di permettere agli stessi di avere gli strumenti necessari per poter essere, indipendentemente da dove decidono di risiedere, soggetti in grado di poter costruire e gestire un proprio progetto di vita.

LA SEZIONE DEL LAVORO

1. SPORTELLO INFORMAZIONI inteso come:

- supporto per il disbrigo di pratiche, predisposizione di materiale informativo che consenta una lettura immediata del territorio e delle istituzioni/servizi presenti;
- supporto per affrontare problemi;
- punto di raccolta per bisogni espressi;
- costruzione di una anagrafe degli immigrati presenti a Nonantola;
- distribuzione di materiale informativo sulle attivita' che vengono organizzate sul territorio

2. FORMAZIONE ALFABETIZZAZIONE :

- predisposizione contatti e programmi di lavoro comuni con le scuole locali e con le istituzioni presenti sul territorio che operano in campo educativo valutando il problema alfabetizzazione/formazione rispetto alla presenza dei nuclei familiari al fine di :
- garantire un'istituzione di accoglienza gratuita che comperta in particolare lo studio della lingua italiana;
- favorire l'inserimento dei minori nelle strutture scolastiche italiane;
- promuovere l'insegnamento della lingua e della cultura del paese d'origine degli immigrati stranieri;
- favorire la formazione professionale degli immigrati stranieri assicurandone l'accesso ai corsi
- di formazione realizzati sul territorio provinciale.

3. DIVULGAZIONE/SENSIBILIZZAZIONE

- predisposizione di programmi di lavoro che prevedano la realizzazione di attivita'/iniziative finalizzate alla conoscenza reciproca e che permettano la convivenza di piu' realta' culturali sul territorio nonantolano basata sul rispetto delle diverse ideologie;

predisposizione di attivita' che permettano ai nonantolani di conoscere e comprendere i problemi legati alla presenza di immigrati stranieri e agli immigrati stessi di conoscere e comprendere la realta' nonantolana, compresi i limiti che essa ha e i problemi che gli stessi nonantolani devono quotidianamente affrontare.

Finalita' ultima di questa sezione di lavoro dovra' essere quella di incentivare una cultura dell'accoglienza e della sensibilita' nei confronti dell'altro che vada oltre la storia del singolo o nazionale ponendosi in una ottica europea e/o internazionale.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	13585 3 DIC. 1993
BIBLIOTECA	

**C.I.E. Centro d'Iniziativa per l'Europa del Piemonte
Associazione Nazionale Giudici Minorili**

in collaborazione con:

**Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
Gruppo Abele-Aspemigrazioni
Magistratura Democratica**

Con il patrocinio del Comune di Torino

**COLORATI MA INVISIBILI
I minori stranieri irregolari in Italia**

**DOCUMENTO DI PRESENTAZIONE DELLA CAMPAGNA
ottobre 1993**

Hanno partecipato all'elaborazione del documento: Rinaldo Bontempi, Marco Bouchard, Mirta Da Pra Pochiesa, Pier Paolo Eramo, Anna Ferrero, Marina Merana, Fredo Olivero, Massimo Pastore, Livio Pepino, Luciano Scaglioni.

1. I MINORI IMMIGRATI IN ITALIA

1.1 INTRODUZIONE

In tutte le esperienze di immigrazione i minori seguono gli adulti: prima giungono le fasce forti (uomo o donna con prospettive di lavoro), poi quelle deboli (coniuge o figli minori). Le esperienze di tutte le immigrazioni internazionali recenti hanno alcuni aspetti comuni sui minori: ampia fascia di irregolari, forte spinta all'inserimento scolastico, elevata fascia di devianza dovuta ai problemi di adattamento (prima e seconda generazione). Altri elementi variano secondo le caratteristiche dei paesi di insediamento e delle aree di provenienza e dipendono soprattutto dalle prospettive con cui sono emigrati gli adulti e dal ruolo che i minori si trovano a svolgere rispetto ai processi di integrazione e alla produzione di reddito degli adulti stessi.

I dati sulla presenza sia a livello nazionale che cittadino¹

Una prima osservazione da fare è che quando parliamo di minori stranieri in genere parliamo di famiglie migranti con un progetto di fermarsi in Italia, anche se non di restarvi definitivamente: quindi con un progetto migratorio meno provvisorio. Il numero dei minori stranieri presenti in Italia non ha riscontri statistici dettagliati. Gli unici indicatori utilizzabili sono i dati relativi alle residenze anagrafiche, alle domande di ricongiungimento familiare e alle presenze scolastiche.

In Italia i minori stranieri residenti nel '92 erano circa 50.000 (tra 0 e 15 anni). Di questi, la maggior parte vive ora nelle città del centro e nord d'Italia; ciò significa che ci sono dei luoghi d'insediamento privilegiati dalle famiglie, mentre altri (sud d'Italia) sono visti più come luoghi di passaggio. Altro elemento interessante a livello nazionale è che almeno un terzo dei minori che risultano presenti regolarmente sul territorio italiano sono nati qui. Questi sono i bambini che frequentano i servizi educativi (nidi e scuole per l'infanzia) e rappresentano la popolazione immigrata di seconda generazione. Da studi realizzati in vari paesi europei, la seconda generazione è considerata la popolazione più a rischio perché vive sulla propria pelle il conflitto tra due culture. Questi bambini, con la nuova legge di cittadinanza del '92, al compimento dei 18 anni saranno cittadini italiani; abbiamo quindi a che fare con un pezzo di popolazione ormai autoctona e rispetto alla quale dobbiamo prevedere piani d'intervento sociale ed educativo per prevenirne i disagi futuri dovuti alla doppia appartenenza. I restanti due terzi sono i minori che arrivano in Italia per ricongiungimento familiare (previsto già dalla legge 943/86 art.4). Studi della Fondazione Agnelli prevedono nei prossimi 10-15 anni un sempre maggior incremento di ricongiungimenti familiari. Nel '90 sono state presentate 1600 domande di ricongiungimento; nel '91 siamo passati a 7485 richieste; nel '92 a 9032.

Il fenomeno della presenza scolastica straniera in Italia è di modeste proporzioni rispetto ad altri paesi europei. Negli ultimi due anni il numero degli alunni stranieri nelle scuole materne e dell'obbligo italiane è tuttavia raddoppiato:

- anno scolastico 89/90 - 12.300 presenze
- anno scolastico 91/92 - 27.000 presenze.

Dei 27.000 alunni stranieri iscritti per l'anno scolastico 1991/92, 14.300 erano maschi e 12.700 femmine. Le presenze risultavano così distribuite: circa 6.500 nelle scuole materne; 14.500 nelle

¹Fonti: ISTAT e dati ricerca CSER (per i dati nazionali); CED, CIDISS, Ufficio Mondialità (per i dati di Torino)

elementari; 6.000 nelle medie. Complessivamente il 50,2% degli alunni stranieri frequentava le scuole del nord ed il 41,6% quelle del centro Italia. Circa la metà delle presenze era concentrata in sole quattro città (Roma, Milano, Firenze, Torino).

Nel complesso l'utenza straniera nelle nostre scuole proviene da 135 paesi. L'Europa è l'area principale di provenienza dell'immigrazione scolastica (circa 7.000 alunni di cui 2.000 di paesi della Comunità Europea e 5.000 di altri paesi europei): il 27,8% di presenze. Il gruppo più rilevante degli alunni extraeuropei è costituito dagli africani (quasi 1 studente straniero su 4 ha origine africana, pari al 23,7% di presenze); discretamente più bassa la percentuale degli asiatici (17,8%) e non di molto superiore a quella degli alunni provenienti dall'America (16,6% tra America del Nord, Centro e Sud). Oltre alle provenienze "pure" altrettanto importanti sono le provenienze miste (alunni che hanno cittadinanza italiana congiuntamente ad una straniera): circa il 12,8% di presenze. Più della metà delle scuole che hanno alunni stranieri (il 57%) ne accolgono soltanto uno o due; l'85% non supera il numero di 5; situazioni di concentrazione si verificano solo in alcune scuole dei maggiori centri urbani.

La situazione torinese

A Torino i minori stranieri residenti (0-17 anni) nel '91 erano 1.482; nel '92 erano 1.529.

Per quel che riguarda la presenza scolastica i dati riferiti all'a.s. 91/92 vedevano circa 1.000 minori stranieri iscritti nei servizi educativi e nelle scuole dell'obbligo della Città, così distribuiti:

- asili nido	125
- scuole materne	215
- scuole elementari	488
- scuole medie	169

Nell'a.s. 1992/93 la presenza dei bambini stranieri o con cittadinanza mista, solo nei servizi educativi della città, ha toccato le 637 unità contro le 340 dell'anno precedente. In particolare si sono rilevate 189 presenze negli asili nido comunali e 448 nelle materne. Gli alunni iscritti nello stesso anno nella scuola dell'obbligo sono stati 1147 (797 nelle scuole elementari e 350 nelle medie).

1.2 MINORI IRREGOLARI: PERMESSO DI SOGGIORNO E GODIMENTO DI DIRITTI IRRENUNCIABILI

Questi dati peraltro difficilmente rappresentano il numero reale dei minori stranieri presenti: è inutile nasconderci che il principale problema, complesso e al tempo stesso urgente, riguarda quella consistente percentuale di minori stranieri presenti irregolarmente sul nostro territorio. Il loro numero non è definibile perché, accanto ad un "sommerso" conosciuto dai servizi territoriali e dal volontariato, vi è chi sfugge ad ogni controllo pubblico o privato. Inoltre il sommerso conosciuto non è indicativo poiché sono troppo variabili, da zona a zona, da regione a regione, la volontà e la capacità degli operatori di fornire un'offerta, anche parziale, alla variegata domanda di aiuto, servizi e prestazioni espressa da questi minori. Chiunque abbia tentato di prendere in considerazione questa domanda si è imbattuto nella questione di fondo del permesso di soggiorno. Dall'istituto che ha accolto un minore irregolare al medico che gli avrebbe dovuto fornire cure ordinarie, dall'operatore che gli ha proposto un soggiorno montano all'insegnante che se lo è visto presentare per la frequenza scolastica: tutti indistintamente hanno dovuto fare i conti con l'impossibilità di assicurare il servizio richiesto, trattandosi di soggetto

privo di un regolare permesso di soggiorno. A volte si richiede l'esibizione di quest'ultimo, oltre il certificato di residenza: ma, ovviamente, la residenza, ai sensi dell'art.6 della legge n.39/90, spetta unicamente allo straniero in possesso di un regolare permesso di soggiorno (e il nuovo regolamento anagrafico prevede il requisito ulteriore del rilascio di un permesso di soggiorno per un periodo di validità non inferiore all'anno). In altri casi può essere sufficiente la dimostrazione di una dimora effettiva, ma il presupposto implicito è sempre il possesso del permesso di soggiorno: il nocciolo del problema resta inalterato.

E' però evidente a tutti l'iniquità di un sistema che sottopone l'esercizio di diritti elementari ad una condizione che il minore non è, normalmente, in grado di determinare. Di regola infatti la sua presenza sul territorio del paese ospitante è stata decisa dagli adulti e magari a prescindere dalla sua stessa volontà. Parliamo soprattutto di minori in età scolare, con tutte le esigenze di cura, assistenza e socializzazione tipiche di quell'età; e mentre l'adulto (e, in parte, anche l'adolescente) può sopravvivere e, in alcuni casi, godere di posizioni anche più vantaggiose nella clandestinità, per il minore che stiamo considerando l'irregolarità coincide con una condizione di pregiudizio permanente.

L'attuale normativa prevede per i minori un'unica possibilità di ingresso legale: il **ricongiungimento familiare**. Ciò significa che l'adulto che emigra deve, di regola, abbandonare la propria famiglia e solo successivamente, a patto che riesca a soddisfare le condizioni richieste dalla legge, può presentare un'istanza per chiedere che i familiari siano autorizzati a raggiungerlo. Solo in casi del tutto eccezionali viene consentita la regolarizzazione di chi si trova già irregolarmente sul territorio italiano (ricongiungimenti di fatto).

I requisiti richiesti al genitore per la presentazione dell'istanza sono:

- permesso di soggiorno in corso di validità
- lavoro a tempo indeterminato
- abitazione "adeguata"
- documentazione attestante lo stato di famiglia rilasciata nel paese d'origine, tradotta e legalizzata presso le nostre ambasciate.

Si tratta di condizioni che possono essere difficilmente soddisfatte nel breve-medio periodo, cosicché l'irregolarità dei familiari, e in particolare dei minori, tende a diventare in molti casi una condizione quasi obbligatoria.

Irregolarità significa per lo più non identificabilità. E a questo proposito interviene l'ulteriore fattore di pregiudizio dovuto al fatto che non sono previste, né sono praticabili, neppure delle tecniche di "rimozione" quali il rimpatrio ovvero procedure di collaborazione con i paesi di provenienza, che si rifiutano categoricamente di prendere in considerazione soggetti che, per loro, sono solo dei "presunti" concittadini.

2. I PROBLEMI EMERSI E LE SOLUZIONI FINORA ADOTTATE IN ITALIA

Che la legislazione dettata in materia di immigrazione in Italia poco tenesse conto e rispondesse alle esigenze dei minori se ne sono subito accorti gli operatori del mondo della scuola, della sanità, dei servizi sociali e della giustizia minorile.

In particolare di fronte al fenomeno dei minori irregolari ciascun settore ha riscontrato problemi ed individuato soluzioni che non possono che ritenersi aggiustamenti temporanei: ciò che oggi occorre è infatti un intervento legislativo che tenga conto di questa nuova realtà di immigrati e che in nome della parità di trattamento applichi anche ad essi i principi di fondo della legislazione minorile ed i diritti riconosciuti dalla **Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia**².

2.1 SCUOLA

L'obiettivo principale perseguito dalla scuola è quello dell'integrazione sociale: una scuola dove i minori non vengano emarginati per la diversità di lingua o colore della pelle; dove la diversità vista come alterità sia occasione per un rapporto interculturale costruttivo e quindi vissuta come ricchezza anziché come problema.

Si può quindi dire che la scuola è stata un ambiente ricettivo, ma è anche stato il contesto che ha fatto emergere i primi problemi, in particolare relativi all'irregolarità dei minori, con motivazioni diverse: o la spinta alla piena integrazione o l'esigenza di tutelarsi dal punto di vista burocratico-amministrativo.

Il problema dei minori senza permesso di soggiorno si ripropone in modo pesante per quel che riguarda la scuola anche perché la legislazione di riferimento presenta grosse contraddizioni al suo interno.

Facciamo alcuni esempi clamorosi:

- Costituzione, art.34: "la scuola è aperta a tutti..."
- L.39/90, art.4 comma 10: possesso di permesso di soggiorno per l'iscrizione ai registri di pubbliche amministrazioni
- L.176/91, Ratifica della Convenzione di New York: art.28 "Gli Stati Parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, ed in particolare (...) a) rendono l'istruzione primaria obbligatoria e gratuita per tutti" (in linea, ma con più forza, con l'art.34 della Costituzione); art.29 "Gli Stati Parti convengono che l'educazione del fanciullo deve tendere a (...) c) inculcare al fanciullo (...) il rispetto dei valori nazionali del Paese nel quale vive, del Paese di cui può essere originario, e delle civiltà diverse dalla sua";
- Circolare Ministeriale 400/91, punto 6.6: "gli alunni stranieri devono essere in possesso di Permesso di soggiorno".

Come si può notare, la Circolare 400 è in contraddizione con i principi della Costituzione e della Convenzione di New York.

Anche se in genere tutti i minori stranieri vengono accolti a scuola, l'assenza di permesso di soggiorno comporta:

- l'iscrizione "con riserva" sui registri di classe;
- l'impossibilità di ottenere certificati di frequenza o titoli di studio;
- l'impossibilità, in assenza di attestato di studio, di iscriversi alle scuole medie superiori;
- l'impossibilità di partecipare a gite e uscite scolastiche perché la normativa prevede il possesso della carta bianca, documento di identità per i minori, anche per uscite all'interno della Regione. La carta bianca viene rilasciata solo ai residenti e quindi agli stranieri regolari;

²Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York, 20 novembre 1989, ratificata dalla legge italiana 27 maggio 1991 n.176.

- impossibilità di agevolazioni economiche su dichiarazioni del Servizio sociale (es. riduzione quota mensa scolastica, ecc.);
- impossibilità per i piccoli al di sotto dei 3 anni, di iscrizione ai nidi comunali poiché il regolamento comunale prevede in genere l'accesso ai residenti.

In questa situazione diventa ancora più difficile, nel caso di minori stranieri, controllare situazioni di abbandono e dispersione scolastica e quindi offrire soluzioni idonee in termini di prevenzione al possibile disagio. Risulta inoltre difficile garantire a ragazzi che abbiano effettuato in Italia la scuola dell'obbligo l'accesso alla scuola superiore o a corsi di formazione professionale perché impossibile tramutare l'eventuale permesso di soggiorno per giustizia (vedi paragrafo seguente) in permesso di soggiorno per studio, qualora il minore raggiunga i 18 anni durante il suo iter scolastico; oppure ottenere la concessione di visti di studio attualmente regolamentati solo per l'accesso all'Università.

Questi vincoli ovviamente riducono di gran lunga l'effettivo diritto allo studio e rimandano ad una tutela reale dei diritti dell'infanzia che non può che avvenire attraverso una legislazione e una prassi amministrativa che tengano conto della Costituzione e delle convenzioni internazionali.

2.2 SANITÀ E ASSISTENZA

Gli operatori socio-sanitari che entrano in contatto nell'ambito del loro lavoro con minori stranieri irregolari si trovano spesso a fare i conti con l'esigenza di dover coniugare veri e propri doveri professionali all'intervento con i vincoli amministrativi che regolano l'erogazione delle singole prestazioni. Da una parte stanno i principi costituzionali in materia di protezione dell'infanzia (artt.30 e 31 della Costituzione) e di tutela della salute (art.32) e dall'altra le legislazioni di settore.

In ambito sanitario le regole dettate sul piano amministrativo sono molto circostanziate ed in realtà rendono difficile l'accesso continuativo alle prestazioni anche per lo straniero autorizzato alla permanenza sul territorio nazionale.

In ambito assistenziale, invece, l'assenza di una riforma complessiva della materia fa emergere anche in questo settore notevoli problemi interpretativi circa la titolarità delle competenze all'intervento e conseguentemente alla copertura dei costi relativi, poiché le norme dettate in materia di trasferimento di competenze dallo Stato agli Enti locali fanno riferimento a fenomeni migratori ben diversi da quelli attuali (cfr.DPR 616/77 artt.23 e 24).

Le legislazioni regionali hanno individuato poi criteri diversificati per la "presa in carico" da parte dei servizi socio sanitari dei minori stranieri: alcune legislazioni prevedono il requisito della residenza anagrafica, altre quello del domicilio o della dimora abituale, altre ancora distinguono tra tipi di prestazioni da riconoscersi a seconda dell'urgenza e della presenza occasionale o meno sul territorio nazionale.

Eppure le emergenze con cui quotidianamente ci si confronta sono sia qualitativamente che quantitativamente rilevanti.

Sanità

Il bambino extracomunitario pone in campo sanitario ed in particolare infettivologico due problemi fondamentali: da un lato, già debilitato in partenza, si trova spesso in situazioni abitative, igienico-sanitarie scadenti che propiziano "patologie della povertà o da sovraffollamento"; ha scarse difese nei confronti degli agenti patogeni presenti nel nostro territorio (è registrata un'elevata incidenza di affezioni contratte nel periodo immediatamente

successivo all'ingresso); dall'altro può essere portatore di patologie infettive comuni nei paesi di provenienza ma sconosciute nei nostri climi con conseguente necessità di nuove competenze per gli operatori sanitari (pediatri in particolare) per una diagnosi tempestiva sia al fine di scongiurare esiti infausti per il bambino sia al fine di controllare la possibile diffusione della malattia.

Né è da trascurare l'incidenza sullo sviluppo della personalità del minore dei traumi causati dall'immigrazione soprattutto nei casi di fragili relazioni familiari o di forte scarto di abitudini tra zona di provenienza e ambiente ospitante.

La condizione di irregolarità di un'alta percentuale di minori stranieri non può vanificare il loro (e, in fondo, anche il nostro) diritto alla salute. In questo campo, come in altri, domina un'assoluta schizofrenia dell'intervento e gli operatori sono lasciati alla loro personale o collettiva sensibilità. I rischi connessi ai problemi accennati e al prevedibile aumento della popolazione straniera minorile rendono urgente non solo il riconoscimento del pieno diritto alla salute, ma altresì la predisposizione di una assistenza medica e sanitaria specifica capace di erogare al tempo stesso la prestazione tecnica ed una fondamentale opera di informazione ed educazione sanitaria.

In realtà la possibilità di fruire dell'assistenza sanitaria di base incontra per i minori stranieri in Italia moltissimi ostacoli. Gli stranieri, anche quando hanno diritto all'assicurazione obbligatoria, ottengono soltanto iscrizioni temporanee alle USSL, il cui rinnovo è condizionato alla validità del permesso di soggiorno. Ne consegue che nei periodi di attesa del rinnovo del permesso medesimo, tutta la famiglia viene cancellata e anche i minori "regolari" restano privi di tutela. Quanto ai minori che appartengono a nuclei non in regola, o che non sono iscritti sul permesso di soggiorno dei genitori, sono considerati come persone meramente "presenti": come tali, hanno diritto alle sole cure urgenti ospedaliere, che però sono tenuti a pagare. Se non sono in grado di farlo, il Ministero degli Interni rimborsa le USSL ed avvia una procedura per il recupero delle spese, che normalmente non dà risultati. Si tratta quindi comunque di un sistema molto costoso, che incentiva il ricorso agli interventi e ai ricoveri in pronto soccorso.

Oltre a questi ultimi, nell'ambito della tutela materno-infantile sono in alcuni casi previste prestazioni gratuite anche per i non-iscritti al SSN. Si tratta delle prestazioni fornite dai consultori familiari e di altre attività a carattere prevalentemente preventivo: consultori pediatrici, medicina scolastica, profilassi vaccinale e delle malattie infettive. Nella pratica però non è sempre facile ottenere queste prestazioni, soprattutto per quei minori che non hanno permesso di soggiorno.

Assistenza

In campo assistenziale emergono problemi che vanno dal disagio economico del nucleo di appartenenza fino a vere e proprie ipotesi di abuso della potestà genitoriale ed in definitiva di maltrattamento o di abbandono dei minori. Il nodo centrale è comunque quello di rendere operativo anche per i minori stranieri il principio fondamentale (dettato dall'art.1 L.184/83) del diritto del minore a crescere nella propria famiglia.

Relativamente a questa questione sorge innanzitutto l'esigenza per gli operatori di valutare con competenza e cautela comportamenti derivati da modelli educativi e di organizzazione familiare diversi dai nostri o più semplicemente dovuti agli effetti dello sradicamento, conseguente all'immigrazione: da ciò discende la necessità di poter garantire prestazioni all'intero nucleo familiare, senza dover ricorrere sistematicamente all'allontanamento del minore per tutelarlo da eventuali disagi.

Ciò risulta più problematico in caso di totale o parziale irregolarità del nucleo, mentre d'altro canto emergono fenomeni inequivocabili dal punto di vista della legittimità dell'intervento come quello degli abbandoni o dei "parcheggi" dei neonati in ospedale o nelle mani di "balie" poco affidabili, dello sfruttamento del lavoro minorile (tipica l'ipotesi dell'ambulante) e ancora del coinvolgimento di minori immigrati in attività delinquenti.

Rispetto a queste ipotesi, gli operatori a prescindere dalla posizione giuridica dei minori si sono mossi in applicazione dell'art.403 c.c. che detta precisi doveri all'intervento da parte della pubblica autorità nei confronti di minori in condizioni di disagio; per poter dare corso invece ad ulteriori prestazioni oltre l'urgenza nei confronti di minori irregolari è stato necessario ricorrere alla valutazione dell'autorità giudiziaria minorile (cfr. paragrafo seguente).

E' però evidente come sarebbe preferibile definire la competenza e l'autonomia degli operatori sociali affinché possano svolgere il proprio compito senza dover "giurisdizionalizzare" ogni tipo di intervento soprattutto nei casi in cui è palese che il ricorso all'autorità giudiziaria si rende necessario solo per "legittimare" le proprie azioni da un punto di vista esclusivamente amministrativo.

2.3 LA GIUSTIZIA MINORILE

In molte realtà locali si è cercato di introdurre dei correttivi alle lacune della legislazione sull'immigrazione ispirati ai principi generali del diritto minorile per risolvere i problemi sopra enunciati. La ratifica della Convenzione di New York del 1989 ha poi ulteriormente avvalorato la deficienza del nostro sistema (come d'altra parte di quello della maggioranza dei paesi occidentali di immigrazione), proponendo, nel contempo, una possibile linea interpretativa nuova. Due sono quindi le piste proponibili: l'una, quella dei correttivi, l'altra, quella valorizzabile in base alla Convenzione di New York.

Sia a Torino che a Roma si è fatto ricorso all'autorità giudiziaria con l'unica differenza che a Torino è stato investito del problema il Tribunale per i Minorenni, a Roma il Giudice Tutelare.

La tesi sostenuta a Torino è stata questa:

- i minori stranieri irregolari vengono privati dei diritti elementari sulla base di un complesso normativo e regolamentare (la legge Martelli, la legge sul servizio sanitario nazionale, le leggi regionali sull'assistenza, le circolari del ministero della pubblica istruzione e così via) che confligge con la Convenzione di New York (che è legge dello Stato), con la Costituzione e con la stessa legge sull'affidamento e sull'adozione che si apre con un solenne riconoscimento del diritto del minore a vivere nella sua famiglia d'origine;
- quest'ultimo passaggio non è indifferente poiché (proprio in base alla legge Martelli) il minore irregolare dovrebbe essere espulso (a qualunque età: e vi sono dei casi di espulsione di minori di pochi anni di vita), anche se inserito in una famiglia composta di membri tutti regolari;
- poiché dunque i minori sono esposti ad una situazione di pregiudizio attuale obiettivamente determinato dal genitore (mediante il fatto immigratorio), il Tribunale per i Minorenni è legittimato ad intervenire con un atto giurisdizionale (in applicazione dell'art.333 c.c.) perché si provveda alla cura del minore attraverso l'intervento dell'ente locale;
- la questura, di fronte ad un intervento dell'autorità giudiziaria, provvede al rilascio di un permesso di soggiorno "per motivi di giustizia" forzando, se così si può dire, un istituto (il

permesso di soggiorno per motivi di giustizia) previsto per imputati o condannati sottoposti a procedimento penale.

Questo correttivo, in teoria, potrebbe sembrare come una vera e propria sostituzione dell'autorità giudiziaria a quella amministrativa con palese abuso di poteri; nella pratica il meccanismo funziona sostanzialmente per i minori irregolari che entrano in un circuito territoriale-assistenziale in cui l'offerta di aiuto e di servizi viene accettata dal minore o dalla sua famiglia. E la concessione del permesso di soggiorno per giustizia diventa elemento di contrattazione con gli adulti per una diversa considerazione - anche da parte loro - dei diritti dei minori.

Il caso di Roma è molto diverso, perché tende ad una interpretazione "lata" dell'art.37 della legge 184/83, secondo cui il giudice può emettere provvedimenti urgenti a favore del minore straniero in stato di abbandono. L'interpretazione "lata" risiede nel fatto che la norma viene piegata in funzione di casi che difficilmente approderanno ad una dichiarazione di adottabilità (si pensi al dodicenne costretto a lavorare sulla strada da un padre che fa la spola tra l'Italia e il Marocco senza apprestare la minima assistenza al figlio) e che, proprio per questo, giustificano un intervento del Giudice Tutelare (anziché del Tribunale per i Minorenni) mediante la nomina di un tutore. Non è il caso di approfondire l'argomento: ma è evidente che in questa esperienza rimangono tagliati fuori da ogni possibile protezione i minori che in stato di abbandono non sono e che ciononostante sono esposti ad un evidente pregiudizio (tutt'altro che formale). Esiste dunque un problema effettivo di tutela del minore irregolare solo, al di sopra dei 14 anni (in linea con la previsione dell'art.36 della legge 184/83, secondo cui non v'è obbligo di segnalazione al Tribunale per il Minorenni di minori che abbiano compiuto i 14 anni non accompagnati da genitori o parenti entro il IV grado).

Occorre specificare che comunque entrambe queste vie percorse non sciolgono il nodo di ciò che può accadere dopo il raggiungimento della maggiore età, poiché la regolarizzazione del minore dopo quella data non trova percorsi accessibili in modo generalizzato (es. possibilità di riconversione del permesso di soggiorno per giustizia in permesso di soggiorno per studio o lavoro in base all'art.2, comma 4, lettera C, L.Martelli), se non la via del ricongiungimento familiare. In sostanza la pista dell'autorità giudiziaria non è percorribile se non come indicazione iniziale relativamente a casi particolari in cui l'intervento di tale autorità possa essere effettivamente giustificato dall'applicazione di norme poste a tutela dell'infanzia.

3. PROPOSTE DI SOLUZIONE: LA PISTA DEI CORRETTIVI

Per affrontare e risolvere immediatamente i problemi ricordati sono necessari e praticabili alcuni correttivi sia in campo legislativo che in campo amministrativo:

3.1 RICONGIUNGIMENTO

La Convenzione di New York dice all'art. 10 che "[...] ogni domanda presentata da un fanciullo o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato Parte o di lasciarlo ai fini del ricongiungimento familiare sarà considerata con uno spirito positivo, con umanità e diligenza. Gli Stati Parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti conseguenze pregiudizievoli per gli autori della domanda e per i loro familiari". Queste indicazioni debbono essere riportate o in una legge (mediante eventuale modifica della legge 943/86) o in una circolare ministeriale che detti nuove disposizioni e precisamente:

1. regolarizzazione dei ricongiungimenti di fatto:

- possibilità di presentare domanda di ricongiungimento con il figlio anche se questi si trova già sul territorio dello Stato;
- espressa previsione che la presentazione della domanda per il ricongiungimento con il figlio minore già presente sul nostro territorio non esponga il genitore alla revoca del suo permesso ai sensi degli artt. 3 comma 8 e 7 comma 2 della legge Martelli per aver favorito l'ingresso del figlio in violazione della stessa legge.

2. facilitazione dei ricongiungimenti familiari:

- introduzione di nuove modalità procedurali: autocertificazione sulla documentazione anagrafica in sede di presentazione della domanda in Questura con i familiari ancora all'estero e successiva verifica da parte delle Ambasciate italiane all'estero al momento della concessione del visto;
- termine perentorio (90 o 120 giorni) della risposta alla domanda (con eventuale previsione di un sistema di silenzio-assenso).

3.2 ESPULSIONE

In base alla normativa attuale, l'espulsione è comminata automaticamente e obbligatoriamente in seguito all'accertamento di un'ampia gamma di violazioni di legge, che vanno dalle irregolarità amministrative sull'ingresso e il soggiorno alle condanne per una serie molto ampia di reati. Comportamenti ben diversi tra di loro, che vengono accomunati dalla gravità della sanzione e dall'esclusione di ogni possibilità di procedere ad una valutazione circa l'opportunità di comminarla, nel caso concreto. In particolare la legge non prevede alcuna forma di tutela per i minori e per i loro familiari.

Esistono due scuole di pensiero: c'è chi dice che tutte le volte che una normativa generale restrittiva non contempla disposizioni specifiche riguardo ai minori, la normativa generale non si applica ai minori stessi. Altri affermano che il legislatore, quando ha inteso prevedere norme

specifiche per i minori (si veda l'ordinamento penale, penitenziario, processuale), le ha espressamente introdotte: quindi se non lo ha fatto la legge si applica anche ai minori. Nel dubbio occorrerebbe una modifica della legge Martelli con un espresso divieto di espulsione (quanto meno fino ad una certa età - per esempio 14 anni - con l'ulteriore limite di specifiche condotte illecite e salvo nulla osta dell'autorità giudiziaria minorile).

D'altro canto, la tutela degli interessi e dei diritti del minore nel nucleo familiare si realizza anche assoggettando a limiti la possibilità di espulsione dei genitori. L'automaticità del provvedimento comporta infatti che, anche nei casi in cui l'espulsione comporta la rottura brusca e tendenzialmente definitiva dei rapporti familiari, ciononostante debba essere comunque disposta. Pertanto, vengono espulsi non solo i minori irregolari con genitori regolari in Italia, ma anche i genitori di bambini, italiani o stranieri, che vivono sul territorio nazionale. Ciò in aperta violazione dell'art.8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, come per altri paesi è stato più volte riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Analogo discorso, anche sotto il profilo della violazione dei diritti dell'uomo, vale per i minori nati e cresciuti in Italia.

Un'adeguata tutela in tutti questi casi potrebbe raggiungersi solo attraverso l'eliminazione degli automatismi previsti dall'art.7 della legge Martelli e in ogni caso prevedendo che per alcune categorie di persone (minori, soprattutto quando siano nati e cresciuti in Italia; stranieri con vincoli familiari in Italia, ecc.), l'espulsione possa essere disposta solo in casi eccezionali, per comprovate ragioni di ordine pubblico e sicurezza nazionale e comunque in base ad una valutazione nel merito, caso per caso.

Va comunque codificato un divieto assoluto di espulsione ovvero una sostituzione con un meccanismo di rimpatrio conforme all'art.9 della Convenzione di New York secondo cui ogni decisione di separazione del fanciullo dai suoi genitori per atto dell'autorità dello stato deve essere assunta solo quando sia "necessaria nell'interesse preminente del fanciullo".

3.3 RIMPATRIO

Purtroppo occorre constatare che in alcuni casi la presenza del minore sul nostro territorio gli è pregiudizievole a prescindere dal possesso o meno del permesso di soggiorno (perché ad esempio costretto a convivere con il padre mentre la madre, i fratelli e il resto della sua famiglia si trovano ancora all'estero). Per questi casi necessitano delle procedure con canali rapidi e privilegiati di accesso ai Consolati dei paesi di provenienza per assicurare il rientro del minore nel suo paese di origine. Si tratta di una strada complessa, ma necessaria. In ogni caso, nell'ambito del ricongiungimento, del rimpatrio e dell'espulsione, la valutazione sulle scelte, alla luce dei principi posti dalla Convenzione di New York, comporta anche una conoscenza della effettiva condizione del minore nel suo paese di origine. Occorre dunque attivare una rete di operatori sociali efficienti che possano compiere indagini in tempi realistici e al tempo stesso essere punto di riferimento per operazioni di rientro: potrebbe a tal fine essere potenziato il Servizio Sociale Internazionale.

4. PROPOSTE DI SOLUZIONE: IL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI SOCIALI

La Convenzione di New York offre però un'altra prospettiva che potrebbe essere volgarizzata in questo modo: fermo restando il potere degli Stati di limitare l'accesso degli stranieri sul suo territorio e, dunque, l'introduzione di norme che condizionano l'esercizio dei diritti da parte dello straniero (fatti salvi quelli fondamentali) al rispetto della normativa in materia di ingresso e soggiorno, i minori devono godere di uno statuto particolare per cui - a prescindere dalla legittimità dell'ingresso o della permanenza sul territorio del paese ospitante - essi usufruiscono di una serie di diritti irrinunciabili (anche se non catalogabili tra i diritti inviolabili). Questa prospettiva non è necessariamente in alternativa alla prima (dei cosiddetti correttivi) ma ben può intrecciarsi con essi.

L'ingresso di uno straniero nello Stato è sempre stato condizionato al rispetto di ragioni di ordine pubblico ed economiche oggi ampiamente codificate sia dai trattati internazionali che dalla nostra normativa. Sostanzialmente poiché esiste un diritto di emigrare ma non un diritto di immigrare l'interesse dello stato ha sempre la prevalenza rispetto a quello particolare del cittadino straniero.

Questa impostazione non opera però allo stesso modo quando lo straniero sia minorenni perché entra in gioco il principio dell'interesse del minore dotato di forza ed efficacia sovraordinata all'interesse dello stesso Stato ospitante.

In passato questa affermazione poteva forse essere sostenuta con una certa difficoltà dal momento che la nozione di interesse del minore, pur essendosi imposta nella nostra come nelle legislazioni straniere come principio regolatore delle decisioni giurisdizionali civili e penali, non aveva ricevuto una consacrazione codificata a livello internazionale.

Oggi, invece, quell'affermazione è sostenuta dal dato testuale della Convenzione di New York secondo cui "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve avere una considerazione preminente" (art.3).

La Convenzione di New York enuncia quattro disposizioni fondamentali a questo proposito quanto al diritto alla salute, il diritto alla sicurezza sociale e il diritto all'istruzione.

art.24 - Gli Stati Parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione

art.26 - Gli Stati Parti riconoscono ad ogni fanciullo il diritto di beneficiare della sicurezza sociale, compresa la previdenza sociale, ed adottano le misure necessarie per garantire una completa attuazione.

art.28 - Gli Stati Parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, ed in particolare...:

a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti;

art.29 - Gli Stati Parti convengono che l'educazione del fanciullo deve avere come finalità:

c) di inculcare nel fanciullo il rispetto dei suoi genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese nel quale vive, del Paese di cui può essere originario e delle civiltà diverse dalla sua.

Il principio della preminenza dell'interesse del minore unitamente alle disposizioni appena indicate rappresentano il riconoscimento di un generale diritto del minore straniero ad un

trattamento in nulla diverso da quello spettante al minore cittadino per tutte quelle situazioni giuridiche che non siano espressamente riservate ai cittadini stessi da norme sovraordinate (Costituzione, norme e trattati internazionali). Questo diritto alla parità di trattamento si fonda su disposizioni speciali rispetto alle norme generali che regolano la condizione giuridica dello straniero in forza del descritto principio di preminenza dell'interesse del minore rispetto a quello di ordine pubblico economico dello Stato: si è, in altri termini, di fronte ad una espressione di sovranità attenuata, una sovranità che non può opporre (non diversamente da quanto accade per i diritti fondamentali codificati nella Costituzione e nella Convenzione sui Diritti dell'Uomo) il potere di rifiutare obblighi giuridici in nome dell'illegittima presenza del minore straniero sul proprio territorio.

Seguendo questa interpretazione dovrebbero considerarsi incostituzionali - per violazione dell'art.10 della Costituzione comma secondo - tutte le disposizioni nazionali e regionali che condizionano prestazioni sanitarie, assistenziali ed educativo-scolastico al possesso del permesso di soggiorno o al requisito della legale residenza in capo al minore straniero; parimenti debbono considerarsi illegittimi tutti gli atti amministrativi che prefigurano le stesse condizioni, per violazione della legge 27 maggio 1991 n.176 (che ha, appunto, ratificato la Convenzione di New York).

APPENDICE

NORMATIVA SUI MINORI STRANIERI

Non esiste una legislazione specifica per i minori stranieri: pertanto ci si deve avvalere di indicazioni tratte dalla Costituzione, dalle Convenzioni Internazionali, da Leggi generali sull'immigrazione o da Circolari Ministeriali per quel che riguarda l'iscrizione scolastica degli alunni stranieri. Questo vuoto fa sì che ci si trovi sovente di fronte a conflitti legislativi. Succede inoltre che le circolari ministeriali tengano conto più della Legge sull'immigrazione, peraltro riferita ad adulti lavoratori e non ai minori, che della Carta Costituzionale o delle Convenzioni internazionali sull'infanzia.

Costituzione italiana

Sancisce molti diritti del bambino tra cui il diritto alla famiglia, all'istruzione, alla salute, ad un adeguato processo educativo (è in dubbio che tali diritti vengano riconosciuti anche ai minori stranieri dimoranti nel territorio italiano). In particolare: - all'art.34 "la scuola è aperta a tutti: L'istruzione inferiore, impartita per almeno 8 anni, è obbligatoria e gratuita..." - art.10 comma 2 "La condizione dello straniero è regolata dalla Legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

Convenzione Internazionale sui diritti dell'Infanzia di New York (20/11/89)

Ratificata in legge italiana n°176/91, in particolare agli artt.9-10 ribadisce diritti fondamentali come:

- il fanciullo non deve essere separato dai propri genitori (se non per motivi giudiziari)
- deve vivere con la propria famiglia
- deve avere libertà di movimento tra i vari stati per ricongiungersi con i genitori
- ha diritto all'educazione ed all'istruzione... (artt.28 e 29).

Legge 943/86, Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari e circolari dell'ottobre '88 e novembre '90

In materia di "Ricongiungimento familiare" recitano che i lavoratori extracomunitari regolarmente residenti ed occupati hanno diritto al ricongiungimento con il coniuge nonché con i figli minori, che possono soggiornare in Italia per lo stesso periodo per il quale è ammesso il lavoratore. La domanda di ricongiungimento va presentata alla Questura di residenza corredata dai seguenti documenti:

- permesso di soggiorno del lavoratore
- certificato di matrimonio
- stato di famiglia
- nulla osta al lavoro
- dichiarazione del datore di lavoro sul perdurare del rapporto stesso
- contratto di locazione o acquisto casa.

Legge 39/90

Offre alcune indicazioni circa:

- a) Minori richiedenti rifugio (art.1 comma 5) in caso di minore non accompagnato vi è l'obbligo di comunicazione della domanda dalla Questura al Tribunale per i Minori competente per territorio ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza.
- b) Respingimento alla frontiera e rimpatrio (art.3 comma 4) salvo quanto previsto dalla L.184/83 norme sulla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, gli uffici di Polizia di frontiera devono respingere dalla frontiera stessa gli stranieri minori non forniti di documenti o visto d'ingresso.
- c) Soggiorno dei cittadini extracomunitari (art.4 comma 10). Gli stranieri che richiedono alle pubbliche amministrazioni iscrizioni in appositi albi o registri sono tenuti ad esibire il permesso di soggiorno in corso di validità.
- d) Richiesta per permesso di soggiorno (art.4 comma 13). Il permesso di soggiorno può essere richiesto per minori stranieri ospiti in Istituti di Istruzione alla Questura competente dai Presidi degli Istituti ovvero dai loro tutori.

Circolare Ministero dell'Interno n. 32/93 del 20 luglio 1993

"(...) il minore straniero privo di genitori o di parenti e quindi praticamente in stato di abbandono, deve essere segnalato all'Autorità Giudiziaria minorile (Tribunale per i minorenni o Giudice Tutelare, secondo le rispettive competenze) per i provvedimenti di legge.

Sempre nel quadro degli interventi di protezione disposti dalla predetta Autorità, dev'essere rilasciato il permesso di soggiorno provvisorio ai sensi dell'art. 4, comma 13 della legge 39/1990, con possibilità di inserimento del minore in attività scolastiche o di formazione professionale, o lavorativa per il minore ultraquattordicenne.

Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale invierà, per la parte di competenza, apposita circolare agli Uffici e agli Ispettorati Provinciali del Lavoro."

DPR 616/77 art.23

Fissa le competenze dei Servizi degli Enti Locali nei confronti dei minori soggetti a provvedimenti del Tribunale per i Minori a prescindere dalla loro nazionalità.

Legge 184/83 in materia di adozione e affidamento artt.29-39
Disciplina l'adozione internazionale.

NORMATIVA SCOLASTICA

Costituzione Italiana art.34: "La scuola è aperta a tutti e l'Istruzione per almeno 8 anni è obbligatoria e gratuita".

Circolare 301/89

Equipara i minori extracomunitari ai figli dei cittadini CEE; ribadisce l'importanza degli inserimenti scolastici per gli immigrati ed è finalizzata a creare nel mondo della scuola una pratica dell'educazione interculturale.

Circolare (205/90)

Evidenzia i seguenti aspetti:

- il minore deve frequentare la classe successiva a quella frequentata con esito positivo nel paese di origine;

- il minore deve frequentare la classe successiva a quella frequentata con esito positivo nel paese di origine;
 - nelle varie scuole devono essere attivati progetti speciali che consentano agli stranieri di apprendere la lingua italiana;
 - è prevista l'attivazione di specifici insegnanti integrativi nella lingua e cultura di origine e l'utilizzazione di mediatori di madrelingua per agevolare la comunicazione nell'ambito scolastico e nei rapporti con le famiglie.
- Si prevede inoltre la collaborazione tra Provveditorato agli Studi, Enti Locali e altre istituzioni per rilevare i bisogni che emergono da questo fenomeno e programmare gli interventi.

Circolari Ministeriali n°400/91 e 67/92

In tema di "Iscrizione degli alunni nelle scuole di ogni ordine e grado" ed in particolare al punto "Istruzione sull'ammissione alla frequenza di alunni cittadini stranieri", definiscono che:
 "I Capi d'Istituto, in presenza di una documentazione incompleta, procedono - previa deliberazione del consiglio di classe - all'iscrizione con riserva degli interessati sulla base di una dichiarazione prodotta, sotto la propria responsabilità, dal genitore o da chi esercita la potestà ovvero dallo stesso alunno interessato, se maggiorenne, attestante la classe ed il tipo di Istituto frequentato nel Paese di provenienza. Successivamente i capi di Istituto medesimi prendono contatti con le competenti autorità consolari o diplomatiche per le necessarie verifiche delle anzidette dichiarazioni". La stessa circolare 400 al punto 6.6. ribadisce che gli alunni stranieri devono essere in possesso di permesso di soggiorno in Italia.

Circolare del Provveditorato agli Studi di Torino n.517 del 27.5.1993 "Iscrizione scolastica minori extracomunitari"

Invita i capi d'istituto all'iscrizione con riserva del minore extracomunitario privo di permesso di soggiorno e definisce che il Provveditorato informerà l'Ufficio Stranieri della Questura ed il Tribunale per i Minori per l'adozione dei provvedimenti amministrativi o giudiziari del caso.

Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 5 del 12 gennaio 1994

"Con riferimento a quesiti posti in merito alla posizione scolastica dei minori stranieri non in regola con le vigenti norme in materia di soggiorno in Italia, si fa presente che, in attuazione della convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia - New York 20.11.89- , recepita nel nostro ordinamento con legge 27.5.91/ n.176, i minori stessi hanno titolo ad essere iscritti ed a frequentare gli Istituti e le scuole di ogni ordine e grado in Italia. A garanzia del diritto allo studio del minore, in caso di difficoltà, può essere anche richiesto l'intervento del giudice tutelare.

L'iscrizione è effettuata con riserva da sciogliere non appena gli interessati abbiano normalizzato la propria situazione. In relazione a quanto sopra il paragrafo 7 concernente "Istruzioni transitorie sull'ammissione alla frequenza di alunni cittadini stranieri" della c.m. 7.3.92/ n.67, risulta così modificato ed integrato:

"7.1 - in relazione a particolari realtà connesse al fenomeno dell'immigrazione di massa da paesi non comunitari e comunque talmente gravi, oltre che universalmente noti, da costringere i cittadini a lasciare il proprio paese senza poter entrare in possesso della documentazione necessaria per poter accedere alle nostre scuole, si fa presente quanto segue :

7.2- i capi di Istituto procedono - previa deliberazione del Consiglio di classe - all'iscrizione con riserva degli alunni stranieri interessati e chiedono al genitore o a chi esercita la

potestà sul minore ovvero all'alunno stesso, se maggiorenne, una dichiarazione attestante la classe ed il tipo di Istituto frequentato nel paese di provenienza.

7.3- i capi di Istituto prendono successivamente contatti con le competenti autorità consolari e diplomatiche per le conferme o le informazioni del caso.

7.4- considerata, inoltre, la necessità di salvaguardare il diritto all'istruzione dei minori stranieri non in regola con la vigente normativa in materia di soggiorno nel nostro territorio, in base alla convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (New York 20.11.89), ratificata dall'Italia con legge 27.5.91, n.176, i capi d'Istituto delle scuole di ogni ordine e grado dispongono, con le modalità di cui al comma 2 del presente paragrafo, l'iscrizione con riserva dei minori stessi in attesa della regolarizzazione della loro posizione. L'iscrizione scolastica con riserva degli anzidetti minori stranieri non costituisce un requisito per la regolarizzazione della presenza sul territorio Italiano, né per il minore né per i genitori."

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv.	13585
	13 DIC. 1993
B BLIOTECA	

**CENTRO DI INIZIATIVA
PER L'EUROPA-CIE**

**GRUPPO ABELE
ASPEMIGRAZIONI**

**CISV
COMUNITA' IMPEGNO SERVIZIO VOLONTARIATO**

Campagna Nazionale

PER UN'EUROPA DEI DIRITTI E DELLE LIBERTÀ

*Le alternative possibili
alle politiche sull'immigrazione e sulla cooperazione internazionale
dei Paesi Europei*

Lo scorso lunedì 5 luglio si è tenuto a Torino presso il Consiglio Regionale del Piemonte un incontro sul tema delle politiche migratorie dei Paesi europei .

I partecipanti hanno sottolineato la gravità della situazione politica che si è venuta a creare sia nei singoli stati sia a livello intergovernativo. I problemi economici e monetari, la crisi occupazionale e l'aumento della povertà in quasi tutti gli stati membri stanno condizionando il grande progetto di costruzione dell'Unione Europea, che sembra aver perso molta della sua iniziale carica universalistica e democratica. Le nazioni d'Europa hanno reagito alle difficoltà chiudendosi in se stesse: i partiti e i movimenti di nuova destra sono avanzati ovunque, evidenziando il disagio e le difficoltà di intere classi sociali. Si sono manifestati gravi fenomeni di intolleranza, di xenofobia e di razzismo; è risorto anche l'antisemitismo dalle ceneri delle storia. Nelle stesse comunità di immigrati rischiano di diffondersi tendenze integraliste contrarie ad ogni dialogo.

Di fronte a questi problemi i governi dei singoli stati e le decisioni dei ministri comunitari sono totalmente inadeguate: mentre vengono affermati i principi della democrazia e i diritti inviolabili dell'uomo, in Germania viene limitato il diritto di asilo, in Francia stanno per essere approvate leggi restrittive sulla nazionalità e il ricongiungimento familiare, si fa strada in questi giorni un atteggiamento di chiusura in Spagna, anche in Italia l'emergenza e l'ordine pubblico sono i parametri dei provvedimenti assunti o in via di assunzione.

Sappiamo bene che l'immigrazione è un fenomeno complesso e che non può essere risolto con formule demagogiche, così come non è possibile analizzare le cause dell'immigrazione senza affrontare i problemi della cooperazione internazionale. ed è proprio per questo che rifiutiamo una politica affrettata, di emergenza o di chiusura che, se risolve alcuni problemi contingenti, peggiora la situazione generale, innescando conflitti di vasta portata, che rischiano di cancellare i progressi della civiltà e del diritto. Inoltre i processi decisionali comunitari avvengono sempre di più a livello intergovernativo, sottraendosi perciò al controllo e alla discussione non solo del Parlamento Europeo, ma anche dei Parlamenti nazionali.

Abbiamo perciò deciso di collegarci più strettamente, di esprimere la nostra preoccupazione e di costruire un pacchetto di concrete proposte "alternative", frutto di contributi, ricerche e interventi delle persone, dei gruppi e delle associazioni che si occupano di questi temi. Da questo lavoro comune scaturirà un documento di proposte e di richieste che discuteremo in un convegno nazionale, a Roma nel mese di novembre, sottoponendolo agli organi decisionali (consiglio dei ministri, parlamentari italiani ed europei) allo scopo di incidere e modificare gli orientamenti in corso.

In particolare Le chiederemmo

1. di segnalarci al più presto la Sua eventuale adesione alla Campagna e i nominativi di singoli o associazioni che possano essere interessate a ricevere il materiale della campagna e a partecipare all'elaborazione del documento e all'organizzazione delle singole iniziative informative
2. elaborare e inviarci entro il 30 ottobre '93 un contributo in base alla Sua riflessione e alla Sua esperienza concreta su uno o più punti tra quelli specificati in uno dei due schemi allegati, o comunque su campi relativi a quelli proposti. In particolare La pregheremmo di scrivere un testo sintetico e molto concreto, con delle proposte precise su singoli argomenti. La traccia A riguarda le questioni dei diritti (ingresso, soggiorno, diritti civili, sociali e politici, espulsioni, cittadinanza e asilo); la traccia B la cooperazione allo sviluppo.

Cordiali saluti

Mirta Da Pra Pocchiesa
ASPEMIGRAZIONI

Rinaldo Bontempi
CIE PIEMONTE

Rosina Rondelli
CISV

Per comunicazioni, informazioni e invio di documenti potrà fare riferimento a:
CIE - CENTRO D'INIZIATIVA PER L'EUROPA DEL PIEMONTE

Simonetta Gasbarro

Tel. 011/8170000 - Fax 011/8170084

CISV - COMUNITA' IMPEGNO SERVIZIO VOLONTARIATO

Silvia Pochettino

Tel. 011/8999352 - Fax 011/8999046

GRUPPO ABELE - ASPEMIGRAZIONI

Enrico Panero

Tel. 011/8395442/3/4 - Fax 011/8395577

Hanno finora aderito e partecipano all'iniziativa:

ADESSO, Silvia Airalo (Osservatorio del mondo giovanile-Comune di Torino), Enrico Altarino (IRES-Piemonte), Amnesty International, ASGI, Associazione Genti e Città, Associazione La Tenda, Alberto Bevilacqua (Italia Razzismo), Rinaldo Bontempi (Parlamentare Europeo), CARPOS, Casa delle Culture, Centro Culturale Multietnico Kaffla, Centro Gentes, Centro Umberto Terracini, Centro UNESCO, CGIL Ufficio Immigrati, CIAI, CICESNE, CIDI Torino, Luigi Ciotti (Gruppo Abele), CISL Ufficio Lavoratori Stranieri, CISV, Comitato Accoglienza Profughi dall'ex Jugoslavia, Comitato torinese per la laicità della scuola, Anna Ferrero (Ufficio Mondialità e Stranieri dell'Assessorato per l'Istruzione del Comune di Torino), FGEL, FNISM, Massimo Ghirelli (Nonsolonerò), ISCOS Piemonte, Istituto Piemontese Antonio Gramsci, Magistratura Democratica, MAIS, Luigi Manconi (Università di Palermo), NAGA, Non Solo Bianco, Laura Operti (IRRSAE-Piemonte), Ersilia Perona (Istituto Storico della Resistenza in Piemonte), Segretariato Migranti di Brescia, Servizio Sociale Internazionale, Lia Mantol Tagliacozzo (Comunità Ebraica di Torino), Lorenzo Trucco (ASGI), Giovanna Zincone (Università di Torino)

SCHEDA 1

Abbiamo individuato 6 grossi temi che sono: l'ingresso, il soggiorno, i diritti civili, sociali e politici, le espulsioni, la cittadinanza e l'asilo. Per ognuno di questi temi proponiamo alcune domande per stimolare la riflessione dividendo il lavoro in due parti: una di analisi della situazione, importante per sentire la voce di chi lavora in forma diversa con le persone immigrate e raccogliere dati e informazioni; l'altra di proposte, che saranno poi raccolte in un unico documento da discutere durante il convegno nazionale che si terrà in autunno e dal quale uscirà un foglio definitivo di proposte che sarà sottoposto ai parlamentari italiani ed europei.

Chiediamo un contributo ad ognuno a seconda del proprio campo di conoscenze e di lavoro, lasciando ampio spazio per ogni tipo di proposta. La traccia di domande è stata un'esigenza nostra per semplificare poi il lavoro di raccolta e di sintesi delle proposte. Ovviamente, anche opinioni o idee più generali potranno esserci molto utili.

Grazie e buon lavoro!

Ingresso

Analisi:

1. Potreste fornirci informazioni utili sulle persone immigrate con cui siete in contatto? In particolare relative a: paesi di provenienza; modalità di entrata in Italia, tipo di visto, motivo dell'immigrazione (economico, familiare, studio, asilo politico, ecc.). Nel caso fossero fornite cifre e percentuali, specificare come è stata fatta la stima.
2. Se conoscete persone che hanno avviato pratiche di ingresso: quali difficoltà hanno incontrato? Sono state concesse oppure no? Di che tipo? Per lavoro o per ricongiungimento familiare (permanenti), per turismo o visita a familiari (temporanei), per motivi umanitari (permanenti e temporanei)? Quale la lunghezza temporale delle procedure? Al momento della richiesta erano già in Italia o all'estero?
3. Conoscete le pratiche della polizia per i respingimenti e per l'accertamento dei requisiti d'ingresso, e a quali posti di frontiera?
4. Siete a conoscenza di organizzazioni che operano per l'entrata illecita di persone provenienti da altri Paesi (ad es. per lavoro, ecc.)?

Proposte:

5. Quali metodi di controllo degli ingressi sarebbero efficaci secondo voi? Come potrebbe avvenire la programmazione dei flussi per motivi di lavoro? Quali tipi di ingresso favorireste? Quali proposte per facilitare le procedure (ricongiungimento familiare, lavoro, asilo, ecc.)?

Soggiorno

Analisi:

6. Siete a conoscenza di difficoltà o meno che le persone immigrate incontrano nei rapporti con le questure rispetto a:
 - a) rinnovo dei permessi di soggiorno;
 - b) conversione del permesso da un titolo all'altro.
7. Siete a conoscenza di permessi non rinnovati o di revocche e relative motivazioni? Se possibile, riportare sempre dati a vostra disposizione indicando la fonte o il tipo di stima fatta.

Proposte:

8. Quali tipologie indichereste per il permesso di soggiorno?

9. Quale dovrebbe essere secondo voi l'autorità responsabile del rilascio del primo permesso e dei successivi rinnovi? Quale durata e caratteristiche dovrebbero avere il permesso ed i rinnovi?
10. Sarebbe secondo voi opportuna l'istituzione di un permesso di soggiorno permanente, e se sì, a quali condizioni?

Diritti civili, sociali, politici

Analisi:

11. Quali sono, a vostro parere, i principali ostacoli di legge o di fatto alla effettiva garanzia dei diritti delle persone immigrate regolarmente e in possesso di regolare permesso di soggiorno? In particolare relativamente a diritti fondamentali quali la salute (iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, accesso al servizio); il lavoro e la formazione professionale (subordinato, autonomo, cooperativistico, corsi di formazione professionale); la casa (accesso all'edilizia residenziale pubblica, mercato della casa privata, centri di accoglienza); lo studio (nidi e materne, scuola dell'obbligo, scuola superiore, università, 150 ore, riconoscimento titoli di studio rilasciati in altri Paesi, ecc.); assistenza sociale (requisiti richiesti dai Comuni per la fruizione dei servizi).
12. Con riferimento ai campi sopra indicati, a quali servizi possono accedere, o di fatto hanno accesso, le persone immigrate illegalmente in Italia e soggiornanti clandestinamente? A quali condizioni? Con quali difficoltà?
13. Esistono sul vostro territorio strutture pubbliche o del privato sociale che forniscono prestazioni nei campi sopra indicati? Che tipo di servizio svolgono? Qual è il tipo di utenza (regolari, irregolari, tutti)? Potete fornirci un indirizzario?
14. Esistono consultazioni comunali e/o regionali per l'immigrazione sul vostro territorio? Che tipo di informazioni potete fornirci rispetto al loro funzionamento?

Proposte:

15. Che tipo di rapporto deve esistere, a vostro parere, tra permesso di soggiorno in corso di validità e accesso/fruizione dei servizi? Quali iniziative sarebbero opportune per una migliore fruizione?
16. Ritenete che anche per i minori dovrebbe valere la richiesta di permesso di soggiorno per la fruizione dei servizi, oppure no?
17. Quali proposte formulate per gli immigrati irregolari? Ritenete la sanatoria uno strumento valido per la regolarizzazione dei clandestini? Quali servizi andrebbero comunque garantiti a chi si trova temporaneamente in Italia a qualunque titolo?
18. Ritenete che debbano essere gradualmente estesi i diritti politici degli immigrati (diritto di voto alle elezioni locali e potenziamento del ruolo delle consultazioni)?

Espulsioni

Analisi:

19. Quali sono le principali cause di espulsione per i casi da voi conosciuti (commissione di reati, impossibilità di dimostrare liceità e sufficienza dei mezzi di sostentamento, condizione di irregolarità e/o clandestinità)? Segnalare, sempre se possibile, dati e percentuali in vostro possesso indicando la fonte o il tipo di stima effettuata.
20. I provvedimenti di espulsione vengono eseguiti e, se no, perché? Siete a conoscenza di casi di espulsione di persone con lavoro stabile e/o con vincoli familiari?
21. Potete indicare le difficoltà pratiche ed economiche nell'accedere alle procedure di ricorso amministrativo per la persona immigrata intimata di espulsione? Quale giudizio date sulla loro efficacia?

Proposte:

22. Ritenete che l'attuale normativa sulle espulsioni sia severa, oppure conforme ai diritti costituzionali ed ai diritti sanciti dalle convenzioni internazionali?

23. Ritenete che debbano esistere dei limiti alle procedure di espulsione, poteri graduati in relazione alle condizioni soggettive (nascita in Italia, vincoli familiari, durata della permanenza legale, ecc.) e alla gravità del fatto che determina l'espulsione?

24. Potete fare delle proposte in ordine alla procedura? Ad esempio sull'autorità competente che esegue il procedimento e l'autorità che esamina il ricorso.

Cittadinanza

Analisi:

25. Quali sono, in base alla vostra esperienza, le maggiori difficoltà relative alla procedura per ottenere la cittadinanza (nascita sul territorio italiano, coniuge, residenza da 10 anni)? Potete riportare dei casi, motivi di eventuali dinieghi, tempi delle procedure?

Proposte:

26. Ritenete che una politica di: a) semplificazione delle procedure b) diminuzione dei termini c) riduzione della discrezionalità; sia una scelta positiva nella prospettiva di una rapida integrazione delle persone immigrate? Se no, quali strade si potrebbero percorrere?

Asilo

Analisi:

27. Siete a conoscenza di difficoltà per le procedure, problemi di rapporti con la polizia di frontiera e con le questure? Se sì, per quale motivo? Sono stati presentati ricorsi? Siete in possesso di dati e percentuali?

28. Quali difficoltà vengono riscontrate nell'istruttoria, durante la verbalizzazione in questura ed il colloquio presso la Commissione ministeriale (assistenza legale, interpretariato, notifiche)?

29. Secondo la vostra esperienza, viene erogata la prima assistenza (45 giorni)? In quali forme? Terminata questa, chi si fa carico dell'assistenza del richiedente asilo e come?

30. Quali sono i tempi di attesa per la risposta della Commissione centrale e, in caso di ricorso amministrativo, quali i tempi per la sentenza definitiva della giurisdizione amministrativa?

31. Il rifugiato riconosciuto dalla Commissione quali problemi incontra nell'accesso ai servizi?

Proposte:

32. Come si potrebbe rendere più efficace la tutela del richiedente asilo politico nel corso della procedura?

33. Ritenete che l'attuale sistema di esame delle domande sia adeguato o meno?

34. Quali dovrebbero essere i diritti sociali (lavoro, salute, ecc.) garantiti al richiedente asilo in attesa di una risposta definitiva?

35. Come si potrebbero rendere più stabili ed effettivi i diritti del rifugiato riconosciuto?

SCHEDA 2

Le dinamiche migratorie

1. Le migrazioni interne e internazionali sono storicamente una delle strategie che singoli, famiglie o interi popoli hanno messo in atto più o meno liberamente per tentare di migliorare le proprie condizioni di vita. Secondo la Banca Mondiale i migranti internazionali di qualsiasi genere sono oggi circa 100 milioni in tutto il mondo, compresi circa 17 milioni rifugiati (l'87% dei quali in paesi in via di sviluppo).

2. Le cause di questi spostamenti sono molteplici. La più importante tra queste è l'effetto congiunto di pressione demografica e di insufficiente crescita economica: secondo l'ultimo rapporto UNFPA nei paesi in via di sviluppo l'incremento della forza lavoro nei prossimi vent'anni, equivalente a 723 milioni di persone, supererà l'intera forza lavoro dei paesi industrializzati, pari a 636 milioni di persone. La maggior parte di questa si concentrerà in grandi città, per il progressivo spopolamento delle campagne. 300 città nei pvs avranno più di un milione di abitanti nel 2000. Circa 80 milioni di persone ogni anno nasceranno in una grande città. L'incapacità di creare nuovi posti di lavoro, l'inurbamento massiccio e i differenziali di reddito tra Nord e Sud, amplificati dall'affermazione di modelli culturali dominanti, sono le premesse della migrazioni.

Squilibrio Nord-Sud e cooperazione internazionale: livello macro e interventi di lungo periodo

3. Alla radice del differente sviluppo tra Paesi del Nord e del Sud si collocano alcuni fenomeni strutturali su cui occorre riflettere: il meccanismo del debito estero, la chiusura dei mercati internazionali, gli squilibri del mercato del lavoro, il degrado ambientale.

Il debito estero

4. Secondo l'OCSE, tra il 1982 e il 1990 il flusso totale di risorse verso i paesi in via di sviluppo (tra finanziamenti ufficiali allo sviluppo, crediti all'esportazione e flussi privati) ammontava a 927 miliardi di dollari. Nello stesso periodo i paesi in via di sviluppo hanno versato ai paesi creditori 1.345 miliardi di dollari solo per il servizio del debito (a questi andrebbero aggiunte molte altre somme erogate dal Sud al Nord sotto forma di royalties, dividendi, profitti rimpatriati, vendita di materie prime a prezzi stracciati ecc...). Questa sovvenzione finanziaria senza precedenti dei poveri ai ricchi è sicuramente il meccanismo più assurdo che vige oggi nell'economia mondiale. Non solo infatti incide profondamente sulla spesa pubblica dei pvs (con l'immediata conseguenza di provocare dei tagli in settori come la sanità e l'educazione): questo ingente flusso dei capitali non porta dei miglioramenti sostanziali all'economia reale dei paesi del Nord, ma soltanto al mercato finanziario. Tra le conseguenze di questo meccanismo va ricordata anche la contrazione delle opportunità di lavoro al Nord come al Sud (secondo le tesi di S. George). La perdita di posti di lavoro è la causa prima dell'emigrazione: come agire dunque per smantellare un meccanismo finanziario che sta impoverendo i lavoratori di tutto il pianeta? La cooperazione internazionale può intervenire in qualche modo (acquisto di quote di debito, pressione politica sulle banche private...?) o deve continuare a "viaggiare parallela" fingendo di ignorare la centralità del problema?

Il protezionismo

5. La quarta convenzione di Lomé ha lasciato notevolmente delusi i paesi ACP riguardo le concessioni commerciali. I prodotti esportati da questi paesi e concorrenziali con quelli europei (cereali, carne bovina, legumi, che spesso servono esclusivamente per avere la valuta pregiata necessaria a pagare gli interessi sul debito) beneficiano di un abbattimento dei diritti di entrata nel mercato europeo per quantità estremamente limitate. Al contrario non è prevista alcuna disposizione per arrestare la vendita di prodotti CBE nei mercati ACP il che produce un effetto scoraggiante e destrutturante sulla produzione locale. Quale politica doganale ha senso richiedere alla Comunità europea affinché i paesi del Sud possano commercializzare i loro prodotti a prezzi equi sviluppando una produzione autonoma che crei sempre nuovi posti di lavoro? L'attuale politica di chiusura delle frontiere europee—sia alla forza lavoro che ai prodotti dei paesi del Sud e di contemporanei tagli alla cooperazione internazionale è una politica miope e non sostenibile sul lungo periodo, un vero "boomerang" economico e sociale, quali possono essere le vie proponibili? "Nel Nord del mondo dovremmo incominciare a preoccuparci quando nel Sud la gente finisce sul lastrico e i salari vengono drasticamente ridotti perché, in questo modo, presto o tardi, saranno abbassati i salari di tutti." (S. George)

Produzione e occupazione e incremento demografico

6. Nel quarto rapporto annuale del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo Mahbub ul Haq afferma: "In ogni parte del mondo, stiamo entrando in una fase di crescita senza occupazione". Un'indagine effettuata nel 1989 sulle compagnie transnazionali statunitensi ha rilevato che, tra il 1982 e il 1989, a fronte di un aumento delle vendite del 34% e delle attività patrimoniali del 78%, il totale degli occupati è rimasto inalterato a 6.6 milioni. Intanto negli ultimi decenni la forza lavoro del Sud del mondo è aumentata a ritmi vertiginosi. Nel rapporto si calcola che per il prossimo decennio sarà necessario creare un miliardo di posti di lavoro (vedi Terra Nuova Forum, luglio '93). Come affrontare questa situazione? Quale ristrutturazione del mercato può favorire l'occupazione? Quali proposte praticabili? Il rapporto parla di redistribuzione delle terre, sovvenzioni alle piccolissime imprese, che sono le principali fonti di creazione di posti di lavoro ed affronta dettagliatamente i pro e i contro della privatizzazione delle imprese statali. Le soluzioni tuttavia appaiono ancora molto deboli. Quale ruolo può giocare in tutto questo la cooperazione internazionale, quali obiettivi realizzabili ci si può porre?

Degrado ambientale

7. Una ipotesi da verificare, e sarebbero auspicabili studi in tal senso, è che si sia verificato un incremento delle migrazioni in relazione al degrado ambientale di alcune zone del pianeta. Questo è facilmente dimostrabile per alcune migrazioni interne ai singoli paesi come nel caso delle regioni saheliane dove la progressiva perdita di fertilità dei terreni ha costretto all'abbandono di interi villaggi, i cui abitanti sono andati ad incrementare la popolazione delle periferie urbane. Meno diretto appare il rapporto causa-effetto per quel che riguarda le migrazioni internazionali. Sarebbe interessante approfondire l'argomento.

Squilibrio Nord-Sud e cooperazione internazionale: livello micro e interventi a breve e a medio periodo

8. Proprio perché un fenomeno complesso, le migrazioni non sono dunque solamente legate alla dinamica congiunta della popolazione e del reddito. I Paesi con il maggior numero di emigranti, come ad esempio il Messico, la Turchia e il Marocco, presentano degli indicatori socioeconomici meno drammatici di altri: tra le cause dell'emigrazione vanno annoverate la facilità di spostamento, i comportamenti di imitazione, l'attrazione dei modelli culturali. Anche un miglioramento delle condizioni economiche non solo non diminuirà, ma addirittura contribuirà ad aumentare sul breve e medio periodo la dinamica migratoria: si constata infatti che i migranti non appartengono agli strati più poveri della popolazione. Va tenuta inoltre presente l'importanza delle rimesse degli emigranti per l'economia del Paese di origine: esse rappresentano una grossa percentuale dei redditi da esportazione (circa 70 miliardi di dollari nel 1989).

9. Più che frenare l'emigrazione si tratta dunque in primo luogo di rimuovere i fattori che la rendono una scelta inevitabile, trasformandola in una delle tante opportunità che si presentano a un singolo o a una famiglia; in secondo luogo di attuare degli interventi di rafforzamento e di sostegno della condizione dei migranti. Accrescere insomma la capacità di emigrare, ma di ridurre nei fatti il desiderio. La cooperazione internazionale dovrà allora intervenire a diversi livelli.

10. *Ridurre le migrazioni campagna/città.* Lo spopolamento della campagne verso le grandi città (dovuto al degrado ambientale, alla congiuntura economica negativa, ai fattori di attrazione della città, ecc.) è uno dei fattori centrali nell'innescare della dinamica migratoria internazionale. Quali programmi possono essere individuati per fermare questo esodo? In che modo si può evitare la creazione di immense *bidonvilles*? E' possibile pensare allo sviluppo di centri urbani intermedi diffusi sul territorio nazionale?

11. *Migliorare le condizioni di vita nelle città.* Molte città dei pvs sono ormai diventate luoghi di degrado e di violenza, dove mancano gli elementi essenziali per poter vivere una vita dignitosa. E' possibile intervenire sulla pianificazione urbana e sul settore abitativo? Si possono prevedere dei programmi integrati per la riabilitazione di intere aree urbane?

12. *Sostenere la piccola impresa.* Nel passato molti pvs hanno trascurato sia il settore agricolo sia la micro e piccola impresa in nome dello sviluppo industriale e delle grandi opere pubbliche. I tagli alla spesa pubblica, il fallimento delle politiche industriali, la chiusura delle possibilità dell'impiego statale hanno poi determinato soprattutto nelle aree urbane la nascita di un settore informale spesso ipertrofico, ma capace di dare delle notevoli risposte alla disoccupazione. In quale modo si può sostenere il settore informale, correggendo le sue molte distorsioni? E' possibile sostenere e sviluppare un tessuto di micro e piccoli imprenditori, non solo nelle aree urbane primarie, ma anche in quelle intermedie e nelle campagne?

13. *Promuovere la condizione della donna.* E' noto che le donne sono nei pvs al centro di una situazione schizofrenica. Da una parte sono la maggiore fonte di produzione di reddito per la famiglia, ricoprono molto spesso il ruolo di capo famiglia, rappresentano circa la metà delle persone migranti nel mondo; dall'altra rivestono un ruolo sociopolitico assolutamente marginale e raramente sono destinatarie di politiche di sostegno e di promozione. Molti studi hanno poi messo in correlazione il decremento della crescita demografica (uno delle cause quindi della pressione migratoria) con il miglioramento della condizione femminile, sia in termini di istruzione che di accesso al mondo del lavoro. Quali azioni possono essere previste per promuovere il ruolo delle

14. *Decentrare l'informazione.* Nei paesi in via di sviluppo 3 persone su 10 possiedono una radio, 1 su 500 un televisore, 1 su 30 legge il giornale. L'informazione che tali mezzi diffondono in tutto il mondo è, tuttavia, al 98% creata, commentata ed elaborata da alcune agenzie situate nel Nord del mondo. AP, CNN, REUTERS, UPI e altre elaborano e fanno digerire il 90% delle cronache internazionali. Canali televisivi dei paesi più altamente industrializzati raggiungono aree geografiche più depresse proponendo modelli di vita e di consumo e tutto ciò incide non poco nel determinare la "deriva" degli abitanti dei PVS verso il Nord. Le migrazioni sono da considerarsi inevitabilmente connesse alla globalizzazione dell'informazione o è da studiare una struttura informativa diversa? Come ripensarla?

15. *Accompagnare i progetti di rientro.* Le deliberate scelte di ritorno nel Paese di origine da parte di un singolo o di una famiglia per la realizzazione di un progetto vanno assistiti sia finanziariamente che da un punto di vista gestionale/organizzativo. Programmi specifici e organici vanno poi studiati per i rifugiati a qualunque titolo. Quali strutture potrebbero occuparsi di questo? Come potrebbero essere organizzati i progetti?

16. *Coinvolgere le comunità di emigrati.* Le comunità straniere possono rappresentare una risorsa notevole per l'elaborazione di interventi nei Paesi di origine, sia in termini di conoscenza della realtà sociale ed economica, sia per la loro capacità di mediazione culturale nei confronti dei connazionali. In che modo possono essere coinvolti gli immigrati nelle attività di cooperazione internazionale? Si possono pensare dei programmi condotti a partire dalla valorizzazione delle rimesse?

17. *Favorire la concertazione tra cooperazione multilaterale, bilaterale governativa e non governativa del Paese di origine e del Paese di arrivo.* Riteniamo che gli interventi più efficaci siano quelli che vedono la partecipazione organica di tutti i soggetti interessati dal fenomeno e la concentrazione di risorse sulla popolazione potenzialmente migrante (o richiedente asilo o che accoglie richiedenti asilo), sia per creare le condizioni di una sua permanenza, ma anche eventualmente per facilitare la realizzazione di un progetto migratorio. Si possono prevedere organi comuni di programmazione degli interventi? Quali programmi integrati si potrebbero suggerire per ridurre la necessità della migrazione di una regione? Quale potrebbe essere il ruolo dei vari soggetti della cooperazione?

18. *Promuovere la cooperazione decentratizzata.* E' possibile pensare a dei programmi organici di gemellaggio, di scambio e di intervento comune sui temi migratori tra enti locali, Camere di Commercio, soggetti politici e sociali dei Paesi interessati dai flussi? Quali altri soggetti potrebbero partecipare? Quale potrebbe essere il loro ruolo? Quali i contenuti dei progetti?

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 13585
13 DIC. 1993

BIBLIOTECA

Alcune proposte ai candidati alle prossime elezioni politiche su IMMIGRAZIONE E RAZZISMO

Il 27 marzo 1994 gli italiani saranno chiamati a scegliere le forze, i programmi e i valori che guideranno il Paese e segneranno l'esito della difficile transizione in atto.

In questi anni ci siamo impegnati assieme a tanti altri, per dare risposte concrete all'universo dell'immigrazione proveniente dai tanti "sud del mondo".

La realtà modenese rappresenta nel panorama nazionale un momento importante nell'elaborazione e nel "che fare", però ancora tanta è la strada da percorrere per affermare i valori della solidarietà e della convivenza.

Nell'agenda parlamentare, troppo spesso, ci si è dimenticati di queste donne e di questi uomini che in Italia vivono, lavorano, studiano, producono reddito e cultura, pagano tasse e contributi, ma non hanno gli stessi diritti.

Non hanno il diritto di essere consultati, né quello di votare.

La non corretta attuazione nelle norme legislative ha favorito processi di esclusione e di emarginazione. Sono state disattese o rimosse proposte provenienti dalla società civile e da ampi settori politici e parlamentari, per l'emersione della clandestinità e del lavoro nero, per il diritto di voto alle elezioni amministrative, per l'accesso ai diritti sociali.

Perciò riteniamo che solo un Parlamento che sia reale espressione della società civile, culturale ed economica del Paese, che riconosca e valorizzi tutti i cittadini e che fondi il suo operare sui principi di civiltà, che combatta con gli atti la xenofobia e il razzismo, può garantire la democrazia e la crescita della cultura politica in Italia.

Questa deve essere la filosofia della nuova legge sull'immigrazione che il Parlamento dovrà legiferare.

Proponiamo pertanto a tutti i candidati dei collegi della nostra provincia un confronto per conoscere i loro programmi elettorali. Chiediamo loro di impegnarsi pubblicamente a sostenere alcune priorità che indichiamo:

- 1) una opzione chiara di opposizione al razzismo e l'impegno ad operare per garantire l'effettiva partecipazione degli immigrati alla vita sociale del Paese, riconoscendo loro parità di diritti e di cittadinanza; OK
- 2) la definizione di convenzioni e/o accordi bilaterali in materia previdenziale e assistenziale; OK
- 3) il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative ai cittadini residenti da almeno tre anni; ①
- 4) diritto di proposta e di voto nei referendum comunali;
 - presenza in tutte le istanze di partecipazione e di gestione sociale;
 - Istituzione di consigli o comitati di cittadini stranieri con potere consultivo.

In attesa di cortese riscontro, si porgono distinti saluti.

CGIL - CISL - UIL - ACLI - ARCI - CARITAS - PORTA APERTA

Febbraio '94

CGIL
Coordinamento Nazionale Immigrati

PIATTAFORMA

I^a Assemblea Nazionale

Ferrara
9-10 luglio 1993

**PIATTAFORMA PROGRAMMATICA DEL COORDINAMENTO
NAZIONALE IMMIGRATI/E DELLA CGIL
(Ferrara Luglio 1993)**

La prima assemblea nazionale delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati della CGIL svoltasi a Ferrara nei giorni 9-10 Luglio 1993 ha approvato la seguente piattaforma programmatica basata su tre principi fondamentali:

- * un soggiorno legale per tutti
- * parità di diritti tra comunitari e non
- * diritto al voto amministrativo

Sono scelte che danno risposte positive a esigenze sociali fortemente presenti nel nostro paese, avviano a concretizzazione quella "politica dell'inclusione" degli immigrati assunta dalla CGIL, si collocano nella prospettiva di una società basata sull'uguaglianza dei diritti e delle opportunità.

Quattro sono i terreni di intervento:

- legislazione
- contrattazione
- formazione ed informazione
- protezione sociale

Queste sono tematiche che hanno tempi diversamente scadenzati, più interlocutori, differenti modalità d'intervento, ma tutte collegate da un filo comune che le sorregge e ne determina esigenza ed efficacia.

Sull'insieme delle proposte e su ciascuna tematica è fondamentale definire scelte comuni e costruire percorsi unitari con CISL e UIL e con l'insieme delle associazioni degli immigrati/e e del volontariato laico e religioso.

Parimenti è decisiva una ampia discussione e una verifica con i lavoratori e le lavoratrici, sia immigrati che italiani, affinché dal contributo di ognuno e dal confronto comune si amplino e si consolidino aggregazione e mobilitazione in difesa della democrazia e per una convivenza basata sulla solidarietà.

PROPOSTE SULLA LEGISLAZIONE

La legislazione italiana in materia di immigrazione è stata finora caratterizzata da provvedimenti che, pur partendo dalla necessità di dare risposte all'emergenza, hanno avuto comunque il merito di aver affrontato la questione in termini di regolarizzazione dei lavoratori già presenti sul territorio e di riconoscimento di parità di diritti. Tuttavia, non vi è dubbio che rimane un limite di fondo della legislazione italiana e soprattutto delle sue modalità attuative: il muovere da una concezione negativa che considera l'immigrazione soltanto come un problema di ordine pubblico da affidare alla gestione discrezionale delle autorità giudiziarie e delle questure. L'immigrazione va invece affrontata dal punto di vista dei diritti universali dell'uomo e della libertà della persona, proponendo strumenti efficaci ed utili a favorire l'integrazione sociale e la convivenza civile.

Da questa considerazione nasce l'esigenza di una riforma legislativa urgente che affronti, in modo organico e complessivo, tutta la questione immigrazione. E' un dovere oggi da parte del Governo l'emanazione di una nuova legge-quadro sull'immigrazione che, partendo dall'assunzione di valori fondamentali della libertà e dell'uguaglianza, riesca a garantire la certezza dei diritti in una società aperta, che abbia alla sua base le ragioni della persona umana. Ciò resta una premessa indispensabile nonché il presupposto fondamentale per una vera integrazione in una società democratica, pluralista e solidale all'interno della quale prevalgano i valori dell'emancipazione della persona umana.

Oggi, la riforma diventa più che mai una necessità urgente, soprattutto in una fase come quella attuale dove si registra una forte tendenza al ritorno di una sorta di "pathos etnico" marcato da una esaltazione sempre più drammatica delle differenze di identità e da una spinta sempre più forte verso l'esclusione del "diverso". E' in questo quadro che si inserisce da un lato l'inasprimento, dietro l'alibi della crisi economica, delle politiche governative sia nazionali che comunitarie in materia di immigrazione e dall'altro l'insorgenza di nuovi fenomeni di razzismo, di xenofobia e di intolleranza nel seno della società civile.

La riforma che proponiamo deve porsi come primo obiettivo quello di stabilire una legislazione più organica che va oltre l'ottica emergenziale salvaguardando comunque i principi del valore primario della vita e della libertà, il diritto all'autorealizzazione della persona, la comunicazione tra diversi nel rispetto delle identità culturali e religiose. Perciò proponiamo una griglia che contenga delle indicazioni chiare circa i nodi centrali e gli elementi di indirizzo della legge-quadro. Innanzitutto la riforma deve

partire da un superamento dei limiti immanenti nell'attuale legislazione e chiarire le "zone d'ombra" in essa contenute. In questo senso, tenendo conto dei tre momenti fondamentali che costituiscono il percorso migratorio, proponiamo una griglia articolata su tre elementi che sono:

- INGRESSO
- SOGGIORNO
- RIENTRO

Per portare avanti con forza un'iniziativa di riforma legislativa è necessaria la convergenza sui elementi portanti con CISL e UIL e con l'insieme delle associazioni degli immigrati/e e del volontariato laico e religioso.

Sulle ipotesi che qui vengono avanzate la CGIL e il Coordinamento nazionale immigrati/e si impegnano perciò a confrontarsi nel merito e ad interloquire con altre proposte ed iniziative nella salvaguardia dei principi di fondo assunti.

I. INGRESSO

A. Per lavoro

Va invertita la tendenza che ha contraddistinto, in contrasto con la legge 39/90, la politica del Governo italiano in materia di immigrazione: la programmazione dei flussi -a somma zero- ha significato chiusura di fatto delle frontiere e ridimensionamento delle presenze, scelte che hanno finito col favorire ingressi clandestini nonché presenze irregolari.

Va ribadita la posizione della CGIL a favore di una politica di "inclusione" degli immigrati non comunitari in una visione "aperta" della Comunità Europea e in una strategia di solidarietà Nord-Sud e Est-Ovest del mondo.

Questa scelta di fondo significa:

- 1) Programmare l'ingresso di lavoratori non comunitari sulla base dell'andamento del mercato del lavoro (ufficiale e sommerso) degli anni precedenti, delle prospettive di sviluppo o dell'evoluzione di esigenze occupazionali per settori e lavori specifici.
- 2) Incardinare, su queste basi, i flussi in bande di oscillazione annuali di cui va attentamente fatta una verifica nell'anno successivo.

3) Definire l'ingresso di lavoratori non comunitari, non solo sulla base della chiamata dall'estero (art.8 L.943/86), ma prevedere anche l'ingresso per ricerca di lavoro.

Ovviamente non possono essere oggetto di programmazione gli ingressi per ricongiungimento familiare, asilo politico.

4) Mettere, così come previsto dalla L.39/90, i lavoratori stagionali tra i soggetti aventi diritto all'ingresso in Italia. Inoltre, stabilire criteri e modalità per la stipula di intese bilaterali tra l'Italia e i paesi di emigrazione come già previsto dall'art. 5 della L.943/86.

5) Garantire da parte del Ministero del Lavoro dei strumenti adeguati di accesso al lavoro e di parità di diritti nel lavoro anche attraverso l'attuazione di misure ispettive. Così come, da parte del Ministero degli Affari Sociali, garantire risorse e strutture per l'accoglienza.

Infine, rimane aperta la questione, per noi strategica, della regolarizzazione di quanti hanno già trovato lavoro in Italia. Di fronte alla gravità del fenomeno - dalle ridotte dimensioni quantitative - il Governo è tenuto, secondo la CGIL, a soluzioni concrete, tanto più di fronte alla responsabilità assuntasi di far decadere provvedimenti adeguati che stavano per essere approvati in Parlamento, e di aver avanzato come possibile e risolutiva una soluzione amministrativa.

Al di là degli strumenti (legislativi o amministrativi) da adottare, la CGIL ritiene come non più rinviabile la regolarizzazione come diritto al riconoscimento sociale per chi già lavora e produce per il paese e come strumento per disinnescare conflitti e contraddizioni sociali.

B. Asilo politico

La politica di asilo adottata dal Governo italiano è stata finora incostante, incoerente e comunque priva degli strumenti finanziari e di organizzazione che avrebbero dovuto garantire quanto meno la realizzazione dei limitati scopi volta per volta annunciati sempre all'insegna dell'emergenza.

Va prevista una revisione complessiva del diritto di asilo nel rispetto della persona e nella piena applicazione dell'articolo 10 della Costituzione italiana.

Nell'immediato si sollecita l'istituzione nei posti di frontiera di appositi uffici che fungono da osservatorio sul

diritto di asilo come sede nel quale si avvia la prassi per il riconoscimento dello status di rifugiato e di accogliimento dei profughi. Tali uffici devono essere gestiti da funzionari di ministeri quali l'Interno, gli Esteri ma in essi deve essere garantita la presenza di rappresentanti di organizzazioni che si occupano di diritti umani e di asilo politico. In tal senso, le organizzazioni di riferimento possono essere l'ACNUR, il CIR e Amnesty international.

C. Coesione familiare

Pure a seguito della recente riforma della procedura per la ricongiunzione familiare, si ritiene che la prassi al riguardo comporti ancora inutili complicazioni e lungaggini: infatti, dal momento che la sussistenza dei presupposti utili viene verificata presso le rispettive questure già al momento della presentazione della domanda, non ha senso istituire ulteriori quanto inutili controlli; del resto, la verifica sull'eventuale pericolosità per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato degli interessati può ben essere compiuta direttamente dalle stesse questure tramite il Ministero dell'Interno.

Si ritiene dunque sicuramente praticabile e razionale la proposta di incentrare tutti gli adempimenti presso la questura competente per territorio, attribuendo a questa il compito di comunicare direttamente al competente consolato ed agli interessati l'autorizzazione all'ingresso. Tale soluzione potrebbe garantire tempi più rapidi ed un controllo più "ravvicinato" dell'iter amministrativo.

In prospettiva si auspica che la competenza sia trasferita alle amministrazioni locali; ciò permette di semplificare la pesantezza burocratica della procedura attuale nonchè entra in perfetta sintonia con le tendenze al decentramento amministrativo che caratterizzano la discussione sulle riforme istituzionali.

Si precisa altresì che al coniuge ricongiunto deve essere riconosciuto automaticamente tutti i diritti di cui gode il suo partner e soprattutto il diritto di accesso al lavoro quindi superando la clausola attuale della permanenza di un anno per godere di tale diritto. D'altronde i figli minori ricongiunti hanno immediatamente diritto di accedere alle scuole italiane.

In ogni caso vanno trovate soluzioni in tempi rapidi che consentano la regolarizzazione dei ricongiungimenti di fatto (coniugi e figli già presenti sul territorio).

D. Studio

Vanno ridefiniti criteri per l'equipollenza dei titoli di studio acquisiti all'estero. Tale questione potrebbe essere risolta nei termini già prospettati dall'art. 10 L. 39/90, ovvero mediante un "censimento" generale dei titoli esteri e l'adozione di criteri predeterminati per il riconoscimento degli stessi o per l'eventuale sostegno di esami integrativi.

II. SOGGIORNO

Per quanto riguarda il soggiorno sul territorio dello Stato, deve conferire una serie di diritti politici, civili, sociali. A tal proposito, è urgente una riforma del permesso di soggiorno così come è stato finora proposto. Noi proponiamo di distinguere due fasi in riferimento alla durata della presenza dell'immigrato; una prima fase durante la quale all'immigrato viene rilasciato da parte della questura un permesso di soggiorno di durata triennale così come viene concepito oggi con i diritti già previsti, e al termine dei tre anni, salvo motivi gravi di natura penale o di pericolo per l'ordine pubblico, tale permesso deve trasformarsi in residenza permanente. La residenza, così come ipotizzata diventa qualcosa di più di una semplice iscrizione anagrafica, è concessa dalle autorità amministrative locali precisamente dai Comuni e non più dalle questure. Il Comune competente resta naturalmente quello dove il cittadino straniero ha il proprio domicilio.

Inoltre, con lo status di residente che si acquisisce dopo tre anni di soggiorno regolare, al cittadino immigrato viene riconosciuto altri diritti "supplementari" come:

- il diritto al voto sia attivo che passivo per le elezioni amministrative
- l'accesso al Pubblico Impiego (anche con preventivo giuramento di fedeltà allo Stato qualora fosse necessario).
- l'accesso all'edilizia popolare nonché il diritto di partecipare alle cooperative per la casa.
- dopo dieci anni di residenza il cittadino di origine straniera può richiedere la nazionalità italiana.

Inoltre la residenza così come è ipotizzata deve essere riconosciuta dagli altri paesi della CEE ai fini della libera circolazione delle persone prevista dai

Trattati dell'Unione (Maastricht) e deve poter essere cambiato in residenza con gli stessi effetti negli altri paesi della Comunità in presenza di una offerta di lavoro.

Per quanto riguarda il diritto al lavoro, fermo restando la parità di diritti e di trattamento prevista dalla legislazione attuale nonché dalle convenzioni internazionali, vanno poste norme chiare circa il diritto all'esercizio di attività autonome per gli stranieri residenti a prescindere dalla clausola della reciprocità.

Infine vanno riviste procedure e criteri per l'ottenimento della cittadinanza italiana, oggi demandata all'assoluta discrezionalità dell'Amministrazione.

III. RIENTRO

Uno dei limiti della legislazione attuale resta il fatto che non vengono presi in considerazione i problemi dei rientri se non attraverso l'espulsione dal territorio italiano senza per altro prevedere le prospettive per un rientro volontario. A tal proposito è il caso di dare competenza ai Comuni (consulte sull'immigrazione) per attività di monitoraggio per la promozione di progetti personalizzati di assistenza per il rientro attraverso una formazione che tenga conto delle possibilità di re-inserimento nel paese di origine nonché di assistenza materiale e finanziaria per l'esercizio di attività professionale. Sarebbe bene una verifica delle possibilità di finanziamento con l'OIM (organizzazione internazionale delle migrazioni).

Vanno salvaguardati i diritti previdenziali da godere nel paese di origine, come specificato nelle proposte circa la "protezione sociale".

Vanno individuate e garantite opportunità di utilizzo di cittadini stranieri nei progetti di cooperazione allo sviluppo destinati ai loro paesi di origine. In tal senso basterebbe predisporre una formazione mirata per l'immigrato come agente di sviluppo per il proprio paese.

PROPOSTE SULLA CONTRATTAZIONE

La presenza dei lavoratori immigrati nel lavoro ha raggiunto oramai una certa consistenza in tutti i settori produttivi. La loro collocazione avviene non sempre in un rapporto di lavoro regolare. Chi lavora regolarmente è collocato nelle fasce più basse e marginali, chi è irregolare è soggetto a ogni ricatto e vive una situazione priva di qualsiasi diritto. Due sono quindi le questioni sulle quali la CGIL intende intervenire:

- * le condizioni di lavoro
- * la lotta all'illegalità

I. POLITICHE CONTRATTUALI

La difficile situazione occupazionale in Italia non può trovare soluzioni emarginando ulteriormente chi è meno tutelato. La contrattazione, di categoria e confederale a tutti i livelli, deve adeguarsi e diventare il vero banco di prova del sindacato e della sua capacità a tutelare i diritti di tutti i lavoratori a partire dalle loro specifiche condizioni.

Gli aspetti prioritari che necessitano di una soluzione contrattuale sono i seguenti:

- * tutela del lavoro e verifica periodica del rispetto delle condizioni normative, salariali, e di sicurezza fisica;
- * diritto alla crescita professionale utilizzando strumenti di formazione interni ed esterni all'azienda;
- * informazione sulla prevenzione contro gli infortuni orale e scritta utilizzando materiale bilingue con simbologie appropriate internazionali;
- * gestione contrattata delle ferie e previsione di permessi e aspettative utili al rientro nel proprio paese evitando dimissioni e/o licenziamenti;
- * riconoscimento del diritto all'osservanza delle principali festività religiose;
- * conservazione del posto di lavoro in caso di chiamata alle armi nel proprio paese;
- * la diversificazione dei pasti nelle mense;
- * contrattazione di mensilità anticipate da rimborsare o utilizzo di quote di TFR a fronte di situazioni particolari quali ad esempio la coesione familiare.
- * le pari opportunità per le lavoratrici devono tener conto anche delle donne immigrate.

II. INTERVENTO SUL MERCATO DEL LAVORO

Sul lavoro irregolare prioritario è la definizione di nuovi strumenti di controllo ed il coinvolgimento di tutti i soggetti sociali interessati, chiamando in causa in maniera coordinata tutte le strutture preposte. La contrattazione collettiva deve prevedere norme idonee a prevenire e contrastare la illegalità. Vanno definite norme più incisive nei confronti di chi sfrutta i lavoratori. Va offerta ai lavoratori immigrati una opzione certa di legalità.

Sull'inserimento lavorativo, vanno attivati tutti gli strumenti di gestione attiva del mercato del lavoro e previsto un ruolo specifico degli osservatori regionali.

La formazione professionale, strumento primo per un inserimento qualificato al lavoro deve essere finalizzata e tener conto delle specifiche capacità professionali di partenza. Vanno previsti tavoli di confronto con le associazioni imprenditoriali e le istituzioni per definire programmi formativi a sbocco lavorativo certo, per individuare strumenti di sostegno e di supporto anche economico utili a garantire ai lavoratori l'utilizzo concreto dello strumento formativo.

Vanno superati limiti che non trovano legittimazione giuridica all'inserimento dei lavoratori immigrati in alcuni comparti di lavoro, a partire dal pubblico impiego.

La CGIL rifiuta qualsiasi soluzione legislativa e contrattuale tesa a discriminare e a definire minori tutele e diritti dei lavoratori immigrati. La soluzione che auspichiamo è la parificazione dei lavoratori extracomunitari a quelli comunitari.

La contrattazione a tutti i livelli deve tener conto del fatto che più della metà dell'immigrazione in Italia è costituita da donne. A tal proposito, la CGIL ritiene che le piattaforme e le proposte debbano prevedere contenuti capaci di dare risposte ai bisogni delle donne.

PROPOSTE SULLA FORMAZIONE ED INFORMAZIONE

Con la presenza degli immigrati si è modificata la composizione della popolazione italiana. A ciò vanno adeguati gli strumenti della conoscenza e del sapere. Il sistema scolastico e formativo va quindi impegnato anche sulle materie che riguardano temi dell'integrazione culturale, parte integrante dello sviluppo democratico della società civile. Sono prioritari interventi di riforma del sistema scolastico e formativo in tal senso, che coinvolgano la certezza del diritto di accesso alla scuola, la qualità dello stesso, la modifica dei programmi, dei testi, della didattica e la formazione degli operatori preposti. Una scuola "aperta" agli immigrati è una scuola ad un più alto livello di competenza e conoscenza.

La conoscenza e il sapere, in un sistema educativo adeguato, sono lo strumento primo di garanzia di convivenza civile e di rifiuto del pregiudizio e del razzismo. Il tema dell'integrazione deve essere oggetto di grande attenzione: l'istruzione e la formazione sono punti centrali, in quanto possono produrre una dialettica tra culture diverse, messe in comunicazione.

Per quanto concerne il sistema scolastico italiano e l'inserimento sia di immigrati adulti sia di figli dei non comunitari, due sono i campi di intervento:

* la formazione dei docenti verso la cooperazione allo sviluppo e l'educazione alla mondialità e l'adattamento dei contenitori istituzionali agli interventi dei "mediatori culturali", individuati dai Provveditori;

* una politica delle risorse umane e materiali (piante organiche, moduli didattici) che consenta integrazione e confronto interculturale, utilizzando tra l'altro i corsi di alfabetizzazione e i corsi di 150 ore.

Il Consiglio Scolastico Provinciale e l'Ente Locale sono le sedi naturali per i predetti interventi e la loro programmazione (nel CSP sono presenti le OO.SS., alle quali devono fare riferimento i Coordinamenti Immigrati)

La formazione professionale è strumento prioritario per l'inserimento lavorativo. Vanno quindi previste forme di sostegno tali da rendere il diritto alla formazione effettivamente praticabile e strumenti di verifica della raggiunta finalità occupazionale. E' questo uno strumento per accelerare un processo di inserimento nel mercato del lavoro e di integrazione nella società, favorendo nel concreto la valorizzazione delle differenze.

Vanno ridotti al minimo - e a casi di comprovata specificità- i corsi professionali per soli immigrati e vanno invece resi fruibili i normali corsi di formazione professionale. Per fare questo, occorre se necessario attivare corsi di sostegno, propedeutici alla frequenza dei normali corsi. Alle donne e ai giovani immigrati vanno destinate quote di risorse specifiche per la formazione.

Nella programmazione dell'attività di formazione professionale va privilegiato il regime di alternanza tra studio e lavoro, con progetti integrati e finalizzati e concordati con le associazioni imprenditoriali.

Inoltre, la formazione professionale deve facilitare l'ingresso nell'ambito europeo ma anche finalizzare i corsi di qualificazione professionale al rientro volontario utilizzando i fondi predisposti dalla CEE.

I grandi strumenti di comunicazione di massa risultano oggi impreparati e spesso controproducenti ad una corretta informazione sui temi dell'immigrazione e più in generale sul processo di formazione di una società multietnica. E' necessario attivare strumenti di informazione capaci di diffondere una migliore conoscenza dell'immigrazione. Tali strumenti possono essere:

- * l'apertura di centri di documentazione interetnica
- * spazi di informazione gestiti da immigrati sia nella stampa che nella TV
- * riviste di approfondimento
- * incontri e dibattiti, seminari sulle culture "altre".

La CGIL deve assumere tra le proprie iniziative un programma di informazione e formazione sui temi dell'immigrazione e del razzismo rivolto a quadri e delegati sindacali e più in generale ai lavoratori.

PROPOSTE SULLA PROTEZIONE SOCIALE

Il sistema della "protezione sociale", creatosi in Italia lungo il percorso del processo di modernizzazione, anche a costo di durissime battaglie per la conquista di importanti spazi di tutela e di garanzia, sta attraversando un momento critico che alcuni hanno preferito denominare la crisi del Welfare State. L'euforia del liberismo che negli anni '80 segnò l'avvento di una nuova stagione che potremmo definire del "fanatismo economicistico", ha rappresentato una netta inversione di tendenza rispetto all'evoluzione del sistema di protezione sociale. In effetti, è in quegli anni che si verificò in modo del tutto inedito il drammatico divorzio tra economia e società, in cui troviamo le radici profonde del processo di disgregazione sociale e di rottura della solidarietà con la conseguente esclusione di intere categorie sociali e della restrizione dello stato sociale. Ed è in questo quadro che si inseriscono le attuali tendenze di "fragilizzazione" del legame sociale e di scollamento tra sistema politico e società.

Oramai la situazione di "dumping sociale" diventa un banco di prova di tutte le forze politiche che si fanno carico delle ragioni dell'uomo e della socialità; così come diventa il punto di partenza di ogni impegno progettuale di un sindacato riformatore com'è il nostro, che si definisce il sindacato dei diritti e della solidarietà. Tutto sommato, si tratta di lavorare attorno ad un progetto riformatore che abbia come finalità la democrazia e la solidarietà.

Pertanto la tendenza attuale alla restrizione dello stato sociale deve trovare una resistenza decisa e forte da parte della CGIL che parta dalla promozione di una battaglia non solo per il consolidamento delle garanzie e delle tutele conquistate, ma anche da una rivendicazione forte di nuovi meccanismi di inclusione sociale. Si tratta, di rivendicare nuovi diritti e nuove aspettative in nome della democrazia e della solidarietà.

In questo quadro, partendo da un esame approfondito del sistema di protezione sociale vanno proposti elementi di riforma che muovano dall'insorgenza di nuove domande sociali per i vari soggetti presenti sul territorio. Per quanto riguarda la presenza degli immigrati, si può affermare che le restrizioni dello stato sociale si manifestano in maniera particolare soprattutto per quanto attiene alle problematiche della previdenza e della sanità, ma anche alla carenza delle politiche abitative.

I. PREVIDENZA

E' urgente partire dalla consistenza della contribuzione che, ai sensi dell'articolo 13 della 943/86, è affluita al Fondo per il Rimpatrio, gestito dall'INPS. A tal proposito, risultano accreditati 130 miliardi al 31/12/92 e si prevedono altri 35 miliardi di contribuzione per il 1993. Fermo restando la proposta più volte espressa di abolizione del prelievo contributivo obbligatorio del 0,50 % a carico del lavoratore immigrato, rimane il fatto che la consistenza della cifra accantonata pone l'urgenza di determinare un utilizzo a favore degli immigrati (prima accoglienza, formazione ecc...).

Rispetto alle questioni previdenziali e pensionistiche, vi è la necessità di una informazione e conoscenza della contribuzione previdenziale e della gestione della posizione assicurativa. Inoltre, per quanto riguarda le prestazioni, occorre valutare l'opportunità di promuovere apposite campagne con le categorie.

Alla luce delle garanzie per i diritti sociali poste dalla legislazione internazionale, diventa più che mai necessario un intervento capillare per il superamento delle limitazioni nell'erogazione e nella trasferibilità dell'integrazione al trattamento minimo sulle pensioni in regime autonomo ed in regime internazionale. In questo senso l'innalzamento del requisito della contribuzione per la fruibilità della pensione pone un grande problema di perdita dei contributi versati per un periodo di tempo inferiore al requisito previsto. Occorre cominciare a ragionare sulle vie alternative a questa perdita se si vuole tener conto dei progetti migratori temporanei di breve durata, soprattutto in mancanza di accordi di sicurezza sociale.

II. SANITA'

Il riconoscimento del diritto alla salute posto nei termini dell'art. 32 della Costituzione italiana assume un carattere universale proprio perché viene esteso a qualunque individuo a prescindere della sua cittadinanza. In questa ottica, la esclusione di molti cittadini stranieri dal beneficio dell'esenzione dal pagamento del "ticket" sanitario per i soggetti indigenti o a basso reddito e delle loro famiglie, nei fatti contraddice la parità di trattamento sancita dalla legge. In questo senso va chiesto:

- * la garanzia del diritto all'assistenza sanitaria per tutti lavoratori occupati o disoccupati e per le loro famiglie;

- * che l'autocertificazione del reddito di cui all'art.2 del D.M 22/1/93 sia applicabile ai cittadini immigrati;
- * che gli Enti locali evitino pratiche discriminatorie tra cittadini italiani e cittadini immigrati nella definizione degli indigenti, attuando il principio di parità. Si richiedono anche misure aggiuntive riguardanti la promozione di azioni positive pena la esclusione di fatto di molti stranieri (uomini, donne e bambini) dall'assistenza sanitaria;

Per le questioni di cui sopra diventa prioritario l'impegno affinché la proposta di legge di iniziativa popolare promossa dalla CGIL sul " Riordino del servizio sanitario nazionale su base regionale" venga quanto prima approvata, in quanto tra l'altro garantisce a tutti i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale tutte le prestazioni necessarie.

III. POLITICHE ABITATIVE

Per quanto riguarda questa tematica, data l'urgenza e la gravità della questione, si devono trovare idonee soluzioni con le caratteristiche della certezza, della sicurezza sociale e della durata nel tempo.

E' urgente che il sindacato proponga a livello regionale e territoriale modelli abitativi che rispondano meglio alle esigenze di una integrazione tenendo conto delle differenze culturali. Si tratta di distinguere due fasi del soggiorno degli immigrati: l'arrivo (prima accoglienza) e il soggiorno (seconda accoglienza). Comunque per quanto attiene all'accoglienza dei nuovi arrivati bisogna sollecitare gli Enti locali alla costruzione di centri di prima accoglienza, mentre per gli stranieri residenti si tratta di fare un discorso complessivo sulla casa, che comprenda anche gli immigrati. Sarebbe importante perciò l'apertura nel futuro, a livello nazionale e territoriale, di una vertenza casa per tutti i soggetti deboli.

**PROPOSTE DELLA CGIL IN MERITO ALLA PROGRAMMAZIONE
DEI FLUSSI DI INGRESSO IN ITALIA PER L'ANNO 1994**

La CGIL considera ineludibile procedere quest'anno ad una reale programmazione dei flussi di ingresso di cittadini non comunitari per motivi di lavoro. Si deve cioè invertire una tendenza che ha contraddistinto, in contrasto con la legge 39/90, la politica del Governo italiano in materia di immigrazione: chiusura di fatto delle frontiere e ridimensionamento delle presenze, sono state le scelte di fondo, che hanno finito col favorire ingressi clandestini nonché presenze irregolari.

La CGIL ribadisce la propria posizione a favore di una politica di "inclusione" degli immigrati non comunitari in una visione "aperta" della Comunità Europea e in una strategia di solidarietà Nord-Sud e Est-Ovest del mondo.

A tal proposito, la CGIL propone i seguenti argomenti:

- 1) Programmare l'ingresso di lavoratori non comunitari sulla base dell'andamento del mercato del lavoro (ufficiale e sommerso) degli anni precedenti, delle prospettive di sviluppo o dell'evoluzione di esigenze occupazionali per settori e lavori specifici.
- 2) Incardinare, su queste basi, i flussi in bande di oscillazione annuali di cui va attentamente fatta una verifica nell'anno successivo.
- 3) Definire l'ingresso di lavoratori non comunitari, non solo sulla base della chiamata dall'estero (art.8 L.943/86), ma prevedere anche l'ingresso per ricerca di lavoro.

Ovviamente non possono essere oggetto di programmazione gli ingressi per riconiungimento familiare, asilo politico.

4) Mettere, così come previsto dalla L.39/90, i lavoratori stagionali tra i soggetti aventi diritto all'ingresso in Italia. Inoltre, stabilire criteri e modalità per la stipula di intese bilaterali tra l'Italia e i paesi di emigrazione come già previsto dall'art. 5 della L.943/86.

5) Garantire da parte del Ministero del Lavoro dei strumenti adeguati di accesso al lavoro e di parità di diritti nel lavoro anche attraverso l'attuazione di misure ispettive. Così come, da parte del Ministero degli Affari Sociali, garantire risorse e strutture per l'accoglienza.

✓

Infine, rimane aperta la questione, per noi strategica, della regolarizzazione di quanti hanno già trovato lavoro in Italia. Di fronte alla gravità del fenomeno - dalle ridotte dimensioni quantitative - il Governo è tenuto, secondo la CGIL, a soluzioni concrete, tanto più di fronte alla responsabilità assuntasi di far decadere provvedimenti adeguati che stavano per essere approvati in Parlamento, e di aver avanzato come possibile e risolutiva una soluzione amministrativa.

Al di là degli strumenti (legislativi o amministrativi) da adottare, la CGIL ritiene come non più rinviabile la regolarizzazione come diritto al riconoscimento sociale per chi già lavora e produce per il paese e come strumento per disinnescare conflitti e contraddizioni sociali.

Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia

via firenze 38 - 00184 roma - tel. (06) 4825120 - 483768 fax (06) 4828728

MESSAGGIO ECUMENICO SULL'IMMIGRAZIONE

PRESENTAZIONE

Alcuni gruppi di ispirazione cristiana nel corso del 1993 si sono periodicamente incontrati per riflettere in clima ecumenico sul problema dell'immigrazione, come si presenta oggi in Italia. Frutto di questa riflessione comune è il presente messaggio rivolto direttamente ai fratelli nella fede, per aiutarli non tanto a riaffermare i principi, già più volte riproposti dalle nostre Chiese e diventati ormai patrimonio comune, quanto ad assumere con chiara fermezza, una posizione critica e propositiva sulla condizione oggi in Italia degli immigrati.

Preoccupa più di ogni altra cosa la condizione di coloro che sono irregolari nei confronti dell'occupazione e del permesso di soggiorno. Siamo per il rispetto della legalità da parte di tutti anche in campo migratorio, ma chiediamo che anzitutto lo Stato a muoversi sulla via della legalità, dando efficiente applicazione a quelle leggi che egli stesso si è dato in tempi recenti.

Siamo infatti convinti che molti immigrati sono condannati alla condizione di irregolarità proprio dal fatto che la normativa in vigore è stata disattesa o non ha avuto applicazione tempestiva e integrale. E' doveroso e urgente a rimedio di questa situazione operare tutti quegli interventi che sono nello spirito e nella lettera della legge, tanto più che il dilazionare non serve a risolvere ma solo ad aggravare il problema.

Rimettiamo alla competenza degli esperti e alla responsabilità dei politici la scelta delle soluzioni concrete, ma non possiamo dispensarci dal presentare alcune proposte operative, che ci sembrano derivare non da posizioni opinabili, ma da principi irrinunciabili per la nostra coscienza di cittadini e di credenti.

Hanno partecipato alla redazione del presente messaggio: Associazione Comboniana Servizio Emigrati, Caritas Italiana, Centro Studi Emigrazione di Roma, Comunità di S. Egidio, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia - Servizio Rifugiati e Migranti, Fondazione Migrantes della CEI, Jesuit Refugee Service, Opera Sociale Avventista, Ufficio Centrale Studenti Esteri in Italia, Young Women's Christian Association.

MESSAGGIO ECUMENICO

E' constatazione comune che in Italia, come in altre parti d'Europa, in questi ultimi tempi è riservata agli immigrati una vita sempre più difficile, e non per sole ragioni economiche. Si vanno raffreddando la comprensione e la solidarietà degli anni recenti, cresce intorno a loro un diffuso senso di diffidenza e di sospetto, di intolleranza e di rifiuto anche in forme violente e xenofobe, che fanno ampiamente notizia. Strati sempre più larghi della pubblica opinione tendono ad attribuire la responsabilità di molti dei disagi che si vanno dilatando nella nostra società a queste nuove presenze. Pesa sulle pubbliche istituzioni una specifica responsabilità per ritardi e inadempienze, per non aver saputo gestire questo fenomeno delle migrazioni.

Le Chiese non possono rimanere indifferenti, nè possono limitare il proprio contributo a un'attività di supplenza di quanto dovrebbe essere correttamente assicurato dall'intervento pubblico, rischiando così di rendere meno visibile l'urgenza di un esplicito e formale riconoscimento dei diritti dell'immigrato. Esse devono levare la propria voce in difesa di tali diritti per coerenza col messaggio della Parola di Dio.

Per le Chiese infatti la motivazione più autorevole per chiedere il rispetto e l'accoglienza degli immigrati e dei rifugiati nella loro dignità di persone è costituita da precise affermazioni contenute nella Bibbia a partire dall'Antico Testamento. "Non sfruttate nè opprimete lo straniero, perché voi stessi siete stati stranieri in Egitto" (*Esodo 22, 20*). La memoria della propria liberazione e, quindi, il godimento della propria libertà sfociano in un appello in favore della parità di diritti dello straniero immigrato: "Non deviate il corso della giustizia a danno di uno straniero o di un orfano... non dimenticate che anche voi siete stati schiavi in Egitto e il Signore, vostro Dio, vi ha liberati di là" (*Deuteronomio 24, 17s*). Dalla coscienza del fatto che Dio "ama gli stranieri che vivono con voi e procura loro cibo e vestiti" (*Deuteronomio 10, 18*) discende l'invito ad amare lo straniero: "Quando uno straniero si stabilisce nella vostra terra, non opprimetelo; al contrario, trattandolo come se fosse uno dei vostri connazionali, dovete amarlo come voi stessi. Ricordatevi che anche voi siete stati stranieri in Egitto. Io sono il Signore vostro Dio" (*Levitico 19, 33s*). Anche il Nuovo Testamento invita con insistenza all'ospitalità, all'accoglienza, al rispetto per la pari dignità di tutti gli esseri umani e le parole di Gesù "Ero forestiero e mi avete ospitato" (*Matteo 25, 35*) costituiscono il giudizio definitivo sui singoli e sulla storia.

Di fronte ad affermazioni come queste noi cristiani, singoli e comunità, siamo chiamati a riconoscere il nostro peccato. Sebbene i messaggi in favore dello straniero costituiscano una linea non marginale dell'etica biblica, essi hanno avuto scarsa applicazione nella catechesi e nella prassi. Si può addirittura ravvisare nella emozione di questi testi biblici una delle ragioni per cui l'Europa "cristiana" è stata ed è così cedevole ai nazionalismi ed alla xenofobia. La presenza di immigrati in mezzo a noi ci ricorda che, dal punto di vista biblico, libertà e benessere (esodo, terra promessa) sono doni e come tali possono essere mantenuti solo se condivisi con chi ne è privo.

La luce di questo messaggio si fa strada in una situazione complessa e di non facile lettura, e induce il cristiano a riconoscere che gli immigrati costituiscono una delle

fascie più deboli, e per di più emarginata e discriminata, della nostra società. Si impone un problema di carità cristiana, ma ancor prima di equità e di giustizia, laddove vengono disattesi diritti fondamentali della persona umana, presupposti irrinunciabili del vivere civile.

Le Chiese sono consapevoli del difficile momento socio-economico che sta attraversando il nostro Paese e in particolare della grave crisi occupazionale, come pure del faticoso cammino dell'Unione Europea verso una maggiore integrazione, che potrà comportare anche un approccio comune ai problemi migratori.

Tuttavia, di fronte alla tragica portata del fenomeno del sottosviluppo e alle tante responsabilità accumulate in proposito dal mondo industrializzato, esse ammoniscono a non fondare la politica dell'immigrazione su una mera difesa del livello di benessere acquisito nella nostra società, che non tenga in alcun conto le necessità di chi è drammaticamente costretto a lasciare il proprio paese. E se, sul lungo periodo, va incrementata la cooperazione ai programmi di sviluppo dei paesi più bisognosi e alleggerito l'insostenibile peso del debito estero, nell'immediato va prestata la dovuta attenzione ai problemi dei migranti che sono tra noi e alla richiesta di inserimento di coloro che premono alle frontiere dei paesi ad alto sviluppo industriale.

Non è giustificabile poi la politica rigidamente restrittiva verso la quale vanno orientandosi i Paesi dell'Unione Europea nei confronti dei rifugiati che fuggono condizioni tali da mettere a repentaglio la loro stessa sopravvivenza.

E' necessario che l'Europa, mentre è impegnata a definire la sua identità e a consolidare la sua coesione interna, si apra ad una politica dell'immigrazione coraggiosa e di largo respiro. Sotto questo aspetto, perciò, la ferma determinazione, in più sedi manifestata, di "ripulire" Italia ed Europa dalle sacche di immigrazione irregolare, suona come preoccupazione troppo unilaterale ed offensiva nei confronti di tanti che hanno affrontato i disagi della condizione di clandestinità non per disprezzo della legalità, ma per difesa del diritto all'esistenza.

Se per un verso è necessario che l'immigrato sia consapevole dei suoi doveri e delle norme che regolano la convivenza civile nel paese ospitante, per l'altro va profuso il massimo impegno e rigore perché siano combattute tutte le forme di illegalità di cui l'immigrato stesso è vittima, quali il traffico clandestino di manodopera, lo sfruttamento del lavoro nero, la discriminazione razziale.

La situazione italiana

Nel 1990, con la legge n.39 (nota come Legge Martelli) sono state poste le basi per una corretta gestione del problema dell'immigrazione, evidenziando come per poter definire il quadro dei diritti e dei doveri dell'immigrato, sia indispensabile che la sua presenza sia conosciuta e riconosciuta dallo Stato.

A questo scopo la legge, oltre a stabilire un provvedimento di sanatoria delle situazioni di irregolarità venutesi a creare entro il 1989, istituiva un canale permanente

di accesso regolare al lavoro, disponendo che, mediante decreto governativo, venisse definita "entro il 30 ottobre di ogni anno la programmazione dei flussi di ingresso in Italia di lavoratori extracomunitari e del loro inserimento socio-culturale" (Art. 2, comma 3). Si dispone quindi di uno strumento legislativo potenzialmente in grado di individuare, anno per anno, un punto di incontro equilibrato tra la domanda di inserimento lavorativo e l'effettiva ricettività del nostro mercato di lavoro.

La predetta legge, tra gli elementi da valutare nella determinazione dei flussi, annovera le "richieste di permessi di soggiorno per motivi di lavoro avanzate da cittadini stranieri extracomunitari già presenti sul territorio nazionale con permesso di soggiorno per motivi diversi, quali turismo, studio" (art. 2, comma 4,c). Si riconosce, cioè, come l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, quand'anche avvenga al di fuori di una rigida programmazione, debba essere considerato positivamente, in quanto esso facilita, piuttosto che intralciare, il confronto tra immigrazione e mercato di lavoro. Rientra, quindi, nello spirito della legge il tener conto di quanti, avendo trovata possibilità di inserimento lavorativo, aspirano a regolarizzare la propria posizione, ed il subordinare l'autorizzazione di nuovi flussi in ingresso al soddisfacimento di tali richieste.

Fino ad oggi, invece, i decreti sui flussi hanno limitato, in sostanza, al meccanismo della chiamata nominativa le possibilità di accesso al lavoro per i cittadini stranieri extracomunitari.

La chiamata nominativa riguarda a rigore lavoratori residenti all'estero e non consente quindi, generalmente, l'incontro diretto tra lavoratore e datore di lavoro. Risulta perciò del tutto inappropriata per tutte le attività lavorative a bassa qualificazione (collaborazione domestica, assistenza domiciliare ad invalidi, etc.) fondate su un rapporto di fiducia che può instaurarsi solo attraverso un tale incontro.

Molte di queste attività rappresentano le principali possibilità di impiego per i lavoratori immigrati, essendo accertata per esse l'indisponibilità di manodopera italiana. L'esistenza di queste possibilità ha fatto sì che un gran numero di immigrati, entrati regolarmente in Italia, ad esempio per motivi di turismo, trovassero inserimento nel mondo del lavoro sommerso, trattenendosi nel nostro Paese.

Con l'eccezione di coloro che alle dipendenze di datori di lavoro scrupolosi, hanno potuto trovare regolarizzazione, seppure in modo improprio intraprendendo il complesso iter burocratico della chiamata nominativa (che richiede un temporaneo ritorno del lavoratore nel paese di origine), questi lavoratori sono stati condannati all'irregolarità dalle limitazioni imposte dal decreto sui flussi e, pur contribuendo allo sviluppo economico del paese, restano totalmente esposti allo sfruttamento e privi delle più elementari forme di protezione.

Il fenomeno assume connotazioni ancora più preoccupanti laddove l'assorbimento di manodopera è affidato ad attività di lavoro stagionale, dal momento che lo stato di irregolarità induce i lavoratori a non fare ritorno in patria a stagione conclusa e per lunghi periodi congela forza-lavoro in condizioni di scarsa produttività e di esposizione alla contaminazione criminale.

E' evidente come l'incancrenirsi di situazioni di irregolarità renda in pratica irrealizzabile la tutela di diritti fondamentali della persona in fatto di condizioni di lavoro, salute e integrità del nucleo familiare; tutela che non può essere subordinata alla regolarità della posizione a riguardo del soggiorno.

Non va poi sottovalutato il fatto che il mancato rispetto dei minimi salariali e delle disposizioni in materia fiscale e contributiva, oltre a costituire un danno economico palese per il lavoratore e per lo Stato, finisce per rappresentare un fattore di concorrenza sleale ai danni dei lavoratori regolari, italiani o stranieri che siano.

Se si tengono nel debito conto le considerazioni precedenti, e in particolare il fatto che moltissimi immigrati sono condannati all'irregolarità da un'applicazione lacunosa del dettato legislativo, si comprende come provvedimenti legislativi o amministrativi, che favoriscano, pur senza ricorso a sanatorie generalizzate, l'emersione dalle condizioni di irregolarità, oltre a costituire una giusta risposta ad esigenze fondamentali del lavoratore immigrato, si muoverebbero sulla linea di un più efficace governo del fenomeno. La concessione del permesso di soggiorno consegna infatti all'immigrato un patrimonio di diritti la cui conservazione è strettamente associata al perdurare dell'inserimento nel mondo del lavoro e all'osservanza di un preciso quadro di doveri.

Proposte concrete

Alla luce di queste riflessioni le Chiese ritengono che l'aggiornamento del quadro normativo debba adottare le misure che seguono.

A tutti i cittadini stranieri, prescindendo dal loro stato giuridico, siano riconosciuti i diritti fondamentali non legati alla cittadinanza, ma alla dignità della persona e alla particolare condizione (ad es.: di salute, di maternità, di minori in età scolastica o in stato di abbandono, di tutela legale anche in caso di reclusione) di determinate categorie.

Affinché non sia in alcun modo ostacolato l'accesso alla procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, vengano istituiti ai posti di frontiera centri di orientamento in grado di fornire assistenza agli stranieri interessati.

Si pongano in atto meccanismi che, favorendo in modo efficace l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, consentano una concreta programmazione dei flussi d'ingresso di lavoratori immigrati.

Contestualmente, nello spirito della Convenzione ONU "sulla tutela dei lavoratori migranti e delle loro famiglie", si consenta di regolarizzare la posizione relativa al soggiorno e al lavoro agli immigrati che già esercitano un'attività lavorativa in condizioni irregolari e si provveda con sollecitudine a regolamentare il lavoro stagionale, dando in via transitoria precedenza nell'assegnazione dei permessi di soggiorno a chi è già presente sul territorio nazionale e chiede di procedere alla regolarizzazione.

Si dia il riconoscimento formale ai ricongiungimenti familiari, per i quali sussistono i presupposti di legge, già avvenuti al di fuori delle procedure ordinarie per mancanza di informazione o per l'eccessiva lunghezza di tali procedure.

Si rivedano le procedure di accesso all'alloggio per gli immigrati e si incoraggino, anche con sostegno finanziario, le cooperative edilizie ed altre iniziative in materia promosse dagli organismi di volontariato.

Vengano favoriti, nell'ambito dei progetti di cooperazione allo sviluppo, i programmi mirati di rientro volontario di quegli immigrati, anche irregolarmente presenti, che abbiano acquisito le capacità tecniche necessarie per partecipare nel proprio paese ad attività produttive.

Si incrementino le forme di sostegno economico ai cittadini stranieri impegnati in Italia in attività di studio e di formazione professionale, così che non siano costretti a dedicare gran parte del tempo e delle energie ad attività che assicurino loro i mezzi di sostentamento.

Le Chiese che sono in Italia si appellano ai cristiani delle loro comunità perché, fatto proprio il contenuto del presente messaggio, vigilino sull'adozione di queste misure da parte delle autorità politiche competenti, e perché contribuiscano, ciascuno per la propria parte, alla loro efficace attuazione. Al medesimo tempo, i cristiani sono chiamati a promuovere una cultura di rispetto e di valorizzazione delle diversità, che consenta di vedere gli immigrati come portatori di valori e di potenzialità. Un'attenzione tutta particolare deve essere da essi prestata, infine, alle affiliazioni religiose degli immigrati, favorendone i contatti con le rispettive comunità di fede e di culto che si trovano sul territorio, e aprendo spazi al dialogo interreligioso.

Il presente messaggio è stato definitivamente redatto e approvato il 25 gennaio 1994, giorno conclusivo della settimana di preghiera per l'unità dei Cristiani.

Associazione Comboniana Servizio Emigrati (ACSE)

Caritas Italiana

Centro Studi Emigrazione di Roma (CSER)

Comunità di S. Egidio

Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia-Servizio Rifugiati e Migranti (FCEI-SRM)

Fondazione Migrantes della CEI

Jesuit Refugee Service (JRS)

Opera Sociale Avventista (OSA)

Ufficio Centrale Studenti Esteri in Italia (UCSEI)

Young Women's Christian Association (YWCA)



POUR L'INTEGRATION DES TRAVAILLEURS MIGRANTS
CONTRE LE RACISME ET LA XENOPHOBIE
PROGRAMME D'ACTION DE LA CES

1. La CES a depuis toujours adressé la problématique migratoire et s'est battue pour la pleine intégration des immigrés dans la société européenne. Au delà de plusieurs prises de position et d'initiatives pratiques qui ont permis de discuter avec les syndicats des pays d'origine les problèmes qui touchent les travailleurs migrants, la CES publie régulièrement un dossier de presse sur le racisme et la xénophobie. Cette année-ci et suite à une décision du Comité Exécutif, nous avons lancé un appel pour le 1er Mai 1992 " Unis et solidaires contre l'exclusion sociale et le racisme ". Sur proposition de la CES, la réunion du Comité Permanent de l'Emploi, qui s'est tenue au mois de mai, a eu comme thème "Immigration et Emploi".

Ce programme d'action relève de la décision prise par le 7ème Congrès Statutaire de la CES et du besoin de développer un programme d'action coordonné pour lutter contre le racisme, l'anti-semitisme, la xénophobie et les discriminations croissantes. Il constitue un pas en avance vers l'élaboration de règles favorisant l'intégration des immigrés et des minorités ethniques dans nos sociétés.

2. Aujourd'hui comme dans le passé, les syndicats demeurent un lieu par excellence d'aide à l'intégration des travailleurs migrants, ayant contribué par leur action à l'amélioration des conditions de vie et de travail des immigrés. Bien qu'il y ait beaucoup d'exemples d'intégration réussie, les événements récents un peu partout en Europe, mais surtout en Allemagne, nous montrent que l'augmentation du chômage, de la précarité et des exclusions ont une incidence directe sur l'augmentation de l'intolérance, du racisme, de l'anti-semitisme, de la xénophobie et des discriminations.

3. L'achèvement du Marché Intérieur entraîne un effort continu d'ouverture et de libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Néanmoins, à partir du 1er janvier 1993, Il y aura environ 8 millions de personnes qui se trouveront dans l'espace de la Communauté Européenne, dont 3,5 millions faisant partie de la population active, qui seront exclus de leurs droits et qui continueront d'être discriminés.

Ces exclus sont les ressortissants non-communautaires qui résident légalement en Europe et qui aujourd'hui comme dans le passé contribuent par leur travail au développement européen.

Ce sont les bouc-émissaires des partis et des mouvements d'extrême droite européenne qui les accusent d'occuper les postes de travail des nationaux, contribuant avec leurs arguments pour la montée préoccupante du racisme et de la xénophobie en Europe.

Chaque jour nous sommes confrontés à des attaques lancées contre les travailleurs migrants, contre les demandeurs d'asile, contre ceux qui ont toujours cru que l'Europe, caractérisée par des valeurs de démocratie, de solidarité, de justice et de respect des droits de l'homme, saurait les accueillir et les respecter.

4. Bien que le recrutement de main d'oeuvre à l'étranger fut arrêté à la mi des années 1970, la pression migratoire sur l'Europe Occidentale s'est maintenue à travers le droit au regroupement familial, par l'augmentation des demandes d'asile et par l'augmentation de l'immigration de travailleurs clandestins.

Cette pression qui s'exerce surtout à partir du Bassin Méditerranéen, de l'Europe Centrale et de l'Est n'a pas tendance à diminuer, si nous considérons que ses causes d'origine - pauvreté, chômage croissant, conflits politiques, religieux et ethniques, transformation des systèmes économiques de pays d'origine - continueront à se faire sentir.

D'autre part, les transformations structurelles des systèmes économiques occidentaux, des sociétés qui deviennent de plus en plus des sociétés de prestations de services et de loisirs, une économie parallèle qui se développe, impliqueront un besoin croissant de travailleurs étrangers, qualifiés et non-qualifiés.

5. La situation des travailleurs migrants non-communautaires et de leurs familles se caractérise par des inégalités et des discriminations fréquemment plus importantes que celles subies par des travailleurs communautaires.

Sur le marché du travail, les travailleurs migrants occupent souvent les postes subalternes, non-qualifiés, mal-rénumérés, instables, - ceux que les nationaux ne veulent plus occuper, même dans une période d'augmentation du chômage -, dans des secteurs industriels en déclin, plus vite frappés par les licenciements et avec peu de perspectives de trouver un poste de travail dans un autre secteur, en raison de leur manque de qualifications et de la difficulté d'accès à des cours de recyclage ou de formation professionnelle. Même ceux qui parviennent à acquérir des qualifications supérieures n'ont pas une égalité d'accès aux postes de travail disponibles, puisque souvent déjà discriminés à l'embauche.

La situation défavorisée sur le marché du travail, endroit par excellence d'intégration, a ses reflets sur leur vie et celle de leur famille. Des logements de qualité médiocre dans des quartiers souvent dégradés contribuent à augmenter cette exclusion.

Une attention particulière doit être donnée à la situation des femmes immigrées. Souvent leur statut est dépendant de celui de leur mari, fait qu'implique des situations de discrimination. Aussi sur le marché de travail les femmes trouvent-elles des emplois dans le service domestique ou alors dans des secteurs à bas revenus où l'absence de sécurité du poste de travail, le travail clandestin et l'absence de droits sociaux sont plutôt la règle que l'exception.

Les enfants, bien qu'allant à l'école au moins pendant l'enseignement primaire, ont dans la grande majorité des cas un accès réduit à la poursuite de leurs études ou à des cours de formation professionnelle, fait qu'implique leur entrée prématurée sur le marché du travail, avec un niveau de qualifications extrêmement réduit.

La mauvaise maîtrise de la langue du pays d'accueil, de pair avec un enseignement trop souvent fermé sur la seule culture du pays peuvent entraîner l'agrandissement du fossé entre ces enfants et les autochtones.

L'intégration réussie doit aboutir à l'obtention des droits politiques complets notamment le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales. L'octroi de ce droit, tel qu'il est prévu pour les ressortissants communautaires à travers de l'institution d'une citoyenneté de l'Union dans le Traité de Maastricht, contribuerait pour développer un sens d'appartenance et de participation au processus de prise de décision vis-à-vis des questions si importants comme celles liées au développement de la communauté de la résidence.

6. A côté des travailleurs migrants qui se trouvent légalement établis, nous assistons à une forte augmentation des travailleurs clandestins.

Les causes pour ces migrations irrégulières sont multiples: pour les pays septentrionaux de la CEE, elles sont le résultat des mesures restrictives d'entrée et pour les pays méridionaux, elles sont le résultat d'une extension rapide d'une nouvelle économie clandestine suite à sa croissance rapide, de pair avec une législation qui a été mise en place très récemment.

On retrouve des situations de travail au noir partout en Europe, notamment dans de l'utilisation abusive de la sous-traitance, de la précarité et de la croissante déréglementation sociale.

Ces travailleurs sont prêts à recevoir des salaires inférieurs, sans avoir aucune garantie d'emploi et de sécurité sociale, victimes d'employeurs peu scrupuleux et d'agences ou d'entreprises qui se dédient à l'exploitation et au trafic illégal de la main d'oeuvre.

7. Le fait qu'il n'y ait pas de compétence communautaire en matière de politique d'immigration et de droit d'asile affaiblie toute mesure de lutte contre les discriminations, le racisme et la xénophobie.

Le Traité de Maastricht, bien que prévoyant la possibilité dans l'avenir d'une compétence communautaire dans les questions d'immigration et d'asile, ne va pas au delà de l'intention de poursuivre les travaux au niveau intergouvernemental.

La seule question traitée dans le cadre communautaire sera la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa pour entrer dans un Etat communautaire.

Au niveau intergouvernemental, quelques points d'intérêt commun ont été identifiés: l'harmonisation de la politique d'admission, une action commune de lutte contre l'immigration illégale, la situation des droits des ressortissants des pays tiers, la politique de migration de la main d'oeuvre et la politique de migration au sens large. En fait, l'accent a surtout été mis sur les aspects répressifs. Nous trouvons en plus regrettable que les questions relatives à l'immigration et celles traitant du terrorisme, trafic de drogue et autres formes de criminalités internationales se retrouvent dans le même chapitre du Traité.

Toujours au niveau intergouvernemental, nous avons la Convention de Schengen qui inclut 8 pays dans l'élimination de contrôles pour les frontières intérieures ainsi que la Convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de la Communauté et la convention sur le franchissement des frontières extérieures. Aucune de ses conventions n'a été ratifiée par la totalité des Etats signataires.

Par ailleurs, toutes les discussions au niveau intergouvernemental sont menées dans le plus grand secret. Cela traduit l'absence d'un contrôle démocratique des décisions, notamment de la part du Parlement Européen. Les partenaires sociaux non plus ne sont pas consultés sur des questions qui les concernent directement.

8. Le Comité Economique et Social a aussi émis plusieurs avis concernant la situation des travailleurs migrants non-communautaires et de leurs familles, avis qui reprennent beaucoup des positions prises par la CES sur cette question.
9. Il y a au niveau de la politique externe de la Communauté Européenne des instruments tels que la Convention de Lomé et les accords d'associations avec des pays tiers - notamment du Bassin Méditerranéen et de l'Europe Centrale et de l'Est - qui n'ont pas inclus des clauses sociales mettant l'accent surtout sur des aspects économiques et commerciaux et par conséquent ne prennent pas en considération les aspirations des populations de ces pays.

10. Il nous faut aussi prendre en considération les conventions et les recommandations de l'OIT, notamment les conventions 97, 111 et 143, établissant les droits sociaux économiques et juridiques de tous les citoyens ainsi que la Convention des Nations Unies, adoptée en décembre 1990 sur la Protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui n'ont pas été ratifiées à ce jour par tous les pays de la Communauté Européenne ou de l'AELE.
11. Les organisations membres de la CES développent aussi depuis de nombreuses années un travail pour l'intégration des travailleurs migrants sur le marché de l'emploi et dans la société en général, le syndicat restant par excellence un des lieux pour une intégration réussie.
12. Tenant compte de cet aperçu général de la situation des travailleurs migrants extra-communautaires dans une Europe de plus en plus caractérisée par un clivage sociale croissant, où le chômage, les exclusions et la pauvreté ne cessent d'augmenter, le programme d'action de la CES pour l'intégration de ces travailleurs, pour la lutte contre le racisme et la xénophobie doit comporter plusieurs axes.

Il existe en effet une grande multiplicité des statuts des travailleurs étrangers des pays tiers, tant à l'intérieur des différents Etats membres (multiplicité des conventions bilatérales) ainsi qu'entre les Etats membres eux-mêmes.

Bien que nous nous concentrons surtout sur les immigrés non-communautaires, victimes d'une inégalité d'accès aux droits, nous ne devons pas dans notre action syndicale oublier les travailleurs migrants ressortissants d'un autre Etat de la Communauté Européenne et qui demeurent souvent confrontés à des inégalités de fait.

Etant donné la complexité et la gravité du problème, l'engagement du mouvement syndical européen est indispensable si nous voulons réussir l'intégration dans nos sociétés de tous ceux qui résident légalement dans l'espace européen et lutter contre la montée du racisme et la xénophobie. Nous ne pouvons accepter qu'il y ait deux catégories de citoyens avec la réalisation du marché intérieur.

Néanmoins, l'action du mouvement syndical européen ne doit pas se restreindre aux propositions énoncées ci-après, lesquelles représentent un point de départ pour une action qui doit régulièrement être évaluée et mis à jour à la lumière des événements et progrès vérifiés soit au niveau national soit au niveau européen.

PROPOSITION D' ACTIONS**A) Au niveau européen:**

1. Les propositions adoptées par le 7ème Congrès de la CES restent toujours valables et il faut que le mouvement syndical européen continue à exercer pression auprès des gouvernements nationaux et des institutions communautaires dans le sens de:
 - 1.1 - élaborer et mettre en oeuvre une politique et une compétence communautaire en matière d'immigration des pays tiers et de droit d'asile avec l'information et la participation des partenaires sociaux dans l'établissement d'une telle politique. Aussi le Parlement Européen et les parlements nationaux doivent-ils participer activement au développement de cette politique.
 - 1.2 - harmoniser la législation nationale avec celle de la Communauté Européenne dans le sens d'éliminer toutes discriminations en raison de la race, de la couleur, de l'origine ethnique ou de la croyance religieuse, fait qu'implique la renégociation d'un certain nombre d'accord bilatéraux existants entre les pays européens et les pays d'origine. Cette renégociation ne peut pas entraîner un recul sur d'autres domaines,
 - 1.3 - accorder aux immigrants légaux des droits qui soient en accord avec ceux des ressortissants de la Communauté y compris l'obtention progressive des droits politiques, par exemple, le droit de vote et d'éligibilité pour les élections locales, tel que le Traité de Maastricht le donne aux ressortissants communautaires,
 - 1.4 - la simplification des procédures en vue de l'obtention de la nationalité du pays de résidence et la généralisation des possibilités de bénéficier d'une double nationalité.

- 1.5 - Exempter les travailleurs migrants, pour l'entrée dans un autre pays membre de la Communauté Européenne, des dispositions en matière de visa valable normalement pour les citoyens de leur pays d'origine, leur garantissant le droit de se déplacer librement à l'intérieur de tous les Etats membres de la Communauté Européenne.
- 1.6 - Cette libre circulation doit impliquer le droit, après un séjour légal déterminé dans un Etat-membre de rechercher un emploi dans un autre Etat membre, aussi pour une période déterminée;
- 1.7 - développer de vraies politiques d'intégration avec la consultation des partenaires sociaux qui doivent inclure:
 - 1.7.1 - l'harmonisation des politiques en matière de regroupement familial et de droit de séjour,
 - 1.7.2 - l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle tout en respectant l'origine culturelle, ethnique ou religieuse,
 - 1.7.3 - le développement d'une éducation qui ne soit pas fermée sur la seule culture du pays d'accueil dès l'enseignement primaire qui doit enseigner les bases pour une vie en commun ainsi que de la tolérance,
 - 1.7.4 - des programmes spéciaux pour l'apprentissage de la langue du pays d'accueil
 - 1.7.5 - le droit à un logement décent,
 - 1.7.6 - le droit à un emploi où les perspectives de progression soient réelles,
 - 1.7.7 - le droit à la sécurité sociale,

- 1.7.8 - des droits spécifiques pour le/la conjoint(e) rejoignant(e), afin que celui(elle)-ci ne soit pas dépendant(e) du statut légal de son/sa conjoint(e), entré(e) comme travailleur(se) dans le pays.
- 1.8 - développer une vraie politique de lutte contre le racisme et la xénophobie, laquelle doit passer par une participation active dans le processus démocratique pouvant inclure des campagnes d'informations ainsi que la création ou l'application d'une législation sur l'égalité de tous les citoyens et la protection des droits fondamentaux;
- 1.9 - lutter contre l'augmentation de la main d'oeuvre migrante clandestine, par exemple par le biais de campagnes de régularisation, et condamner avec des sanctions pénales les employeurs et agences qui s'occupent de l'embauche et du trafic de la main-d'oeuvre clandestine;
- 1.10 - développer une politique d'asile harmonisée, plus simple et plus efficace et qui contient les principes mentionnés dans la Convention de Genève de 1951 et en particulier:
- pas de renvoi aux frontières,
 - le droit d'audience individuelle,
 - la garantie d'un traitement selon la voie juridique,
 - le refus d'une liste des états qui sont considérés comme "sûrs".
- 1.11 - utiliser les instruments de l'OIT et la Charte Européenne du Conseil de l'Europe dans le développement de politiques au niveau national pour promouvoir l'intégration des travailleurs immigrés et de leurs familles. La Convention 87 et les articles 18 et 19 de la Charte Sociale Européenne pourraient être utilisés comme base d'action communautaire pour promouvoir la convergence des dispositions visant à encourager la protection et l'intégration des immigrés dans les sociétés des pays d'accueil.

Les Etats membres devraient aussi examiner d'urgence quelles mesures communes pourraient être prises pour lutter contre le trafic de main-d'oeuvre. Les gouvernements devraient surtout adopter une définition commune de ce qu'est le travail noir et se mettre d'accord sur des sanctions sévères, qui devraient inclure l'emprisonnement des trafiquants de main-d'oeuvre, dans la ligne de la Convention OIT n° 143 concernant l'immigration dans des conditions abusives.

- 1.12 - développer une vraie politique d'aide aux pays en développement laquelle doit inclure des clauses sociales spécifiques qui puissent répondre aux besoins des populations sur place.
- 1.13 - demander l'application et le respect des clauses de la Convention de Lomé concernant les travailleurs migrants et les étudiants venant des pays ACP.
- 1.14 - demander que la Commission prévoie un chapitre spécial dans son rapport sur l'application de la Charte Communautaire des Droits Sociaux Fondamentaux en matière d'emploi, rapportant les actions qui sont entreprises pour lutter contre la discrimination.

B. Au niveau syndical

- 2. Le mouvement syndical est un des lieux par excellence pour aider à l'intégration des travailleurs migrants dans la société.

Des mesures d'appui à l'intégration sont développées depuis des années au niveau national, par exemple, à travers de services spécifiques créés par les organisations syndicales pour réussir l'intégration sur le marché du travail et dans la société en général.

Néanmoins, et face à la montée du racisme et de la xénophobie l'engagement du mouvement syndical devient de plus en plus important dans son rôle de sensibilisation auprès de ses propres militants et de la société en général. Dans nos actions de lutte contre les discriminations, le racisme et la xénophobie, nous devons aussi engager les employeurs.

Au delà des propositions énoncées ci-avant et qui ont trait à un travail qui concerne la société toute entière, le mouvement syndical doit plus que jamais promouvoir et réaliser des actions concrètes d'appui aux ressortissants des pays tiers, des actions qui montrent bien notre souci vis-à-vis de cette augmentation de l'intolérance.

Ainsi l'action de la CES et de ses organisations membres doit se poursuivre, avec notamment le renforcement des actions suivantes:

- 2.1 - renforcement de la coopération avec les organisations des migrants soit au niveau national soit au niveau européen;
- 2.2 - renforcement des liens de coopération et d'échange d'informations avec les organisations syndicales des pays d'origine dans le cadre des organisations européennes et internationales;
- 2.3 - de pair avec des actions d'affiliation dans les organisations syndicales, assurer la participation active des travailleurs migrants dans les structures et organes de prise de décision syndicale;
- 2.4 - développement de campagnes transnationales de lutte contre le racisme et la xénophobie, coordonnées avec le Secrétariat de la CES, lesquelles doivent inclure des dispositifs d'ampleur médiatique prenant en considération le rôle extrêmement important joué par les mass-média dans le développement de nouvelles attitudes;

- 2.5 - promotion de campagnes d'information et de sensibilisation au niveau européen, national et de l'entreprise, pour la défense et l'intégration des travailleurs migrants;
- 2.6 - développement d'un meilleur échange d'information entre les organisations membres, les comités syndiaux et le Secrétariat de la CES sur les questions liées aux travailleurs migrants et les activités développées par chaque organisation et dans chaque pays, y compris sur les exemples de bonne pratique existants;
- 2.7 - développement d'une meilleure coopération avec le Parlement Européen et appui ponctuel de son travail dans les domaines du racisme et de la xénophobie;
- 2.8 - développement d'une meilleure coopération avec le Comité Economique et Social dans le domaine de la problématique de l'intégration des immigrés;
- 2.9 - demander à la Commission des Communautés Européennes une véritable consultation des partenaires sociaux dans toute activité liée aux travailleurs migrants, notamment au niveau du Comité Consultatif pour la libre circulation des travailleurs migrants;
- 2.10 - proposer, suite à une première discussion au sein du Comité Permanent de l'Emploi sur l'"Immigration et l'Emploi", à l'UNICE et au CEEP, d'approfondir au niveau du dialogue social européen la problématique des travailleurs migrants;
- 2.11 - Contribution active des membres du groupe de travail migration-racisme de la CES à l'étude que l'ISE est train de réaliser sur la situation dans le marché du travail européen des travailleurs non-communautaires et la promotion de leur insertion socio-professionnelle.

- 2.12 - sensibilisation accrue sur le racisme et la xénophobie lors d'actions de formation syndicale tant au niveau national qu'euro péen.
- 2.13 - réalisation en 1993 d'une conférence syndicale européenne de réflexion sur la montée du racisme et des discriminations, pour une Europe libre de racisme et de xénophobie. Cette conférence pourrait entrer dans le cadre de la commémoration du 21 mars et être l'occasion de lancer une campagne au niveau européen.
3. Le groupe de travail migration-racisme de la CES continuera ses travaux d'analyse et de débat, identifiant les sujets à discuter et les actions à court et moyen terme à proposer au Comité Exécutif de la CES. Le groupe proposera également des campagnes d'information et de mobilisation au Comité Exécutif.

APPROUVE PAR LE COMITE DE DIRECTION (Athènes, 9 novembre 1992)
SUIVANT MANDAT DU COMITE EXECUTIF des 8/9 octobre 1992.

MHA/el
9.12.92

textes\andre\migrants\action