

La Critica Sociologica

143.-144. AUTUNNO 2002
INVERNO 2002-2003

chiuso in redazione - 28 febbraio 2003

La Critica Sociologica

rivista trimestrale

DIRETTORE: FRANCO FERRAROTTI

ITALIA

Abbonamento annuo € 55 (IVA compresa)

una copia € 15

ESTERO

Abbonamento annuo per l'Europa € 100

per i paesi extraeuropei € 125

Versamenti in c/c n. 33446006 intestato a «La Critica Sociologica»

Direzione e amministrazione, S.I.A.R.E.S. - s.a.s.

Corso Vittorio Emanuele, 24 - 00186 Roma

Tel. e fax 06-6786760

Partita IVA 01513451003

www.windpress.com

Stampa Ind. Grafica Failli Fausto s.n.c. - Via Meucci, 25 - Guidonia Montecelio

Fotocomposizione San Paolo (di L. Puca) - Tel. 06-51.40.825 - Roma

Finito di stampare marzo 2003

Autorizzazione del Tribunale di Roma N. 11601 del 31-5-1967

Direttore Responsabile: Franco Ferrarotti

Spediz. In Abb. Postale - 45% - Art. 2 comma 20/b

Legge 662/96 - Filiale di Roma

La Critica Sociologica

143-144. AUTUNNO 2002
INVERNO 2002-2003
agosto-dicembre 2002

SOMMARIO

143-144 Autunno 2002 - Inverno 2002-2003

F.F. — La convivenza delle culture e l'interdipendenza delle nazioni ..	III
Enrico Pugliese — Immigrazione e politiche migratorie in Europa e in USA	1

SAGGI

Russel King — Verso una nuova tipologia delle migrazioni europee ...	9
Mark I. Miller — Tendenze di rilievo e tematiche di dibattito sulla immigrazione nell'America del Nord	34
Lydio Tomasi — L'integrazione degli immigrati negli Stati Uniti: ancora un modello da emulare?	50
Franco Ferrarotti — Qualche commento sull'effetto dei movimenti migratori sulla società europea	59
Catherine Witol de Wenden — L'Europa migratoria	63
Lydia Morris — Le politiche migratorie in Europa: un campo di battaglia per i diritti	81
Stefano Boffo — Il modello mediterraneo nel quadro delle nuove migrazioni internazionali	88
Enzo Mingione e Enrico Pugliese — Immigrati e welfare: Europa e USA	105
Francesco Carchedi — Le politiche sociali per gli immigrati e la fruizione dei servizi sociali in Italia	119
Danièle Joly — I parametri del nuovo regime di asilo in Europa	129

CRONACHE E COMMENTI

Maria I. Maciotti — Parliamo di un Islam o di Islam al plurale?	144
Franco Ferrarotti e Maria I. Maciotti — Carmelo Capizzi, in memoriam	153
Maria I. Maciotti — Tullio Tentori, in memoriam	156

SCHEDE E RECENSIONI	160
---------------------------	-----

SUMMARIES IN ENGLISH OF SOME ARTICLES	168
---	-----

In copertina - New York: Chinatown - Foto di Franz Gustincich.

La convivenza delle culture e l'interdipendenza delle nazioni

Quale che sia l'esito del conflitto fra Stati Uniti e Iraq, una prima, illustre vittima del conflitto è già accertata. E non è Saddam Hussein. È il legame fra Europa e Stati Uniti — un legame storico, cementato nella seconda guerra mondiale dal sangue di molti soldati americani morti per liberare l'Europa dal fascismo e dal nazismo e consolidato nella «guerra fredda», quando gli Stati Uniti, di fronte all'espansione sovietico-staliniana, hanno agito da efficace deterrente e da temibile scudo protettivo. È preoccupante dover constatare che questo legame appare oggi pericolosamente corroso.

Il ministro americano della difesa, Donald Rumsfeld, si rassicura a buon mercato e cerca di rassicurare gli americani con un «ragionamento» sportivo: delle diciannove nazioni europee, solo tre (Belgio, Francia, Germania) si sono defilate e hanno assunto posizioni contrarie a quelle americane; sedici a tre, conclude con un criptico sorriso il ministro, come se si trattasse del «processo del lunedì» di certe trasmissioni televisive italiane. Ma il peso di Francia e Germania nell'Unione europea, e non solo in quella, non è certo trascurabile né può essere valutato secondo un calcolo meramente numerico. Senza considerare le implicazioni, che sono serie anche se, ovviamente, allo stato dei fatti non del tutto prevedibili. Per esempio: il rifiuto di dare da subito assistenza militare alla Turchia, paese confinante con l'Iraq e a maggioranza mussulmana eppure membro della prima ora della NATO, e quindi inevitabile crisi, la cui gravità non è al momento determinabile, dell'Alleanza Atlantica.

La questione non mi sembra però esauribile nei dati della cronaca contingente e neppure nei suoi termini diplomatico-militari. Rimanda a ragioni più profonde. Forse è vero che gli Stati Uniti, con il baricentro del potere che si va spostando dal Nord Est al Sud Ovest, ossia dalla costa atlantica a quella del Pacifico, vanno perdendo interesse per l'Europa. Alcune differenze culturali e latamente antropologiche si vanno approfondendo. Di fronte al cauto temporeggiare europeo, è sempre più evidente che gli Stati Uniti, soprattutto sotto l'attuale presidenza texana, scalpitano. Nel loro pragmatismo spiccio, se non impaziente, mostrano meno che mai la capacità di vivere con il problema, non sono in grado di accettare, almeno pro tempore, l'ambiguità. Cercano la soluzione a tutti i costi, subito, definitiva, con lo stile secco e a volte brutale che si addice più ad autonominatisi sceriffi del mondo che all'unica superpotenza rimasta.

Nessuno, naturalmente, ha dimenticato la tragedia dell'11 settembre 2001, il crollo delle Torri gemelle a New York e le circa tremila vittime innocenti di quel fatto criminale. Ma la lotta al terrorismo non andrebbe mai confusa con una guerra di tipo tradizionale. È essenzialmente un'operazione di polizia. Esige conoscenza e dati certi sui gruppi da isolare e sconfiggere. Confonderla con una guerra tradizionale significa portare a colpire, sfruttando il vantaggio della sorpresa, ovunque e chiunque, secondo tecniche che già all'epoca del nichilismo russo antizarista e dell'anarchismo militante l'Europa dell'Ottocento aveva conosciuto. Non è necessario attendere e decifrare il testo e il subtesto dei proclami di Bin Laden. Forse basterebbe andare a rileggere il Catechismo dei nichilisti di Neciaiev e la sua teoria del gesto esemplare per comprendere quanto sembra sfuggire ai guru degli Stati maggiori e ai loro arrendevoli consulenti.

Ciò è massimamente necessario oggi, in una situazione in cui vivere significa convivere e in cui nessuna nazione può arrogarsi, da sola, il diritto di interpretare e determinare il destino del mondo.

F. F.

L'ECO DELLA STAMPA®

con l'esperienza maturata in oltre 90 anni di attività, legge e ritaglia articoli e notizie — su qualsiasi nome o argomento di Vostro interesse — pubblicati da circa 100 quotidiani (e 120 loro edizioni locali), 600 settimanali, 350 quindicinali, 2.200 mensili, 1.200 bimestrali e 1.000 altre testate periodiche.

Per informazioni: Tel. (02) 74.81.13.1 r.a. - Fax (02) 76.110.346

Immigrazione e politiche migratorie in Europa e in Usa

di
ENRICO PUGLIESE

I saggi contenuti in questo numero della rivista sono stati presentati al convegno internazionale dal titolo «Antiche divergenze e nuove convergenze: immigrazione e politiche migratorie in prospettiva comparata» tenutosi presso la Italian Academy for Advanced Studies in America della Columbia University, con il contributo della Rockefeller Foundation. Il convegno ha avuto luogo nel novembre del 1999 in un momento di intenso dibattito sull'immigrazione e di intensa produzione legislativa sia negli Stati Uniti che in Europa. In America negli anni '90, a partire dal referendum sulla «Proposition 187» della California, la questione all'ordine del giorno riguardava l'eventuale modifica della politica migratoria sia nei confronti dell'immigrazione illegale che nei confronti della stessa immigrazione legale. L'esito più significativo di questo dibattito e di questo ripensamento fu la legge di riforma del welfare del 1997 che introdusse rilevanti innovazioni in materia di politica sociale per gli immigrati, limitando l'entità delle prestazioni welfareistiche nei confronti degli stranieri, anche se legalmente residenti. Misure di questo genere erano dettate anche e soprattutto dall'esigenza di ridurre e contenere il flusso di immigrazione: preoccupazione analoga a quella che nello stesso periodo veniva informando le politiche migratorie dei diversi paesi europei, nonché quelle della Unione Europea come organismo sovranazionale.

Il focus del convegno - divergenze e convergenza - trovava proprio in questo una prima giustificazione: i diversi paesi, pur mantenendo, con maggiore o minore forza, i loro orientamenti tradizionali e i loro modelli di politica migratoria, mostravano di convergere in direzione di una politica di tendenziale chiusura, diversamente motivata e articolata, ma comunque fondata sulla grande preoccupazione di un flusso in entrata troppo vasto e insopportabile. Insomma, in un momento di grande intensità dei movimenti migratori internazionali, per altro con caratteristiche nuove, tutti i principali paesi ricettori, in maniera diversa e più o meno coordinata, si sono posti come obiettivo esplicito il contenimento dei flussi. E questo è il più chiaro ed esplicito elemento di convergenza.

Parafrasando in qualche modo il titolo del volume di Castles e Miller *The age of migration (L'età delle migrazioni)* si può dire, che per molti versi, quella attuale è anche e soprattutto l'«age of migration control» (l'età del controllo delle migrazioni). Come è emerso nel corso della conferenza infatti, l'elemento di novità non consiste tanto nella ampiezza dei movimenti migratori internazionali, che hanno avuto portata e intensità sicuramente paragonabili anche in epoche precedenti, quanto nella grande e generalizzata preoccupazione e diffusa avversione per l'immigrazione nei paesi di nuova e di tradizionale immigrazione.

Da questo punto di vista va ricordato che oltre alla contrapposizione tra Europa e Stati Uniti, anzi tra Europa e Paesi del Nord America, va tenuta in conto anche la complessità della situazione europea con la presenza di Paesi che solo di recente sono divenuti Paesi d'immigrazione: i Paesi dell'area del Mediterraneo ai quali è stato appunto dedicato nel convegno uno specifico intervento, quello di Stefano Boffo.

Tradizionalmente la letteratura in materia ha analizzato in maniera comparativa l'immigrazione e la politica migratoria nei paesi che nel corso del ventesimo secolo hanno assorbito lavoratori e persone straniere. Storicamente il confronto è stato fatto tra Australia, Nuova Zelanda e America da un lato e grandi paesi industriali d'Europa (Francia, Germania e Inghilterra) dall'altro. Nel primo caso l'immigrazione era elemento fondante della stessa identità nazionale; nel secondo l'immigrazione portava gente estranea che veniva diversamente accolta all'interno di un quadro nazionale culturalmente e istituzionalmente ben definito. Naturalmente c'erano differenze tra i diversi paesi europei, con il modello assimilazionista-inclusivo francese, quello britannico, più orientato al mantenimento delle identità e delle differenze e infine quello tedesco, proprio di un paese che ha amato definirsi paese non di immigrazione ma di soggiorno prolungato e temporaneo di lavoratori stranieri, destinati comunque al ritorno.

È questo il punto di partenza al quale si riferiscono diversi dei saggi qui presentati: in particolare quelli di Mark Miller, di Lydio Tomasi e di Franco Ferrarotti. La considerazione alla base di questi autori e di altri intervenuti nel dibattito è che tradizionalmente l'America si è caratterizzata per una maggiore disponibilità all'accoglienza e una più forte inclusione degli immigrati nel tessuto sociale nazionale in una prospettiva di forte integrazione. Su questo dato certamente incontrovertibile si fondava anche una certa ideologia della superiorità soprattutto degli Stati Uniti rispetto all'Europa. Ma - ed è questo uno dei punti centrali alla base del convegno - proprio negli ultimi anni questa maggiore capacità e disponibilità all'accoglienza e all'inclusione sembra essersi perduta nel corso degli anni '90 e in particolare con riferimento alla legge sul welfare del 1996. E qui è il caso di introdurre un altro degli elementi che è stato oggetto delle analisi e che deriva da una utile distinzione contenuta nel saggio di Lydio Tomasi tra «immigration policies» e «immigrant policies». Le prime riguardano le politiche di ingresso e di frontiera, mentre le seconde riguardano le politiche sociali nei confronti degli immigrati viste ovviamente all'interno dei modelli nazionali di welfare. Rispetto al primo tipo di politiche il cambia-

mento più significativo è avvenuto in Europa, dove a una politica di forte apertura durata per tutto il periodo del grande sviluppo economico post-bellico e fino a metà degli anni '60 (i «*trente glorieux*») è seguito un periodo di chiusura, o almeno di drastico ridimensionamento, dell'immigrazione legale. Negli Stati Uniti, al contrario, il sistema delle quote in base alla nazionalità di origine istituito nel corso degli anni Venti, che aveva introdotto delle limitazioni all'ingresso, era stato progressivamente smantellato a partire dagli anni del dopoguerra e le forti limitazioni, che pure hanno continuato a sussistere, non hanno impedito che nel corso degli anni '80 si realizzasse un'entità dei flussi in ingresso superiore, in termini assoluti, a quella registrata in qualunque altro periodo della storia americana, compresa l'epoca della «Grande Emigrazione» del periodo a cavallo tra '800 e '900. Quindi in Europa e in Usa si giunge alla convergenza nelle politiche di chiusura rispetto agli ingressi e al diritto al soggiorno secondo tappe e percorsi diversi.

A determinare il grande afflusso di immigrati degli ultimi decenni del secolo, tanto in Europa che in America, concorre in maniera significativa la pressione dei rifugiati e dei richiedenti asilo. A questo tema nel convegno sono stati dedicati alcuni interventi specifici dei quali qui si riporta quello di Daniele Joly, che mostra le profonde trasformazioni verificatesi tanto nella provenienza che nella stessa composizione sociale dei flussi di immigrazione che hanno avuto luogo negli ultimi decenni del secolo. La Joly mostra come ci sia stato un tendenziale allontanamento delle linee generali fissate dalla convenzione di Ginevra, caratterizzata da una vasta apertura, da un accesso allo status di rifugiato piuttosto semplice e da una disponibilità all'accoglienza definitiva dei richiedenti asilo.

Il caso dei rifugiati è un indubbio esempio della convergenza e del tentativo di armonizzare le politiche sia all'interno dei paesi dell'Unione Europea sia tra Europa e altri paesi di immigrazione, in particolare gli Stati Uniti. Da questo punto di vista la Germania — che per un lungo periodo aveva rappresentato per eccellenza il paese di accoglienza dei richiedenti asilo — ha di recente ridotto drasticamente la sua disponibilità con l'effetto complessivo di un calo in tutta l'Europa dei rifugiati (cioè di coloro i quali hanno ottenuto questo status) e dello stesso numero di coloro i quali hanno fatto domanda. Ed è noto che, tra i richiedenti, l'incidenza di coloro i quali ottengono lo stato di rifugiato è in genere molto modesta.

La questione di maggior rilievo per quanto riguarda i rifugiati è rappresentata dalla difficoltà di coordinamento a livello internazionale e dal fatto che, tutto sommato, i diversi stati continuano a operare con una significativa autonomia in questo ambito. Si può dire paradossalmente che c'è una tendenziale convergenza a deviare dalla convenzione di Ginevra pur senza mai denunciarne esplicitamente i principi fondamentali. E questo rimanda nuovamente alla questione del peso crescente e significativo dei rifugiati all'interno dei nuovi flussi. Un'ulteriore espressione di convergenza tra Europa e Stati Uniti è data dal fatto che in entrambi i casi, nonostante le politiche di chiusura, l'ingresso dei rifugiati è considerato un obbligo sulla base di principi umanitari. Inoltre in entrambi i casi si cerca di limitare l'ar-

rivo di richiedenti asilo limitando l'ammissione (o almeno l'ammissione con questo status) ai casi più critici ed evidenti. Dato lo squilibrio significativo tra il numero dei richiedenti asilo e quello di coloro che effettivamente ottengono lo status di rifugiato, molti paesi hanno messo in atto soluzioni specifiche e contingenti che, come scrive la Joly, lasciano spesso gli immigrati in una sorta di limbo per quel che riguarda il loro status, ma nel frattempo permettono loro di rimanere. Si tratta comunque di deviazioni dalle norme stabilite in sede di convenzione di Ginevra.

La questione del coordinamento delle politiche migratorie è stato uno degli argomenti che hanno attraversato diversi interventi nel corso del convegno. Partendo da un'ottica particolare, che è quella dei processi di globalizzazione e della relativa limitazione dell'autonomia politica degli stati in alcuni importanti ambiti, Saskia Sassen ha notato in alcuni scritti recenti un processo di «transnazionalizzazione» delle politiche migratorie e ha sottolineato il processo di reciproco adeguamento delle politiche degli stati nazionali anche per effetto del recente ruolo degli organismi internazionali nella definizione delle linee di politica migratoria, sia per quel che riguarda il governo dei flussi in generale sia, soprattutto, per quel che riguarda le politiche nei confronti dei rifugiati. L'interesse della Sassen non è tanto rivolto ai contenuti generali delle politiche concordate (vale a dire a omogeneità o convergenze su politiche di chiusura o altro), quanto al fenomeno in sé, come espressione del processo di globalizzazione.

Da questo punto di vista l'Unione Europea rappresenta un caso rilevante di organismo sovranazionale all'interno del quale si prendono decisioni che diventano sempre più vincolanti per i diversi stati membri. L'esempio più significativo è rappresentato proprio dal Trattato di Amsterdam e dal passaggio della politica migratoria (nel gergo europeistico) «dal terzo al primo pilastro» della politica comune. Detto in parole povere, questo significa essenzialmente che non c'è più bisogno della unanimità perché si realizzano le decisioni, ma basta la maggioranza. Il trattato di Amsterdam è una tappa significativa nel processo di integrazione europea e un punto di arrivo fondamentale per il coordinamento della politica migratoria. Tuttavia, come mostra nel suo intervento la Withol de Wenden, l'area di autonomia dei singoli stati continua a essere significativa rispetto a una vasta gamma di questioni, soprattutto quelle riguardanti le politiche sociali per gli immigrati. Per quanto riguarda le migrazioni internazionali, un fatto che sicuramente si è realizzato è lo spostamento dei confini esterni dal livello statale a quello sovranazionale europeo con un rafforzamento dei confini stessi.

Tornando alla fruttuosa suddivisione tra politiche di immigrazione (di ingresso e di frontiera) e politiche sociali per gli immigrati, si può dire che larga parte della produzione normativa a livello europeo abbia riguardato il primo aspetto con un'attenzione particolarmente significativa per la questione degli ingressi e del controllo della immigrazione illegale. In questo caso parlare di «age of control» sembra ancora più indicato che parlare di «age of migration». Alla libera circolazione dei lavoratori e delle persone all'interno dell'area Schengen (dell'insieme dei paesi dell'Europa) corrisponde un sistema di controllo e di chiusura che ha fatto parlare di «Fortez-

za Europa». L'aspetto più significativo del trattato di Schengen dal punto di vista delle migrazioni è appunto il SIS, il «Sistema Informativo Schengen» volto a garantire che non entrino nei paesi dell'Unione delle persone indesiderate. E le politiche di cooperazione tra stati hanno finito per limitarsi a questo livello.

L'ossessione securitaria alla base delle politiche migratorie — che in Europa è più antica e che in America è emersa più di recente — si salda con la questione della immigrazione illegale. Qui la convergenza sembra essere totale nei due contesti. In America il tradizionale orientamento positivo nei confronti della immigrazione legale, anche per motivi economici, è andato progressivamente affievolendosi, ma non è del tutto scomparso. È l'immigrazione illegale invece la bestia nera della politica migratoria: su questo il consenso è molto vasto, anche se l'efficacia e l'efficienza delle misure di contrasto sembrano essere modeste, come risulta dall'elevatissimo numero di clandestini presenti in questo paese. Lo stesso successo del referendum californiano (sulla «proposition 187») del quale a lungo si parla nel testo di Mark Miller riflette innanzitutto la preoccupazione nei confronti di una componente della immigrazione: quella illegale.

Ma è noto che — in America come in Europa, e soprattutto in Italia — molti immigrati entrati illegalmente hanno finito nel lungo periodo per regolarizzare la propria posizione, diventando così legalmente residenti a tutti gli effetti e, pertanto, titolari dei diritti sociali che i diversi sistemi di welfare offrono agli immigrati legalmente residenti (e in parte anche a quelli non legalmente residenti). A questo riguardo — e qui entriamo nel campo delle «immigrant policies» (delle politiche sociali per gli immigrati) — si registrano antiche divergenze e nuove convergenze, ma anche persistenza di divergenze. A questa tematica si riferiscono tutta una serie di interventi al convegno sia sugli Stati Uniti che sull'Europa. E ad essa sono dedicati in particolare l'intervento di Mingione e Pugliese, che affronta la questione della posizione degli immigrati nel sistema di welfare in chiave comparativa tra Europa e Usa, e quello di Carchedi, specificamente riferito all'Italia. La tematica è ovviamente intrecciata con quella dei diritti sociali e umani affrontata, con riferimento all'Europa, da Lydia Morris.

Cominciando con l'America, va ricordato il forte risentimento che, a torto o a ragione, si è sviluppato contro gli immigrati, presunti profittatori del sistema di welfare, per cui avrebbero rappresentato un peso crescente per il paese. Il referendum sulla «proposition 187» ha rappresentato la cartina di tornasole della situazione, mentre la legge del 1996 ha rappresentato il culmine del processo. L'America — che nei confronti dei cittadini stranieri residenti aveva riconosciuto una pratica di diritti estremamente vasta, che in sostanza li poneva nella stessa condizione dei cittadini, almeno per quanto riguarda il sistema di welfare — con la legge del 1996 ha invertito drasticamente la sua rotta: con la nuova normativa l'accesso ai servizi di welfare si riduce per i residenti non cittadini, gli immigrati legali sono sottoposti a una forte e inedita penalizzazione. Un effetto-paradosso di tutto ciò è stata l'impennata nella richiesta (e l'ottenimento) della cittadinanza americana da parte di immigrati legali residenti da molto tempo. Ma in generale la legge è

espressione di un nuovo orientamento degli Stati uniti nei confronti dell'immigrazione. Ed è questo che stimola l'interrogativo di Tomasi: può l'America ancora rappresentare un caso da emulare nel campo delle politiche migratorie?

Da questo punto di vista - si rimanda al saggio di Mingione-Pugliese - effettivamente l'Europa ha realizzato nei decenni scorsi dei significativi passi in avanti rispetto all'allargamento dei diritti di cittadinanza alla popolazione immigrata. Ma dopo Maastricht, Schengen e Amsterdam è risultata sempre più evidente la differenza tra gli immigrati che sono cittadini europei e quelli che non sono cittadini europei. Ed è con riferimento a questi ultimi che si misura la politica migratoria oggi. I protagonisti della scena migratoria internazionale sono cambiati negli ultimi decenni: i principali flussi in ingresso in Europa e in America sono ora i lavoratori provenienti dal Terzo Mondo (o dai paesi dell'Est-Europa) e le loro famiglie. A essi si aggiungono, con rilievo diverso nei differenti momenti della congiuntura politica e militare internazionale, i richiedenti asilo: anch'essi provenienti da paesi del terzo mondo. Questi ultimi spesso seguono in Europa le stesse rotte degli altri immigrati, in particolare degli immigrati non-autorizzati, il che complica notevolmente la vicenda.

Come è notato in più di un intervento (in particolare Joly), contrariamente all'epoca della piena vigenza della convenzione di Ginevra, ora il richiedente asilo è un presunto — fino a prova contraria — immigrato economico e un falso rifugiato. D'altro canto, come mostra Russel King nella sua disamina generale delle nuove migrazioni internazionali oggi, la distinzione tra migrazioni «politiche» e migrazioni «economiche» si fa sempre più sottile, sempre più difficile da individuare. L'articolo di King, che apre il numero, mostra come il quadro delle attuali migrazioni metta in discussione alcune delle tradizionali dicotomie che avevano caratterizzato gli studi sulle migrazioni internazionali. Oltre a quella prima citata (che può essere anche vista come alternativa tra migrazioni spontanee e migrazioni forzate), va riconsiderata quella tra migrazioni temporanee e migrazioni definitive, quella tra migrazioni internazionali e migrazioni interne e, infine, quella stessa tra migrazioni illegali e migrazioni legali. A questo riguardo, nota giustamente King, «un immigrato "legale" può lavorare nell'economia informale o "illegale": o un immigrato "legale" può trovarsi a lavorare nel settore legale o formale dell'economia. E poi, chi decide che un migrante è "illegale"? Il paese di destinazione, quello di provenienza o una qualche organizzazione internazionale»? In ogni caso, nota King, a prescindere dalle definizioni e dai suoi intrecci con quella legale, l'immigrazione illegale è ora fortissima.

E questo - come abbiamo visto - è vero sia in America che in Europa. Nel primo caso in larga parte gli immigrati entrano penetrando l'infinita area di confine protetta tra il Messico e gli Stati Uniti, attraversando il Rio Grande. Nel secondo caso essi attraversano non un fiume ma un mare, a volte contenuto tra sponde molto poco distanti come tra Italia e Albania o tra Spagna e Marocco. Nell'uno come nell'altro caso essi si trovano in una condizione di svantaggio rispetto agli altri immigrati.

Aristide Zolberg, che ha anche svolto un intervento nella conferenza, ha in più di una occasione sottolineato la differenza tra il tipo di accoglienza degli immigrati europei, entrati in America in generale legalmente e partecipi di un processo di forte integrazione e mobilità sociale, e l'accoglienza riservata a una parte significativa degli immigrati di oggi che entrano, secondo la sua immagine metaforica, «dalla porta di servizio» (*the back door*). Con questo egli si riferisce alla massa di immigrati in prevalenza latino americani che entrano illegalmente dal confine con il Messico e che sono costretti all'interno del mercato del lavoro secondario con scarso riconoscimento dei diritti e più modeste prospettive di mobilità. Gli immigrati europei entrarono dall'ingresso principale (*the front gate*); questi ultimi, invece entrano da *unwelcome strangers* e sono appunto trattati come chi entra dalla porta di servizio.

In effetti in queste condizioni si trovano molti dei più recenti immigrati in Europa, soprattutto quelli arrivati nei paesi di nuova immigrazione, vale a dire i paesi dell'Europa mediterranea, ai quali è dedicato il saggio di Stefano Boffo, che mette anche in evidenza le caratteristiche di una sorta di modello mediterraneo delle migrazioni internazionali con collocazione occupazionale precaria e un processo di incorporazione nella società diversa da quella dei migranti dell'epoca dello sviluppo industriale. Si tratta di una immigrazione rivolta prevalente al settore terziario, con una forte incidenza della occupazione informale, con una elevata presenza di lavoratori illegali, con un ruolo significativo delle nicchie etniche: caratteristiche che si riscontrano anche nella nuova immigrazione negli Stati Uniti d'America e contro la quale si sono elevati gli argini rappresentati dalla più recente legislazione.

Per concludere si può dire che proprio in questa prevalenza degli immigrati entrati dalla porta di servizio sia in Europa che in America si realizza una delle convergenze tra i due modelli. Questo, insieme alla tendenziale chiusura delle frontiere, per altro attraversate significativamente dalla immigrazione non autorizzata, mostra come la nuova convergenza nelle politiche migratorie tra Europa e Usa non si sia realizzata ai più alti livelli. I migranti non godono di una buona immagine e, come nota Ferrarotti nel suo intervento, non ci si rende conto a sufficienza del loro ruolo essenziale nella economia e nella società.

Oltre agli autori dei saggi qui presentati e ai Professori Sassen e Zolberg prima citati hanno dato contributi alla conferenza alcuni altri studiosi europei e americani tra i quali ricordiamo la Prof.ssa Maria Immacolata Macioti, il Prof. Walter Actis, il Prof. Clarke e il Prof. Martin Shaine. Non è stato possibile raccogliere e tradurre tutti gli interventi a causa della tardiva decisione di pubblicazione, dovuta a sua volta a complicazioni amministrative nell'ambito della Casa Italiana, che ha dato un parziale contributo per la pubblicazione di questo numero, così come ha dato un parziale contributo il Master «Immigrati e Rifugiati» della Università degli Studi di Roma «La Sapienza». Ciò ha implicato anche che alcuni contributi già pubblicati, sia pure in versioni e dimensioni diverse, siano stati in inglese. In particolare gli interventi di Mark Miller e di Danièle Joly sono stati pubblicati in altra

versione più estesa e in inglese rispettivamente su *Acta Sociologia* e nel volume collettivo *A New Asylum regime in Europe*.

La mia relazione introduttiva al convegno è già stata pubblicata in un numero del «La Critica Sociologica» del 2000 e ovviamente non è qui ripubblicata. D'altro canto i punti trattati nella introduzione sono stati meglio e più diffusamente affrontati negli interventi qui raccolti.

Un ringraziamento va alla Rockefeller Foundation che ha finanziato il convegno, alla Italian Academy che lo ha ospitato e al Cnr che ne ha permesso la preparazione grazie a un contributo nel programma «Short term mobility» 1998.

www.windpress.com

Anche
PRIMA
è su WindPress
COMUNICAZIONE

WINDPRESS
Dove, Quando e Cosa sulla Stampa

- **WindPress** è il modo più comodo
- per reperire - via Internet - gli argomenti
- di vostro interesse pubblicati sulla
- stampa periodica in Italia e sapere subito
- quali riviste ordinare o ricercare in
- edicola.
-
- **WindPress** è consultabile al sito
- www.windpress.com

Windpress è un progetto de

L'ECO DELLA STAMPA
ECOSTAMPA MEDIA MONITOR SpA

Windpress è realizzato da

MEDIADATA

Data Bank Service

MEDIADATA srl - Via G. Compagnoni 28 - 20129 Milano
Tel. (02) 70.00.41.50 - Fax (02) 70.00.41.48
E-Mail: info@windpress.com

Verso una nuova tipologia delle migrazioni europee

di
RUSSELL KING*

Introduzione

Fino a tempi recenti, gli studiosi delle migrazioni europee sono stati vincolati da ciò che definirei l'«eredità delle vecchie migrazioni». Forme stabili di migrazioni internazionali che storicamente sono state molto importanti (le migrazioni di coloni nel diciannovesimo secolo dall'Europa verso le Americhe, le migrazioni dei lavoratori dall'Europa mediterranea all'Europa nord-occidentale del secondo dopo guerra, le migrazioni di rifugiati succedutesi alle due guerre mondiali) e che hanno modellato per troppo tempo il nostro pensiero sulle migrazioni e su come sono state concettualizzate e teorizzate. Queste migrazioni e le loro codificazioni concettuali portate avanti da un ampio numero di autori in tempi diversi, da Ravenstein (1885, 1889) a Sjaastad (1962), Lee (1966), Harris and Todaro (1970) e fino alla relativamente recente panoramica di Massey et al. (1993), hanno portato all'assunzione che tutti i migranti sono poveri e non scolarizzati. Questo assunto, quando viene applicato alle migrazioni europee (e non solo) odierne, conduce a delle false caratterizzazioni: per esempio alla nozione che l'essenza della definizione del migrante è qualcuno che è povero, sradicato, marginale, disperato; o all'assunzione automatica che tutti i migranti da, per esempio, Bangladesh, Filippine, Senegal o Albania sono analfabeti e pertanto in qualche modo socialmente inferiori ai membri della società ospite con cui essi interagiscono.

Dobbiamo perciò renderci conto che molte delle questioni chiave che si pongono per la nostra comprensione del funzionamento delle migrazioni come un processo storicamente onnipresente (perché le migrazioni avvengono? Chi migra? Quali sono i modelli dei flussi migratori? Quali sono gli effetti delle migrazioni sui luoghi di origine, di destinazione e sui migranti stessi?) adesso presentano una gamma di risposte differenti rispetto a quelle che caratterizzavano le analisi maschiliste e ampiamente economiciste che hanno modellato i nostri primi studi. Anche quando i motivi economici

* University of Sussex, Brighton, UK.

restano di suprema importanza, nuove strategie di mobilità vengono adottate per raggiungere obiettivi non solamente economici.

In questo saggio presento una panoramica di alcune delle nuove geografie e tipologie delle migrazioni internazionali in Europa. La mia analisi non sarà una rigorosa cartografia dei nuovi flussi ma piuttosto un'esplorazione qualitativa, perfino intuitiva, di un certo numero di nuovi e non così nuovi tipi di migrazione e mobilità, da cui ne saranno selezionati alcuni per una più dettagliata descrizione. Queste relativamente nuove forme di migrazione derivano da diverse motivazioni sia a livello macro sia a livello micro (il declino delle migrazioni di tipo fordista legate alla produzione di massa e del desiderio individuale di intravedere nelle migrazioni un percorso verso un'occupazione industriale stabile) da nuove flessibilità spazio-temporali e da nuove forze che impongono la globalizzazione e una nuova divisione del lavoro, dai cambiamenti nei modelli di consumo e di auto-realizzazione. In questi mutamenti nei tipi, nei modelli e nelle motivazioni delle migrazioni, ci sono importanti implicazioni per la definizione e lo studio dei movimenti migratori che tendono a confondere la mai troppo facilmente delineata linea di confine tra migrazione e mobilità, sciogliendo alcune delle tradizionali dicotomie che hanno caratterizzato gli studi migratori nel passato. Intendo affrontare prima alcuni di questi problemi concettuali e metodologici, per poi procedere con le nuove geografie e tipologie di migrazione in Europa.

Verso un approccio più integrato agli studi migratori

Più di trenta anni fa il sociologo Clifford Jansen (1969, p. 60) scrisse che le migrazioni sono materia di studio per molte discipline: sono esplicitamente *geografiche*, trattando di movimenti umani attraverso lo spazio, influenzando e mutando gli ambienti sia dei luoghi di arrivo sia di quelli di partenza; sono *demografiche*, dato che agiscono sulle strutture delle popolazioni dei paesi di origine e di destinazione; sono *economiche* poiché molti degli spostamenti di popolazioni (specialmente di lavoratori) sono dovuti agli squilibri economici esistenti tra le diverse aree del pianeta; possono essere un problema politico dove gli stati sentono il bisogno di controllare o restringere le partenze o gli ingressi dei migranti internazionali o dei rifugiati: essi riguardano la *Psicologia sociale* in quanto che i motivi per la partenza dei migranti e i loro problemi di adattamento nelle società di arrivo devono essere studiati; e sono forse soprattutto un fenomeno *sociologico* dato che la struttura sociale e i sistemi culturali, di nuovo sia dei luoghi di origine che di destinazione, sono influenzati dalle migrazioni che a loro volta influenzano il migrante.

C'è bisogno dunque di una sintesi interdisciplinare che unisca e integri le diverse prospettive, istanze teoriche e metodologiche allo scopo di studiare la migrazione (o le varie forme di migrazione) in un modo che sia olistico (incardinando le migrazioni nel loro contesto sociale) riconoscendone la complessità. Questo può sembrare un programma ambizioso ma realizza-

bile (e ciò sta avvenendo)¹. Troppo spesso, d'altro canto, si leggono saggi che tentano di individuare un «modello» o una «spiegazione» del comportamento migratorio con riferimento a variabili economiche o psicologiche che sembrano avere uno scarso legame con la realtà dell'esperienza migratoria nello specifico contesto in cui esse sono state studiate; troppo spesso i dati economici, sui quali alcune analisi sono costruite, sono insufficientemente esaminati (seppure lo sono) per quanto attiene l'accuratezza e la rilevanza delle fonti. Troppo spesso si arriva, viceversa, a ricerche qualitative che hanno un insufficiente rigore o rappresentatività: l'osservazione potrebbe essere valida per il gruppo studiato, ma spesso la reazione è - e allora? I risultati prodotti da uno studio portato a livello micro possono essere molto differenti da quelli su gruppi simili condotti altrove, ma l'analisi comparativa — necessaria affinché gli studi migratori raggiungano la fase matura di una branca «unidisciplinare» o «post-disciplinare» delle scienze sociali e umane — è troppo spesso mancante.

Lo studio interdisciplinare delle migrazioni potrà essere raggiunto solo col tempo: studiando assiduamente le migrazioni nei differenti contesti, traendo beneficio da una formazione interdisciplinare e attraverso vaste letture e un'ampia intesa tra esperti studiosi dei movimenti migratori di differenti discipline e con background interdisciplinari. L'obiettivo è di superare la limitatezza di una singola disciplina — per esempio quella derivata dalla mancanza di realtà e umanità di molti studi econometrici oppure la miopia di molti studi antropologici effettuati in qualche piccolo e sperduto angolo del pianeta — e di essere liberi mentalmente nei confronti dei numerosi paradigmi ideologici che spesso sono alla base degli studi unidisciplinari. Ulteriori barriere a un uno studio olistico e capace di sintesi delle migrazioni sono poste dalle divisioni del processo migratorio in molte e frammentate tappe (partenza, arrivo, ritorno, ecc.) e dal ruolo egemonico svolto dai modelli e dai discorsi nazionali sull'immigrazione e l'etnicità (assimilazione, integrazione, multiculturalismo, ius sanguinis, ecc.). In sintesi, come Castles (2000, pp. 15-25) ha indicato con rammarico, le chiusure paradigmatiche e disciplinari sono i nemici di un efficace e simpatetico studio delle migrazioni umane.

La decostruzione delle dicotomie migratorie

Le nuove forme di mobilità e dei movimenti migratori e i modi nuovi e più integrati di studiare queste mobilità implicano anche una riconsiderazione delle divisioni euristiche presenti da molto tempo nel campo degli studi migratori. Come diverrà chiaro in seguito, abbiamo bisogno di decostruire le tradizionali dicotomie migratorie - o le diadi migratorie come le chiama Cohen (1995, p. 6). Mentre queste dicotomie forse continuano ad avere un

¹ Si consultino per esempio un certo numero di testi in lingua inglese che tentano un'analisi interdisciplinare dell'ambito più globale delle migrazioni internazionali: Brettell and Hollifield (2000), Faist (2000), Hammar et al. (1997), Papastergiadis (2000).

certo uso per quelli che cominciano a costruirsi una mappa mentale del campo delle tipologie migratorie, esse sono strumenti meno solidi per la comprensione dei fenomeni migratori in Europa alla fine del ventesimo e all'inizio del ventunesimo secolo. Quali sono queste dicotomie?

Primo, il campo degli studi migratori si compone di due branche alquanto distinte e, perciò, di due letterature alquanto separate: lo studio della reale *azione* migratoria come un movimento attraverso lo spazio (spesso assunto da economisti e geografi); e lo studio delle comunità etniche e delle diaspore che sono il *prodotto* delle migrazioni (analisi di processi di integrazione, relazioni etniche, caratteristiche culturali, ecc.). Sebbene questi due sottocampi degli studi migratori siano analiticamente distinti, il legame tra di essi è stato insufficientemente esplorato. Oggi questo limite sta cominciando a essere rettificato con analisi longitudinali e attraverso l'approccio delle storie di vita che tracciano il migrante e il suo percorso migratorio dai luoghi di origine a quelli di destinazione (e, ove rilevante, anche il ritorno) legando le caratteristiche post-migrazione con quelle pre-migrazione, talvolta attraverso più di una generazione, e spesso impiegando l'approccio della «Network analysis». Secondo Castles, questa dinamica, che comprende tutti gli aspetti della vita reale vissuta dal migrante, può essere definita come il *processo migratorio*, un termine che sottolinea come la migrazione non sia un evento singolo (ad esempio l'attraversamento di una frontiera) ma un processo che dura una vita intera e che influenza tutti gli aspetti dell'esistenza di un migrante come anche la vita dei non migranti e delle comunità sia dei paesi di origine che dei paesi di arrivo (Castles 2000, pp. 15-16).

Secondo, c'è un'altra fondamentale distinzione tra gli studi delle migrazioni *interne* e *internazionali*. Di nuovo si sono evolute letterature piuttosto separate, con schemi concettuali e modelli alquanto differenti. Solo molto di recente si è cominciato a tentare di individuare un legame tra le due scale di analisi: cercando modelli concettuali comuni; notando come le migrazioni interne siano spesso seguite o intervallate da migrazioni internazionali; esaminando quanto i migranti internazionali e le minoranze etniche siano mobili all'interno dei paesi ospiti; e realizzando che, come gli stati-nazione diventano meno importanti, così la distinzione tra mobilità interna e internazionale diviene confusa. Questo è ovviamente il caso dell'Unione Europea e ha un particolare significato per i cittadini provenienti dai paesi terzi per i quali i differenti tipi di frontiere europee presentano differenti gradi di (im)permeabilità per i loro movimenti e altri diritti.

Terzo, c'è una distinzione di uso comune tra migrazioni *forzate* e *volontarie*. Questa è la dicotomia usata da Aaron Segal per strutturare il suo *Atlas of International Migration*, per esempio, aggiungendo una terza parte sulle *diaspore* (Segal 1993). Mentre è facile immaginare migrazioni che sono inequivocabilmente forzate (migrazioni di schiavi, o migrazioni da «pulizia etnica» o da persecuzione religiosa), così come quelle che sono inequivocabilmente volontarie (come quelle dei migranti pensionati inglesi o tedeschi che si insediano sulla Costa del Sol), in pratica molte migrazioni non sono così facilmente classificabili. Una giovane filippina spedita dai

suoi familiari a lavorare come Colf a Roma o a Madrid è una migrante volontaria o forzata? Segal classifica le migrazioni asiatiche «contrattualizzate» come volontarie - una categorizzazione altamente dubbia! Chiaramente c'è un complesso continuum tra coercizione e libera volontà nelle decisioni per migrare, come alcuni esempi attesteranno in seguito.

Quarto, possiamo fare una distinzione elementare tra migrazione *temporanea* (seguita dal ritorno) e migrazione *permanente* (in cui non c'è ritorno). Questa sembra una distinzione abbastanza semplice, ma spesso l'intenzione (emigrare definitivamente, o ritornare presto o tardi) è completamente differente dai risultati: e, ovviamente, ci sono differenti gradi di temporaneità: un anno, cinque, venti. Psicologicamente molti migranti sono combattuti tra il desiderio di ritornare e il desiderio di (o il bisogno) di restare: il «mito del ritorno» (Anwar 1979) è uno dei modi di espressione di questa ambivalenza. Altro è la nozione di «essere un migrante» vivendola come un permanente stato mentale: una vera casa non esiste più. Forse noi possiamo chiamare questo uno stato di «migranza» (Chambers 1994). O la costruzione delle comunità transnazionali può essere vista come un'altra espressione di questa condizione di non essere né «qui» né «là» con il migrante che si muove attraverso e all'interno di questo spazio transnazionale sociale e culturale. Per altri però, il vero ritorno non può avere luogo mai, la casa è in un altro tempo, un altro luogo.

Riflettendo sulla rinnovata globalizzazione delle migrazioni degli ultimi venti anni e sulla crescente percezione, in alcune parti, delle migrazioni come espressione di «crisi» e come «indesiderate» (da cui il discorso montante sul «controllo delle migrazioni»), possiamo distinguere tra migrazione *legale e illegale*. Mentre questa può essere una distinzione facilmente sostenibile in termini strettamente legali, ancora una volta la dicotomia fallisce poiché non si accorda con molti aspetti della realtà migratoria contemporanea. Molti sono scontenti del termine illegale e preferiscono usare termini come «irregolare» o «privo di documenti». Ci sono molti modi di interpretare la crescita dei movimenti migratori «illegali». Per alcuni essa rappresenta la crescente indesiderabilità delle migrazioni di «massa» e il bisogno di controllare e gestire le migrazioni di fronte all'apparente incremento della propensione delle persone a emigrare. Per altri è quasi il rovescio - un riflesso del fatto che le «forze naturali» delle migrazioni supereranno sempre qualsiasi regime di controllo o contenimento. Perciò si tratta di qualcosa da reprimere o di un fenomeno da gestire in maniera creativa? Comunque, la frontiera tra legalità e illegalità può essere facilmente attraversata. Una sanatoria o una legge di regolarizzazione possono trasformare dei migranti illegali in migranti legali virtualmente da un giorno all'altro. O un migrante legale apparentemente non problematico può all'improvviso divenire illegale nel momento in cui egli o ella diventano disoccupati, sono sospetti del più piccolo reato, o non ottengono il rinnovo del permesso di soggiorno. Inoltre, un migrante «legale» può lavorare nell'economia «illegale» (o informale); o un migrante «illegale» può lavorare senza le garanzie assicurative nell'economia legale o informale. Infine, chi definisce un migrante come un «illegale»? il paese di origine, di destinazione, di transito o delle organizzazioni internazionali?

Infine, affronto una questione più ampia: le migrazioni sono l'*eccezione* o la *norma*? Su una scala mondiale, circa 150 milioni di persone sono riconosciute come migranti internazionali, circa il 2 per cento della popolazione mondiale. Dall'altro lato, in Europa (e nella altre parti del mondo più sviluppato), solo una minoranza di persone sono nate, vivono le loro vite e muoiono nelle stesse comunità in cui si sono insediate: alcuni tipi di migrazioni avvengono inevitabilmente. Dovremmo ricordarci anche che ci sono molte popolazioni e culture nel mondo in cui gran parte della loro esistenza è basata sulla migrazione: nomadi, pastori transumanti, Rom, dirigenti d'azienda, ecc.

Riassumendo questa parte della discussione, la molteplicità e la varietà dei tipi di migrazione e movimento osservabili oggi oscurano la distinzione tra le diadi migratorie, trasformandole in un continuum e mischiandole in nuove matrici e combinazioni piuttosto che preservarle come tipi polari prontamente identificabili. Le antiche certezze, se mai erano certezze, spariscono. Quanto è volontaria la migrazione volontaria? Quanto temporanea è quella temporanea? Cosa s'intende, esattamente, con migrazione illegale? Come possono essere definiti i movimenti migratori all'interno dello spazio di Schengen: come migrazioni interne o internazionali? Gli individui che sono frequentemente in movimento, circolando tra due o più paesi, secondo circuiti e ritmi stabili o irregolari sono impegnati in vere e proprie migrazioni o in qualche altro tipo di mobilità spaziale?

Ci possiamo ancora riferire alle migrazioni come a un comportamento eccezionale, separato dalla norma? I migranti possono ancora essere definiti come «altri», sono differenti da «noi»? o tutti noi siamo, per così dire, dei migranti? Non è il caso che i migranti siano il perfetto esempio della condizione post-moderna? E se così, questo non porta gli studi migratori dai margini delle scienze sociali e umane al centro delle stesse? L'enfasi post-moderna sulla permeabilità delle frontiere, connettività e identità si presta naturalmente agli studi migratori; e gli studi migratori, per reazione, spostano il proprio centro dell'attenzione verso la cultura, la soggettività e l'identità, riflettendo la più generale svolta culturale delle Scienze sociali dell'ultimo ventennio.

Nuove motivazioni e nuovi scenari per le migrazioni

A un livello più concreto le nuove connettività, le nuove flessibilità spazio-temporali e il radicamento delle migrazioni e delle mobilità all'interno delle forze della globalizzazione, sono servite a confondere la concezione delle migrazioni come un fenomeno spaziale e temporale misurabile. Sono emerse nuove mobilità che confondono la convenzionale divisione tra migrazioni da un lato e altre forme di mobilità spaziale dall'altro — viaggio, turismo, circolazione, pendolarismo. La globalizzazione e il nuovo ordine mondiale post-1989 creano nuove geografie dei movimenti in e attorno all'Europa - da nuove forme di flussi migratori globali che non hanno precedenti storici, a dinamiche di attraversamenti di frontiera a scala

locale dove nessuna di tali dinamiche è mai esistita fino a mezzo secolo prima.

Anche le motivazioni sono fundamentalmente mutate. Durante i primi regimi migratori propri delle migrazioni transatlantiche da colonizzazione e delle migrazioni di forza-lavoro europee del secondo dopoguerra, legati ai parametri relativamente stabili dei rispettivi modi di produzione del colonialismo e fordismo, le variabili migratorie erano più o meno certe - la destinazione, il tipo di lavoro, il livello salariale, i mezzi di trasporto, la probabilità di restare o di ritornare. I motivi dei migranti attuali e i risultati delle loro azioni sono molto più diversi. Come lo sono anche le loro origini geografiche, destinazioni, rotte e i modi di viaggiare. Dato che La Fortezza Europa impone una propria (perversa) logica di controllo delle migrazioni, i nuovi processi e modelli migratori si aprono, guidati dalle nuove dinamiche di mercato. Le migrazioni sono divenute una nuova fonte di guadagno globale con un continuo spostamento di intermediari, meccanismi, rotte, prezzi e nicchie. Molto differenti dal sistema migratorio di forza-lavoro fordista dell'Europa degli anni 1960 e dei primi anni '70, i nuovi regimi migratori degli anni '80 e '90 sono basati su una veloce evoluzione delle condizioni globali ed europee: l'intensificazione della pressione migratoria dai paesi del Sud, la nuova prosperità economica dei paesi dell'Europa meridionale (combinata con una maggiore facilità ad entrare) e la rimozione della «Cortina di ferro» come una barriera all'emigrazione (solo in parte sono state sostituite da un insieme di barriere poste dall'Europa occidentale all'immigrazione). Episodiche migrazioni da crisi e fughe da rivolgimenti politici e catastrofi ambientali si aggiungono al cocktail dei nuovi fattori delle migrazioni.

In coerenza con la «privatizzazione» fordista delle migrazioni arrivano altri concetti tipici di una visione da economia di mercato: un crescente numero di agenti, intermediari, trafficanti e una struttura di prezzi per ogni rotta, ogni nazionalità e ogni paese di destinazione. All'interno di questo nuovo regime migratorio internazionale, privatizzato, semi-illegale, alcuni migranti si mettono in viaggio senza nessuna particolare meta in mente: vanno dove gli agenti e i trasportatori li portano o li abbandonano. Altri sono in grado esplicitamente di «andare al mercato per vedere» le opportunità e le destinazioni, misurando i costi e i benefici, i rischi, le incertezze, la qualità della vita, prevedendo il reddito nel paese di arrivo, la familiarità culturale e l'esistenza di contatti sociali e parentali². Questi tipi di migranti, descritti in precedenza, sono ancora per la maggior parte dei «migranti eco-

² Il termine «migrant shopping» compare originalmente, credo, per la prima volta in un paper preparato da Robin Cohen (1997). Allargando la nozione di Cohen, lo «shopping market» per i migranti funziona in due direzioni. Primo, le diverse nazioni vanno in cerca di potenziali migranti all'interno di un mercato globale per compensare una scarsa offerta di lavoro. Il Regno Unito, per esempio, ha recentemente reclutato infermieri dalla Spagna e dalle Filippine. Secondo Cohen, i due paesi che hanno perfezionato il sistema della «immigration shopping» sono il Canada e l'Australia. Essi hanno strutturalmente legato sviluppo economico, manodopera e dipartimento dell'immigrazione e sono intenti a trovare immigrati selezionati per riempire gli spazi vuoti dei loro mercati del lavoro, inclusi gli imprenditori che porta-

nomici», sebbene essi differiscano dai classici «lavoratori migranti» dove il reclutamento era gestito direttamente dal paese ospite. Un'altra differenza sta nei diversi status sociali, abilità e scolarizzazione dei recenti immigrati in Europa, sia che provengano (per così dire) dal Marocco, dalle aree curde dell'Iraq o dal Bangladesh. Molti sono altamente scolarizzati e alcuni in possesso di una considerevole esperienza professionale, ma le opportunità disponibili per loro sono rigidamente ristrette ai lavori peggiori rifiutati dai nazionali dell'Europa occidentale. Rhode (1993) ha descritto questo fenomeno come «spreco di cervello»: migranti e rifugiati con un'alta formazione sono attratti da lavori infimi perché il salario che essi ricevono, perfino per la pulizia delle case o per la vendita dei giornali agli angoli delle strade, è molto più conveniente che proseguire una carriera nel loro paese di origine, dove le occasioni lavorative sono estremamente scarse e i redditi sono molto bassi e precari.

Ancora, forse riflettendo il loro maggiore background formativo e la consuetudine a un tipo di socializzazione anticipatoria alla cultura occidentale dovuta ai mass-media e alle immagini degli stili di vita occidentali, le loro motivazioni non sono necessariamente meramente economiche. Per molti di questi migranti venire in Europa, con qualunque mezzo (e spesso il prezzo è molto alto), è parte del progetto di realizzazione di sé. Le loro migrazioni possono essere un gesto di fuga, un'avventura, un rito di passaggio. Quindi alle tradizionali motivazioni economiche delle migrazioni di forza lavoro noi aggiungiamo altri motivi: esperienza, «vedere il mondo». La migrazione in sé diviene un atto desiderabile piuttosto che un mezzo economico: un bene di consumo piuttosto che una strategia che soddisfa i bisogni produttivi di un'economia di un altro paese e i bisogni di sopravvivenza di un singolo migrante.

Le nuove migrazioni europee: alcuni esempi

Illustrare pienamente tutte le nuove forme di migrazione che coinvolgono il continente europeo va oltre lo scopo di questo articolo, ad eccezione della questione di ciò che è nuovo e ciò che non lo è. Ciò che ho provato a fare nelle precedenti sezioni di questo saggio è rilevare alcuni dei nuovi contesti dei recenti fenomeni migratori e legare questi ultimi al bisogno di cambiamento degli approcci che utilizziamo per definire e studiare le migrazioni e la mobilità. Castles e Miller (1998, pp. 8-9) riassumono questi nuovi contesti e nuove tendenze sotto cinque paragrafi: la *globalizzazione* delle migrazioni; un'*accelerazione* (sebbene i dati a supporto di questa tesi non siano convincenti); la *differenziazione* delle migrazioni (sia dei paesi coinvolti da questo fenomeno sia dei tipi di migrazioni); la *femminilizzazio-*

no investimenti, ricchezza e lavoro. La seconda espressione del «migrant shopping market» è quella secondo cui i migranti singoli fanno il calcolo delle possibilità e opportunità in paesi differenti, spesso muovendosi quando aperture migliori diventano disponibili in altri paesi. Andall (1999) presenta uno studio di caso ben fatto di questo tipo di spesa del migrante nel suo studio delle donne Capoverdiane in Europa.

ne delle migrazioni; e una sua *politicizzazione*, sia all'interno dei paesi sia a livello internazionale. Vorrei aggiungere altre due tendenze: la *mercificazione* delle migrazioni che diventano sempre più come un'impresa privata deregolata; e la sua natura *spontanea* e imprevedibile.

Sebbene l'elenco seguente, che non vuole essere esauriente, sia passibile degli avvertimenti illustrati in precedenza, ci sono alcuni dei nuovi tipi e flussi migratori che interessano l'Europa. Quest'elenco estende ed elabora alcuni dei nuovi tipi identificati da Cohen (1997).

- Una forte crescita delle *migrazioni di rifugiati*, specialmente delle persone che non soddisfano il criterio della convenzione delle Nazioni Unite del 1951 di un «fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, o per l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale, o per la propria opinione politica», e sono così condannati a restare richiedenti asilo o profughi. La definizione ristretta di rifugiato adottata dalle Nazioni Unite è resa sempre più obsoleta dalle crisi ambientali, politiche, religiose ed etniche. Descriverò in seguito brevemente la migrazione seguita alla crisi albanese come un esempio in merito.

- Un improvviso aumento del fenomeno delle *migrazioni «illegali» o irregolari*. Questo è avvenuto come conseguenza di un forte incremento dei fattori spinti nei paesi di origine, in un contesto di crescente rigidità dei regimi di controllo dell'immigrazione imposti dagli stati dell'Europa occidentale. Due principali meccanismi di immigrazione irregolare possono essere riconosciuti: entrata deliberatamente illegale (documenti contraffatti, sbarco sulle coste isolate dell'Europa meridionale, attraversamento di frontiere scarsamente sorvegliate, ecc.); ed entrata legale (ad esempio con visto turistico) seguita da un periodo di permanenza superiore a quello consentito dal visto. Esiste una crescente evidenza dell'orchestrazione delle entrate illegali da parte di organizzazioni semicriminali - gruppi mafiosi, trafficanti e agenti ai vari punti delle rotte chiavi di trasporto illegale.

- Una crescita delle *migrazioni femminili indipendenti*. Fino ai primi anni del 1980 è prevalsa una deplorabile tendenza a considerare le donne migranti come dipendenti o persone al seguito dei «più importanti» migranti maschi - per usare un'espressione di Cohen (1997), come il «bagaglio dei lavoratori maschi». Numericamente e sociologicamente, abbiamo registrato una nuova fase delle migrazioni femminili, caratterizzata dalla migrazione indipendente di donne come risposta ai bisogni di servizi dell'economia europea e mondiale. All'interno dell'Europa, queste tendenze sono particolarmente marcate nell'Europa meridionale: fornirò maggiori dettagli su questo punto nel prossimo paragrafo.

- Le migrazioni di *professionisti qualificati*. Questo tipo di migrazioni è stato accuratamente indagato da Salt (1984, 1992) e Findlay (1993) sin dalla metà degli anni '80. Quindi è discutibile quanto siano nuove per lo scenario europeo, sebbene nuovi flussi migratori di persone specializzate siano emersi dall'Europa orientale dal 1989. (Rhode 1993). Findlay e Salt scrivono che si tratta di professionisti, uomini d'affari, ingegneri, consulenti e personale delle organizzazioni internazionali. A questi vorrei aggiungere le stelle dello sport e dello spettacolo. I flussi, in genere, non sono a senso

unico ma multidirezionali e temporanei, sebbene i flussi oriente-occidente siano, con ogni probabilità, più permanenti e unidirezionali. Questo è un tipo fluido di migrazioni che incorpora ai margini (e tende ad essere sostituito da) viaggi d'affari e brevi visite per stipulare contratti. (Salt and Ford 1993).

- Dal 1989 c'è stata un'acuta crescita nelle *migrazioni frontaliere*: queste sono tese a sostituire le migrazioni di massa est-ovest originariamente paventate dall'occidente appena fu smantellata la cortina di ferro. Sebbene alcune migrazioni trans-frontaliere siano relativamente antiche (ad esempio quelle degli sloveni verso Trieste), altre sono nate con nuove dinamiche dal 1989, per esempio le migrazioni dei polacchi per la Germania (Iglicka 2000). Iglicka distingue i migranti pendolari (che soggiornano meno di tre mesi) dai migranti di breve periodo (più di tre mesi meno di un anno), migranti di lungo periodo (più di un anno) e migranti permanenti (come gli *Aussiedler*).

- Le *migrazioni di studenti* sono una forma di mobilità europea a lungo trascurata che però sta assumendo un'importanza crescente. Mentre ci sono alcuni paralleli storici (gli studiosi pellegrini medievali o le migrazioni coloniali degli studenti dalla Francia, Regno Unito, Olanda, ecc.), dal 1980 la mobilità studentesca all'interno dell'Europa è stata fortemente promossa dalla Commissione Europea attraverso programmi come gli scambi Erasmus e Socrates i cui scopi iniziali erano quelli di avere uno studente ogni dieci studenti universitari in un'università di un altro paese europeo. In seguito mi dilungherò sull'importanza delle migrazioni degli studenti.

- Infine, c'è stata una consolidata crescita delle *migrazioni ambientali*. Queste migrazioni sono l'antitesi di quelle motivate economicamente, sono intraprese da quelle persone che danno la priorità a considerazioni basate sulla qualità della vita o sulla bellezza dei luoghi piuttosto che sul reddito. Per questo esse spesso sono intraprese da quelle persone che possono *permettersi* di fare tali scelte — persone benestanti che vivono di rendita —, inclusi i pensionati. Queste sono «migrazioni da stili di vita» in cui uno spostamento per un piacevole paesaggio rurale o un clima soleggiato permette ad alcuni individui di godere una vita più rilassante e salutare in una cultura che è alquanto differente, e molto più attraente, di quella propria. Ci sono, in ogni caso, molte varianti su questo tema, includendo: quelle persone che desiderano «fuggire verso il sole» con una sistemazione sulla costa spagnola mediterranea (O'Reilly 2000); quelli che sono i «controurbanizzatori internazionali» come i proprietari di casa britannici nella campagna francese studiati da Buller e Hoggart (1994), e i «migranti contro-culturali di Koc-kel (1991), gli olandesi e i tedeschi che si sono insediati lungo le remote coste occidentali dell'Irlanda per perseguire stili di vita «alternativi».

Nel prosieguo di questo saggio, prima di una breve conclusione, selezionerò quattro esempi delle «nuove» forme migratorie europee per illustrare come le tipologie standard e le teorie delle migrazioni, basate come sono sulle datate concettualizzazioni delle migrazioni di lavoratori maschi, sono inadeguate, se non completamente inappropriate, per spiegare come queste nuove mobilità avvengano e si esprimano nel tempo e nello spazio. I quat-

tro esempi scelti riflettono i risultati delle ricerche in cui sono impegnato o coinvolto indirettamente attraverso quelle dei miei collaboratori.

Le sorelle fanno da sole: le migrazioni femminili indipendenti

Castles and Miller (1998, p. 9, 288-289) scrivono sia di femminilizzazione delle migrazioni sia di femminilizzazione delle migrazioni di lavoratori; sostenendo che le donne giocano un ruolo crescente in tutti i tipi di migrazioni in tutte le parti del mondo. A questa visione si contrappone Zlotnik (1995, 1999) che nota, sulla base di un'attenta analisi sia dei flussi migratori internazionali sia dei dati sulla popolazione immigrata in generale, come la femminilizzazione non sia uno dei maggiori tratti delle migrazioni internazionali della fine del ventesimo secolo, perché per la maggior parte le migrazioni sono state femminilizzate per lungo tempo. Zlotnik (1999, p. 80) rileva che fin dal 1965 le donne costituivano il 47 per cento di tutti i migranti internazionali su scala mondiale, e che la quota femminile è cresciuta solo marginalmente dopo (1,15 uomini per donna nel 1965, 1,10 nel 1990). A causa dei modelli di mobilità internazionale differenziati in base al genere (i maschi sono più propensi ad attivare migrazioni del tipo «avanti e indietro», le donne sono più propense a soggiorni all'estero più lunghi), i maschi sono più numerosi delle donne nei flussi migratori che nella popolazione immigrata; dello stesso segno, il numero di donne che supera quello degli uomini nel tasso di migrazione netta (Zlotnik 1995, p. 251), e questo è stato specialmente il caso dell'Europa occidentale dal 1974, inizialmente a causa delle migrazioni da riunificazione familiare, più tardi a causa di una crescita delle migrazioni indipendenti femminili.

Andando oltre la «questione numerica» (che è in una certa misura un esercizio inutile a causa della largamente sconosciuta quota femminile degli irregolari e di altre forme di migrazioni non misurabili), ciò che è più importante dal punto di vista dei nuovi flussi migratori per l'Europa è il crescente ruolo autonomo delle donne nel processo migratorio e, a un livello più ampio, l'importante correzione della chiusura alle questioni di genere dei primi studi migratori. È difficile, sicuramente, non concordare con l'affermazione di Zlotnik: «qualsiasi analisi che viene a mancare della conoscenza dell'esistenza e della specificità dell'esperienza migratoria delle donne non può essere considerata completa o imparziale» (Zlotnik 1999, p. 80). Ancora oggi molti studi migratori procedono come se i migranti non avessero genere, o assumono in qualche modo che le donne siano meno numerose e meno importanti delle loro controparti maschili.

Negli anni recenti, Campani (1995) e Phizacklea (1998) sono state voci importanti nel dibattito sul nuovo contesto mondiale ed europeo delle migrazioni femminili. «Sesso, matrimonio e domestiche» descrive, piuttosto semplicisticamente, i tre settori di attività importanti per le donne migranti in Europa (Phizacklea 1998, pp. 31-34), ma pochi dati sono disponibili per quantificare la relativa importanza di questi tre tipi migratori femminili - le migrazioni (incluso il traffico) di lavoratrici del sesso, il commer-

cio internazionale delle spose e le migrazioni delle lavoratrici domestiche. Anche per Campani (2000), la «domestica e la prostituta» costituiscono le più potenti immagini delle nuove immigrate in Italia, ma la stessa autrice riferisce come queste etichette siano state troppo prontamente accettate a causa del discorso sensazionalistico dei mass media politicamente influenzati in questo paese (Campani 2001). Più in generale, è importante comprendere come la domanda di donne migranti sia cresciuta attraverso il contemporaneo affermarsi della centralità dei tipi di attività di servizi nelle società post industriali, tradizionalmente associate con il lavoro femminile, o di quelle attività che solo le donne vogliono soddisfare (Campani 1995, p. 546). Come ha dimostrato Pugliese (1993), i flussi migratori per l'Europa non sono più del tutto determinati dalla complessiva scarsità di lavoro delle economie dei paesi ospiti (sebbene ci siano degli squilibri demografici che si profilano come un risultato della crescita dell'età della popolazione e dei tassi di natalità molto bassi, specialmente in Germania e Italia), ma piuttosto dagli squilibri settoriali che risultano dalla (spesso sessuata) segmentazione del mercato del lavoro. La scarsità cresce a causa della non volontà dei lavoratori indigeni di prendere in considerazione alcuni tipi di lavori a bassa professionalità e status, perfino dove i tassi di disoccupazione complessivi sono più alti, come in Spagna, Grecia e Italia meridionale. Quindi i processi di ristrutturazione economica delle società post industriali (deindustrializzazione, terziarizzazione, espansione del settore informale) creano degli specifici settori di domanda di lavoro che corrispondono alla disponibilità di un grande numero di donne migranti, incluse quelle da Sud-America, Africa, Asia, ed Europa dell'est³.

Floya Anthias nota che le donne migranti forniscono la flessibilità e il basso costo che piace sia al capitale globale sia alle famiglie della media borghesia che cercano un aiuto domestico: «esse sono situate all'interno di un occulto settore secondario del mercato del lavoro, orientato ai servizi e che riproduce una divisione del mercato del lavoro etnica e sessuata» (Anthias 2000, p. 25). Sebbene non si debba ignorare il ruolo delle donne migranti in una vasta gamma di settori dell'occupazione in diverse parti dell'Europa, è stata particolarmente appariscente la rapida crescita delle donne tra le lavoratrici domestiche nell'Europa meridionale, specialmente in Italia, dal 1980.

Non c'è spazio per riferire di molta parte della considerevole letteratura odierna sull'esperienza delle migranti domestiche in Italia e altri parti dell'Europa. I contributi di Andall (1998, 1999, 2000), Chell (1997, 2000), Escribà (1997), Lazaridis (2000) e Zontini (2001) sono molto noti ai lettori inglesi. Queste documentazioni, tutte basate su ricerche etnografiche con donne inserite in scenari differenti, raccontano una certa varietà di storie, di sfruttamento e di impegno politico, di patriarcato e di liberazione, di isolamento e di solidarietà, di sacrificio e di conseguimento dei propri obiettivi.

³ C'è un'impressionante quantità di letteratura sulle esperienze migratorie femminili in Europa meridionale pubblicata dagli inizi degli anni 1990. Di particolare valore sono le antologie curate da Anthias e Lazaridis (2000) e da Ribas Mateos (2000).

Ciò che voglio sottolineare in conclusione sono le acquisizioni e i cambiamenti che le donne immigrate hanno sperimentato nell'Europa meridionale. Molto spesso, esse sono il collante che mantiene unita la comunità etnica; inoltre giocano un crescente ruolo attivo nei processi di incorporazione nelle società ospiti, divenendo importanti agenti del cambiamento culturale. Questo può essere chiaramente osservato in alcune delle recenti migrazioni femminili verso l'Europa meridionale, dove la migrazione ristruttura le relazioni di genere e permette alle donne di affermare una maggiore autonomia nelle loro vite sociali e personali. Qui, le donne migranti sono maggiormente attive nel fondare e amministrare associazioni, facendo tesoro delle loro più o meno innate capacità di costruire reti sociali e di aiuto informale. Si osserva molto più chiaramente in paesi come l'Italia e la Spagna dove le donne sono la schiacciante maggioranza in alcuni gruppi nazionali come Filippine, Capo Verde, Perù, per esempio. Esse agiscono come il centro della vita culturale e sociale dei loro rispettivi gruppi etnici, e possono essere gli agenti chiave nella riproduzione delle migrazioni attraverso i legami che mantengono con la loro comunità di origine. Queste attività sociali centrate sulle donne favoriscono l'espressione di un tipo di «etnicità femminile» basata su «gli spazi totalmente femminili» come i gruppi di preghiera, i gruppi di aiuto, o semplicemente il riunirsi nei giardini pubblici o in certe piazze in alcuni giorni della settimana (Campani 1995, pp. 547-548). Questi meccanismi di solidarietà e di auto-affermazione non solo aiutano il loro avanzamento e la loro integrazione nella società ospite, creando un'immagine più favorevole in una parte della società ospite rispetto a quella di «pericoloso» che caratterizza gli immigrati uomini, ma anche a riallineare le relazioni di genere con i loro uomini. In questo modo, dunque, le donne migranti in Europa meridionale sono la prima linea dell'interessante lavoro svolto sulle questioni di genere nelle migrazioni negli ultimi anni⁴.

Via dall'Albania: le migrazioni da crisi

Nel marzo del 1991 si è visto il peggiore scenario della fortezza Europa: una flottiglia di diverse imbarcazioni riempite da circa 26.000 disperati migranti albanesi che fuggono dal caos politico ed economico del loro paese, sbarcano sulle coste italiane. Cinque mesi più tardi, in pieno agosto del 1991, accade nuovamente la stessa cosa, e altri 20.000 arrivarono con canotti e barche arrugginite. Un terzo esodo di «boat people» albanesi ci fu nel marzo del 1997, conseguente a un ripetuto caos politico ed economico dipeso dal collasso di un gigantesco sistema piramidale d'investimenti che ha causato la bancarotta di metà della popolazione albanese. Nello stesso periodo una perfino maggiore, ma meno pubblicizzata, migrazione di alba-

⁴ Questa conclusione ampiamente positiva non dovrebbe essere oscurata da questioni più problematiche, come il tragico sfruttamento delle donne che lavorano come prostitute, né dovremmo sovrastimare il fatto che la maggior parte delle donne migranti svolgono occupazioni (aiutanti domestiche, infermerie, pulizia, ecc.) che sono pesantemente identificate con i «tradizionali» ruoli femminili.

nesi ha avuto luogo verso la Grecia attraverso le scarsamente abitate montagne lungo il confine e attraverso Corfù, situata vicino alle rive albanesi. Alla fine del decennio, i dati dall'Italia e dalla Grecia: le fonti ufficiali riportano che 115.755 (in possesso di regolare permesso di soggiorno al 31 dicembre 1999) sono in Italia, e 241.561 albanesi hanno richiesto di essere regolarizzati durante il biennio 1998-1999 in Grecia. A questi deve essere aggiunto un numero sconosciuto, ma probabilmente abbastanza ampio, di albanesi che vivono e lavorano in questi due paesi clandestinamente, come anche una quantità un po' più piccola di albanesi che vivono in altri paesi di Europa. Rapportando questa quota con il totale della popolazione dell'Albania (3, 25 milioni secondo il censimento del 1989), qualcosa come un sesto della popolazione albanese ha lasciato il paese dal 1990. Tenendo conto del probabilmente alto numero di emigranti privi di documenti, la cifra potrebbe salire a un quinto o addirittura a un quarto.

L'esodo albanese — l'unico esempio reale di emigrazione di massa da un paese ex comunista dell'Europa orientale dalla caduta della cortina di ferro — viene chiaramente classificato come «migrazione da crisi», concetto che ho introdotto in precedenza. Non è l'unico esempio: alcuni paralleli possono essere trovati con le tragiche e drammatiche migrazioni forzate provocate dalla guerra, dalla pulizia etnica e dal tracollo della Jugoslavia, in particolare il milione di bosniaci che divennero rifugiati in Europa nella prima metà del decennio 1990, molti dei quali sono stati costretti a ritornare in seguito agli accordi di Dayton.

Secondo Pastore (1998), il carattere di «crisi» della migrazione albanese rivela molti importanti aspetti:

- Primo, queste migrazioni sono la risposta alla crisi sociale, economica e politica albanese. Questo è un punto ovvio ma una profonda comprensione del contesto albanese è necessaria per capire pienamente le dinamiche risultanti delle migrazione verso la Grecia e l'Italia.

- Secondo, può essere dimostrato che le migrazioni stesse provocano delle crisi ulteriori per l'Albania, portando a instabilità sia a breve che a lungo termine.

- Terzo, le «migrazioni da crisi» erano state viste come problematiche anche per lo stato italiano e quello greco. In parole povere, come dovevano essere trattate le decine di migliaia di albanesi che entravano in questi paesi senza documenti legali e con qualsiasi mezzo a loro disposizione?

- Infine, è chiaro che la natura di «crisi» del fenomeno migratorio albanese è divenuta una specie di caratteristica semi permanente del discorso politico e giornalistico italiano e greco. Da un lato, questo potrebbe essere considerato una negazione del significato del termine «crisi»; dall'altro lato questo porta a importanti domande sul come le rappresentazioni dei migranti sui media sono costruite e sul potere d'influenza sull'opinione pubblica di tali rappresentazioni.

Mi dilungo un poco su questi quattro punti chiave. Primo, la natura di «crisi delle migrazioni albanesi» può essere riferita alla storia di isolamento e autarchia del paese soggetto a 45 anni di regime comunista di Enver Hoxha (morto nel 1985) e del suo successore Ramez Alia. Il paese era in uno

stato di caos dopo gli eventi del 1990 quando la liberalizzazione e la privatizzazione del precedente sistema economico statalista portò al collasso della vita sociale ed economica del paese. Comunque, questa era solo una parte della storia. Come ha mostrato Mai (2001) in un'interessante analisi del ruolo della televisione italiana nei flussi migratori albanesi verso l'Italia, il collasso era anche di tipo etico e morale. Il totalitarismo di Hoxha, il cui regime affermava che l'Albania era il paradiso in Terra, era rafforzato da una chiusura completa al mondo esterno: l'emigrazione era impossibile, la frontiera era militarizzata con migliaia di bunkers e agli albanesi era impedito l'accesso a qualsiasi altra fonte d'informazione sul mondo esterno a parte le storie della propaganda sui «brutti giorni del passato» e sulla decadenza morale dell'occidente. L'unica significativa eccezione a questa regola di assoluto controllo, l'unica «finestra sull'occidente», era la visione illegale della televisione italiana a cui era possibile accedere con un decoder costruito illegalmente collegato agli apparecchi televisivi albanesi. Ciò che gli albanesi potevano vedere era un mondo capitalista di benessere e piacere che forniva proprio il più forte contrasto immaginabile con il loro mondo monocromatico dove la vita privata, il divertimento e la libertà individuale erano severamente limitati e dove il lavoro e la produzione erano eroicizzati e il piacere e la frivolezza stigmatizzati. La centralità dei consumi per l'opposizione politica al comunismo durante gli anni opprimenti del regime aiutò a comprendere il comportamento migratorio degli albanesi appena la libertà di lasciare il paese fu garantita. Essi si lanciarono, letteralmente, verso il paese appena al di là del mare da cui venivano immagini di benessere e piacere e il cui linguaggio capivano dopo aver guardato molti programmi televisivi negli anni passati.

Ma l'emigrazione non era una soluzione priva di problemi alla crisi albanese. Infatti, ha avuto come ripercussione una reiterazione della prima crisi: il mio secondo punto citato in precedenza. Come ha mostrato Pastore (1998), l'emigrazione di massa ha finito con il dare un significativo contributo al peggioramento della crisi economica e politica albanese, provocando un collasso completo della legge e dell'ordine nel paese che ha portato, a sua volta, alla migrazione di fuga del 1997. La chiave di questo circolo vizioso stava nell'investimento di un'ingente quota delle rimesse in programmi informali di risparmio di tipo piramide, in cui insostenibili tassi di rendimento erano garantiti sulla base di ulteriori investimenti. Il sistema fallì all'inizio del 1997, cancellando i risparmi di centinaia di migliaia di albanesi, inclusa la maggioranza degli emigranti. L'emigrazione ha avuto due ulteriori effetti destabilizzanti, secondo Pastore (1998): la creazione di racketti organizzati dell'emigrazione da parte di bande (semi)criminali che diventano sempre più arroganti nei loro scontri con le autorità; e lo sbilanciamento della popolazione albanese con lo spostamento su vasta scala di individui giovani.

Terzo, la «percezione di crisi» della natura della migrazione albanese delle autorità italiane e greche ha portato alla proiezione paradossale della migrazione albanese come, infatti, di una crisi, ma allo stesso tempo alla grande incertezza su come rispondere ad essa a livello politico e di politiche. Paralisi politica, dubbi e contraddizioni sono stati i principali risultati

in entrambi i paesi, mentre al livello politico le migrazioni sono state pesantemente coinvolte nelle fluttuanti relazioni tra Roma e Atene da un lato e Tirana dall'altro. Completamente separata dalle specifiche (e totalmente differenti) relazioni storiche tra Italia e Albania (il lascito del colonialismo, le missioni militari-umanitarie durante la decade del 1990) e tra Grecia e Albania (il lascito del conflitto avutosi durante il tracollo dell'impero ottomano, il conflitto lungo le frontiere e la situazione della minoranza etnica greca in Albania), l'Italia ha tentato di «gestire» e controllare la migrazione albanese, e la Grecia ha adottato un approccio maggiormente «Laissez-faire». In entrambi i casi gli esiti sono risultati comunque contraddittori. In pochi mesi nel 1991 il governo italiano eseguì un sorprendente voltafaccia, in cui inizialmente l'ondata di immigrati del mese di Marzo era benvola e regolarizzata, poi, in Agosto, dopo alcuni episodi di indecisione che sfociarono in un trattamento disumano dei migranti, che furono prima trattenuti nel porto e poi stipati in uno stadio sotto un sole torrido, li rimpatriarono in Albania (Zinn 1996). Le autorità greche in un certo senso sono state più clementi, permettendo a centinaia di migliaia di albanesi di entrare nel paese, ma poi ordinarono un repentino rimpatrio in massa come risposta alle tensioni politiche con l'Albania. Altri fattori aiutano a spiegare questa differenza nel trattamento degli immigrati albanesi da parte dell'Italia e della Grecia. L'Italia può, senza troppa fatica, estendere la sorveglianza sulle coste e sul mare tra l'Albania e l'Italia meridionale. Per la Grecia, una sorveglianza pienamente efficace delle aspre montagne di frontiera sarebbe estremamente difficile e costosa: questa parte della Fortezza Europa deve rimanere parzialmente aperta (Geddes 2000, p. 25).

Per quanto riguarda il punto finale menzionato in precedenza, ciò che è diventato molto ovvio, sia in Italia che in Grecia, è stata la marcata stigmatizzazione degli albanesi come «indesiderabili» e «criminali». Questo è stato ben documentato, perlomeno a livello descrittivo, da Jamieson e Silj (1998) per l'Italia, e da Lazaridis (1996) e Lazaridis e Wickens (1999) per la Grecia, ma ciò che resta in qualche modo misterioso è esattamente quando, come e perché questa specifica stigmatizzazione degli albanesi sia venuta fuori. In Grecia, specialmente, gli albanesi sono divenuti cruciali per il funzionamento dell'economia informale e, in questo modo, per la preservazione della competitività di molte imprese greche, come aziende agricole, turistiche, edili. Gli imprenditori parlano di una dipendenza critica dell'economia greca dai lavoratori migranti albanesi (Fakiolas 2000). Ciò nonostante, questi stessi lavoratori sono ancora vilipesi e maltrattati. Forse questa denigrazione ampiamente diffusa è divulgata per legittimare in qualche modo il trattamento inferiore degli albanesi in termini di condizioni salariali e lavorative, con ciò preservando il loro status come forza lavoro flessibile e a basso costo.

Migranti eliotropi: dal turismo alle migrazioni internazionali dei pensionati

Una delle dimensioni lungo la quale la divisione tra migrazione e le più

frequenti forme di mobilità è particolarmente difficoltosa da tracciare è lo spettro di movimenti che variano dal turismo alla ricollocazione permanente in un'area vacanziera, come le migrazioni internazionali dei pensionati. In alcuni recenti lavori che ho condotto con Tony Warnes e Allan Williams (King *et al.* 2000), abbiamo trovato che pensionati britannici migranti nella Spagna meridionale e nell'Algarve portoghese di solito hanno avuto una precedente esperienza di turismo in queste regioni prima di traslocare in modo semi-permanente da pensionati. Ripetute vacanze sulle coste soleggiate hanno frequentemente portato a una progressiva intesa con una destinazione vista come desiderabile e gradevole e sempre più familiare. Spesso l'acquisto di un appartamento o di una villa per le vacanze come seconda casa diventa un primo passo per un più o meno permanente trasferimento di residenza dopo la pensione.

Queste forme di movimento e di duale connessione tra luoghi non sono dissimili dai modelli di movimenti associati con altri tipi di comunità transnazionali, sebbene le motivazioni dietro la nascita di tali comunità transnazionali possano essere molto differenti. In opposizione alle comunità delle diaspore nate dalla dispersione dei rifugiati, o alle comunità transnazionali ingranditesi sulle migrazioni dei lavoratori, i britannici sulla Costa del Sol (o i tedeschi a Maiorca, o altrove), sono coinvolti in migrazioni come una «attività da stile di vita». Essi sono diventati eliotropi, permanenti «richiedenti sole» (sun seekers). Ci sono molti altri tipi di mobilità che attraversano il confine o creano un nesso tra turismo e migrazione (Bianchi 2000; Williams and Hall 2000). Altrove (King 1995) ho descritto sinteticamente il caso degli studenti lavoratori migranti che prendono delle «vacanze-lavoro» in posti turistici durante le ferie estive o prima di andare all'università o dopo laureati; essi sono sia turisti sia lavoratori migranti, lavorando nel settore turistico. Altri studi per la maggior parte su giovani turisti lavoratori del nord Europa e «drifters» nelle regioni del sud Europa sono stati fatti da Lazaridis e Wickens (1999) in Grecia e da Macleod (1997) e Bianchi (2000) nelle Canarie. Altri ancora hanno iniziato a studiare imprenditori turistici che si sono stabiliti al sud per provare a «fare soldi dal sole» (Lardiés 1999; Madden 1999).

Sebbene la quantificazione di questi turisti «sun seekers» che si muovono principalmente dal nord verso il sud dell'Europa sia difficile da raggiungere (per alcuni dati ufficiali e altre stime si consulti King *et al.* 2000, pp. 22-25, 36-45; Williams *et al.* 1997), ci sono forti indicazioni in merito al fatto che queste forme di mobilità siano in una fase di rapida crescita.

Non tutti però sono inequivocabilmente di segno positivo e vanno nella direzione indicata. Per esempio, il crescente costo della vita in Spagna e in Italia ha anche eroso il differenziale con i paesi del nord Europa, e molti pensionati sono portati a riconsiderare la loro capacità di restare in circostanze finanziarie ridotte dove le loro pensioni e investimenti non riescono a tenere il passo dell'inflazione locale. Ulteriori preoccupazioni sono espresse con riguardo ai servizi sanitari e di cura dei paesi dell'Europa meridionale, e su come gli immigrati se la possono cavare se la salute viene a mancare (Dwyer 2000). Eppure, le migrazioni nord-sud degli eliotropi

sembrano continuare a crescere. A livello delle statistiche aggregate nazionali, i flussi di solito non appaiono di grossa entità in comparazione con le migrazioni di lavoratori del passato; ma a livello locale essi possono essere estremamente significativi, come ogni visitatore della Costa del Sol, o Maiorca, o della campagna toscana attesta.

Studenti migranti: i nuovi europei?

Per molto tempo durante gli ultimi anni del 1980 e i primi anni '90, gli arrivi all'aeroporto di Dublino erano accolti da un grande poster che mostrava una classe di liceali irlandesi sorridenti, brillanti nelle loro divise, sotto il titolo «I giovani europei». La scena era in qualche modo ironica. Essa era tesa a comunicare l'alta qualità della forza lavoro irlandese per gli investitori in arrivo, ma allo stesso tempo una emigrazione di laureati era in corso con un alto tasso e molti dei laureati, la crema della gioventù della società irlandese, si stavano muovendo verso l'Europa per trovare i lavori e l'esperienza che essi cercavano. La ricerca di Shuttleworth (1993) ha mostrato che, durante gli ultimi anni del 1980, pressappoco il 30 per cento dei laureati irlandesi era all'estero nove mesi dopo la laurea.

Shuttleworth ha attribuito questi alti tassi di mobilità a tre principali insiemi di fattori causali. Primo, i motivi occupazionali sono al primo posto: le scarse opportunità lavorative in Irlanda dovute alla natura «spuntata» della sua economia periferica con un limitato mercato del lavoro per i laureati, l'alta tassazione delle persone fisiche e la disponibilità di buoni lavori all'estero erano le variabili centrali. Secondo, i fattori culturali, personali e familiari si sono dimostrati importanti. I laureati stavano lasciando l'Irlanda perché volevano «spiccare il volo», fuggire da un piccolo paese o forse perché essi avevano molti amici e parenti che già vivevano all'estero. In breve, i giovani irlandesi, inclusi i laureati, erano (e restano) imbevuti di una cultura dell'emigrazione che li predispone a lasciare l'Irlanda, almeno per un periodo. Terzo, meno importante degli altri due insiemi di fattori, i laureati irlandesi sono andati all'estero per una formazione post-laurea, parzialmente riflettendo le stesse motivazioni personali menzionate in precedenza, e parzialmente a causa di una maggiore disponibilità di corsi di specializzazione e borse di studio all'estero. Shuttleworth ha anche scoperto interessanti modelli con riguardo ai paesi di destinazione: oltre alle tradizionali mete dei migranti irlandesi (Inghilterra, nord America), ha trovato una crescente tendenza a emigrare verso il continente europeo, specialmente tra i laureati nelle discipline artistiche e linguistiche. Altre ricerche hanno documentato una calda comunità di laureati irlandesi in città europee come Parigi, Francoforte, Roma (King and Arbuckle 1992; Kockel 1993; Mac Einrí 1991).

Negli ultimi anni del 1990 il contesto migratorio in Irlanda è radicalmente mutato. Il forte sviluppo dell'economia irlandese, specialmente dei servizi finanziari e per l'alta tecnologia nella regione di Dublino, ha causato il ritorno di molti laureati irlandesi e stimolato l'immigrazione di giovani

professionisti dagli altri paesi europei. Il fenomeno della «Tigre celtica» ha fatto dell'Irlanda l'ultimo paese europeo a sperimentare un notevole flusso d'immigrazione, inclusa una quota di richiedenti asilo.

Mentre gli studenti sono stati tradizionalmente un settore geograficamente mobile della popolazione europea, particolarmente all'interno dei loro propri paesi, spesso per muoversi verso un'altra città per andare all'università e poi migrare di nuovo dopo la laurea, alla mobilità studentesca pan-europea è stato dato un miglioramento istituzionale dalle autorità della Commissione Europea attraverso programmi comunitari di scambio scolastico e formazione come Erasmus, Socrates, Leonardo e a livello post-laurea, il programma Marie Curie Fellowship. Lo scopo è quello di attivare la mobilità dei ricercatori e degli studenti incoraggiando i partecipanti a studiare, per una parte del loro corso di studi, normalmente sei mesi o un anno, in un altro paese. In questo modo, può essere ipotizzato che un'«identità europea» sarà sviluppata tra la giovane élite europea altamente scolarizzata.

A oggi, molto poca ricerca è stata fatta sulle migrazioni internazionali degli studenti al di fuori del precedente paradigma del «drenaggio dei cervelli» che ha definito molto del lavoro sugli studenti che dal terzo mondo sono andati a studiare all'estero. La letteratura europea è limitata alle indagini statistiche dei primi anni di funzionamento del programma Erasmus (Maiwurm *et al.* 1991), ad alcuni resoconti auto promozionali di storie di successo (Commission of the European Communities 1997), e a un piccolo numero di studi etnografici (e.g. Du Bois-Raymond 1998; Osler 1998).

Dato che la ricerca sulla mobilità e sulle migrazioni degli studenti si trova ancora in una fase iniziale, risulta più appropriato qui suggerire alcune questioni centrali per la ricerca futura. La prima è in che misura gli studenti divengano più consapevoli della loro «Europeità» e come la loro esperienza di mobilità li aiuti a sviluppare un'identità o coscienza europea. Un altro obiettivo potrebbe essere quello di tracciare una mappa dei flussi della mobilità studentesca e di come essi si evolvano nel tempo. Terzo, quello che è il discorso ufficiale dell'Unione Europea sullo sviluppo di una coscienza europea e come poi questo viene legato ai programmi di promozione della mobilità studentesca. Alcune esplorazioni e interpretazioni introduttive sono stati fatte da Ruiz-Gelices *et al.* (2000). Quarto, come gli studenti valutano la loro esperienza di studio all'estero, economicamente, socialmente, e in termini del proprio sviluppo personale e riformulazione dell'identità? Quinto - una questione centrale per il futuro delle migrazioni di professionisti all'interno dell'Europa, come l'esperienza di studio all'estero e il possesso di una coscienza europea influenzano i percorsi migratori e le successive carriere dei laureati? Infine, in che misura le migrazioni di studenti portano alla produzione o alla riproduzione di una élite europea? Gli studenti che intraprendono periodi di studio all'estero potrebbero essere percepiti, e percepirsi, come un'élite, un gruppo privilegiato per il quale sono disponibili opportunità speciali. Qual è la relazione tra mobilità, coscienza europea e formazione di un'élite? Sono i background familiari che permettono di parlare di riproduzione di un'élite: in altre parole, sono gli studenti che provengono da famiglie dove c'è una storia di attività pro-

fessionale ed esperienze cosmopolite ad avere più probabilità di realizzare una mobilità internazionale durante i loro studi?

Conclusioni

Questo articolo ha tentato di tracciare sia alcuni dei nuovi processi e forme migratorie diffusi in Europa sia le attuali sfide concettuali e metodologiche di come approcciarsi al loro studio. Queste nuove forme di migrazione derivano da nuove motivazioni (soprattutto il declino delle migrazioni di lavoratori legate al sistema di produzione fordista), nuove flessibilità spazio-temporali e tecnologiche, oltre alla relativamente nuova nozione di migrazione come consumo e scoperta di sé. Dunque, e in una varietà di modi, i processi migratori in Europa (e globalmente) sono divenuti sicuramente più diversi negli ultimi 20 anni. Questa diversificazione delle migrazioni stimola sia la riformulazione di alcune basilari convinzioni degli studi migratori sia l'apertura a nuovi approcci metodologici.

Primo, reitero la mia precedente perorazione per un approccio integrato interdisciplinare che riconosca anche la pluralità paradigmatica e il valore di metodologie composite - combinando, per esempio, analisi economica, analisi delle classi, studi culturali ed etnografici, oltre ai tentativi di catturare la ricchezza dell'esperienza umana delle migrazioni.

Secondo, il bisogno di analisi comparative resta di suprema importanza se gli studi migratori vogliono superare il livello ideografico. Le comparazioni possono essere tra gruppi migratori (nello stesso paese), o attraverso paesi (comparando gruppi migratori simili o contrastanti), o attraverso il tempo.

Terzo, abbiamo bisogno di riconoscere ciò che chiamerei il doppio incardinamento delle migrazioni: a livello individuale, le migrazioni devono essere incardinate nel corso di vita del migrante (e in alcuni casi nel corso di vita familiare e perfino attraverso le generazioni); a livello macro, gli studi migratori devono essere incardinati nei processi sociali e nelle società sia dei paesi di origine che dei paesi di destinazione.

Quarto, è stato riconosciuto che molte delle nuove forme di migrazione e mobilità indagate o menzionate in questo articolo sono insufficientemente catturate dalle statistiche o per nulla. Perciò, una fiducia sempre minore può essere posta sulle fonti statistiche come Eurostat o il database SOPEMI dell'OECD per la misurazione della mobilità spaziale in Europa. Bisognerà porre più fiducia sulle inchieste di base condotte sulle nuove forme migratorie.

Così come occorrono nuovi schemi per la raccolta dei dati, nuovi termini e metafore sono richiesti per descrivere i nuovi tipi di mobilità che contrastano la fissità binaria (origine e destinazione) e la parziale continuità della comune nozione di migrazione⁵. Attraverso questo saggio abbiamo

⁵ Con riguardo alle nuove metafore delle migrazioni, sono molto attratto dalla nozione portata avanti da Ribas Mateos (2001) del «Caravanserraglio mediterraneo» — uno spazio

visto come le tradizionali dicotomie degli studi migratori siano state scavalcate e infrante dalle nuove flessibilità e dall'evolversi dei modelli di mobilità. Come affrontare, per esempio, le migrazioni frontaliere (sono veramente migrazioni?), o come classificare le migrazioni albanesi, come volontarie o involontarie, o come dipanare le configurazioni spazio-temporali del turismo di lungo soggiorno, della seconda casa di proprietà all'estero, residenza all'estero ed espatrio? Abbiamo anche visto come legale versus illegale sia una dicotomia particolarmente opaca della realtà migratoria: l'illegalità sembra essere costruita in un modo illogico (forse anche cinico) dalle società ospiti che appaiono con la volontà di sfruttare il lavoro a basso costo dei migranti (fino ad essere strutturalmente dipendenti da essi - il caso della Grecia) e allo stesso tempo negare l'esistenza civile e legale dei migranti. Queste nuove, più diverse e flessibili varietà di mobilità e migrazione pongono delle sfide innegabili per le politiche migratorie, specialmente all'interno del set mentale della «Fortezza Europa», e per le posizioni nei confronti della cittadinanza (Geddes 2000; Pugliese 1995).

Poi, ricolloco l'accento sulla questione centrale, le migrazioni per l'Europa sono diventate sempre più un affare globale (Salt and Stein 1997) che ha un proprio insieme di meccanismi di mercato - competizione, prezzi, agenti, intermediari, compratori e venditori di migranti e servizi alla migrazione.

Infine, sottolineando l'importanza delle nuove circostanze migratorie dell'Europa post-industriale e post-moderna, richiamo l'attenzione nuovamente sui movimenti motivati soprattutto da considerazioni non economiche o solo parzialmente economiche — quelle legate al ciclo della vita come quelle degli studenti o dei pensionati —, le quali hanno un certo potenziale di espansione nel futuro. All'interno dello stesso filone, le migrazioni dei minori sono state scarsamente studiate, almeno dalla prospettiva degli stessi minori⁶. Con completa legittimità, le donne sono diventate un nuovo e importante campo di indagine per le ricerche sulle migrazioni in Europa, in cui si riconosce il loro ruolo centrale nei processi migratori e come agenti culturali nella strutturazione delle comunità etniche e nelle loro relazioni con le società ospiti. Su questo come su molte altre questioni cruciali nel dipanare la mappa delle migrazioni, ancora molto deve essere fatto. Questi sono tempi interessanti per un ricercatore delle migrazioni in Europa!

Traduzione di Mattia Vitiello

comune per i flussi migratori e i gruppi di migranti dove essi possono arrivare, stare per poi muoversi verso altre destinazioni.

⁶ Un saggio recente (Dobson and Stillwell 2000) richiama l'attenzione sui minori come un particolare sotto gruppo della popolazione il cui comportamento migratorio e le sue conseguenze sono state largamente trascurate, ma lo stesso saggio si limita principalmente alla scuola e alle questioni educative all'interno della Gran Bretagna.

Bibliografia

- ANDALL, J. (1998) Catholic and state constructions of domestic workers: the case of Cape Verdean women in Rome in the 1970s, in Koser, K. and Lutz, H. (eds) *The New Migration in Europe: Social Constructions and Social Realities*. Basingstoke: Macmillan, pp. 124-142.
- ANDALL, J. (1999) Cape Verdean women on the move: 'immigration shopping' in Italy and Europe, *Modern Italy*, 4(2), pp. 241-258.
- ANDALL, J. (2000) Organising domestic workers in Italy: the challenge of gender, class and ethnicity, in Anthias, F. and Lazaridis, G. (eds) *Gender and Migration in Southern Europe*. Oxford: Berg, pp. 145-171.
- ANTHIAS, F. (2000) Metaphors of home: gendering new migrations to southern Europe, in ANTHIAS, F. and LAZARIDIS, G. (eds) *Gender and Migration in Southern Europe*. Oxford: Berg.
- ANTHIAS, F. and LAZARIDIS, G., eds *Gender and Migration in Southern Europe*. Oxford: Berg.
- ANWAR, M. (1979) *The Myth of Return*. London: Heinemann.
- BIANCHI, R.V. (2000) Migrant tourist workers: exploring the 'contact zones' of post-industrial tourism, *Current Issues in Tourism*, 3(2), pp. 107-137.
- BRETTELL, C.B. and HOLLIFIELD, J.F., eds (2000) *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. New York and London: Routledge.
- BULLER, H. and HOGGART, K. (1994) *International Counterurbanization: British Migrants in Rural France*. Aldershot: Avebury.
- CAMPANI, G. (1995) Women migrants: from marginal subjects to social actors, in COHEN, R. (ed.) *The Cambridge Survey of World Migration*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 546-550.
- CAMPANI, G. (2000) Immigrant women in Southern Europe: social exclusion, domestic work and prostitution in Italy, in King, R., Lazaridis, G. and Tsardanidis, C. (eds) *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. London: Macmillan, pp. 145-169.
- CAMPANI, G. (2001) Migrants and media: the Italian case, in King, R. and Wood, N. (eds) *Media and Migration: Constructions of Mobility and Difference*. London: Routledge, pp. 38-52.
- CASTLES, S. (2000) *Ethnicity and Globalization: from Migrant Worker to Transnational Citizen*. London: Sage.
- CASTLES, S. and MILLER, M.J. (1998) *The Age of Migration*. London: Macmillan.
- CHAMBERS, I. (1994) *Migrancy, Culture and Identity*. London: Routledge.
- CHELL, V. (1997) Gender-selective migration: Somalian and Filipina women in Rome, in KING, R. and BLACK, R. (eds) *Southern Europe and the New Immigrations*. Brighton: Sussex Academic Press, pp. 75-92.
- CHELL, V. (2000) Female migrants in Italy: coping in a country of new migration, in ANTHIAS, F. and LAZARIDIS, G. (eds) *Gender and Migration in Southern Europe*. Oxford: Berg, pp. 103-123.
- COHEN, R., ed. (1995) *The Cambridge Survey of World Migration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- COHEN, R. (1997) Seven forms of international migration: a global sketch. Background Paper for the Summer School on Key Issues in Migration Research,

Ydra, Greece, 4-17 May 1997.

- Commission of the European Communities (1997) *Success Stories of the Human Capital and Mobility Programme, Training and Mobility of Researchers*. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities.
- DOBSON, J. and STILLWELL, J. (2000) Changing home, changing school: towards a research agenda on child migration, *Area*, 32(4), pp. 395-401.
- DU BOIS-RAYMOND, M. (1998) European identity in the young and Dutch students' images of Germany and the Germans, *Comparative Education*, 34(1), pp. 27-40.
- DWYER, P. (2000) Movements to some purpose? An exploration of international retirement migration in the European Union, *Education and Ageing*, 15(3), pp. 353-377.
- ESCRIVÀ, A. (1997) Control, composition and character of new migration to south-west Europe: the case of Peruvian women in Barcelona, *New Community*, 23(1), pp. 43-57.
- FAIST, T. (2000) *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Clarendon Press.
- FAKIOLAS, R. (2000) Migration and unregistered labour in the Greek economy, in KING, R., LAZARIDIS, G. and TSARDANIDIS, C. (eds) *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. London: Macmillan, pp. 57-78.
- FINDLAY, A.M. (1993) New technology, high-level labour movements and the concept of the brain drain, in *The Changing Course of International Migration*. Paris: OECD, pp. 149-159.
- GEDDES, A. (2000) *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester: Manchester University Press.
- HAMMAR, T., BROCHMANN, G., TAMAS, K. and FAIST, T. eds (1997) *International Migration, Immobility and Development: A Multidisciplinary View*. Oxford: Berg.
- HARRIS, J.R. and TODARO, M.P. (1970) Migration, unemployment and development: a two-sector analysis, *Economic Review*, 60(1), pp. 126-142.
- IGLICKA, K. (2000) Mechanisms of migration from Poland before and during the transition period, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26(1), pp. 61-73.
- JAMIESON, A. and SILJ, A. (1998) *Migration and Criminality: the Case of Albanians in Italy*. Rome: Ethnobarometer Working Paper 1.
- JANSEN, C. (1969) Some sociological aspects of migration, in JACKSON, J.A. (ed.) *Migration*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 60-73.
- KING, R. (1995) Tourism, labour and international migration, in MONTANARI, A. and WILLIAMS, A.M. (eds) *European Tourism: Regions, Spaces and Restructuring*. Chichester: Wiley, pp. 177-190.
- KING, R. and ARBUCKLE, L. (1992) A note on the Irish in Rome, *Irish Geography*, 25(2), pp. 188-194.
- KING, R., WARNES, A.M. and WILLIAMS, A.M. (2000) *Sunset Lives: British Retirement Migration to the Mediterranean*. Oxford: Berg.
- KOCKEL, U. (1991) Countercultural migrants in the west of Ireland, in KING, R. (ed.) *Contemporary Irish Migration*. Dublin: Geographical Society of Ireland Special Publication 6, pp. 70-82.
- KOCKEL, U. (1993) Irish migration to mainland Europe: observations from sou-

- thern Germany, in KING, R. (ed.) *Ireland, Europe and the Single Market*. Dublin: Geographical Society of Ireland Special Publication 8, pp. 128-136.
- LARDIÉS, R. (1999) Migration and tourism entrepreneurship: North European immigrants in Calaluña and Languedoc, *International Journal of Population Geography*, 5(6), pp. 477-491.
- LAZARIDIS, G. (1996) Immigration to Greece: a critical evaluation of Greek policy, *New Community*, 22(2), pp. 335-348.
- LAZARIDIS, G. (2000) Filipino and Albanian women migrant workers in Greece: multiple layers of oppression, in ANTHIAS, F. and LAZARIDIS, G. (eds) *Gender and Migration in Southern Europe*. Oxford: Berg, pp. 49-79.
- LAZARIDIS, G. and WICKENS, E. (1999) 'Us' and the 'Others': ethnic minorities in Greece, *Annals of Tourism Research*, 26(3), pp. 632-655.
- LEE, E.S. (1966) A theory of migration, *Demography*, 3(1), pp. 47-57.
- MAC ÉINRI, P. (1991) The Irish in Paris: an aberrant community? in KING, R. (ed.) *Contemporary Irish Migration*. Dublin: Geographical Society of Ireland Special Publication 6, pp. 32-41.
- MACLEOD, D.V.L. (1997) 'Alternative' tourists on a Canary island, in ABRAM, S., WALDREN, J. and MACLEOD, D.V.L. (eds) *Tourists and Tourism: Identifying with People and Places*. Oxford: Berg, pp. 129-147.
- MADDEN, L. (1999) *Making Money in the Sun: the Development of British- and Irish-owned Businesses in the Costa del Sol*. Brighton: University of Sussex, Research Papers in Geography 36.
- MAI, N. (2001) 'Italy is beautiful': the role of Italian television in the Albanian migratory flow to Italy, in KING, R. and WOOD, N. (eds) *Media and Migration: Constructions of Mobility and Difference*. London: Routledge, pp. 95-109.
- MAIWURM, F., STEUBE, W. and TEICHLER, U. (1991) *Learning in Europe: the Erasmus Experience*. London: Jessica Kingsley.
- MASSEY, D., ARANGO, J., HUGO, G., KOUAOUCHI, A., PELLEGRINO, A. and TAYLOR, J.E. (1993) Theories of international migration: a review and appraisal, *Population and Development Review*, 19(3), pp. 431-466.
- O'REILLY, K. (1995) A new trend in European migration: contemporary British migration to Fuengirola, Costa del Sol, *Geographical Viewpoint*, 23, pp. 25-36.
- O'REILLY, K. (2000) *The British on the Costa del Sol*. London: Routledge.
- OSLER, A. (1998) European citizenship and study abroad: student teachers' experiences and identities, *Cambridge Journal of Education*, 28(1), pp. 77-96.
- PAPASTERGIADIS, N. (2000) *The Turbulence of Migration*. Cambridge: Polity.
- PASTORE, F. (1998) *Conflicts and Migrations: a Case Study on Albania*. Rome: Centro Studi di Politica Internazionale, Occasional Paper.
- PHIZACLEA, A. (1998) Migration and globalization: a feminist perspective, in KOSER, K. and LUTZ, H. (eds) *The New Migration in Europe: Social Constructions and Social Realities*. Basingstoke: Macmillan, pp. 21-38.
- PUGLIESE, E. (1993) Restructuring of the labour market and the role of Third World migrations in Europe, *Society and Space*, 11(4), pp. 513-522.
- PUGLIESE, E. (1995) New international migrations and the 'European fortress', in HADJIMICHALIS, C. and SADLER, D. (eds) *Europe at the Margins: New Mosaics of Inequality*. Chichester: Wiley, pp. 51-68.

- RAVENSTEIN, E.G. (1885, 1889) The laws of migration (I and II), *Journal of the Statistical Society*, 48, pp. 167-235; 52, pp. 214-301.
- RHODE, B. (1993) Brain drain, brain gain, brain waste: reflections on the emigration of highly educated and scientific personnel from Eastern Europe, in KING, R. (ed.) *The New Geography of European Migrations*. London: Belhaven, pp. 228-245.
- RIBAS MATEOS, N., ed. (2000) Female Immigration in Southern Europe. Special issue of *Papers: Revista de Sociologia*, 60.
- RIBAS MATEOS, N. (2001) Revising migratory contexts: the Mediterranean caravan-serai, in KING, R. (ed.) *The Mediterranean Passage: Migration and the New Cultural Encounters in Southern Europe*. Liverpool: Liverpool University Press, pp. 22-40.
- RUIZ-GELICES, E., KING, R. and FAVELL, A. (2000) International student migration in Europe and the institutionalisation of a 'European identity'. Paper presented to a conference on 'International Migration: New Patterns, New Theories', Nottingham Trent University, 11-13 September 2000.
- SALT, J. (1984) High-level manpower movements in North-West Europe and the role of careers, *International Migration Review*, 17(4), pp. 633-651.
- SALT, J. (1992) Migration processes amongst the highly-skilled in Europe, *International Migration Review*, 26(3), pp. 484-505.
- SALT, J. and FORD, R. (1993) Skilled international migration in Europe: the shape of things to come? In King, R. (ed.) *Mass Migration in Europe: the Legacy and the Future*. London: Belhaven, pp. 293-309.
- SALT, J. and STEIN, J. (1997) Migration as a business: the case of trafficking, *International Migration*, 35(4), pp. 467-491.
- SEGAL, A. (1993) *An Atlas of International Migration*. London: Hans Zell.
- SHUTTLEWORTH, I. (1993) Irish graduate emigration: the mobility of qualified manpower in the context of peripherality, in KING, R. (ed.) *Mass Migrations in Europe: the Legacy and the Future*. London: Belhaven, pp. 310-326.
- SJAASTAD, L.A. (1962) The costs and returns of human migration, *Journal of Political Economy*, 70(1), pp. 117-130.
- WILLIAMS, A.M. and HALL, C.M. (2000) Tourism and migration: new relationships between production and consumption, *Tourism Geographies*, 2(1), pp. 5-27.
- WILLIAMS, A.M., KING, R. and WARNES, A.M. (1997) A place in the sun: international retirement migration from Northern to Southern Europe, *European Urban and Regional Studies*, 4(2), pp. 115-134.
- ZINN, D.L. (1996) Adriatic brethren or black sheep? Migration to Italy and the Albanian crisis, *European Urban and Regional Studies*, 3(3), pp. 241-249.
- ZLOTNIK, H. (1995) The South-to-North migration of women, *International Migration Review*, 29(1), pp. 229-254.
- ZLOTNIK, H. (1999) Women in migration, in *Migration at the Threshold of the Third Millennium*. Vatican: Pontifical Council for the Pastoral Care of Migrants and Itinerant People, pp. 79-100.
- ZONTINI, E. (2001) Family formation in gendered migrations: Moroccan and Filipino women in Bologna, in King, R. (ed.) *The Mediterranean Passage: Migration and New Cultural Encounters in Southern Europe*. Liverpool: Liverpool University Press, pp. 231-257.

Tendenze di rilievo e tematiche di dibattito sulla immigrazione nell'America del Nord

DI
MARK J. MILLER*

1. Premessa

Alla fine della guerra fredda le teorizzazioni sulla realtà internazionale hanno scoperto l'importanza delle migrazioni nell'area di studio delle relazioni internazionali, per lungo tempo una tematica di scarso rilievo in questo campo. Quasi a compensare il disinteresse espresso all'epoca della guerra fredda, le migrazioni internazionali sono viste ora come un forza irriducibile rispetto al volere e alle decisioni politiche degli stati nazionali e come un elemento chiave della sicurezza nazionale e della politica estera. Gli Stati Uniti e il Canada, insieme alla Nuova Zelanda e all'Australia, hanno avuto la politica di immigrazione al centro della loro tradizione liberal democratica. Essi hanno influenzato altri stati con tradizioni diverse. E ora si verificano elementi di convergenza e coordinamento tra stati o all'interno di organismi sovranazionali.

Negli stati democratici l'immigrazione regolata dalla legge è generalmente percepita come legittima. Agli immigrati è garantita la residenza ed è loro consentito uno status legale simile a quello di cittadinanza, eccetto per i diritti politici. Ma l'accesso alla cittadinanza è piuttosto facile. Questo promuove la sicurezza degli immigrati, la sicurezza della società, e, a lungo termine, la sicurezza nazionale. In un mondo di progressiva interdipendenza, ciò facilita l'integrazione degli immigrati, e questa rappresenta un indiscutibile valore sul piano socio-economico e diplomatico. Mentre attualmente anche il modello legale di immigrazione è sotto attacco, ci sono fortissime ragioni per ritenere che il modello continui a caratterizzare le società democratiche. In effetti la sua stessa accettazione può essere considerata come una cartina di tornasole della democrazia liberale.

*University of Delaware.

2. Le circostanze storiche che portarono all'emergere del modello nordamericano

Le società statunitense e quella canadese sono state plasmate dalle migrazioni internazionali. Le popolazioni indigene preesistenti in queste aree furono soggiogate e decimate. Gli immigrati e le popolazioni di origine europea divennero socio-economicamente e politicamente dominanti. Alla fine del diciottesimo secolo gli Stati Uniti avevano ottenuto l'indipendenza e avrebbero intrapreso un lungo periodo di espansione e conquiste verso Ovest. Il Canada sarebbe rimasto all'interno dell'Impero Britannico fino al ventesimo secolo, ma era già emerso come confederazione nel 1867. Lo sviluppo politico del Canada fu particolare poiché alla popolazione di lingua francese furono accordati alcuni diritti e protezioni. Queste sarebbero progredite in una tradizione di bi-culturalismo ufficiale che si differenziava nettamente dalle tradizioni politiche e dagli assetti istituzionali statunitensi. Hawkins suggerisce che la centralità della questione bi-culturale in Canada risulta dal ruolo decisamente inferiore giocato dall'immigrazione nel mito fondante nazionale canadese rispetto al caso americano (Hawkins, 1986: 3).

L'emigrazione internazionale rimase ampiamente non regolata fino all'ultima decade del secolo diciannovesimo. L'immigrazione in questo periodo era stata in larga parte di origine europea, con l'eccezione della tratta di schiavi verso gli Stati Uniti. Nella prima metà del diciannovesimo secolo, nel contesto della corsa all'oro, gli asiatici iniziarono ad arrivare in proporzioni significative nelle società statunitense, canadese e australiana. Il loro arrivo fu contestato e visto come una minaccia dall'allora nascente organizzazione dei lavoratori. Le reazioni razziste — e il timore che gli asiatici stessero causando un abbassamento dei salari e peggiorando le condizioni di lavoro — causarono una diffusa violenza anti-asiatica. Nel 1882, gli Stati Uniti avrebbero adottato il Chinese Exclusion Act che sospendeva l'ingresso di lavoratori cinesi per dieci anni, proibiva loro la naturalizzazione e disponeva il rimpatrio dei cinesi presenti illegalmente negli Stati Uniti. Da lì a poco, gli Stati Uniti adottarono misure per escludere indigenti, malati mentali, criminali e persone con idee politiche giudicate pericolose. Un gentlemen agreement fu concluso tra gli Stati Uniti e il Giappone per tenere a freno l'immigrazione giapponese.

Nel 1855 il Canada impose una tassa speciale sugli immigrati asiatici per scoraggiare il loro arrivo. Successive misure per frenare l'immigrazione asiatica furono emanate nel 1900, 1903 e 1923. L'immigrazione asiatica verso il Canada restò proibita dal 1923 al 1947.

Il carattere di esclusione delle politiche di immigrazione, fino alla seconda guerra mondiale e oltre, rifletteva un'ideologia razzista e degli stereotipi diffusi. Gli orientamenti discriminatori interessarono anche l'immigrazione dall'Europa mediterranea e orientale. Gli Stati Uniti avrebbero introdotto le quote di ingresso (Quota Act) nel 1921 e 1924 allo scopo di favorire l'immigrazione dal Nord Europa. Nel 1931 il Canada avrebbe definito quattro classi preferenziali di immigrati, scoraggiando di conseguenza le successive immigrazioni dal Sud e dall'Est-Europa.

Precedentemente alla seconda guerra mondiale c'erano sicuramente importanti differenze nelle politiche di immigrazione dei due paesi. Le istituzioni politiche canadesi sono molto diverse da quelle statunitensi. Ai datori di lavoro agricoli, negli Stati Uniti, era permesso reclutare ampi contingenti di lavoratori stranieri dai paesi caraibici e dal Messico durante l'«emergenza di manodopera» venutasi a creare nel corso della prima e della seconda guerra mondiale. La politica immigratoria dal 1942 al 1964, inaugurata dal programma Bracero, si distingueva in quanto non prevedeva l'insediamento stabile dei lavoratori. Questi venivano rimpatriati dopo aver prestato il loro servizio lavorativo. Il saldo immigratorio netto ha giocato un ruolo molto minore nel contesto canadese rispetto a quello statunitense in quanto numerosi canadesi emigravano negli Stati Uniti.

La seconda guerra mondiale ebbe un forte impatto sulle politiche di immigrazione in Canada e Stati Uniti, sebbene i cambiamenti siano intervenuti gradualmente e spesso si siano manifestati dopo la cessazione del conflitto. I veti all'immigrazione cinese rischiarono di trasformarsi in impedimenti allo sforzo bellico degli alleati e furono attenuati. Tuttavia, la formula delle quote di ingresso in base all'origine nazionale, caratteristica della politica di immigrazione statunitense, discriminatoria verso gli europei meridionali e soprattutto orientali, fu recepita dalla legge sulla immigrazione e la naturalizzazione (Immigration and Naturalization Act) del 1952 e agli stati del «triangolo asiatico» vennero accordate quote annuali molto modeste. Ma un gran numero di esiliati e persone in fuga dagli stati comunisti dell'Europa centrale e orientale furono ammessi, generalmente per disposizione dell'avvocatura generale dello stato. Il Canada avrebbe ammesso un gran numero di immigrati dall'Europa centrale e orientale dopo il 1945, e impiegato immigrati dal Medio Oriente negli anni cinquanta. Lentamente il Canada mise fine al marchio «solo bianchi» nella sua politica immigratoria. Secondo Hawkins, quel cambiamento di politica è da attribuire a un gruppo di funzionari pubblici di alto livello che videro la politica immigratoria canadese di esclusione come problematica per la politica estera nazionale nei confronti delle Nazioni Unite e del Commonwealth (Hawkins, 1986: 9).

Il ribaltamento della politica di immigrazione statunitense avvenne con l'emendamento alla legge sulla immigrazione e la naturalizzazione (Immigration e Nationality Act) del 1965. Esso portò alla revoca della formula dell'origine nazionale nella distribuzione dei permessi e la sostituì con un sistema di preferenze a sette voci basato sulla riunificazione della famiglia e sulle qualifiche professionali. Esso stabilì un limite di 20 mila ingressi all'anno per paese per quanto riguarda i flussi provenienti dalle nazioni dell'emisfero orientale e impose per la prima volta un tetto all'immigrazione dall'emisfero occidentale. Nel 1976 il limite dei 20.000 per paese venne esteso all'emisfero occidentale e - per selezionare le domande di ammissione presentate dai cittadini dei vari paesi - venne messo in atto un sistema di preferenze basato sul criterio della priorità cronologica della presentazione delle domande fino all'esaurimento delle quote.

Forse, il maggior impulso al cambiamento nella politica di immigrazione negli Stati Uniti fu dato dal movimento per i diritti civili. Da allora le

politiche immigratorie non avrebbe più discriminato gli aspiranti immigrati in base a razza, religione e origine nazionale. I visti di immigrazione, soggetti a restrizioni, sarebbero stati accordati di preferenza per ricongiungimento familiare e sulla base delle qualifiche professionali. Agli immigrati veniva concessa la residenza legale e il godimento della maggior parte dei diritti di cittadinanza, ad eccezione del voto e della possibilità di accedere a posti di governo. L'accesso ai diritti di cittadinanza e di voto erano relativamente veloci e facili. L'insediamento e la naturalizzazione erano l'effetto atteso dell'immigrazione; e ciò era legittimo e desiderabile.

Circostanze storiche inusuali e spesso dolorose aiutano a spiegare l'emergere del modello. È importante sottolineare come esso sia emerso da una storia di esclusione e pregiudizi e la sua adozione abbia riflesso calcoli di interesse di politica estera ma anche cambiamenti nel pensiero e negli atteggiamenti comunemente associabili alla democrazia liberale.

3. Una rassegna della immigrazione in Canada e Stati Uniti

In confronto a molte democrazie continentali, la popolazione costituita da lavoratori stranieri presenti a tempo determinato o da «lavoratori ospiti» è stata modesta nel Canada e in Usa. Un retaggio importante della parentesi rappresentata dal «Bracero Program» negli Stati Uniti sarebbe stata la continuazione e la crescita della emigrazione messicana ben oltre la riduzione delle autorizzazioni all'impiego temporaneo straniero.

Ci sono gruppi significativi di stranieri ammessi legalmente in modo transitorio e per permanenze limitate, ma ci sono dibattiti accessi in merito al crescente impiego di lavoro straniero con status di non immigrato negli Stati Uniti. Molto più controverso è lo status della popolazione straniera residente illegalmente, la cui entità è stimata tra otto e nove milioni negli Stati Uniti nel 2001, e che si suppone stiano aumentando in Canada. L'immigrazione illegale è comunemente percepita come un fenomeno molto più esteso e importante negli Stati Uniti che in Canada. E la preoccupazione relativa all'immigrazione illegale ha contribuito alla reazione contro gli stranieri anche legalmente residenti negli Stati Uniti. Un assunto dominante, che informa la Proposition 187 in California e la legge sull'immigrazione statunitense del 1996, è che i benefici del welfare hanno rappresentato un magnete per l'immigrazione legale e illegale. Un'eco canadese di ciò fu la denuncia dell'abuso dei benefici dello stato sociale da parte degli stranieri illegalmente residenti nella provincia dell'Ontario formulata dai leader del governo provinciale nel 1998.

L'ammissione alla residenza legale è autorizzata in base al principio del ricongiungimento familiare con i cittadini o con gli stranieri legalmente residenti o in base a criteri economici o umanitari. Negli anni novanta, l'ammissione per ragioni economiche crebbe in proporzione alle ammissioni legali complessive. Negli Stati Uniti si erano accumulati enormi arretrati di domande per permessi connessi ai legami parentali in particolare da parte di membri diretti della famiglia di stranieri residenti permanentemente. La

combinazione delle politiche di legalizzazione autorizzate dalla legge di immigrazione del 1986 e degli elevati livelli annui di ammissione negli anni novanta ha prodotto un elevatissimo ammontare di domande rispetto a un numero limitato di permessi. La legge sull'immigrazione del 1990 aumentò significativamente il numero di permessi disponibili per membri diretti della famiglia di stranieri permanentemente residenti... Inoltre il governo federale esercitò una politica di «equità familiare» che tollerava la residenza illegale di membri diretti della famiglia conviventi con stranieri legalizzati. Tuttavia, l'accumulo di domande per permessi ai membri diretti della famiglia di stranieri residenti permanentemente negli Stati Uniti è cresciuta stabilmente. Si pensa comunemente che una percentuale significativa di questi richiedenti siano illegalmente presenti negli Stati Uniti. Studi recenti in California e sulla costa Atlantica hanno suggerito che molti nuclei familiari di immigrati includono parenti, con status legale e illegale.

Ci sono altre complicazioni relative alle regole circa il ricongiungimento familiare negli Stati Uniti. La legge per l'immigrazione del 1996 rafforza le multe per gli stranieri sorpresi a risiedere illegalmente. Ad essi viene vietato il rientro legale negli Stati Uniti per periodi tanto più lunghi quanto più lunga è stata la loro permanenza illegale. Questo pone un dilemma ancora più forte per quei membri di famiglie di stranieri residenti in maniera permanente, che ancora sono illegali. Una risposta è stata quella di richiedere la naturalizzazione, ciò perché i membri familiari diretti dei cittadini statunitensi sono esenti dalle limitazioni numeriche della legge sull'immigrazione. Negli Stati Uniti, la maggior parte degli stranieri residenti può ottenere la cittadinanza dopo cinque anni di residenza. Tuttavia, come è comunemente riconosciuto, uno dei principali effetti imprevisti della legge di immigrazione del 1996 che riduce la possibilità di accesso degli stranieri permanentemente residenti ai benefici del welfare federale è consistito nell'enorme incremento di domande per la cittadinanza statunitense. (Si pensa inoltre che il successo della Proposizione 187 abbia contribuito all'esplosione delle domande di naturalizzazione, così come la recente modificazione delle leggi e politiche messicane abbia facilitato la doppia nazionalità per gli emigrati messicani). Il risultato è stato l'accumulo di un enorme arretrato nel trattare le domande di cittadinanza statunitense. Nel 1998, l'arretrato era pari a due milioni di persone che, a seconda della città o regione di residenza, doveva attendere una media di due anni per completare il processo di naturalizzazione.

L'arretrato non era dovuto solo all'incremento delle domande di naturalizzazione. La legge sull'immigrazione del 1990 ne ha modificato i requisiti e le procedure. La Commissaria per l'immigrazione e la naturalizzazione dell'amministrazione Clinton, Doris Meissner, indicò la facilitazione nelle naturalizzazioni come una priorità del suo ufficio. Doris Meissner era stata a lungo allarmata dalla popolazione crescente di stranieri residenti permanentemente eleggibili alla cittadinanza statunitense, ma che sceglievano di non richiederla. Quindi, lanciò una campagna per incoraggiare la naturalizzazione.

Nel contesto delle elezioni nazionali del 1996 fu affermato che

migliaia di stranieri privi di qualificazione professionale erano in grado di diventare cittadini statunitensi e di registrarsi per il voto. Seguirono accuse di frode, cattiva gestione e parzialità politica che portarono a notevoli ritardi per la naturalizzazione e a cambiamenti amministrativi che provocarono un rallentamento delle procedure. Mentre la formula di base per l'integrazione degli immigrati legali negli Stati Uniti rimase inalterata, dei problemi emersero a metà degli anni novanta in uno stato che aveva lungamente celebrato la sua tradizione di immigrazione legale e la sua capacità di trasformare gli immigrati in cittadini.

Nel 1998, veniva stimato che un residente su dieci negli Stati Uniti era nato in un paese straniero. Negli anni novanta, l'immigrazione legale annua totale variava tra 700.000 e 1.000.000. Le ammissioni di immigrati negli anni fiscali 1995 e 1996 furono rispettivamente 716.194 e 909.959 (U.S. Commission on Immigration Reform, III). Tra il 1981 e il 1995, l'immigrazione legale totale verso gli Stati Uniti, pari a 12,6 milioni, fu quasi il doppio rispetto a quella (pari a 6,4 milioni) dei precedenti quindici anni dal 1966 al 1979. Degli oltre 900.000 immigrati ammessi nell'anno fiscale 1996, quasi due terzi furono ammessi come famigliari di immigranti, mentre 117.346 furono immigrati per lavoro.

Dal 1978, l'Asia è stata la principale fonte di immigrazione, con una quota annua variabile tra il 40 e il 50 per cento di tutti gli immigrati. I cinque principali paesi di origine degli immigrati legali nel 1996 erano Messico (159.731) Filippine (55.778) India (44.781) Vietnam (42.006) e Cina (41.662) (U.S. Commission on Immigration Reform, VIII), con una leggera prevalenza delle immigrate legali rispetto ai maschi, e la concentrazione in alcune aree. I cinque stati preferiti di residenza dell'immigrazione legale nel 1996 sono stati la California (199.221) New York (153.731) Texas (82.229) Florida (79.067) e New Jersey (63.162). La concentrazione di immigrati legali e illegali in California ha costituito un importante fattore di contesto alla base del successo elettorale della Proposizione 187 nel 1996. Tuttavia, gli immigrati si stanno diffondendo negli Stati Uniti e una delle conseguenze principali è stata un improvviso emergere della questione dell'integrazione: questione piuttosto recente nelle comunità rurali dell'Est, del Sud Est nonché nel Middle West. Per esempio, nella contea rurale del Sussex, Delaware, l'arrivo degli immigrati legali e illegali da Messico e Guatemala è stata la principale causa della rapida trasformazione della popolazione nel corso degli anni novanta. Tra il '90 e il '98, circa un terzo della popolazione totale della circoscrizione elettorale di quella contea è ispanico o latino, di fatto tutti di recente immigrazione. Ciò ha costituito il cambiamento più importante dall'arrivo dei coloni europei trecento anni prima (Horowitz e Miller).

L'arrivo di immigrati o gli ingressi in Canada sono cresciuti significativamente negli anni ottanta, da 89.000 nel 1983 a 192.000 nel 1989. Le ammissioni sono andate crescendo ancora di più negli anni novanta. Nel 1995 ci furono 212.000 ingressi. Complessivamente, le persone di nascita straniera raggiungevano il 16% della popolazione totale del Canada a metà degli anni novanta. La popolazione immigrata è concentrata nelle città mag-

giori, specialmente Toronto dove un terzo della popolazione è nata in altri paesi. Nel 1995, il 53% degli immigrati proveniva dall'Asia e dal Pacifico, il 15% dall'Africa e dal medio oriente e il 20% dall'America Latina e dai Caraibi. La restante quota dall'Europa e dagli Stati Uniti. Hong Kong, le Filippine e l'India erano i tre paesi principali di origine. Circa il 55% dei bambini immigrati in Canada nel 1990 non parlavano inglese e francese (Lanphier e Lukomskyj, 348).

Come gli Stati Uniti, il Canada è uno stato dove vige lo *jus soli*: i bambini nati sul suolo statunitense e canadese hanno automaticamente diritto alla cittadinanza a prescindere dalla cittadinanza dei loro genitori. In contrapposizione a stati dove prevale la tradizione legale dello *jus sanguinis*, la relativa facilità di accesso alla cittadinanza in Canada e Stati Uniti ha facilitato l'integrazione sociale degli immigrati. Le regole per la cittadinanza e la naturalizzazione, tuttavia, sono piuttosto complesse e differiscono in modi importanti. Regole speciali, per esempio, possono applicarsi ai bambini. Inoltre i richiedenti in Canada e Stati Uniti non devono aver mai turbato l'ordine pubblico.

Un certo numero di osservatori ha messo a confronto la capacità del governo canadese di aumentare o abbassare i flussi di ingresso annuali di immigrazione legale alla luce dei mutamenti economici, rispetto all'inflessibilità del sistema di immigrazione legale statunitense. Questo contrasto riflette anche le differenze istituzionali tra i due paesi. D'altro canto negli Stati Uniti alcuni si sono fatti propugnatori di politiche migratorie alla canadese. (Papadimitriou e Yale-Loeber).

4. Approcci divergenti all'integrazione degli immigrati

Non appena il Canada abbracciò una identità multiculturale negli anni '70 e '80 e gli immigrati divennero culturalmente meno europei, il governo federale iniziò a intervenire più estesamente per assicurare una riuscita integrazione degli immigrati. Nel lessico di Tomas Hammar, il Canada sviluppò delle politiche per gli immigrati piuttosto lungimiranti. Lanphier e Lukomskyj li chiamano servizi per la stabilizzazione. In sostanza, l'integrazione degli immigrati è vista come responsabilità del governo federale, che lavora in stretta collaborazione con gli stati, con le autorità locali e provinciali e con le organizzazioni di volontariato. Le aree chiave dell'intervento sono l'orientamento, l'educazione, la preparazione linguistica, gli alloggi, la salute, la formazione al lavoro, le relazioni sociali e la prevenzione del razzismo e della discriminazione.

Con la considerevole eccezione della categoria del razzismo e della discriminazione nonché del caso particolare dei rifugiati, che negli anni '90 hanno rappresentato circa il 10% di tutta l'immigrazione legale negli Stati Uniti, e dei programmi di welfare accessibili agli immigrati legali prima del 1996, il governo federale statunitense ha tradizionalmente seguito una politica di «benevola negligenza» nei confronti degli immigrati. L'integrazione degli immigrati non era vista come un esplicito dovere del governo federa-

le. Nel 1997 lo stato della politica per gli immigrati era definito come segue: «... il governo federale ha attuato un ampio *laissez faire*, trascurando le politiche sociali per gli immigrati. Le politiche immigratorie negli States potrebbero essere meglio descritte come la tendenza dell'alta marea a sollevare tutte le barche. Le politiche per la promozione sociale e l'integrazione economica dei nuovi arrivati sono scheletriche e non completamente sviluppate. Di conseguenza, è venuta meno la responsabilità pubblica per l'incorporazione dei nuovi arrivati, per lo più per l'inadempienza dello stato e dei governi locali.» (Taylor et. Al., 67).

Il governo federale canadese invece ha fornito negli anni '50 agli immigrati scuole di lingua e negli anni '60, in collaborazione con i governi provinciali, assicurazioni sulla salute e l'assistenza. Nel 1974, venne istituita una distinta unità di insediamento dentro il Dipartimento Federale del Lavoro e dell'Immigrazione. Il Dipartimento aveva la responsabilità su questioni relative all'accoglienza e all'iniziale stabilizzazione, mentre il Dipartimento di Stato aveva la responsabilità de «l'integrazione sociale politica e culturale degli immigrati.» La legge sull'immigrazione del 1976 aumentò il peso del «settore insediamento» del dipartimento di immigrazione attribuendo alla politica immigratoria la responsabilità dell'adattamento di tutti gli stranieri. (Lanphier e Lukomskyj, 344-350).

Il crescente intervento del governo federale canadese attraverso i servizi per l'insediamento negli anni '70 fu stimolato dall'aumentato interesse per l'integrazione degli immigrati. L'arrivo su larga scala di rifugiati indocinesi fu la molla di questo interesse. Negli Stati Uniti, l'influenza dei rifugiati indocinesi condizionò ampiamente l'adozione della legge sui rifugiati (Refugee Act) del 1980, che istituzionalizzò l'assistenza federale ai rifugiati. Tuttavia, contrariamente al Canada e all'Australia, negli U.S.A. non ci furono analoghi provvedimenti per l'assistenza alla stabilizzazione degli immigrati non rifugiati.

In USA la Commissione parlamentare ristretta d'inchiesta sulla politica per gli immigrati e i rifugiati (Select Commission on Immigration and Refugee Policy) che ha analizzato ampiamente tutti gli aspetti dell'immigrazione negli Stati Uniti nei tardi anni '70, ha dedicato la maggior parte del suo tempo e delle sue raccomandazioni alle riforme delle politiche riguardanti l'immigrazione illegale e l'immigrazione in generale. L'integrazione degli immigrati legali non era vista come particolarmente problematica. Infatti, complessivamente gli studi suggerivano che gli immigrati ammessi legalmente avevano successo dal punto di vista economico. Complessivamente essi sembravano crescere socialmente, politicamente e culturalmente. C'erano delle eccezioni, come quelle riguardanti i rifugiati, ma le loro esigenze specifiche trovavano risposta nella Legge sui rifugiati (Refugee Act) del 1980. Un'altra eccezione era costituita dai lavoratori agricoli, che spesso avevano un passato di immigrazione e affrontavano una vita di un'opprimente povertà, dovuta in parte all'immigrazione illegale. Intorno agli anni '90, i nati all'estero comprendevano il 60% di tutti i lavoratori agricoli negli U.S.A., e il 90% di tutti i recenti ingressi nel mercato del lavoro agricolo (Taylor et. al., 70). Tuttavia, furono sviluppati diversi pro-

grammi federali per aiutare i lavoratori agricoli, significativamente non per i lavoratori agricoli immigrati in sé.

In generale, c'è stata una valutazione positiva dei benefici dell'immigrazione legale e dei contributi degli immigrati, che ha mitigato lo sviluppo della politica federale per l'immigrazione. Per di più c'era un piccolo precedente. La società civile, gli stessi immigrati, le loro famiglie e le organizzazioni alle quali appartenevano, avrebbero continuato a promuovere l'integrazione come in passato. La mancanza di una politica federale per l'immigrazione negli Stati Uniti non era una svista. «Piuttosto essa è in connessione logica con il modo in cui la maggior parte degli immigrati sono stati visti storicamente. I policymaker hanno considerato responsabili del loro benessere o loro stessi o le loro famiglie, o i loro lavoro datori di lavoro, o le agenzie non-profit che li hanno sponsorizzati. Si è presunto che fossero autosufficienti, o almeno non sotto la responsabilità del governo» (Taylor et. al., 67-68).

Il Sesto Capitolo del Rapporto (Staff Report) della Commissione parlamentare ristretta d'inchiesta annotava debitamente che gli stranieri qualificati regolarmente soggiornanti negli Stati Uniti avevano i requisiti per una serie di servizi sociali e educativi. Essi avevano diritto ai benefici della previdenza sociale, ai sussidi di disoccupazione, all'aiuto per le famiglie con figli a carico e ai buoni per l'acquisto di generi alimentari (food stamps) se in altre circostanze soddisfacevano i requisiti. Dopo tre anni uno straniero legalmente soggiornante aveva inoltre diritto al sussidio supplementare (SSI). Comunque, la ricerca commissionata dalla Commissione parlamentare ristretta ha evidenziato come gli immigrati generalmente utilizzassero meno dei cittadini statunitensi i programmi di assistenza monetaria (Select Commission on Immigration and Refugees Policy, 221,294).

Gli stranieri residenti negli Stati Uniti avevano inoltre diritto al rimborso delle spese mediche se erano coperti dalla sicurezza sociale e se avevano altri requisiti. Comunque, la maggior parte non aveva diritto alla assistenza sanitaria pubblica, come per altro la maggior parte dei cittadini statunitensi. Essi dipendevano invece dall'assicurazione pagata privatamente o legata all'occupazione. Molte delle tematiche legate alla salute e all'educazione, che avrebbero animato i dibattiti pubblici sugli effetti dell'immigrazione nella società americana degli anni '80 e '90 - il costo delle cure mediche di emergenza per gli immigrati indigenti, il costo dell'inglese come seconda lingua e altro insegnamento bilingue per i distretti scolastici - semplicemente non erano percepiti né come delle importanti questioni né come delle preoccupazioni. Senza una percezione del bisogno di un ruolo attivo del governo federale nell'integrazione degli immigrati, non ci fu una politica ragionevole per gli immigrati statunitensi fino al 1980.

Approssimativamente nello stesso periodo, il Canada percepì invece la necessità di un intervento del governo federale per tutti gli immigrati legali, non solo per i rifugiati. E le sue politiche federali sull'immigrazione sembravano avere un ampio consenso pubblico. A confronto con gli Stati Uniti, il Canada aveva uno stato sociale più avanzato. Le sue politiche per l'immigrazione si svilupparono in modo da rendere lo stato sociale più completo e

equo. I servizi per i nuovi arrivati consistevano in gran parte nell'accesso ai servizi (già) disponibili a tutti i Canadesi.

Un altro fattore che ha influenzato i diversi approcci all'integrazione degli immigrati era il multiculturalismo. Il Canada si definiva come multicultural. Un supporto al multiculturalismo fu espresso dal governo federale attraverso la creazione di un ministero che sosteneva ampiamente pubblicazioni culturali, artistiche e un'educazione anti-razzista. Con l'eccezione della provincia del Quebec, che aveva avuto delle riserve sul multiculturalismo, la politica multiculturale aveva accentuato la conservazione dei costumi culturali degli immigrati nel processo d'integrazione che portava a essere a pieno titolo membri della società canadese.

Una simile necessità di articolare una identità multiculturale non era percepita negli Stati Uniti. Sebbene quella americana sia di solito definita come una società multiculturale di fatto, non è mai stato obiettivo del governo statunitense quello di mantenere le diversità culturali. Come ha notato Thomas Archdeacon, i motivi della divergenza tra Canada e Stati Uniti a questo riguardo risalgono al periodo coloniale.

5. Sfide attuali per l'integrazione degli immigrati

Il periodo successivo alla guerra fredda è stato caratterizzato da andamenti contrastanti. I valori della democrazia liberale sono stati magnificati e considerati da molti come egemoni e vincenti. Ma aspetti chiave al centro della visione e della politica liberal-democratica relativi all'immigrazione legale sono stati messi in discussione e contestati. Ciò è avvenuto in modo più palese negli Stati Uniti che altrove.

Per molti osservatori tale mutamento di rotta è avvenuto a partire dal Novembre del 1996. Nelle elezioni nazionali americane di quell'anno, in California fu tenuto un referendum a carattere statale col quale si chiedeva di sospendere l'erogazione di servizi governativi agli immigrati sia legali che illegali. Il provvedimento più controverso di questo referendum (*Proposition 187*) riguardava l'educazione dei figli degli stranieri illegali. Gli elettori californiani approvarono la misura con un largo margine, ma un giudice federale bloccò immediatamente l'implementazione della *Proposition 187* da parte del governo dello stato della California. Successivamente, il giudice avrebbe dichiarato incostituzionali la maggior parte degli aspetti della *Proposition 187*.

La Suprema Corte degli Stati Uniti, per esempio, nel 1982 aveva stabilito che il sistema scolastico in Texas non poteva escludere i figli degli immigrati presenti illegalmente, in base all'argomento che sussisteva un interesse pubblico prevalente nella loro educazione in quanto la maggioranza di loro avrebbe fatto parte della società americana, e in base all'argomento che i figli non potevano essere ritenuti responsabili delle violazioni commesse dai loro genitori. Sentenze del genere devono aver influito in modo significativo sulla percepita costituzionalità delle misure previste nella *Proposition 187*, e hanno sottolineato l'importante ruolo giocato dalle corti

di giustizia americane nel definire e proteggere i diritti degli immigrati, dimensione cruciale della loro integrazione sociale. Tuttavia, il sostegno elettorale alla *Proposition 187* non passò inosservato a Washington. Il clima politico sui temi dell'immigrazione era sensibilmente cambiato dai tempi della Commissione parlamentare ristretta sulle politiche immigratorie e di asilo (*Select Commission on Immigration and Refugee*).

u Tuttavia un certo numero di studi controversi concludeva che gli immigrati rappresentavano un onere fiscale a tutti i livelli negli Stati Uniti. Gli immigrati erano visti come pesanti fruitori di welfare. In realtà, la gran parte di essi erano esclusi dalla maggior parte delle prestazioni di assistenza pubblica. Gli immigrati illegali avevano diritto alle cure mediche di emergenza e a certi benefici del programma alimentare. Gli stranieri legalizzati a norma della legge sull'immigrazione statunitense del 1986 furono esclusi dalla maggior parte delle prestazioni di assistenza pubblica per cinque anni dopo la regolarizzazione. Gli stranieri ai quali veniva accordato lo status di temporaneamente protetti non avevano diritto all'assistenza pubblica. Gli stranieri legalmente e regolarmente soggiornanti non avevano diritto all'assistenza pubblica durante i loro primi tre anni di residenza negli Stati Uniti. Inoltre, nell'applicazione dei programmi di assistenza si teneva conto anche del reddito dello sponsor dell'immigrato. Per di più costoro erano soggetti a deportazione se veniva riconosciuto che rappresentavano un onere pubblico.

La percezione di un diffuso abuso del welfare da parte degli immigrati era largamente infondata. Studi sugli immigrati non rifugiati, entrati a far parte delle forze di lavoro negli anni '80, evidenziarono come soltanto il due per cento percepiva redditi da assistenza pubblica, rispetto al 3,7% dei nativi in età da lavoro. Tuttavia, due gruppi di immigrati dipendevano eccessivamente dal welfare: i rifugiati e gli immigrati anziani. Oltre il 15% dei rifugiati riceveva assistenza pubblica nel 1989; e oltre il 25% di immigrati anziani entrati dopo il 1980 era destinatario di misure di welfare, rispetto al 7% degli anziani locali. Molti immigrati anziani non avevano avuto storie lavorative sufficienti negli Stati Uniti per maturare i requisiti necessari per accedere al sistema previdenziale. Perciò, molti presentarono domanda per ricevere l'assegno supplementare di sicurezza (SSI) il quale, in effetti, sostituiva le pensioni della previdenza sociale. Nel 1991, circa 600 mila stranieri residenti sono stati beneficiari del SSI, quasi un quarto di tutti gli anziani beneficiari del SSI. Per tre quarti degli stranieri anziani destinatari della misura, questa era la loro unica risorsa di reddito.

C'erano altre tendenze che, contribuendo al malessere, hanno permesso il passaggio della *Proposition 187* in California. C'era crescente evidenza del fatto che il livello di istruzione degli immigrati recenti andava riducendosi e che la maggior parte delle ondate recenti di immigrati non avrebbe conosciuto il successo economico esperito dalle meno numerose ondate immigratorie degli anni '60 e '70. La media dei lavoratori agricoli legalizzati con la legge del 1986 aveva soltanto quattro anni di istruzione. Gli studiosi misero in guardia circa la crescente polarizzazione tra gli immigrati, con il numero degli scarsamente scolarizzati di gran lunga superiore a quello degli immigrati con titoli di studio superiori (laurea o diploma). L'immi-

grazione stava incrementando la povertà negli Stati Uniti: un fatto particolarmente evidente nel caso delle condizioni dei lavoratori agricoli.

La differenza nei salari di fatto tra i lavoratori agricoli locali e quelli stranieri era più alta negli anni '90 che negli anni '60. Nonostante l'esistenza di 13 programmi federali per assistere i lavoratori agricoli e le loro famiglie, con un budget totale di 600 milioni di dollari nell'anno fiscale 1996 (approssimativamente un decimo dei guadagni totali dei lavoratori agricoli migranti e stagionali), le loro condizioni erano più disperate che mai. Il risentimento pubblico verso il costo dell'educazione dei bambini immigrati contribuì certamente a sostenere la *Proposition 187*. Gli studenti che non parlavano inglese richiedevano speciali servizi educativi. C'erano alcuni aiuti a livello federale e statale per l'educazione bilingue, ma il relativo costo era solitamente sostenuto dai distretti scolastici locali. Intorno agli anni '90 c'erano crescenti indizi di un trasferimento dei cittadini statunitensi dal sistema scolastico pubblico, caratterizzato da un gran numero di immigrati, a scuole private o a strutture scolastiche pubbliche meno frequentate dagli immigrati. L'educazione bilingue divenne un tema politico controverso, e contribuì a aumentare il sostegno a movimenti del tipo «English only» che avevano connotazioni anti-immigrati. Gli oppositori dell'educazione bilingue generalmente sostenevano che un'educazione non inglese, se permessa, dovesse essere, nel caso, strettamente delimitata. Molti erano a favore dell'insegnamento della sola lingua inglese.

Dietro le controversie collegate all'immigrazione sull'educazione bilingue e i suoi costi, c'erano preoccupanti tendenze nell'educazione di alcuni gruppi di immigrati. Portes e Rumbaut attirarono l'attenzione sui tassi sproporzionatamente alti di fallimento e abbandono scolastico da parte di alcuni gruppi di giovani di origini asiatiche e centro americane. Gli studenti di scuola media superiore di origini messicana in alcuni distretti scolastici della California sembravano equiparare il successo accademico alla rinuncia o al tradimento della loro eredità etnica. L'appartenenza alle gang da parte di alcuni giovani di origine asiatica, caraibica e centroamericana, allarmava le forze dell'ordine. Portes e Rumbaut suggerivano che per alcuni giovani immigrati sarebbe stato preferibile mantenere una identità da immigrato — ad esempio quella Haitiana o Domenicana — piuttosto che uniformarsi alle sub-culture americane, dove erano prevalenti fallimenti scolastici, patologie sociali e dipendenza dal welfare. È importante aggiungere che Portes e Rumbaut in generale hanno criticato le misure anti immigrati come le leggi «English only» o la riduzione dell'educazione bilingue. Essi avevano correttamente notato che la domanda per questi servizi in generale superava largamente l'offerta.

Nei confronti di questa situazione il Congresso degli Stati Uniti adottò leggi, nel 1995 e nel 1996, che hanno inciso significativamente sull'integrazione sociale degli immigrati legali negli Stati Uniti. Tra queste le più importanti sono state la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* del 1996, e *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* dello stesso anno. La prima bloccava l'accesso dei non cittadini al SSI e ai buoni per l'acquisto di generi alimentari (food stamps).

Gli immigrati arrivati dopo il 22 agosto 1996 non avrebbero avuto più diritto all'assistenza pubblica, garantita sulla base della prova dei mezzi (means-tested), o all'assistenza sanitaria (Medicaid). Gli Stati venivano esplicitamente autorizzati ad escludere gli immigrati dai programmi di assistenza pubblica che finanziavano. E ulteriori restrizioni furono poste per l'assistenza pubblica agli immigrati illegali.

L'amministrazione Clinton si oppose ad alcuni provvedimenti chiave della legge di riforma del *Welfare* del 1996, ma con riluttanza la firmò. Questo depotenziò il problema del welfare nelle elezioni presidenziali del 1996. A partire da quelle elezioni, la seconda amministrazione Clinton cercò di restituire agli stranieri residenti e regolarmente soggiornanti il diritto ai *food stamps*. Nel frattempo, la legge sull'immigrazione del 1996 incoraggiò in generale l'applicazione delle leggi che miravano a dissuadere e punire l'immigrazione illegale. Tuttavia una serie di ulteriori provvedimenti che avrebbero rafforzato l'applicazione delle sanzioni per i datori di lavoro, furono cancellati negli stadi finali del processo legislativo. E ciò implicò una applicazione insufficiente delle leggi contro l'immigrazione illegale, con duplici risultati negativi. In primo luogo, nella misura in cui l'immigrazione illegale induce una decurtazione dei salari e il peggioramento delle condizioni di lavoro — forse più evidente, nel contesto statunitense, nel settore agricolo ad alta intensità di lavoro — ne risentono gli immigrati legali impiegati in queste mansioni. In secondo luogo, il sospetto di aggiramento delle leggi può far sorgere dubbi sulla adeguatezza delle misure a favore degli immigrati e aumentare l'ostilità pubblica contro tutti gli immigrati, indipendentemente dalla legalità del loro status.

D'altronde molti sostenitori delle libertà civili e degli immigrati si opposero energicamente ai tentativi del governo U.S.A. di frenare l'occupazione straniera non autorizzata. La legge del 1996 sull'immigrazione autorizzò l'assunzione nella polizia di migliaia di unità di personale aggiuntivo per contrastare l'entrata illegale lungo i confini e i porti d'accesso statunitensi. Essa determinò la costruzione di ulteriori strutture di detenzione e consentì l'immediato allontanamento dei criminali stranieri. Ridefinì ed espanse i motivi per l'esclusione degli stranieri. A partire dalla sua adozione, la deportazione di stranieri è salita vertiginosamente. La legge infine impose la creazione di servizi di Immigrazione e Naturalizzazione in tutti i 50 stati dell'Unione. Per questa ragione, in stati come il Delaware, dove i compiti dell'INS (Immigration and Naturalization Service) erano formalmente svolti da un ufficio regionale a Filadelfia, nel 1997 venne istituita una autonoma direzione statale del servizio. Il ritmo di inserimento dell'INS nelle attività dello Stato è aumentato significativamente, e ciò sembra far parte di una tendenza nazionale. Il Servizio di Immigrazione e Naturalizzazione è stato rafforzato da grandi aumenti di budget e di personale durante il governo Clinton. Infatti, essa è l'unica delle agenzie statali importanti ad essere cresciuta in maniera significativa durante un periodo di ridimensionamento del governo federale statunitense. Quando sarà terminato il pieno reclutamento di 5 mila nuovi agenti delle pattuglie di confine, autorizzato dalla legge del '96, ci sarà un incremento di dieci volte degli

agenti delle pattuglie di confine rispetto al 1992. (Taylor et al., 82).

L'INS riveste molti ruoli, che vanno dall'applicazione delle leggi volte a contrastare l'immigrazione illegale alla gestione della naturalizzazione. Il Rapporto finale della Commissione sulla Riforma dell'Immigrazione sostenne una approfondita revisione dell'INS e il trasferimento di molte delle sue principali funzioni ad altre agenzie del governo federale, principalmente al Dipartimento del Lavoro e al Dipartimento di Stato. Queste proposte potrebbero colpire decisamente l'integrazione sociale degli immigrati legali negli Stati Uniti in futuro. I critici dello status quo asseriscono che le attività operative dell'INS sono incompatibili con le funzioni amministrative riguardanti l'integrazione sociale degli stranieri residenti, così come la naturalizzazione. I suoi difensori respingono ciò, obiettando come non ci sia intrinseca incompatibilità tra i vari ruoli e funzioni. In stati come il Delaware alcuni ambienti pro-immigrati sostengono che l'impennata nella presenza dell'INS e nelle attività operative, specialmente alcune indagini da parte di datori di lavoro in sintonia con le leggi che puniscono l'occupazione illegale straniera ed espellono i criminali stranieri, hanno avuto un effetto di congelamento sul processo di integrazione sociale degli immigrati. D'altro canto è più facile adesso per gli stranieri legalmente ammessi veder registrate su *file* le domande di naturalizzazione e obbedire alle richieste amministrative così come rinnovare o sostituire documenti.

La legge sull'immigrazione del 1996 ha cambiato la condizione riguardante (*deeming provision*) gli sponsor degli immigrati legali. Da allora in poi, le sponsorizzazioni vengono considerate come un contratto legale e le agenzie pubbliche che forniscono aiuto agli immigrati sono autorizzate a riavere somme equivalenti dagli sponsor. La legge inoltre ha inasprito le pene per gli ingressi non autorizzati, per il traffico clandestino di stranieri e per la produzione e l'uso di documenti falsi. Si sono ridotti i motivi a disposizione degli immigrati per contestare gli ordini di espulsione. Si è autorizzato il Procuratore Generale a rappresentare lo stato e la polizia locale per motivi di attuazione della legge sull'immigrazione. La legislazione federale anti-terrorismo, adottata nel 1995, ha avuto inoltre delle importanti implicazioni per l'integrazione sociale degli immigrati negli Stati Uniti. La legge fu adottata dopo una serie di casi di terrorismo politico che videro coinvolti prevalentemente immigrati recenti di cultura medio orientale. La legge del 1995 conferiva al governo federale il potere di allontanare rapidamente gli stranieri sospettati di aiutare e favorire le attività terroristiche o di fare parte di gruppi terroristici. Si misero a punto speciali procedure legali per cercare i terroristi sospetti che restringevano i diritti legali degli individui sospettati di essere terroristi. L'obiettivo più importante della legislazione fu di diminuire la raccolta di fondi da parte di gruppi collegati al terrorismo politico sul suolo americano. I contrari alla legge obiettarono che sarebbe stato difficile distinguere una raccolta di fondi legittima da una illegittima, e che la misura non avrebbe raggiunto il suo obiettivo.

Il dibattito sulla legge del 1995 aveva toni anti-islamici. Gli immigrati di cultura islamica rappresentano una larga parte dell'immigrazione legale negli Stati Uniti dopo il 1965. Per la maggior parte, gli immigrati islamici,

come gli altri immigrati entrati legalmente, sono rispettosi della legge. La legge anti-terrorismo del 1995 ha ridotto la libertà di parola, di pensiero e di associazione, i diritti di consulenza legale e le procedure che sono state tradizionalmente accordate sia ai cittadini americani che agli stranieri residenti. Si pone un problema significativo: se cioè la minaccia rappresentata dal terrorismo politico giustifichi l'erosione dei diritti e delle libertà tradizionalmente concesse a tutte le persone. Coloro che perpetravano i crimini in questione erano repentinamente arrestati anche prima dell'adozione della legge e puniti severamente.

Il rapporto finale della Commissione per la riforma delle norme sull'immigrazione (*Commission on Immigration Reform's*) nel 1997 richiese un rinnovo dell'americanizzazione e della politica immigratoria di tipo statunitense. Ciò rifletteva la crescente consapevolezza che gli immigrati stavano incontrando ostacoli a una riuscita integrazione sia nell'insegnamento della lingua inglese, nell'educazione, alloggio e occupazione che nel passaggio socio culturale o adeguamento alla vita (che si conduceva) negli Stati Uniti. Alcuni hanno criticato la proposta della Commissione sull'americanizzazione come una chiara difesa di un ritorno a una politica di assimilazione e secondo la loro opinione l'immigrazione è tutto fuorché un beneficio per gli Stati Uniti. Molto significativamente, la Commissione ha proposto la riduzione notevole della complessiva immigrazione legale, approssimativamente ai livelli precedenti al 1990 (dopo il periodo di transizione).

Nell'insieme, i programmi liberali che contribuivano all'integrazione sociale degli immigrati legalmente ammessi resistettero alle sfide degli anni '90. I tentativi del congresso di ridurre drasticamente l'immigrazione legale negli Stati Uniti fallirono. In Canada vennero ridotti i livelli di immigrazione legale a causa dell'alta disoccupazione e delle ristrettezze finanziarie, ma continuarono l'immigrazione legale per famiglia, l'economia e gli scopi umanitari. L'attacco terroristico dell'11 Settembre 2001 bloccò le richieste per un riesame delle politiche migratorie americane e canadesi, e vennero attuati molti cambiamenti. Ma le nuove preoccupazioni in tema di sicurezza apparentemente non minacciavano le tradizioni dell'immigrazione legale. Piuttosto, l'attenzione si concentrò su migliori deterrenti agli ingressi illegali e su migliori «filtri» per gli immigrati legali, attraverso iniziative come l'aumento del controllo sui visti e un migliore controllo degli studenti stranieri e dei visitatori temporanei.

Traduzione di Dante Sabatino

Bibliografia

- ADELMAN, HOWARD (a cura di), *Refugee Policy: Canada and the United States*, Toronto, New Lerner Press, 1991.
ARCHDEACON, THOMAS J., *Becoming American: An Ethnic History*, New York, The Free Press, 1983.

- CASTLES, STEPHEN and MARK J. MILLER, *The Age of Migration*, London, Macmillan - New York, Guilford, 1993.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *U.S. Immigration Law and Policy: 1952-1979*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1979.
- FREEMAN, GARY P., «Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States», *Intenafional Migrafron Review*, 29A, Winter, 1995, 881-902.
- GARCIA, VICTOR and LAURA GONZALEZ, «Mexican Enclaves in the U.S. Northeast: Subsistence Agriculture in Guanajuato, Mexico, and Migration to Southern Chester County, Pennsylvania». Paper presented at Research Seminar, Hagley Museum and Library, Wilmington, Delaware.
- HAWKINS, FRED, *Canada and Immigration*. Second Edition. Kingstown and Montreal: McGill-Queen's University Press, 1988.
- HAWKINS, FRED, «The experience of non-European receiving countries», Paris: OECD Conference on *The Future of Migration*, May 1986 (document SME/MI/86.1).
- HOROWITZ, ROGER and MARK J. MILLER, «Immigrants in Delmarva poultry-processing: The changing face of Georgetown, DE and Environs», paper delivered at the *Changing Face of Delmarva* conference, University of Delaware, September, 1997.
- IKENBERRY, G. JOHN, «The Myth of Post-Cold War Chaos», *Foreign Affairs*, 75:3, May-June, 1990, 7991.
- LANPHIER, MICHAEL and OLEH LUKOMSKYJ, «Settlement Policy in Australia and Canada», in Howard Adelman, et. al., eds., *Immigration and Refugee Policy: Australia and Canada Compared*, Vol. 11. Toronto and Buffalo- University of Toronto Press, 1994, 337-371.
- MARTIN, PHILIP L., *The Harvest of Confusion*. Boulder: Westview Press, 1988.
- MARTIN, PHILIP L. and DAVID A. MARTIN, *The Endless Quest*. Boulder: Westview Press, 1994.
- OECD, *Trends in International Migration*, annual report, Paris.
- PAPADEMETRIOU, DEMETRIOS G. and STEPHEN YALE-LOEHR, «Balancing Interests: Rethinking U.S. Selection of Skilled Immigrations». Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1996.
- PORTES, ALEJANDRO and RUBÉN G. RUMBAUT, *Immigrant America: A Portrait*. Berkeley: University of California Press, 1990.
- RSKIN, CARL, «Defacto discrimination, immigrant workers and ethnic minorities: A Canadian overview». Geneva- ILO World Employment Program Working Paper, 1993.
- SELECT COMMISSION ON IMMIGRATION AND REFUGEE POLICY, Staff Report. Washington, DC, April, 1981.
- SHAW, MARTIN, «The state of globalization towards a theory of state transformation», *Review of International Political Economy*, 4:3 Autumn 1997: 497-513.
- SURO, ROBERTO, *Strangers Among Us: How Latino Immigration is Transforming America*. Knopf, 1998.
- TAYLOR, J. EDWARD, PHILIP L. MARTIN and MICHAEL FIX, *Poverty amid Prosperity*. Washington, DC. The Urban Institute Press, 1997.
- U.S. COMMISSION ON IMMIGRATION REFORM, *Becoming an American: Immigration and Immigrant Policy*, A Report to Congress, Washington, DC., September, 1997.
- VIALET, JOYCE C., «Immigration: Reasons for Growth, 1981-1995», *Migration World Magazine*, 25(5). 14-17. 1997.

L'integrazione degli immigrati negli Stati Uniti: ancora un modello da emulare?

di
LYDIO TOMASI*

1. L'integrazione degli immigrati in Europa: il punto di vista americano

Per un americano, un quarto di secolo fa, immaginare una soluzione per il problema dell'integrazione degli immigrati in Europa sembrava piuttosto semplice: gli stati europei avrebbero dovuto seguire la falsariga delle politiche statunitensi in tema di immigrazione legale. Il problema in Europa era che le politiche per i lavoratori ospiti non funzionavano: non si trattava solo dell'inserimento degli esseri umani nel lavoro e nel mercato come mero fattore di produzione.

In Europa gran parte dei lavoratori stranieri non ritornavano nel loro paese d'origine. Piuttosto si stabilizzavano e venivano raggiunti dai loro famigliari, il che rendeva necessarie politiche di integrazione. Tuttavia la stabilizzazione e l'integrazione degli immigrati in Europa era vista da molti come problematica ed era largamente non pianificata e non desiderata. Per troppi europei, l'inserimento e l'integrazione degli immigrati non avevano carattere legittimo. Dopo tutto, i parlamenti e le assemblee nazionali avevano votato contro il fatto che gli Stati Europei divenissero una terra di immigrazione. Erano state create ad hoc politiche per i lavoratori ospiti, cioè temporanei. Nessuno avrebbe potuto immaginare che essi un giorno avrebbero portato a un massiccio insediamento.

Le democrazie europee, dal canto loro, gradualmente e con riluttanza cominciarono a garantire la residenza permanente e i diritti legati al lavoro alla maggior parte dei lavoratori stranieri entrati legalmente che avessero scelto di rimanere. D'altronde non risulta che i governi europei abbiano intimato il rimpatrio di lavoratori stranieri entrati legalmente su base non volontaria. Naturalmente, in qualche caso alcuni tra i principali stati dell'U-

* Center for Migration Studies, New York.

nione provarono a obbligare i lavoratori stranieri legalmente entrati e i loro familiari a carico a lasciare il paese, ma questi tentativi non riuscirono. L'esempio migliore di ciò è il tentativo del governo francese durante la presidenza di Valéry Giscard d'Estaing di espellere centinaia di migliaia di residenti algerini dalla Francia. Ma dal 1984 il governo francese ha adottato il *titre unique* che concede la residenza agli stranieri quasi automaticamente, con un rinnovo dello status ordinariamente non revocabile. Si può correttamente affermare che il governo francese, dal 1984, ha percorso una lunga strada verso l'emulazione dello status degli stranieri legalmente residenti negli Stati Uniti. Nel momento in cui i francesi tentavano ancora di convincere i residenti stranieri a tornare nei loro paesi d'origine tramite incentivi in denaro, era chiaro che il rimpatrio dovesse essere volontario. E, naturalmente, solo pochi tra gli immigrati scelsero di tornare a casa nonostante la varietà delle politiche volte a favorire il rimpatrio.

Troviamo altri due casi emblematici del processo più ampio di convergenza (delle politiche) in tema di immigrazione tra l'Europa e gli Stati Uniti, a partire dalla metà degli anni '80. Nel 1964, quando la Svizzera e l'Italia firmarono un nuovo accordo bilaterale per gestire il reclutamento dei lavoratori italiani, l'Italia convinse la Svizzera ad accettare che lavoratori stagionali a lungo termine ottenessero la residenza permanente in Svizzera. I conservatori svizzeri protestarono contro l'accordo che trasformava la Svizzera in terra di immigrazione. In gran parte avevano ragione. Grazie alle nuove norme, i lavoratori stagionali italiani avrebbero avuto diritto a un permesso annuale, che avrebbe potuto implicare, alla fine, la riunificazione familiare sul suolo Svizzero, dopo circa cinque stagioni di lavoro. (Più tardi la formula divenne un totale di 36 mesi di lavoro nel corso di cinque anni). Per effetto di ciò, il numero di stranieri residenti in Svizzera iniziò a crescere rapidamente. Alla fine altri gruppi di lavoratori stagionali, come spagnoli e portoghesi, avrebbero beneficiato di una riforma analoga.

Nella Repubblica Federale Tedesca, durante gli anni '60, la percentuale di stranieri legalmente ammessi in possesso di residenza a breve termine e di permesso di lavoro surclassava quella degli stranieri con status di residenti permanenti - quelli con il cosiddetto status consolidato. Lo status di residenti e lavoratori della maggior parte degli stranieri occupati legalmente ammessi era revocabile. Infatti il governo della Baviera, intorno al 1974, provò a introdurre amministrativamente la «rotazione» delle case, tentativo che fu però bloccato. Invece, un numero sempre maggiore di stranieri legalmente residenti ottenne stabilmente lo status di residente permanente, finché in questa condizione non vennero a trovarsi oltre il 90% degli stranieri residenti durante gli anni '90. Questa trasformazione fu di notevole importanza e rese la Germania e gli Stati Uniti meno diversi di quanto non lo fossero negli anni '70.

Mentre lo status legale degli stranieri residenti entrati legalmente era un chiaro indizio della convergenza (delle politiche) lungo l'Atlantico dalla metà degli anni '80, rimanevano però importanti e fondamentali differenze. In molti Stati Europei le barriere adottate rimasero molto alte. L'anomalia della residenza di lungo termine degli stranieri negli assetti democratici ha

dato origine alla promozione di speciali diritti di voto per gli immigrati in Europa. Generalmente i requisiti per la naturalizzazione sono meno rigorosi negli Stati Uniti, dove gli immigrati hanno diritto alla cittadinanza americana dopo cinque anni di residenza. E ciò spiega come mai la questione del voto agli stranieri sia meno importante negli Stati Uniti. Comunque i funzionari statunitensi sono stati sempre preoccupati degli effetti della presenza di milioni di residenti stranieri i quali vivessero negli States senza diventare cittadini. Il Commissario INS Doris Meissner dichiarò, quando prese servizio nell'Amministrazione Clinton, che l'aumento delle naturalizzazioni era una delle priorità.

Evidentemente la preferenza del sistema americano per l'immigrazione legale è dimostrata dalla convinzione diffusa che la naturalizzazione degli immigrati sia un bene. Quest'ultima è il risultato previsto del processo migratorio, benché non sia richiesto agli immigrati di diventare cittadini americani. Una volta diventati tali essi possono iscriversi nelle liste elettorali, sebbene molti non lo facciano. Negli Usa i votanti immigrati fecero presto sentire il loro peso nelle elezioni. I partiti politici gareggiarono per i voti degli stranieri. Alla fine anche gruppi originariamente discriminati, come gli irlandesi, vennero percepiti e accettati come americani. L'identità irlandese forse rimase. Ma, col passare del tempo, gli stranieri e i loro figli si fusero con la società statunitense. Essi possono seguire la messa cattolica, celebrare il St. Patrick's Day, forse persino manifestare per la riunificazione dell'Irlanda o premere affinché i loro figli imparino il gaelico, potranno essere americani «costruiti» ma sono comunque percepiti come una parte legittima della società americana. Essi sono integrati o incorporati. Nessuno sa esattamente come o perché, ma il processo sembra funzionare.

Quello che rimane del dibattito nazionale sull'americanizzazione è la consapevolezza che la nazione americana è definita dai diritti del singolo piuttosto che da quelli dei gruppi. Così, «essere come un americano» non definisce diritti su base etnica, religiosa, o sull'appartenenza ad alcuni gruppi: gli americani dovrebbero non avere paura che le diversità portate dalle migrazioni conducano alla separazione o alla divisione etnica.

Il modello dell'integrazione degli stranieri è uno degli aspetti della storia dell'immigrazione americana. Gli americani di solito non insistono molto sulle sofferenze subite negli Stati Uniti da molti immigrati e neanche sulle privazioni e sui pregiudizi che essi hanno incontrato.

Faremmo bene a ricordare che molti, se non la maggior parte dei cittadini americani, considerano ora invece l'immigrazione come un problema. La polemica contro gli immigrati degli anni '90 rappresenta più di una costante e lascia un ampio strascico nella storia dell'immigrazione negli U.S.A. Ci sono naturalmente dei precedenti. Già nel 1882, con il «Chinese Exclusion Act», si cominciò a chiudere la porta all'immigrazione dei non europei. Gran parte dell'immigrazione precedente al 1965 ebbe origine in Europa. Ma successive ondate di immigrati di origine europea, così come gli irlandesi ancor prima di loro, incontrarono pubblica ostilità e indifferenza da parte del governo. Gli immigrati europei furono soggetti a forti pressioni a conformarsi che culminarono nelle campagne di americanizzazione

degli anni Venti e Trenta, ampiamente indirizzate agli immigrati italiani.

La storia dell'immigrazione statunitense, per molti, è stata tutt'altro che idilliaca. E, con il sistema dei visti, vi è stato un ricorso massiccio alla politica sullo stile del «lavoratore ospite» — i cosiddetti Programmi Bracero della Prima e della Seconda Guerra Mondiale ed il Programma H-2 — che ammettevano i lavoratori stranieri per impieghi principalmente in agricoltura su base temporanea. Inoltre, vi è stata un'immigrazione illegale su larga scala. Il governo Usa stimava che più di cinque milioni di stranieri risiedessero illegalmente negli Stati Uniti nel 1996. Quindi, vi fu soprattutto una reazione violenta contro l'immigrazione illegale che mise in moto la legislazione anti-immigrazione negli anni Novanta. Misure come la «Proposition 187» (il referendum per l'espulsione dei lavoratori illegali n.d.r.) e la legge del 1996 sull'immigrazione hanno alterato fundamentalmente la politica U.S.A. di immigrazione? Come si possono valutare le implicazioni dei cambiamenti di metà anni Novanta per l'integrazione degli immigrati negli U.S.A.?

2. Rivisitando il modello statunitense di integrazione degli immigrati

Gli anni Novanta sono cominciati con la riaffermazione del valore dell'immigrazione legale - espresso attraverso l'adozione dell'«Immigrant Act» del 1990, che ha fatto aumentare l'immigrazione legale del 35%. Come risultato, quasi un milione di immigrati all'anno, in media negli anni Novanta, sono stati ammessi a risiedere negli U.S.A. Oltre a una concessione di visti autorizzati dalla legge sull'immigrazione, una quota annuale di ammissioni di rifugiati è accordata annualmente. In più, vi sono stati significativi flussi in entrata di richiedenti asilo. Le considerazioni di politica estera e le misure ordinate dalla Corte hanno condotto a speciali designazioni per centinaia di migliaia di stranieri negli U.S.A. Una corte federale ha notato, ad esempio, che il governo statunitense sistematicamente rigettava le richieste dei Guatemaltechi per l'asilo e ha ordinato che venissero risentiti quelli che tra loro erano stati trattati ingiustamente. Al di là di questo, è proseguita un'immigrazione illegale abbastanza intensa.

Molti osservatori credono che le elezioni del 1994 abbiano segnato una svolta. Wilson, governatore della California, fu rieletto in California dopo una campagna centrata sui temi dell'immigrazione. Egli sosteneva fortemente la «Proposition 187» (il referendum anti-immigrati n.d.r.) che è passata con un largo margine. Il concetto chiave nella «Proposition 187» era la nozione secondo cui il welfare attraesse migranti internazionali: se l'accesso ai servizi di welfare fosse stato interdetto agli immigrati, il loro ammontare sarebbe diminuito.

Le caratteristiche più controverse della «Proposition 187» si riferivano agli stranieri residenti illegalmente. Per esempio, essa cercava di impedire ai bambini residenti illegali di frequentare le scuole pubbliche. Ma un giudice federale prontamente bloccò l'implementazione e, da allora, è stato dimostrato che molti aspetti della «Proposition 187» erano illegittimi. Tutta-

via, il messaggio politico trasmesso dalle elezioni del 1994 in California ha risuonato a Washington, D.C. ed ha ispirato una raffica di attività legislative con toni fortemente anti-immigrati.

Gli sforzi per ridurre il numero di immigrati ammessi legalmente ogni anno furono respinti. Tuttavia, furono adottati tre interventi legislativi - la «*Illegal Immigration Reform and Legal Immigration Responsibility Act*» del 1996, una riforma di welfare e una legge anti-terrorismo che cumulativamente hanno largamente influenzato la condizione sia degli stranieri ammessi legalmente che di quelli residenti illegalmente. La cosa che forse colpisce di più è la fusione tra migrazione legale e illegale in gran parte del dibattito politico dove, precedentemente, un'attenta distinzione tra migrazione illegale e legale generalmente veniva conservata.

Alcuni provvedimenti delle tre leggi si sovrappongono l'uno con l'altro. Una preoccupazione chiave era rappresentata dal godimento di politiche di welfare da parte di stranieri legalmente residenti. Il Congresso ha calcolato che si potrebbero risparmiare parecchi miliardi di dollari ogni anno nelle spese sociali, negando i benefici agli stranieri legali residenti che prima ne possedevano i requisiti. Per esempio, molti degli stranieri anziani residenti legali stavano ricevendo benefici supplementari di sicurezza sociale. La legge del 1996 ha interrotto l'accesso a questi benefici per la maggior parte degli stranieri residenti.

Un altro articolo dell'*Immigration Act* del 1996 ha reso il sistema dello sponsor degli immigrati legali un contratto legale obbligatorio. Le agenzie governative erano state incaricate di sostenere sponsor degli immigrati legali e di coprire i costi. Prima, le autorità pubbliche generalmente non potevano far valere le garanzie degli sponsor a essere responsabili per le pubbliche spese cui si erano esposti gli immigrati legali. La legge anti-terrorismo autorizzava il governo U.S.A. a espellere, prontamente e senza normale riesame giudiziario, gli stranieri residenti sospettati di sostenere organizzazioni terroristiche.

Altri provvedimenti di legge della metà degli anni Novanta che riguardavano l'immigrazione includevano l'assunzione di nuovi agenti di polizia, la costruzione di nuove strutture di detenzione, la creazione del processo di domanda d'asilo e l'interdizione degli stranieri al rientro per lunghi periodi di tempo a causa del fatto di aver illegittimamente risieduto negli U.S.A. In sostanza si è avuta l'impressione che tutte e tre le misure finiscano per erodere significativamente lo status generalmente liberale offerto agli stranieri residenti legali negli U.S.A.

Una risposta di rilievo a questi cambiamenti è stata un'ondata di naturalizzazioni. Nel 1996, un milione e duecento mila stranieri residenti legali sono diventati cittadini statunitensi. In parte, questo è dovuto alla facilitazione dei processi di naturalizzazione. In parte, l'ondata è legata all'arrivo di stranieri legalizzati nel periodo 1987-88 che presentavano i requisiti per acquisire la cittadinanza statunitense. Ma sembrava che molti stranieri richiedessero la naturalizzazione per restare destinatari di vari benefici di sicurezza sociale e welfare. Quindi, alcuni stati, contee e governi municipali hanno incoraggiato i residenti stranieri a naturalizzarsi per mantenere il

diritto ai benefici federali. Come risultato, i significativi risparmi previsti dai maggiori proponenti dalla legge del 1996 sull'immigrazione non si sono materializzati nella misura prevista.

L'amministrazione Clinton ha avuto successo nel modificare o attenuare alcuni dei più severi provvedimenti della legge del 1996 sull'immigrazione. La percezione che i nuovi votanti immigrati sostenessero in modo schiacciante il Partito Democratico e che il voto immigrato influenzasse in modo essenziale i risultati elettorali in molte circoscrizioni elettorali, nel 1996, ha spinto al suo ritiro da parte di alcuni proponenti della legge del 1996. Un altro ciclo in una lunga storia dell'ambivalenza americana sull'immigrazione era cominciato.

3. La futura integrazione degli immigrati in Usa

Nonostante le misure anti-immigrazione della metà degli anni '90, le basi della formula americana per l'integrazione degli immigrati erano ancora vigenti nel 1997. Centinaia di migliaia di stranieri ogni anno sono ammessi alla residenza permanente e in genere ottengono i requisiti per la naturalizzazione dopo cinque anni. Ad alcune classi di richiedenti asilo, ai «quasi-refugees» (coloro che sono prossimi allo status di rifugiato) e agli stranieri da lungo tempo residenti illegali viene permesso di accedere alla condizione di straniero legale. Ogni anno circa un milione di stranieri residenti divengono cittadini americani, e molti di loro diventano rapidamente elettori. L'influenza degli elettori immigrati è tale da condizionare gli esiti politici in molti stati e comuni. Ciò tende ad attenuare le misure restrittive.

Gli immigrati illegali negli anni '90 comprendevano una crescente percentuale di poveri e di persone con istruzione minima. Molti hanno avuto paura che i modelli storici di mobilità sociale ed economica ascendente sperimentati con le precedenti ondate di immigrati potessero non verificarsi più. Molti immigrati illegali si trovano di fronte a barriere all'integrazione nell'istruzione, nella lingua e nell'occupazione. Ciò ha spinto in passato i governi a intervenire molto più esplicitamente e ampiamente per favorire l'integrazione degli immigrati. Tradizionalmente, comunque, l'integrazione degli immigrati non è rientrata tra i compiti del governo degli U.S.A.. Ha prevalso una politica di benevola trascuratezza. Da qui il paradosso delle autorità pubbliche che, in uno stato e una società forgiata sull'immigrazione, sono alle prese con seri problemi di integrazione. Gli americani stanno nuovamente discutendo su come meglio integrare e inserire gli immigrati. C'è un precedente storico riguardo a questa situazione, ma quello che è in gran parte nuovo è l'aspettativa che le autorità intervengano per favorire l'integrazione degli immigrati.

L'attrattiva del modello americano di immigrazione si poteva in parte spiegare col fatto che si percepiva l'immigrazione come destinata a non comportare significativi costi pubblici. Il dibattito sull'immigrazione negli Usa degli anni '90 ha infatti per gran parte riguardato i costi pubblici dell'immigrazione. L'immigrazione legale e illegale sono sempre più combina-

te insieme. Ciò ha messo in discussione una delle maggiori conquiste degli U.S.A. - la sua capacità di trasformare, apparentemente senza sforzo, gli immigrati in cittadini americani.

Le porte americane rimangono aperte verso gli immigrati rispettosi della legge. La delusione riguardo all'immigrazione illegale e l'incapacità del governo di tenerla a freno soddisfacentemente ha logorato l'appoggio all'immigrazione legale. È possibile che in futuro si svilupperanno politiche pubbliche più tendenti all'esclusione, specialmente in un periodo di recessione economica. Comunque, la storia americana dell'immigrazione e il ruolo assunto dagli immigrati nell'economia, nella società e nella politica degli U.S.A., suggeriscono che la porta rimarrà aperta agli immigrati legalmente ammessi. Altri migranti, specialmente gli illegali, vanno incontro a prospettive più negative.

Le barriere all'integrazione incontrate da molti dei recenti immigrati aumentano in rapporto alla loro povertà e ai loro bassi livelli d'istruzione, e anche per differenze culturali e problemi di linguaggio. La ricerca di Borjas e altri mostra una biforcazione tra gli immigrati ad alta e quelli a bassa specializzazione: con i primi che non incontrano molti dei problemi che affrontano i secondi. La *benevola trascuratezza* è stata un complemento all'ideologia del «laissez faire» e non è di buon augurio per la politica dell'immigrazione negli Usa.

4. Paradossi del confronto trans-atlantico relativo all'integrazione degli immigrati

Un certo numero di studiosi e leaders europei ha visto il successo della Proposition 187 e il suo eco a livello federale nel 1996 come espressione di una «europeizzazione» della politica e della legislazione sull'immigrazione negli U.S.A. L'opinione anti-immigrati negli U.S.A. era vista storicamente come qualcosa di insolito e quasi anti-americano. La Proposition 187 e la legge sull'immigrazione del 1996 sono difficili da conciliare con una visione della società e della storia americana che è stata spesso presa ad esempio. In questa visione, l'apertura della società americana alla diversità e al cambiamento e la valorizzazione del suo patrimonio di immigrati è in contrasto con la prassi degli stati europei chiusi agli immigrati, contrari alla diversità e che si adattano difficilmente a un mondo transnazionale che cambia rapidamente, dove le migrazioni internazionali costituiscono una dinamica principale nel processo di globalizzazione.

Questa visione *caricaturale* presenta dei difetti. Gli stati europei sono raramente chiusi all'immigrazione e, con certezza, si sono storicamente modellati secondo processi di migrazione e inserimento, sebbene piuttosto diversi per tempi e caratteristiche da quelli avvenuti negli U.S.A. Ma è soprattutto la conoscenza della storia migratoria americana che presenta delle lacune. Gli europei che abbracciano la visione politicizzata e storicamente discutibile dell'immigrazione statunitense potrebbero rimanere sorpresi dalla relazione fornita dalla *Commissione sulla Riforma sull'Immigra-*

zione del 1997, che auspicava l'americanizzazione degli immigrati. Gli stati Uniti non sono mai stati una società multiculturale come il Canada, dove mantenere la diversità culturale è negli obiettivi dei governi. Inoltre, immigrati e non hanno sempre incontrato enormi problemi a conformarsi a un modello culturale risalente al periodo coloniale. Persino Toqueville ha scritto riguardo al conformismo americano sin dagli anni '30 del 1800. Durante gli anni '20 e '30 del Novecento erano gli Italo-Americani che costituivano il target principale delle campagne di americanizzazione.

Ci sono, comunque, negli U.S.A., fondate ragioni per allarmarsi che vanno al di là dell'integrazione degli immigrati. Gran parte degli immigrati recenti sono molto poveri e con un'istruzione inadeguata. Molti non hanno diritto legale alla residenza e all'occupazione negli U.S.A. La massiccia immigrazione illegale *discredita* l'immigrazione legale. I comuni cittadini Americani spesso non distinguono tra immigrazione legale e illegale. Forse sta emergendo uno «stile Europeo» per legittimare il problema dell'inserimento.

L'arrivo massiccio di decine di milioni di immigrati legali e non dal 1965 non condiziona più solo le città principali e i porti. Piccole città e aree rurali degli U.S.A. sono interessate da enormi problemi di integrazione per i quali risultano impreparati. Distretti scolastici locali affrontano costi crescenti per garantire un'istruzione bilingue. I bambini immigrati, tuttavia, continuano a incontrare barriere all'istruzione. Milioni e milioni di immigrati da società culturalmente e geograficamente distanti stanno sforzandosi per trovare un posto sicuro nella società americana. In alcune aree, i gruppi inclini alla violenza diventano una sorta di rifugio per giovani immigrati. Alejandro Portes ha messo in guardia sul fatto che un'assimilazione di vecchio stile potrebbe essere deleteria se i ragazzi immigrati adottassero le abitudini antisociali dei loro coetanei cittadini americani, che vedono i risultati scolastici come qualcosa per *gringos* e una breve vita di violenza e di droga come il modo in cui vanno normalmente le cose.

Gli immigrati benestanti e con buona istruzione si integrano facilmente. Il problema è il crescente numero di immigrati poveri e con bassa istruzione. Gli U.S.A. sono meno attrezzati degli stati europei per garantire una rete di protezione sociale per loro. In un periodo in cui la richiesta di servizi sociali sta aumentando, la reazione più diffusa è stata quella di ridurre ciò che i servizi fornivano. In questo senso, forse gli Americani hanno molto da imparare dall'esperienza europea, più che non viceversa. La residenza legale in uno stato dell'Europa occidentale per un immigrato dà in genere diritto a una protezione governativa e ai servizi in modo molto più ampio di quanto succede in molti stati degli U.S.A. La disponibilità di servizi all'infanzia, per esempio, differenzia nettamente alcuni stati Europei dagli U.S.A. e mostra più in generale che gli stranieri legalmente residenti, genitori di bambini, sono in condizioni migliori, persino meglio integrati, che negli U.S.A.. Nessuno sa con certezza negli U.S.A. quante sono le famiglie immigrate in cui uno o entrambi i membri lavorano e i bambini sono in balia di se stessi. Il problema, di certo, è più ampio e include milioni di cittadini statunitensi. Una migliore integrazione dei bambini immigrati negli

U.S.A. attraverso un'adeguata assistenza richiederebbe un insolito tipo di intervento del governo americano.

Storicamente la società americana è stata dilaniata dalla schiavitù, dalla segregazione e dal razzismo. L'esclusione sociale e economica degli afroamericani ha generato apparentemente insormontabili patologie. Ciò che è in discussione adesso, in molte zone degli Stati Uniti, è se i recenti immigrati e i loro discendenti diventeranno cittadini a tutti gli effetti con pari opportunità, o un ulteriore tassello in una società altamente stratificata dal punto di vista razziale culturale ed economico. Durante la II Guerra Mondiale il sociologo svedese Gunnar Myrdal ha scritto *The American Dilemma* sulle continue tensioni tra ideali americani e lo status degli afro americani. Nel 1975 gli studenti americani di migrazioni internazionali verso l'Europa si chiesero se si sarebbe potuto creare un «dilemma europeo». Ora qualcuno si domanda con una certa ansia se ci sarà un dilemma americano. Tutte le indicazioni suggeriscono che la comparazione transatlantica su questi temi aumenterà piuttosto che diminuire in importanza nel futuro.

Traduzione di Michele A. S. Bostaco

Qualche commento sull'effetto dei movimenti migratori sulla società europea

di

FRANCO FERRAROTTI

Fino a non molto tempo addietro, mentre gli Stati Uniti erano considerati correntemente una «Nazione di Nazioni», l'Europa era vista in generale come un «continente stanco», cioè largamente rivolto all'indietro da un punto di vista culturale, carente sul piano tecnologico e debole sul piano demografico. Nel giro di pochi anni, grosso modo a partire dalla fine degli anni '80, l'Europa è emersa di nuovo come polo significativo di attrazione per gli immigrati provenienti da paesi terzi. Quello che era un argomento di discussione oziosa o puramente teorica è ora davanti a tutti: in Europa la società multiculturale e multi-etnica sta avanzando. Soprattutto i quindici Paesi dell'Unione Europea sono sottoposti a una forte pressione da parte di immigranti extracomunitari. Questa pressione è destinata a crescere prevedibilmente nel futuro e non certo a causa di manovre politiche o ideologiche. Essa è infatti l'effetto di una situazione reale basata su un grande squilibrio: l'Europa è forte da un punto di vista tecnico e economico ma piuttosto debole da un punto di vista demografico, mentre i Paesi non europei vicini sono più deboli economicamente e tecnicamente e più forti sul piano demografico.

Naturalmente i movimenti migratori non possono essere compresi - e ancor meno spiegati - solo in base a un singolo fattore. Le ragioni economiche sono certamente un motivo di rilievo per quel che riguarda le migrazioni, ma bisogna prendere in considerazione anche le fughe da persecuzioni religiose e politiche e l'angosciante bisogno di libertà, spesso collegato a un desiderio di realizzazione individuale. Comunque ciò che sembra immediatamente evidente è che la prosperità dell'Europa di oggi dipende dall'offerta di lavoro relativamente a buon mercato e disposta a lavorare duramente che proviene dalle parti meno privilegiate del mondo.

L'Europa tradizionalmente era esportatrice di manodopera, soprattutto da Paesi quali la Polonia, la Russia, la Germania, la Grecia, la Spagna e l'Italia, verso gli Stati Uniti e l'America Latina. La situazione è diversa e per qualche verso simmetrica oggi. Gli immigranti da Paesi terzi guardano all'Europa se non proprio come a una terra promessa, certamente come a un

modo per fuggire dalle carestie, dalla fame e, forse meno a livello di massa, da regimi politici autoritari. Si può dire con una certa sicurezza che gli europei non sono preparati ad affrontare questa nuova situazione. Essi non sembrano realizzare l'importante nesso tra la loro relativa opulenza attuale e l'immigrazione. Allo scopo di darsi spiegazioni ottimistiche di questo «nuovo fenomeno», essi ricorrono a stereotipi e pregiudizi.

Così il primo e più importante impatto dell'immigrazione sulla società europea può essere definito adeguatamente in termini di «reazione difensiva». La psicologia sociale sembra essere piuttosto chiara a questo riguardo: in ogni comunità integrata l'arrivo dello straniero e del «diverso» è percepito come una minaccia. Non c'è dunque da stupirsi se non c'è tempo o disponibilità a identificare i vari modelli migratori. Eppure, come è stato spesso sottolineato, in un mondo con cento milioni di immigranti, di cui 19 milioni di rifugiati, le migrazioni sono per necessità un fenomeno complesso che non può essere concepito all'interno di un'unica casella. Si può emigrare per motivi strettamente economici o per fame, ma larghe masse di persone sono emigrate per effetto di guerre e di conquiste o per fuggire dalle carneficine delle guerre civili o semplicemente per trovare un modo di vita più accettabile. Inoltre si possono individuare migrazioni selettive sia stagionali che permanenti. Ma l'opinione pubblica europea mostra di essere incapace, almeno per il momento, di comprendere sobriamente le dimensioni del problema e le caratteristiche specifiche degli immigranti. L'atteggiamento difensivo della maggior parte degli europei tende a dare sostanza a stereotipi rozzi per cui ad esempio tutti gli albanesi sono criminali, tutti i tunisini ladri, o tutte le ragazze nigeriane prostitute.

Il disco difensivo si incanta e acquista la natura dogmatica di un tropismo nella fase successiva. Ciò può essere definito come «sindrome da invasione». Più che discriminazione razziale, l'invasione implica per la popolazione nativa il senso di essere fortemente dominati dagli eventi. Gli immigranti non sono più visti come esseri umani, ma come orde o eserciti di vaste masse che si muovono dall'esterno per conquistare e godere di risorse che non appartengono a loro e al cui godimento non hanno diritto. Si può vedere facilmente come la sindrome dell'invasione può andare ben oltre la xenofobia, specialmente a causa del suo carattere militante e della sua distorta percezione di un pericolo imminente.

Il terzo impatto riguarda l'equazione tra immigrante e criminale. Questa non è una questione teorica e ha poco a che fare con il razzismo teorizzato in senso stretto. È ben noto che molti immigranti, che alla fine si regolarizzano, devono passare attraverso un periodo di clandestinità e sono perciò costretti a vivere in uno stato di illegalità. Chiunque ha avuto a che fare con il fenomeno dell'immigrazione straniera ha toccato con mano le grandi difficoltà che essi hanno, anche quando sono legali, nell'accesso ai servizi sociali e in particolare a quelli sanitari. Dappertutto in Europa oggi, se si escludono i casi speciali che richiedono ricovero ospedaliero di emergenza, gli stranieri con permessi di residenza scaduti, passaporto non valido o altre condizioni di irregolarità, non hanno diritto all'assistenza medica e ancor meno a cure preventive.

A questo riguardo nei prosperi paesi d'Europa c'è la paura crescente che le richieste degli immigrati in termini di previdenza sociale e protezione sanitaria possano avere gli stessi effetti registrati dall'amministrazione degli Stati Uniti con gli immigrati dal Messico: un'enorme aumento delle spese, tale da portare alla bancarotta i servizi sociali locali e federali.

In Europa il pericolo sembra indubbiamente magnificato per motivi politici da gruppi di conservatori; eppure il numero degli immigranti non dovrebbe essere motivo di allarme sociale. In una Italia che ha dovuto occuparsi dei rifugiati e degli immigranti in cerca di lavoro dalla ex Jugoslavia, il numero è molto modesto, in totale al massimo due milioni di persone inclusa la componente, ovviamente stimata, degli immigranti illegali. Il clima politico in Europa comunque è tale che il tema dell'immigrazione può essere vantaggiosamente sfruttato da gruppi conservatori e reazionari che speculano sulla paura dell'opinione pubblica condizionata dai media e preoccupata di un'invasione straniera. Herr Haider in Austria e Herr Blocher in Svizzera, con le loro grandi vittorie politiche, sono esempi lampanti di quali effetti può produrre l'equazione tra immigranti e criminali.

Di recente a Tampere i leaders dell'Unione Europea hanno deciso di spezzare una serie di schemi di immigrazione illegale. La cosa che più disturba è che questi leaders vedono il nesso tra immigrazione e criminalità come una sorta di «legge di natura». La concezione prevalente tra i leaders dell'Unione Europea sembra essere quella di un'Europa come fortezza assediata. Ma questa immagine è veramente lontana dalla realtà. È ovvio che finanche i leaders socialisti europei sono ricattati in un certo senso dalla marea montante di sentimenti xenofobici nell'opinione pubblica accortamente aizzata dai leaders politici conservatori che posseggono la maggior parte dei mezzi di comunicazione di massa e di conseguenza possono manipolare la psicologia di massa impaurendola a loro vantaggio.

L'opinione pubblica europea in primo luogo dovrebbe essere resa consapevole dei vantaggi economici dell'immigrazione. In secondo luogo bisognerebbe prestare più attenzione alle cause fondamentali delle migrazioni come la dura povertà, i conflitti violenti e le condizioni di vita dure, l'assenza di opportunità culturali e di libertà religiosa. Bisognerebbe ricordare alcuni drammi umani. Qualcuno ha raggiunto l'opinione pubblica e ha aiutato a gettar luce sulla situazione effettiva: una ragazza nigeriana di vent'anni sarebbe stata picchiata a morte da tre poliziotti belgi perché resisteva al tentativo di deportarla; in Francia e in Belgio delle donne sono state perseguite con l'accusa di «ospitare un clandestino» perché gli uomini con loro conviventi non avevano carte di identità o libretti di lavoro. In terzo luogo la paura dell'opinione pubblica europea - soprattutto quando si tratta di islamici - deriva dalla pura e semplice ignoranza. Bisognerebbe fare di più per rendere la gente più assuefatta con le culture non europee. Ma c'è un grande ostacolo di nome «eurocentrismo». Vale a dire la convinzione che l'unica vera e degna cultura sia quella europea mentre le altre culture non europee sono solo pre-culture, in attesa di essere riconosciute e incorporate, per così dire, nel corpus della cultura europea. Molto deve essere fatto da parte dei sistemi scolastici e dei corpi religiosi per sconfiggere l'eurocentrismo e l'e-

sclusivismo. A questo riguardo va ricordato l'emergere del cosiddetto «razzismo differenzialista» che al momento attuale è fiorente in Francia e secondo il quale tutte le culture hanno diritto a essere rispettate, ma non dovrebbero mescolarsi e dovrebbero mantenere la loro autonomia e la loro identità separate le une dalle altre. Come ho argomentato altrove (cfr. il mio *La tentazione dell'oblio*, Laterza, Roma-Bari 1993 e il più recente *L'enigma di Alessandro*, Donzelli, Roma 2000) queste idee, lungi dall'essere tolleranti, possono prevenire l'elaborazione e la costruzione di quelle «co-tradizioni culturali» che costituiscono probabilmente l'unica effettiva alternativa al genocidio sistematico e alla «pulizia etnica».

*Traduzione dall'inglese
di Enrico Pugliese*

IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni

200
(Maggio-Luglio 2002)

Hilal Khashan - Simon Hadda, *Lebanon's political system: the aftermath of landslide victory*, 189

Rocco D'Alfonso, *L'esordio politico di Alfredo Rocco (dal Radicalismo al Nazionalismo)*, 209

Marco Missaglia, *L'impatto reale della cancellazione del debito dei paesi poveri*, 255

Antonio Morone, *La crisi dello stato in Somalia: una riconsiderazione storico-giuridica*, 277

Daniela Piana, *Una spiegazione cognitivista degli effetti perversi delle scelte pubbliche. Effetti di crowding-out e regolazione sociale*, 319

Il futuro dell'Afghanistan e il ruolo dell'Italia. (Interventi di Enrico De Maio, Giovanni Porzio, Sergio Romano, Gian Paolo Calchi Novati, Anna Della Croce), 349

ANNO LXVII

N. 2

Direzione e redazione: Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pavia, Strada Nuova 65, Casella Postale 207, 27100 Pavia

Amministrazione: Dott. A. Giuffrè, Via Busto Arsizio, 40, 20151 Milano

Abbonamenti per il 2002 (3 numeri): Unione europea euro 52,00. Paesi extra Unione europea euro 78,00

Sconti 10% per gli studenti - 10% discount to students

L'Europa migratoria

DI

CATHERINE WITOL DE WENDEN*

Su 370 milioni di persone che vivono in Europa, circa 15 milioni provenienti da Stati terzi risiedono su territorio europeo, con una sensibile crescita numerica nel corso degli anni '90. Ma appena 5 milioni di cittadini comunitari risiedono in uno stato membro diverso dal loro, malgrado la libertà di circolazione, di residenza e lavoro di cui sono beneficiari.

Se, nell'UE, si valuta il numero effettivo degli stranieri intorno a 20 milioni, la percezione del fenomeno è diversa perché si è più sensibili alla visibilità della presenza che non alle statistiche. C'è confusione tra termini (stranieri, immigrati, popolazione uscita dall'immigrazione), tra i flussi (chi entra e chi esce) e gli stock (le popolazioni presenti), e soprattutto in materia di comparazione tra paesi europei che si suppone producano «modelli» migratori (di integrazione, di multiculturalismo, di comunitarismo, vedi di assimilazionismo o di apartheid, o di essere alla fonte di concetti opposti alla nazionalità: diritto del suolo/diritto del sangue). La crescente sensibilità delle opinioni pubbliche nazionali si aggiunge alle difficoltà del dibattito, mentre le politiche di ingresso e di asilo sono decise essenzialmente su scala europea. Il paradosso europeo delle politiche migratorie è interamente contenuto nel contrasto tra marcia verso l'europeizzazione e diversità dei contesti nazionali.

1. Qualche cifra

Gli stranieri non sono ripartiti ugualmente nei paesi europei. La Germania, con 7,3 milioni di stranieri residenti 1998 e l'8,9% di stranieri nella sua popolazione totale è di gran lunga il primo paese di immigrazione in Europa, ed è seguita dalla Francia (3,3 milioni di stranieri, cioè il 5,6% degli abitanti e 4,3 milioni di immigrati, al censimento del 1999, ovvero il 7% della popolazione totale), dalla GB (2,2 milioni di stranieri, 3,8% della popolazione totale), Svizzera (1,3 milioni di stranieri, 19% della popolazione totale), Italia (un milione di stranieri, 2,1% della popolazione totale) e Grecia (un milione di stranieri, 10% della popolazione totale).

Un po' al disotto del milione troviamo il Belgio (892.000 stranieri,

*CERI (Centre d'Etudes et des Recherches Internationales).

8,7% sul tot.), l'Austria (737.000, 10% della popolazione totale), l'Olanda (662.000 stranieri, con il 9,6% della popolazione nata all'estero, che spesso i nativi del Suriname hanno la nazionalità olandese) e la Svezia (500.000 stranieri per 8,8 milioni di abitanti).

Poi, tra i 100 e i 250mila stranieri si ha la Danimarca (256.000, 8,7% della popolazione tot.), il Portogallo (178.000 stranieri, 1,7% del tot.), la Norvegia (165.000, 3,7% del tot.), Lussemburgo 816.000 stranieri, ma 30% della popolazione totale), Irlanda (110.000 stranieri, 3% del tot.) e Finlandia (85.000 stranieri, 1,6% del tot.).

La presenza di stranieri nell'Europa dell'Est si situa in quest'ultima categoria: Repubblica Ceca (230.000 stranieri, 2,3% sul tot. della popolazione), Ungheria (77.400 stranieri), Romania (55.000), Polonia (44.000, pari allo 0,1 della popolazione), Bulgaria (40.000 stranieri, 0,5% della popolazione totale).

Le cifre variano a seconda dei paesi ma la proporzione degli stranieri non è sempre legata al loro peso numerico: così il Lussemburgo conta il 30% di stranieri, seguito dalla Svizzera (18%), mentre paesi come Spagna e Italia, vecchi paesi di emigrazione divenuti paesi di immigrazione, non contano che il 2% di stranieri. Certi paesi che annoverano pochi stranieri, come i paesi dell'Europa centrale e orientale, vedono in cambio transitare migranti venuti da fuori che vi si installano per un breve periodo, essendo divenuti essi stessi paesi di partenza.

Inoltre, ogni paese ha un po' i «suoi» stranieri, frutto dell'eredità coloniale, di legami storici privilegiati e spesso bilaterali o della prossimità geografica con i paesi interessati alla mobilità, che così formano delle «coppie migratorie» (Germania/Turchia, GB/Commonwealth, Francia/Maghreb). Certe nazionalità sono così concentrate in un solo paese di accoglienza: il 97% degli Algerini in Europa vivono in Francia, dove vanno altresì i due terzi dei tunisini e dei portoghesi e il 50% dei marocchini. Da parte sua la Germania conta il 68% dei Polacchi immigrati in Europa, l'80% dei Greci, il 72% dei Turchi e il 68% di ex Jugoslavi: la G.B. accoglie la maggior parte degli immigrati dall'Irlanda e dal Commonwealth. Altri vivono in diaspora, suddivisi in più paesi europei: v. i Turchi, i più numerosi in Europa (più di 2 milioni), seguiti da Marocchini (1,5 milioni), ex Jugoslavi (1 milione) e italiani (600.000), senza contare coloro che hanno acquisito la nazionalità del paese di accoglienza. I gruppi più numerosi sono spesso strutturati su scala transnazionale grazie a una rete associativa molto densa ¹.

¹ Il termine diaspora, dal greco *spiro*, semino, già riservato alle comunità ebraiche fuori della Palestina, è entrato da qualche anno nel vocabolario delle scienze sociali. Serve a descrivere uno stato di dispersione che si trasforma in modo da esistere e che intende creare dall'esterno delle reti transnazionali tendenti a cancellare a volte le frontiere degli Stati e a definire le appartenenze. Così la diaspora cinese è valutata dai 30 ai 50 milioni di persone nel mondo, di cui circa 300.000 in Francia. La diaspora greca conta 600.000 persone nell'Europa dell'Ovest, 500.000 circa ad Est e attorno al Mar nero e svariati milioni nel mondo. Sei milioni di Afghani si sono rifugiati nel Pakistan e in Iran e l'esilio prosegue in Europa e negli USA.

Il 60% degli stranieri installati in Europa hanno più di dieci anni di soggiorno e, nella maggior parte dei paesi europei, questo 60% proviene da quattro o cinque paesi di partenza, anche se ci si avvia verso una diversificazione dei paesi di emigrazione e dei tipi di migranti e se una decina di paesi europei di accoglienza concentrano da soli la quasi totalità degli immigrati.

2. L'Europa, un continente di immigrazione

Nel corso degli anni '80 e '90, l'Europa è divenuta un continente di immigrazione, anche se ciò tarda a ricevere legittimazione nella storia degli stati: interrogativi sulle identità nazionali, ossessione circa il rischio migratorio vissuto come una sfida, idea diffusa secondo cui «i clandestini danno fastidio all'integrazione di chi c'è già». Va ricordato che, nel decennio precedente (anni '79), la maggior parte dei paesi europei condivideva l'impressione che l'era delle grandi migrazioni internazionali era terminata: sospensione dei flussi di manodopera straniera salariata, nel 1973 e nel '74 a seconda dei paesi, lancio del tema della nuova divisione internazionale del lavoro e delle politiche di ritorno in Germania, Paesi Bassi e Francia, che non ebbero grandi effetti.

A partire dagli anni '80, nuove tendenze hanno sconvolto in profondità i movimenti migratori in Europa. Esse sono:

— La mondializzazione degli scambi di uomini, beni, capitali che ha avuto come conseguenza l'accelerazione della mobilità e l'allargamento del numero di paesi e di categorie di persone implicate nelle migrazioni. La moltiplicazione delle reti economiche, mediatiche e culturali ha sviluppato il desiderio d'Europa negli immaginari migratori in paesi fino a quel momento poco interessati e presso popolazioni sedentarie. Nuovi poli migratori compaiono in Europa dell'Est, in seguito alla caduta del muro di Berlino, e in Asia, che generano e insieme attirano flussi. La domanda di asilo esplode negli anni '80 per poi ridursi. Essa è l'effetto della destabilizzazione dei paesi del Terzo mondo, insieme poveri e poco democratici (da cui la comparsa del «falso richiedente asilo») e di gravi crisi politiche in Europa (problema kurdo, questione Jugoslava). Ne risulta una diversificazione di nazionalità e tipi di migrazioni.

— Il passaggio da paesi di emigrazione a paesi di immigrazione in Europa del Sud e dell'Est, mentre talvolta alcuni paesi divengono, insieme, paesi di installazione (o di transito) e di partenza. Cosa che avviene con numerosi paesi dell'Est d'Europa. Si osserva una certa regionalizzazione dei flussi (ogni paese europeo ha i «suoi» stranieri, poiché le frontiere e i flussi sono il frutto della sua storia e della geografia) e una assenza di causalità diretta tra densità della popolazione, povertà, demografia nei paesi di partenza e la migrazione stessa: per emigrare sono necessarie delle reti migratorie.

— La persistenza di una pressione migratoria verso l'Europa, a causa di squilibri economici, demografici, culturali, politici che sussistono al di là

delle frontiere esterne dell'Europa, a Est e soprattutto a Sud dove il Mediterraneo fa da spartiacque fra paesi di emigrazione e paesi di immigrazione. Non vi è una alternativa reale all'emigrazione: né il libero scambio internazionale, né lo sviluppo dei territori di origine, né le misure dissuasive del controllo dei flussi offrono, per chi intende partire, una soluzione a breve. La persistenza dell'immigrazione clandestina, il volere il ricongiungimento del nucleo familiare (più della metà degli ingressi annuali in Francia), l'esistenza di migranti caratterizzati da forte mobilità (stagionali, quadri, tecnici, studenti e stagisti) suggeriscono una certa autonomia dei flussi in contrasto con le politiche di dissuasione applicate alle frontiere (visti, dal 1968, controlli accresciuti del ricongiungimento familiare, restrizione del diritto di asilo). Nello stesso tempo, i paesi di immigrazione europea vorrebbero porre un freno allo stabilirsi sulle proprie terre degli immigrati, sperando, senza esplicitarlo, in una immigrazione temporanea che risponda alla struttura del mercato del lavoro e ignorando i bisogni degli immigrati, a lungo termine. Dal lato invece degli immigrati si osserva, al contrario, un consolidamento della loro permanenza nel paese di accoglienza e relativamente pochi ritorni definitivi. Inoltre, malgrado la retorica anti-immigrati di molti dibattiti politici, la dipendenza dei paesi europei dall'immigrazione probabilmente si accrescerà, se si tiene conto della struttura demografica della maggior parte delle società industriali (calo delle nascite, aumento della popolazione anziana).

— La dimensione europea, mentre definisce il quadro delle politiche intese al controllo dei flussi (più a livello intergovernativo, per ora, che non a livello comunitario) e circoscrive i paesi che hanno a che vedere con l'Europa dei quindici, è sempre più presente nelle decisioni operative: gioco di divergenze e convergenze tra politiche pubbliche degli Stati, solidarietà istituzionale tra paesi che hanno firmato gli accordi di Schengen, ecc. Di fatto, l'armonizzazione delle politiche europee della migrazione può portare rischi se non equivoci: restrizione di diritti fondamentali come l'asilo politico a causa della ricevibilità della domanda in un solo paese o dell'aggravante dello scarto, quanto ai diritti, tra europei e non, deviazione degli accordi di Schengen dalla loro finalità iniziale, intesa alla più libera circolazione interna, laddove finisce col proteggere soprattutto gli Stati contro le migrazioni esterne, rafforzamento dei controlli e estensione della repressione. Ma, insieme, essa offre speranze (riaffermazione di diritti fondamentali, motivazione delle decisioni, adozione di posizioni comuni, far progredire la cittadinanza europea) o incognite politicamente sensibili (diluizione della sovranità, perdita di pertinenza del concetto di frontiera e di territorio). Perciò i più ferventi difensori dell'immigrazione «zero» sono ostili all'europeizzazione della polizia di frontiera. Esistono infine ostacoli più strutturali all'europeizzazione: dipendenza delle politiche nazionali di controllo da un'opinione pubblica che patisce la sindrome da invasione, allorché la decisione si prende su scala europea, divergenza di interpretazione del diritto di asilo, diversità dei codici della nazionalità. Mentre la coerenza del sistema riposa ormai sulla nuova frontiera statutaria tra europei e non, ogni paese definisce chi è europeo e come lo si diviene in funzione del passato (colo-

niale o no), della tradizione (diritto del suolo/diritto del sangue) e delle relazioni di vicinato.

L'insieme di queste trasformazioni, sopravvenute per lo più dopo meno di venti anni, contribuisce a definire la natura degli interrogativi sui flussi migratori in un'Europa in mutamento.

3. L'europeizzazione delle politiche migratorie

1) Lo spazio migratorio europeo

La costruzione dello spazio migratorio europeo si è effettuata in più tappe:

a) dal 1957 (Trattato di Roma) al 1968: con la sistematizzazione progressiva della libertà di circolazione dei lavoratori e delle misure che la garantiscono:

- diritto all'uguaglianza di trattamento con i nazionali;
- diritto al soggiorno dei lavoratori comunitari e delle loro famiglie indipendentemente dal possesso di una carta di soggiorno;
- diritto di restare nel paese di accoglienza anche dopo il periodo di attività.

b) 1985

• adozione dell'Atto Unico europeo per i paesi membri della CEE che definisce uno spazio comunitario europeo senza frontiere, grazie alla libertà di circolazione di persone e non più solo di lavoratori;

• firma degli accordi di Schengen che hanno come obiettivo la realizzazione del laboratorio per l'Atto Unico. I suoi principali strumenti sono:

— l'adozione di un visto unico di almeno 3 mesi, obbligatorio per i non comunitari che vogliono entrare e circolare come turisti nello spazio di Schengen;

— la libertà di circolazione all'interno delle frontiere europee per europei e detentori (non comunitari) di un visto Schengen e il rafforzamento delle frontiere esterne all'Unione grazie all'adesione progressiva al sistema Schengen di nuovi ingressi e di paesi che hanno chiesto una riserva per la applicazione (Italia, Grecia), e alla solidarietà dei paesi europei nei controlli esterni condotti dai paesi situati sulle frontiere esterne dell'Europa. Accordi di riammissione sono firmati a partire dal 1991 con i paesi non comunitari, costieri o vicini all'UE;

— l'adozione di un sistema informatizzato di controllo, il SIS (Sistema di Informazione Schengen) per la messa in comune dei dati nazionali sugli «indesiderabili» (clandestini, respinti dal diritto d'asilo), con obbligo per tutti gli Stati europei a rifiutare loro il diritto al soggiorno e a espellerli.

c) Nel 1990, gli accordi di Dublino definiscono a partire dall'Europa dei quindici una politica di asilo comune, che si accompagna a un dispositivo di filtraggio rinforzato: concetto di paese sicuro da cui non si può chiedere asilo (misura non costrittiva), domande manifestamente infondate, sanzioni contro i trasportatori, solidarietà tra paesi europei nel controllo degli ingressi, poiché chi chiede asilo e se lo vede rifiutato non può, salvo ecce-

zioni, domandarlo in un altro paese dell'UE (per evitare domande d'asilo multiple. Il CIREA, Centro di Informazione, di discussione e di scambio sull'asilo) permette la solidarietà nel controllo. Tra il 1995 e il '97 saranno definiti i criteri comuni per determinare la qualità del rifugiato.

d) Dal 1990 al 1994, per gli stranieri sono definite delle regole comuni su scala europea per lottare contro il soggiorno illegale (1990), armonizzare le regole del ricongiungimento familiare e definire una «preferenza europea» all'impiego (1994).

e) Nel 1992, il Trattato di Maastricht fa della libertà di circolazione, di insediamento e di lavoro uno degli attributi essenziali della cittadinanza europea (definita nel suo art. 8) e così distingue gli europei comunitari dai non comunitari. Il controllo delle frontiere e la politica dell'asilo fanno parte del terzo pilastro, cioè del campo delle decisioni intergovernative (Giustizia e Interni)².

f) Nel 1997, il Trattato di Amsterdam integra Schengen nel trattato dell'UE e prevede di far passare asilo e immigrazione dal terzo pilastro intergovernativo al primo pilastro comunitario. Messo in essere a partire dal 1999 per un periodo transitorio di cinque anni, questo dispositivo, se accettato dalla unanimità degli Stati membri, implicherà che le decisioni verranno prese in base a istanze comunitarie con l'obbligo, per gli Stati membri, di renderle operative. La Commissione proporrà una legislazione europea sottoposta alla maggioranza qualificata avente forza di legge. Ma si tratta, malgrado la prospettiva di un meccanismo di co-decisione in cui dovrebbero progressivamente scomparire le legislazioni nazionali relative agli ingressi e all'asilo e si dovrebbe andare verso l'armonizzazione dei domini che trattano il soggiorno come il ricongiungimento familiare e lo statuto dei residenti non comunitari in rapporto a quello dei residenti comunitari, di un processo di comunitarizzazione a geometria variabile di cui non fanno parte la GB., l'Irlanda e la Danimarca, improntate a una ideologia restrittiva e della sicurezza.

g) Nel 1999 Tampere definisce una politica di immigrazione comune a partire da una valutazione dei bisogni economici e demografici dell'UE e della situazione dei paesi di origine, e abbandona l'obiettivo della «immigrazione zero». Questa evoluzione è interpretata come una ripresa dell'immigrazione di manodopera legale.

h) Nel 2000

— adozione nel dicembre 2000 di una convenzione Eurodac sull'asilo per il paragone delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di chi abbia

² La cittadinanza europea: è definita nell'art. 8 del Trattato di Maastricht del '92 come un elemento dell'Unione politica per gli europei dell'Unione; comprende la libertà di circolazione, di insediamento e di lavoro all'interno del territorio europeo, il diritto di voto e l'eleggibilità alle elezioni locali e al Parlamento europeo, ivi compresi gli europei residenti in un paese diverso dal loro, la protezione diplomatica accordata da un altro paese europeo laddove il proprio Stato non è rappresentato in un paese terzo, il diritto di ricorrere a un mediatore, di fare una petizione e di ricorrere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea contro il proprio Stato.

superato illegalmente una frontiera a partire da una base di dati informatici. L'accesso all'informazione è aperto a ciascuno Stato membro dell'UE;

— creazione, nel settembre 2000, di un fondo europeo per i rifugiati, il FRE, per cinque anni, incaricato dell'accoglienza, dell'integrazione e dell'aiuto al ritorno dei rifugiati;

— il Trattato di Nizza (dicembre 2000) prevede che gli Stati membri passino, a partire dal 2004, alla maggioranza qualificata per le decisioni concernenti immigrazione e asilo. Il Consiglio europeo di Nizza adotta la Carta dei Diritti Fondamentali. Il testo non ha valore giuridico costrittivo ma riafferma i principi basilari della cittadinanza europea: democrazia, libertà, diritti sociali, uguaglianza dei sessi, non discriminazione, diritto di asilo.

Persiste un certo iato tra le politiche, divise tra la concertazione europea e l'esercizio delle sovranità nazionali e ispirate dal controllo delle frontiere più che non dalla armonizzazione dei diritti (diritto di nazionalità, interpretazione del diritto d'asilo, accesso ai diritti sociali), e la realtà dei flussi migratori, attirati dai bisogni dell'Europa e la ricerca dei diritti dell'Uomo.

Nel frattempo, gli Stati europei hanno abbandonato la filosofia esclusiva del controllo delle frontiere per orientarsi verso un loro socchiudersi. Si sono fatte strada un po' per volta alcune idee:

— la fiducia reciproca degli Stati nel controllo delle frontiere e la solidarietà nel trattamento dei clandestini e di coloro che si sono visti rifiutare il diritto d'asilo;

— l'allineamento progressivo del diritto degli stranieri su quello dei nazionali, fondato sulla residenza e il diritto di vivere in famiglia e non più sul lavoro;

- il principio del diritto di voto locale come corollario dell'ottenimento della residenza;

- l'organizzazione di relazioni privilegiate tra l'Europa e i suoi vicini, affacciati sul Mediterraneo;

- l'apertura all'Est, derivata dalla soppressione dei visti Schengen (salvo la Romania).

2) Da Maastricht a Amsterdam e a Nizza

a) Prima di Amsterdam

Nel Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, l'asilo e l'immigrazione fanno parte del «terzo pilastro» relativo agli affari interni e della giustizia. Le decisioni sono prese all'unanimità dal Consiglio dei Ministri in accordo con gli Stati che così conservano l'esercizio della loro sovranità. Si tratta della «acquisizione comunitaria»³ che generalmente corrisponde al minimo

³ Si definisce «acquisizione comunitaria» l'insieme del dispositivo europeo, stabilito soprattutto a partire dagli accordi di Schengen e di Dublino, che include la firma e l'applicazione degli accordi di Schengen, di Maastricht e di Amsterdam, relativi al controllo delle frontiere esterne dell'Unione, alla libera circolazione interna degli europei e agli accordi di riammissione.

comune denominatore delle leggi nazionali: regime dei visti, principio di opposizione dell'impiego nazionale all'impiego straniero, modalità di accesso allo statuto di residente di lunga durata, lotta contro l'immigrazione e il lavoro clandestino. Una sola convenzione, quella di Dublino, entrata in vigore il 1° settembre 1997, ha aggiunto un carattere giuridicamente costringente alle disposizioni relative all'asilo.

Su scala europea, la soppressione delle frontiere interne è la sola ambizione della Commissione europea menzionata in modo aperto: eliminazione degli ostacoli che sussistono alla libera circolazione. Vi si aggiungono regole minimali comuni nel campo del passaggio delle frontiere esterne degli Stati membri, delle politiche di immigrazione con riguardo ai paesi terzi, della lotta contro la droga, la criminalità internazionale e il terrorismo. Questo approccio legato alla sicurezza, concretizzato dagli accordi di Schengen e il sistema dei visti portano a uno spostamento delle frontiere: se le frontiere interne scompaiono per gli europei, esse si rafforzano all'interno degli Stati tra europei e non. Una banca dati informatizzata — il sistema SIS, Sistema di Informazione Schengen —, è stata messa a punto e completa il dispositivo. Accordi di riammissione firmati con paesi terzi e che fanno di questi i guarda-frontiere del sistema Schengen, finiscono col completarlo con l'obiettivo della lotta contro l'immigrazione clandestina. Questi paesi si impegnano a riprendere sul proprio territorio le persone che avevano varcato illegalmente le frontiere dell'Unione.

Questa strategia di dissuasione concorre a una immigrazione stabile nei paesi dell'Unione e a una contrazione degli ingressi. Ma non si può impedire qui e là l'abbozzo di un'Europa «alla carta»⁴: non partecipazione o riserve di certi paesi rispetto all'applicazione totale (GB., Irlanda) o parziale (Danimarca) degli accordi di Schengen, mercato nordico del lavoro tra paesi dell'Unione (Danimarca, Svezia, Finlandia) e paesi non membri (Norvegia, Islanda).

Di più, esistono lacune anche se risoluzioni, accordi e trattati coprono la maggior parte degli obiettivi. Il quadro c'è, ma ogni Stato è padrone della sua applicazione (lotta contro l'immigrazione e il lavoro clandestino). Gli Stati europei sono restii all'idea di abbandonare la loro sovranità a vantaggio di un controllo europeo delle frontiere.

b) Dopo Amsterdam

Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 dai quindici paesi dell'Unione, ha come obiettivo il rafforzamento del processo nel campo del «terzo pilastro». La prospettiva di una politica migratoria europea comune

⁴ L'Europa «alla carta»: GB., Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda non partecipano alla politica comune di immigrazione e asilo, nonostante abbiano firmato la Convenzione di Dublino sull'esame delle domande di asilo. Quanto alla Danimarca, membro di Schengen, non ha voluto prendere parte alle delibere del Titolo IV del Trattato di Amsterdam su immigrazione e asilo, pur avendo preso parte alla comune politica per i visti. Islanda e Norvegia, che attengono all'Unione doganale nordica e i paesi candidati all'Unione europea sono in compenso tenuti a adottare l'intero pacchetto Schengen e la cooperazione in materia di Giustizia e di Affari Interni.

supporrebbe il passaggio di questa tematica al primo pilastro (comunitarizzazione).

In un primo tempo, asilo e immigrazione sono sottoposti alle disposizioni di applicabilità comunitaria e obbligatori per gli Stati che devono introdurli all'interno. A titolo transitorio comunque la regola dell'unanimità resta in vigore almeno per cinque anni. Solo in un secondo tempo si applicherà la regola della maggioranza qualificata, mentre il Consiglio dei Ministri europei prende decisioni che potranno essere imposte agli Stati, il che corrisponde a una rinuncia della sovranità. Ma tutti gli Stati devono, preliminarmente, dare il loro accordo all'unanimità per passare alla fase della co-decisione comunitaria.

È questa la fine delle politiche nazionali d'immigrazione? Prendere la decisione a Bruxelles potrà servire a sdrammatizzare un dibattito appesantito dalla eccessiva politicizzazione del problema. Si pongono nuovi interrogativi, come quello dell'opportunità o meno dell'apertura delle frontiere (Summit di Tampere, ottobre 1999 e rapporti delle Nazioni Unite e del BIT sull'invecchiamento della popolazione europea e la mancanza di manodopera), il ricorso alle quote di mano d'opera, l'armonizzazione di statuti di paesi terzi. Si impone una presa di coscienza per constatare che non vi sono più risposte nazionali effettive e che una politica sotterranea per paura degli effetti dell'opinione pubblica porta a effetti perversi.

4. Politiche degli Stati

1) Politiche di ingresso

Colpisce la diversità delle situazioni migratorie nei paesi europei dal punto di vista storico (anziana o recente, passato coloniale e meno), geografico (insularità o frontiere terrestri, vicinanza o meno con paesi dell'Unione) e delle filosofie relative alla cittadinanza, all'identità, all'integrazione (tendenze assimilazioniste o comunitarie), del diritto alla nazionalità (diritto del suolo/diritto del sangue).

Di fatto, l'Europa ha insieme una tradizione antica riguardante l'emigrazione e i rifugiati e attualmente una pressione migratoria. Dopo gli anni '90 i flussi che si dirigono verso l'Europa sono superiori a quelli che vanno verso gli Stati Uniti (900.000 nel 1992 verso l'Europa dei Dodici, 750.000 verso gli USA, 200.000 verso il Canada, 80.000 verso l'Australia; 1.300.000 verso l'Europa dei Quindici nel 1996, contro i 915.000 verso gli USA, 216.000 verso il Canada e 85.800 verso l'Australia).

Ovunque si può constatare però una riduzione degli ingressi legali, dovuta in parte all'adozione di legislazioni dissuasive da parte dei paesi europei dopo il 1990. Altro punto comune tra paesi europei: il diritto al soggiorno è oggi più legato alla durata del soggiorno precedente che non al lavoro, cosa che non accadeva nel 1960 e nel 1970. Ma le divergenze tra paesi europei sussistono con riguardo alla durata dei titoli di soggiorno, all'interpretazione del diritto di asilo, alla lotta contro l'immigrazione clan-

destina, all'accesso alla nazionalità del paese di accoglienza, all'appartenenza o no allo spazio Schengen. L'asilo in Europa vive una crisi acuta dal 1992 in seguito alle restrizioni di accesso allo statuto di rifugiato e a causa di una ineguale ripartizione delle domande tra paesi europei (la Germania ne ha ricevuti i 3/4 a partire dal 1945).

Ovunque in Europa la migrazione di massa è vista come un'eccezione storica, caratterizzata dal soggiorno provvisorio, con vocazione eventuale al ritorno, malgrado la sedentarizzazione del più gran numero. Le politiche di ingresso si ispirano a questa difficoltà a riconoscere la legittimità della presenza straniera: pressioni dell'opinione pubblica, manifestazioni di xenofobia, timore endemico di una invasione dal Sud e dall'Est. Così, quasi tutti i paesi di immigrazione europea che hanno sospeso gli ingressi di manodopera salariata nel 1973 (Germania) e nel 1974 (già nel 1962 c'era stata la GB) hanno modificato successivamente le loro normative in senso restrittivo. Si è rafforzato il controllo sugli ingressi e non solo (visti, dal 1986, in applicazione agli accordi di Schengen del 1985, sanzioni contro i traghettiatori, SIS contro i clandestini recidivi che tentano a più riprese di passare le frontiere della «Fortezza Europa») e anche, a distanza (accordi di riammissione in virtù dei quali gli Stati non europei frontalieri dell'Europa dei Quindici si impegnano a riprendersi sul proprio territorio i clandestini di cui si sia stabilita la provenienza o che vi avevano transitato).

Se le procedure riguardanti gli ingressi sono armonizzate per il futuro (i paesi dell'Est candidati all'UE devono adottare l'insieme dei dispositivi europei di controllo degli ingressi, con impegni relativi all'asilo e ai diritti umani), le disposizioni relative al soggiorno restano di competenza degli Stati. Esse sono all'origine di grandi disparità tra paesi di accoglienza: durata dei permessi di soggiorno variabile, ammissione al lavoro subito dopo l'ingresso o dopo un certo lasso di tempo, accesso variabile ai diritti sociali, diversità di interpretazione della Convenzione di Ginevra relativa all'asilo, del trattamento sociale dei richiedenti in corso di valutazione — con o senza diritto al lavoro — e varietà di forme d'asilo territoriali da uno Stato all'altro, ecc. Elementi cui si aggiungono la diversa attrazione, la diversa selettività del mercato del lavoro, dei salari, del Welfare, delle nicchie di impiego settoriali o dell'inserimento, prevedibile o no, dei nuclei familiari in ciascun paese di accoglienza.

Ciononostante si possono osservare alcune convergenze concernenti i flussi in ingresso: dopo la spinta migratoria degli anni '80, il suo regresso a partire dal 1992-'93 e poi la ripresa dell'immigrazione a partire dal 1997-'98 nella maggior parte dei paesi europei, questi hanno risposto con frequenti modifiche delle leggi in vigore. Ovunque si osserva la messa in essere sul tornante degli anni '90 di nuove legislazioni su ingressi, soggiorno e nazionalità⁵.

⁵ In Francia le ultime sono le leggi del 1998, riguardanti ingressi, soggiorno e asilo, oltre alla riforma del diritto alla nazionalità; in G.B., una legge del 1981 ha riformato la nazionalità, seguita dalla legge sull'asilo del '96 e da una nuova legislazione su ingressi e soggiorno, entrata in vigore nel 1999. In Germania, in seguito a numerosi dibattiti sull'asilo,

Malgrado le specificità dovute alla storia e alla geografia di ciascun paese europeo che ha i «suoi stranieri», le politiche di ammissione tendono alla convergenza:

- Ovunque in Europa il controllo delle frontiere è considerato una priorità e vige il principio della sospensione dei flussi migratori per i lavoratori salariati, con l'eccezione di quelli europei, anche se oggi questo principio è contestato per motivi insieme economici e demografici (penuria di manodopera) e etici (aumento dell'immigrazione clandestina, diritti umani). Il regime di non ammissione all'occupazione si applica sistematicamente a tutti i non europei che cercano di entrare nel mercato del lavoro. L'immigrazione del nucleo familiare resta una delle principali risorse per l'ingresso, seguita dalla richiesta di asilo, dai motivi di studio o dall'essere personale qualificato, il che permette l'ammissione.

- Il diritto di residenza è ormai legato alla durata del soggiorno anteriore, piuttosto che non al lavoro. Il che è vero anche per quanto riguarda le regolarizzazioni di chi non ha un permesso di soggiorno: in questo caso, l'accento è posto sui legami familiari piuttosto che non sul contratto di lavoro. Si tratta di una importante evoluzione verso la cittadinanza, in un contesto in cui si disegna la rivendicazione di una uguaglianza dei diritti tra residenti europei e non europei.

Sussistono però numerose diversità riguardanti:

- il diritto di ingresso per i richiedenti asilo, tenuto conto delle diverse interpretazioni della Convenzione di Ginevra negli stati europei dove entrano in gioco considerazioni di politica estera;

- il diritto di soggiorno, in mancanza di una armonizzazione della durata dei titoli di accesso ai diritti sociali o al lavoro nel quadro di procedure per il ricongiungimento familiare;

- gli strumenti di lotta contro l'immigrazione clandestina, che differiscono anch'essi: sanzioni contro i datori di lavoro, contro i trasportatori, mancato coordinamento delle regolarizzazioni dei clandestini, quote di manodopera praticate in certi luoghi e non in altri, norme riguardanti i visti;

- la marcia verso l'europeizzazione, che è intralciata dalla forte dipen-

è stata adottata una nuova legge nel '93, con l'effetto di ridurre di metà il numero dei richiedenti e la riforma della nazionalità, introducendo il diritto del suolo, dopo ampi dibattiti, nel '99. La normativa su ingressi e soggiorni è stata modificata nel 1990. In Italia si ha una nuova legge del marzo '98 su ingressi e soggiorni, che stabilisce quote e presenta una accresciuta severità verso gli immigrati clandestini, con un dispositivo relativo all'integrazione ed è stata poi seguita da una nuova regolarizzazione nel 1999. In Portogallo, nuova legge dell'8 agosto 1998 che permette la messa in essere del dispositivo di Schengen (dopo 7 tipi di visti) e di una politica di integrazione. In Spagna, nuova legge del 1° febbraio 2000: rinforzati i controlli alle frontiere, sanzioni contro il traffico di manodopera, politica di integrazione, dispositivo di lotta contro il razzismo e le discriminazioni e una regolarizzazione di chi è privo di permessi dopo due anni di soggiorno. Questa convergenza nella diversità include il ricorso alle sanatorie (Francia, 1997; Italia, 4 volte: 1986, 1990, 1995, 1998; Spagna 1991, 1996, 2000; Portogallo, 1993, 1996; Grecia, 1997; Belgio, 2000). Altri paesi, come la Germania, si costituiscono una «riserva» di clandestini con chi si è visto rifiutare il diritto d'asilo, ma la regolarizzazione non è prevista.

denza di ciascuno stato dalla propria opinione pubblica, il che li obbliga a perseguire delle specifiche politiche di immigrazione definite da una legislazione nazionale riguardante soggiorno, condizioni di asilo e accoglienza, nazionalità e cittadinanza, integrazione.

Ma la convergenza è dominante sia nei punti forti (politiche di ingresso) che nei punti deboli (sanzioni contro i datori di lavoro, immigrazione clandestina, accompagnamento alla frontiera, riluttanza ad applicare le quote attraverso la pratica sotterranea di eccezioni per certe categorie lavorative). La trasparenza reciproca e la concertazione sono necessari per un migliore coordinamento delle politiche nazionali di immigrazione. Solo l'asilo e il ricongiungimento familiare sono presenti nella proposta della direttiva europea del 2001. Le disparità tra sistemi nazionali finiscono per creare distorsioni e rendono scarsamente operative le politiche migratorie.

2) Rifugiati e richiedenti asilo

Il problema dei rifugiati ha cominciato a porsi a metà degli anni '70, quando i paesi europei hanno chiuso le frontiere ai migranti economici e quando le crisi del Terzo Mondo (Africa, America centrale e Asia) hanno prodotto flussi crescenti di richiedenti asilo. A est, il crescere dei nazionalismi, in seguito all'esplosione del blocco sovietico, ha contribuito ad allargarne la lista, e l'ex-Jugoslavia ne offre l'esempio più eclatante. A sud, l'emergenza di movimenti estremisti a carattere religioso o etnico ha messo in movimento schiere sempre più numerose di richiedenti asilo. A partire dagli anni '90, questa problematica ha chiamato in causa le politiche pubbliche con l'inserimento della politica di asilo nella legislazione dei paesi europei relativamente all'ingresso e al soggiorno, che diventa a volte uno strumento tra gli altri per governare i flussi migratori.

Si profila una nuova figura di richiedente asilo: all'individuo, candidato all'esilio perché fisicamente e personalmente minacciato per le sue idee politiche e ben lontano socialmente dal migrante economico (la Convenzione di Ginevra del 1951, che definisce il diritto d'asilo, è stata adottata in un contesto di guerra fredda quando il dissidente dell'Europa dell'Est costituiva il profilo tipo del rifugiato) tende oggi a succedere il richiedente asilo collettivo, laddove si tratta di un gruppo di popolazione in pericolo per motivi etnici, religiosi, o anche sessuali, che spesso divide con il migrante economico la povertà e l'ingiustizia sociale e per cui le minacce personali sono talvolta difficili da stabilire. Le improvvisazioni a cui hanno dato luogo queste nuove situazioni costituiscono spesso altrettante chiamate in dubbio del diritto d'asilo in senso tradizionale (asilo territoriale, umanitario, protezione temporanea) e si iscrivono sempre più in un quadro europeo. Il diritto d'asilo in Europa, in crisi da più di dieci anni, è minacciato da una doppia deriva, di sicurezza e umanitaria, e rischia l'arbitrarietà, oltre che di allontanarsi dalla filosofia universalista dei diritti dell'uomo.

La crisi dell'asilo politico ha raggiunto la sua punta massima nel 1992 quando, in un mese, più di 800.000 richiedenti asilo sono stati registrati negli Stati firmatari della Convenzione di Ginevra. In Germania le cifre

hanno toccato il loro massimo in quel periodo (438.000 nel 1992), prima di decrescere rapidamente in seguito alla riforma del 1993 (127.000 nel 1994). Questa evoluzione della domanda si spiega anche attraverso una più grande mobilità delle popolazioni, dovuta a dei mezzi di trasporto più accessibili e a paesi di accoglienza che diventano più vicini grazie ai media. Così, fino al 1973 in Europa i rifugiati erano soprattutto europei e si era soprattutto attenti all'accoglienza e allo statuto di rifugiato. Poi, ha vinto la preoccupazione di governare i flussi dei richiedenti asilo, e il ristretto numero di coloro che hanno ottenuto lo status è servito a dissuadere al riguardo altri candidati. Quindi, paesi sconvolti da violente guerre civili non generano automaticamente flussi di richiedenti asilo nei confronti dell'Europa, perché per installarvi sono necessarie varie trafilie, la conoscenza delle procedure, denaro: va detto che chi parte verso i paesi più ricchi raramente è tra i meno provvediti.

Se l'Europa è molto meno toccata dei paesi del Terzo Mondo, produttori ma anche ricettori di flussi di richiedenti asilo, essa si confronta con loro in modo molto ineguale. I paesi europei si pongono in maniera diversa nei confronti del fenomeno dei rifugiati in rapporto all'esistenza o meno di un passato coloniale, alla loro situazione geopolitica, alla loro tradizione in materia di asilo. A questo si devono aggiungere le sensibili differenze giuridiche sull'interpretazione del diritto di asilo e sui criteri che danno diritto allo status di rifugiato, il che rende difficile trattare la questione su scala comunitaria. Così, dopo il 1945, la Germania dell'Ovest ha accolto da sola quasi la metà dell'insieme dei richiedenti asilo che bussavano alle porte dell'Europa occidentale. In certi paesi poi possono coesistere più status, come in Francia dopo la legge Reseda del 1998: l'asilo sotto convenzione (Convenzione di Ginevra), l'asilo territoriale (per una durata limitata e in modo discrezionale) e l'asilo costituzionale (per i «combattenti della libertà»). Le risposte possono anche variare per lo stesso richiedente in funzione dei legami diplomatici con un determinato paese e parte del mondo.

Le istituzioni europee si richiamano a un coordinamento delle politiche, per lottare contro i loro effetti perversi ⁶. I paesi europei più interessati

⁶ La Convenzione di Dublino (1990) intendeva evitare la moltiplicazione di due tipi di situazione: il caso delle domande di asilo multiple, successive o simultanee, presentate da un membro straniero in più Stati e il caso di richiedenti in orbita, mandati da un paese all'altro, da un aeroporto all'altro, per i quali nessuno Stato si dichiara competente e che non otterranno mai lo status di rifugiato. Ma essa riafferma il primato della Convenzione di Ginevra (28 luglio 1951), modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 (estensione della zona di applicazione geografica della Convenzione) e ricorda che l'esame delle richieste di asilo e lo status dei rifugiati derivano dal diritto naturale degli Stati. Le convenzioni di Schengen e di Dublino prevedono che un richiedente asilo non potrà deporre la propria domanda che presso un solo paese dell'Unione Europea, laddove la decisione di questo paese varrà anche per gli altri. In seguito, si sono fatte strada concezioni più restrittive: concetto di paese sicuro, concetto di domanda manifestamente infondata (Conferenza di Londra, dicembre 1993), sanzioni a compagnie aeree che trasportino illegali, anche se potenzialmente richiedenti asilo, procedure accelerate del trattamento delle domande.

da questo fenomeno, come la Germania e l'Austria, sono favorevoli a «condividere il fardello».

La convergenza su una visione restrittiva è all'ordine del giorno e si discute spesso in segreto. Così, i milioni di ex Jugoslavi vittime della guerra civile che non sono stati perseguiti personalmente non hanno generalmente potuto avvalersi della protezione implicita negli strumenti di armonizzazione europea e dell'interpretazione della Convenzione di Ginevra. Così, compare una nuova categoria di persone, che vivono in una *no man's land* giuridica: persone che non possono ottenere lo status di rifugiati ma che non possono essere espulsi, per ragioni umanitarie; persone che fuggono dall'arbitrarietà, dalla povertà, dall'ingiustizia sociale e per le quali la prova delle minacce personali esercitate dallo stato nei loro confronti è a volte impossibile, poiché non è lo Stato che è in causa, ma piuttosto una parte della società civile.

Le risposte dei paesi di accoglienza a questa inedita situazione sono variabili a seconda dei paesi, spesso riluttanti a riconoscere la situazione dei paesi di partenza come definitiva, per paura di sanzionare così la vittoria contestata di un gruppo o di una etnia. Da cui la comparsa di rifugiati umanitari, dal soggiorno temporaneo, lo sviluppo dell'asilo territoriale a discrezione dello Stato di accoglienza, l'assegnazione nei campi, la concessione di visti di transito verso altre destinazioni, la creazione di zone internazionali negli aeroporti: altrettanti dispositivi sia provvisori che discrezionali, dipendenti dalle opinioni pubbliche nazionali, laddove la politica di asilo si vorrebbe fosse europea. Il sistema di Ginevra è sempre più in difficoltà e i richiedenti asilo diventano una popolazione via via più vulnerabile. Lo dimostrano le cifre dell'ottenimento dello status (tra il 5 e il 10% delle richieste in prima istanza) così come l'accrescersi dei ricorsi (90% dei casi). Queste tendenze alla riduzione dei tassi di riconoscimento dello status e dello sviluppo dell'asilo temporaneo si iscrivono in un contesto difficile da conciliare con l'europeizzazione: un contesto caratterizzato dalla disparità delle procedure e delle istanze per il rilascio dello status, dall'assenza di armonizzazione dei criteri su scala europea e dalla difficoltà di omogeneizzare procedure spesso legate a specifiche giurisprudenze, dunque indipendenti. Bisogna allora riformare il diritto di asilo? Modificare la Convenzione di Ginevra? O riaffermare i principi da questa sanciti?

3) Il «Vivere insieme»

Il «vivere insieme» costituisce, malgrado le diverse filosofie relative all'integrazione, l'obiettivo perseguito da tutti i paesi europei, ma da vedersi in relazione a una grande disparità di situazioni, riguardanti in particolare l'entità e la concentrazione delle nazionalità tra paesi di accoglienza.

Il diritto di accesso alla cittadinanza è anch'esso diviso tra paesi che privilegiano il diritto del suolo (GB., Irlanda) e il diritto del sangue (Germania, Austria, Danimarca, Finlandia, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svizzera) o misti, con prevalenza spesso del diritto del sangue (Belgio, Italia, Spagna, Portogallo, Francia). Sotto la spinta delle migrazioni,

quasi tutti i paesi europei hanno modificato la loro legislazione verso gli anni '90⁷.

Quanto all'integrazione, non vi sono «modelli» più assimilazionisti o più comunitari: tanto la storia (vecchi e nuovi paesi di accoglienza), le concezioni di legame sociale, le popolazioni presenti, l'importanza delle situazioni locali pesano sulle modalità del vivere insieme. Ovunque l'integrazione progredisce, malgrado la disoccupazione e le discriminazioni e a dispetto di discorsi improntati al registro dell'immaginario, della sicurezza e della strategia. Ma gli strumenti privilegiati dell'integrazione si differenziano a seconda del paese di accoglienza.

Malgrado la marcia verso una certa convergenza dei diritti dei residenti (la distinzione residenti/non residenti si sostituisce poco a poco a quella differenziante gli europei e i non europei, che a sua volta ha rimpiazzato l'opposizione tra nazionali e stranieri), l'armonizzazione delle politiche del soggiorno tarda, a causa della resistenza delle sovranità nazionali nei campi emblematici per la loro identità come il diritto di nazionalità (anche se l'equilibrio diritto del suolo/diritto del sangue si tratteggia poco a poco) e dell'importanza delle politiche locali nella messa in essere dell'integrazione nella quotidianità. L'integrazione in Europa è dunque lontana dal realizzare i voti dell'europeizzazione, malgrado un tacito consenso sull'obiettivo del «vivere insieme».

Due sono i modelli prevalenti:

- il modello post-coloniale (Francia, GB., Paesi Bassi e, a un gradino inferiore, Spagna e Portogallo),

- il modello funzionale dei «gastarbeiter», dei lavoratori non destinati a un trasferimento definitivo (Germania, Svizzera, Lussemburgo) cui si accostano oggi Italia e Grecia, con uno sfasamento nel tempo e un assorbimento di immigrazione clandestina che si è auto-reclutata.

Oggi, questi due modelli conoscono una certa convergenza di fatto e coabitano con la sovrapposizione di vari profili migratori, come in Francia. Tre strumenti privilegiati sottendono le politiche di integrazione:

- il diritto di nazionalità, più o meno «assorbente» secondo cui i paesi di accoglienza fanno posto più o meno largamente al diritto del suolo e alla durata della residenza per l'acquisizione della nazionalità.

- La situazione del mercato del lavoro, strumento chiave dell'integrazione e della socializzazione per la comunità di esperienza e la militanza sindacale,

- le politiche dell'uguaglianza delle opportunità: politica della città (scuola, alloggio), politica della lotta contro le discriminazioni razziali, promozione della cittadinanza partecipativa grazie allo sviluppo della vita associativa e del diritto al voto, localmente.

4) Verso un diritto alla mobilità?

Di fronte a questo sfasamento tra meccanismi europei di governo dei

⁷ Francia, legge del 1993 e del 1998; Germania, legge del 1999; G.B., legge del 1981; Spagna legge del 1990.

flussi migratori e realtà che si vengono profilando, gli effetti perversi si amplificano senza che le soluzioni siano chiaramente enunciate dal paese di accoglienza. La messa in comune delle decisioni europee è uno strumento più rispondente di quanto non lo siano le politiche degli stati per farvi fronte? Si va verso un rischio di blocco delle negoziazioni europee? Verso un abbandono (o un ritorno) alla sovranità degli stati? Verso una privatizzazione delle politiche pubbliche attraverso il ricorso a operatori privati? O verso una delocalizzazione dei centri di decisione? Quali soluzioni saranno adottate a breve termine per rispondere ai bisogni di manodopera? Regolazioni per paesi (con il rischio della «porosità» da un paese all'altro? Quote? Divisione del fardello per le domande di asilo?) Ripresa delle migrazioni per settore di attività grazie a una politica più diversificata dei visti e in una prospettiva di pre-adesione? Per l'Europa la posta consiste nel trovare un compromesso tra soddisfazione dei bisogni di manodopera, prospettive demografiche e rispetto degli impegni internazionali (Diritti umani, impegno al dialogo e al co-sviluppo con i paesi di partenza, prevenzione contro lo spreco dei cervelli).

Nell'attesa, fioriscono reti mafiose che riguardano tutte le vie possibili, dalla domanda d'asilo alla messa sotto tutela da parte degli immigrati più anziani, poiché è ormai possibile (e permesso) uscirne, cosa non possibile in Portogallo prima del '74 o nei Paesi dell'Est prima dell'89, mentre diviene sempre più difficile entrare. Il diritto alla mobilità, la democratizzazione delle frontiere fanno parte dei diritti emergenti. L'immigrazione clandestina intrattiene, anch'essa, una relazione complessa con le frontiere perché essa è tanto il frutto della chiusura che della loro apertura. Una economia legata al viaggio anticipa questo diritto alla mobilità: contadini rumeni che migrano per una stagione, prefigurando la libera circolazione intra-europea a loro profitto, cinesi di regioni ben circoscritte che intrattengono o fabbricano reti di partenza e di accoglienza, studenti tra le due rive, che cercano sempre più un doppio inserimento positivo, qui e lì. A volte, l'Europa non è che una destinazione provvisoria, nell'attesa di una seconda migrazione verso paesi più ricchi o più desiderati (USA, Canada). Nel peggiore dei casi, è l'ingranguaggio della schiavitù per rimborsare i debiti contratti. A volte, questi nuovi residenti acquistano una certa legittimità, fondata sui diritti dell'Uomo e la durata della residenza. Negli intervalli, si assiste a volte a una moltiplicazione delle soluzioni al ribasso, sbriciolate in diversi modi e spesso discrezionali: status provvisori, soggiorni a titolo umanitario, contratti sottobanco, mantenimento di persone in situazioni di precarietà, che non possono essere regolarizzate, né espulse.

Conclusioni

Durante gli anni '80 e '90, l'Europa è divenuta esplicitamente un continente di immigrazione, ma ciò tarda ad essere legittimato nella storia degli Stati: interrogativi sulle identità nazionali, ossessione circa il rischio migratorio vissuto come una sfida, idea diffusa secondo cui «i clandestini dan-

neggiano l'integrazione di quelli che già sono presenti». Nuove tendenze hanno sconvolto in profondità i movimenti migratori in Europa dopo il 1980: mondializzazione degli scambi, che ha avuto come effetto l'accelerazione della mobilità e l'allargamento del numero dei paesi e delle categorie di persone interessate dalla migrazione, il passaggio da paese di emigrazione e paesi di immigrazione nell'Europa del Sud e dell'Est, la persistenza di una pressione migratoria verso l'Europa, la dimensione europea, sempre più presente nelle decisioni attuate. Malgrado questa marcia verso l'uropeizzazione delle politiche di ingresso, la diversità sussiste nelle situazioni e le politiche nazionali dei paesi europei, sotto la pressione dell'opinione pubblica quanto al soggiorno, alla interpretazione del diritto di asilo, alle filosofie e alla messa in opera dell'integrazione. Al volgere del secolo, si fanno strada interrogativi sul fondamento della chiusura delle frontiere, portatrice di effetti perversi e sullo sfasamento in relazione ai bisogni economici e demografici dell'Europa e all'aspirazione alla mobilità di coloro che, animati da un «desiderio di Europa», tentano, a loro rischio e pericolo, di penetrarvi, costi quel che costa.

Da parte sua, l'immigrazione contribuisce alla definizione della cittadinanza e dell'identità europee, l'una e l'altra alla ricerca di un loro contenuto: introduzione di nuovi valori come il multiculturalismo, la cittadinanza plurale, fondata sulla residenza, la molteplicità delle nazionalità, dei nuovi diritti come la dissociazione della cittadinanza con la nazionalità, specie su scala locale, la lotta contro le discriminazioni, i diritti delle minoranze, la presa in carico dei diritti di coloro che non ne hanno, la reinvenzione della laicità e dell'immagine dell'«Altro» di fronte all'Islam. L'immigrazione gioca infine un ruolo nella costruzione di un «noi» collettivo europeo, culturale e simbolico che, lungi dall'essere un prodotto finito, è un progetto perpetuamente ricomposto.

Nel corso degli anni '80 e '90 l'Europa è divenuta esplicitamente un continente di immigrazioni, ma questo tarda a legittimarsi nella storia degli stati: si vedano gli interrogativi sulle identità nazionali, l'ossessione del rischio dell'immigrazione vissuto come una sfida, l'idea diffusa secondo la quale «i clandestini mettono in difficoltà l'integrazione di quelli che sono già qui». Delle tendenze nuove hanno drasticamente cambiato i movimenti migratori a partire dal 1980: la mondializzazione degli scambi che ha avuto l'effetto di accelerare la mobilità e l'allargamento del numero dei paesi e delle categorie di persone coinvolte dall'emigrazione, il passaggio di molti paesi dell'Europa dell'Est da area di migrazione ad area di immigrazione e infine il ruolo sempre più importante della dimensione europea nelle decisioni e l'applicazione delle politiche migratorie. Nonostante questa marcia in direzione della europeizzazione delle politiche di ingresso, sussistono delle diversità nelle situazioni e nelle politiche nazionali nei paesi europei riguardanti i soggiorni, l'accesso alla cittadinanza, l'interpretazione del diritto di asilo, le filosofie e la messa in atto delle politiche di integrazione: tutte tematiche oggetto della pressione dell'opinione pubblica. A cavallo del secolo emergono degli interrogativi piuttosto fondati sulla chiusura delle frontiere in quanto portatrici di effetti perversi e controproducenti rispetto ai

bisogni economici e demografici dell'Europa, nonché in contrasto con le aspirazioni di coloro che per «un desiderio d'Europa» tentano a loro rischio e pericolo di entrarvi.

Da parte sua l'immigrazione contribuisce alla definizione della cittadinanza e dell'identità europea, entrambe alla ricerca di un contenuto: introduzione di valori nuovi come la multiculturalità, la cittadinanza plurale fondata sulla residenza, la molteplicità delle realtà, diritti nuovi come la dissociazione tra cittadinanza e nazionalità, soprattutto a livello locale, la lotta contro le discriminazioni, i diritti delle minoranze. L'immigrazione infine gioca un ruolo nella costruzione di un nucleo collettivo europeo, culturale e simbolico che, lungi da essere un prodotto finito, è un progetto in continua ricomposizione.

Traduzione di Maria I. Macioti

IL POLITICO
RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE
Fondata da Bruno Leoni

201
(Settembre-Dicembre 2002)

Riccardo Tessarollo, *Il caso Russia: le radici istituzionali di una transizione difficile*, 377

Gianni Salvini, *Dal «Sistema Russia» a Putin*, 425

MMichele Testoni, *La Russia e l'Occidente dieci anni dopo l'Urss: l'eterna ambiguità*, 443

Monica Quirico, *La crisi del liberalismo britannico (1930-1950)*, 473

Mario Pisani, *Itinerari internazionalistici di Giovanni Leone*, 523

Salvatore Veca, *Franco Antonicelli o dell'impegno civile*, 533

Un convegno e una lapide per Vittorio Beonio Brocchieri

ANNO LXVII

N. 3

Direzione e redazione: Facoltà di Scienze Politiche, Università di Pavia, Strada Nuova 65, Casella Postale 207, 27100 Pavia, E-mail: ilpolitico@unipv.it

Amministrazione: Dott. A. Giuffrè, Via Busto Arsizio, 40, 20151 Milano

Abbonamenti per il 2002 (3 numeri): Unione europea euro 52,00. Paesi extra Unione Europea euro 78,00

Sconti 10% per gli studenti - 10% discount to students

Le politiche migratorie in Europa: un campo di battaglia per i diritti

di

LYDIA MORRIS*

L'attenzione accademica e politica nei confronti delle migrazioni internazionali si è manifestata secondo due diverse prospettive lungo le quali si è polarizzato il dibattito. La prima di esse pone l'accento sul persistente potere dello stato nazionale, che si manifesta nella sua capacità di esercitare il controllo sui flussi migratori in ingresso e sui diritti degli immigrati, oltre che con una continua riaffermazione della importanza simbolica e materiale della cittadinanza nazionale (si veda, ad esempio, Brubaker 1992). L'altra ottica vede nelle migrazioni, e più specificamente nei diritti degli immigrati, la manifestazione di una emergente società «post-nazionale» al cui interno questi ultimi immigrati possono fare sempre più ricorso a diritti trans-nazionali, esterni allo Stato nazionale, rendendo in tal modo la cittadinanza nazionale ridondante (si veda, ad esempio, Soysal 1994).

In entrambe queste posizioni, chiaramente divergenti, c'è qualcosa di vero e ciascuna prospettiva rappresenta un importante aspetto del dibattito sul futuro dello stato nazionale. Nessuna di esse, tuttavia, aiuta a comprendere le implicazioni delle migrazioni internazionali, sia per ciò che riguarda l'esperienza migratoria e la realtà degli immigrati, sia per quanto riguarda le risposte politiche a cui esse hanno dato luogo. Prima di entrare più nel merito di questa questione, è necessario richiamare brevemente un altro aspetto del dibattito e cioè il ruolo dello stato nazionale dal punto di vista della Unione Europea.

Si è ritenuto talvolta che il consolidamento di una unione europea di stati nazionali abbia rappresentato l'espressione legale, istituzionale e politica più avanzata di sviluppo di una società «post-nazionale». Si potrebbe addirittura sostenere che gli stessi stati nazionali dell'Europa siano stati cancellati all'interno di questa entità più ampia (per una critica di questo tipo di analisi si veda Morris 1997b). Vi sono diverse argomentazioni contrarie a questa posizione, se non altro per quanto riguarda le questioni dell'immigrazione e dell'asilo. In questo ambito la maggior parte delle forme

* University of Essex.

di collaborazione sono state realizzate in vista di un maggior controllo sui flussi in arrivo. E in questo quadro l'emergente regime europeo di controllo è stato visto come l'espressione di un super stato volto a promuovere gli interessi nazionali e descritto in questi termini. (Smith 1995).

Da una parte ci sono alcuni aspetti della legislazione europea che possono essere considerati strumenti di promozione e di difesa dei diritti degli immigrati. Così ad esempio un cittadino di un paese terzo sposato con un cittadino europeo ora beneficia anche del diritto di lavorare e di risiedere in un paese europeo; ovvero la posizione dei Turchi in Germania è stata rafforzata dall'European Association Agreement; infine accordi del genere hanno conferito a cittadini di diversi paesi dell'Europa centrale e orientale il diritto a insediarsi stabilmente (si veda Guild 1992). Ma la legislazione della Unione Europea ha anche contribuito a limitare i diritti e a creare delle differenziazioni tra gruppi di immigrati - per esempio la soppressione del diritto di attraversare liberamente le frontiere interne per motivi di lavoro di cui hanno goduto i residenti da lungo tempo non cittadini. La determinazione esclusiva della cittadinanza europea è altrettanto nota e ad essa si può accedere soltanto attraverso la cittadinanza nazionale di uno stato membro.

Occorrerà attendere ancora alcuni anni prima che risultino chiare le conseguenze del passaggio di materie di competenza dei Ministeri della Giustizia e degli Interni dal terzo al primo pilastro della politica europea con il Trattato di Amsterdam. Tuttavia ciò non significa che l'immigrazione e il diritto di asilo — finora condizionate dalla richiesta della unanimità — vengano con il passaggio al primo pilastro indicate in modo più risoluto come aree legittime della politica e della produzione normativa europea. Il problema consiste nel modo in cui sarà possibile raggiungere un accordo tra paesi con differenti storie migratorie, differenti ordinamenti giuridici e condizioni in corso di godimento dei benefici e di funzionamento del mercato del lavoro.

Sulla base di questi elementi vorrei provare a riflettere ulteriormente sul lavoro di ricerca che sto conducendo e che ho pubblicato in un recente libro (Morris 2002) allo scopo di individuare il quadro teorico più utile per affrontare la problematica dei diritti. Gli approcci accademici esistenti riguardo alla politica migratoria riflettono una serie di cambiamenti cronologici. L'approccio di *political economy* alle migrazioni ha dato vita a una interpretazione convincente del reclutamento che ha avuto luogo nel secondo dopoguerra sia di forza lavoro dalle colonie sia di «lavoratori ospiti» temporanei provenienti da diversi paesi europei. All'interno di questo quadro interpretativo, gli stati nazionali sono stati coinvolti nella formazione di un esercito di riserva in grado di soddisfare i bisogni del capitale (Castles e Kosack 1985) e di occupare i posti di lavoro rifiutati dalla forza lavoro nazionale. Nel momento in cui il capitale stesso è divenuto più mobile, la disoccupazione locale ha iniziato a crescere, gli immigrati temporanei hanno incominciato ad apparire stabili, l'attenzione politica e accademica si è incentrata sul tema più ristretto dell'approccio di tipo «protezionistico nazionale» alle risorse di welfare e alle opportunità occupazionali, che andavano conseguite mediante la chiusura dei confini nazionali (Freeman

1986). È divenuto presto chiaro, tuttavia, che tra i fattori che tendono a limitare la possibilità di una chiusura nazionale (o regionale) vi è stata l'affermazione di diritti che si collocano al di fuori delle appartenenze nazionali e sono sostenuti da convenzioni internazionali. Tali diritti sono al centro delle teorie relative a una emergente «appartenenza» post-nazionale (Soysal 1994)

È corretto vedere uno sviluppo cronologico in ciò, ma di fatto tali processi operano contemporaneamente; di conseguenza la politica migratoria europea si può meglio comprendere nei termini di un insieme di dinamiche contraddittorie (Morris 1997a). *Contro* una politica migratoria più aperta vi sono considerazioni sull'organizzazione e direzione nazionale del welfare e del mercato del lavoro (così come riserve sulle caratteristiche «culturali» o politiche della popolazione immigrata), mentre *a favore* degli ingressi giocano la costante domanda di forza lavoro ad entrambi gli estremi della struttura di classe e un impegno in materia di diritti umani che rende possibile delle restrizioni ma non una loro totale negazione. Dunque, benché si discuta di chiusura, sia a livello nazionale che a livello comunitario, le migrazioni continuano in diverse forme: l'élite professionale degli esperti in campo tecnico e amministrativo, i ricongiungimenti familiari per l'esercito di riserva del dopoguerra, un crescente numero di richiedenti asilo, ai quali può essere garantito lo status di rifugiato politico o più frequentemente un permesso di soggiorno a scopi umanitari, il ritorno a un sistema di «lavoratori ospiti» mediante una varietà di accordi bilaterali, minori garanzie nelle condizioni di accesso all'occupazione e una persistente immigrazione clandestina. Di fronte a queste dinamiche contraddittorie, e a una dilagante retorica fondata sul rigetto, la maggior parte degli stati membri sta sviluppando strategie per la gestione e regolamentazione dell'immigrazione.

La questione interessante non è dunque se siamo in presenza di una chiusura nazionale contrapposta a diritti post-nazionali, ma come vengono gestite forze contraddittorie e con quali effetti aggiuntivi e implicazioni. Tuttavia è forse utile riconoscere che le tensioni che si vengono a creare tra diritti e controlli non sono propriamente il risultato di una imposizione esterna, dal momento che i singoli regimi nazionali possono decidere se aderire o meno alle convenzioni internazionali conferendo diritti ai non cittadini e tali diritti al contempo sono realmente effettivi quando sono incorporati all'interno di leggi nazionali. In tal senso è forse fuorviante considerare le questioni relative ai diritti umani come delle limitazioni imposte dall'esterno all'operato degli Stati nazionali.

La gestione delle contraddizioni generate dalle migrazioni internazionali può essere meglio vista in termini di un sistema di stratificazione dei diritti. La distinzione operata da Hammar's (1990) tra cittadini, semicittadini (denizen) e stranieri è ben nota, ma va articolata in modo ulteriore in vista di un sistema di stratificazione civica (Lockwood 1987; Morris 1997a): strutture di disuguaglianza composte di status giuridici che operano secondo diritti garantiti o negati dallo stato (in taluni casi, dall'Unione Europea). Per coloro che nutrono un particolare interesse verso le questioni di genere connesse all'immigrazione occorre aggiungere un'ulteriore

dimensione dal momento che i diritti sono stati correttamente considerati una caratteristica della sfera pubblica, il cui accesso alle donne è ostacolato dalla loro appartenenza alla sfera privata. Basti soltanto pensare alle specifiche condizioni di immigrazione delle donne per comprendere l'importanza di questa distinzione — se cioè esse arrivano in qualità di familiari a carico, di lavoratrici domestiche, di lavoratrici del sesso — e talvolta in circostanze ambigue in cui si realizza una combinazione di tutti e tre questi aspetti.

L'idea di una stratificazione di diritti può influire sul nostro modo di pensare agli immigrati e alle migrazioni in una varietà di modi. Il linguaggio dei diritti suggerisce un «assoluto», una certezza etica e vi è un certo grado di ingenuità nella maggior parte del modo in cui è stata affrontata sul piano sociologico la problematica dei diritti. La pretesa ad accedere a dei diritti si baserà sempre sull'affermazione di un «assoluto», ma resterà sempre — almeno nei suoi stadi iniziali — una aspirazione (si veda Bobbio 1996). Se guardiamo al modo in cui operano i diritti dal punto di vista della stratificazione civica possiamo prontamente identificare alcune aree di ambiguità. Per esempio questo approccio richiama la nostra attenzione sul fatto che i diritti vengono negoziati all'interno di un contesto politico; che perfino (o specialmente) i diritti umani possono essere oggetto di limitazioni, che pochi diritti possono essere rivendicati incondizionatamente, che perfino il diritto a un eguale trattamento (affermato in occasione della conferenza di Tampere) è spesso limitato dalle clausole e dalle condizioni connesse a determinati status.

In realtà una analisi dei diritti acquisti e della loro attuazione mostra come entrambi siano oggetto di rigidi controlli. Si possono trovare esempi di questo tipo nelle norme che regolano il passaggio degli immigrati da uno status all'altro; la soppressione dei diritti in particolari circostanze; l'uso della concessione di determinati benefici come mezzi di sorveglianza; la riduzione delle forme di sostegno come mezzo di dissuasione; nonché le barriere concrete opposte nei confronti delle rivendicazioni di diritti (in assenza di un aperto rifiuto).

Vorrei dire qualcosa di più a riguardo di ciascuno di questi esempi. Il diritto alla vita familiare è spesso citato come un diritto universale e rappresenta certamente uno delle principali fonti di migrazioni nel tempo. Tuttavia tale diritto è generalmente soggetto alla capacità degli immigrati di garantire in origine alloggio e sostegno economico ai membri aggiuntivi della famiglia. Questa ambiguità innata è chiaramente evidente nella Convenzione Europea sui Diritti Umani che tollera una intromissione di questo tipo «nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica o del benessere economico del paese...». L'incorporazione del diritto alla vita familiare negli ordinamenti giuridici è passato attraverso diversi cambiamenti, il che lo rende lungi dall'essere assoluto.

Per esempio sia in Germania che in Gran Bretagna si è assistito a una riduzione dei diritti di famiglia per la seconda generazione di immigrati, che in Gran Bretagna ha significato la eliminazione di un diritto *incondizionato* di cui godevano cittadini britannici — in quanto tali erano la maggior parte degli appartenenti alla seconda generazione. In Germania questo stesso

provvedimento ha introdotto una distinzione tra cittadini tedeschi, per i quali il diritto rimane incondizionato, e immigrati che sono nella maggior parte dei casi non cittadini. Si può ancora notare che uno degli ostacoli nell'emanare una direttiva sui ricongiungimenti familiari nei paesi dell'Unione Europea era rappresentato dal fatto che non tutti i paesi in questione riconoscono questo come un diritto di per sé — in Austria, per esempio, il ricongiungimento familiare è connesso alle procedure di fissazione delle quote di immigrazione.

Una condizione necessaria per ottenere e mantenere un determinato tipo di status come immigrato (un determinato tipo di permesso di soggiorno) è l'obbligo di non godere di alcuna forma di sostegno pubblico, di non essere cioè a carico del bilancio dello Stato. Questa condizione può introdurre un elemento di controllo nella fornitura di servizi come avviene nel caso dei servizi di welfare. Se è lo status di immigrato a determinare a quali benefici si ha diritto, le istituzioni preposte alla loro fornitura possono legittimamente svolgere indagini e quindi esercitare una sorveglianza. Il clima di sospetto che si viene a creare potrebbe investire indirettamente anche coloro che hanno tutti i requisiti richiesti per l'effettivo godimento dei benefici e in alcuni casi potrebbe scoraggiarli dal chiedere il riconoscimento di questo diritto. Allo stesso tempo è stata usata come deterrente la restrizione dell'accesso al welfare, come è accaduto in molti paesi con riguardo alle misure di sostegno per i richiedenti asilo. In Gran Bretagna, ad esempio, il sostegno monetario previsto all'inizio degli anni Novanta venne rimpiazzato da un sistema di voucher. Attualmente questo sistema è stato eliminato in Inghilterra ma persiste in Germania ed è soltanto una delle misure che possono essere citate come esempio di misure deterrenti.

Un'ulteriore ambiguità nell'area dei diritti è ciò che è stato definito il «deficit di implementazione». Esso si determina quando un diritto formale esiste, ma è difficile da realizzare concretamente. Per esempio se per ottenere il ricongiungimento familiare l'immigrato deve dimostrare di disporre di un alloggio adeguato in un contesto di grave carenza di abitazioni, il ricongiungimento può essere interpretato propriamente come un diritto? Oppure, se la domanda di asilo richiede una presenza sul territorio nazionale — o quanto meno ai suoi confini — che è proibita dalle condizioni richieste per il visto, dalle sanzioni a carico dei trasportatori, dalle regole riguardanti gli ultimi paesi di provenienza, ecc., si può dire che il diritto di asilo è stato rispettato?

Per quanto riguarda il diritto di asilo, lo stesso riconoscimento è oggetto di negoziazione e abbiamo assistito a una proliferazione di status con la loro gerarchia di diritti - dalla protezione temporanea, alla protezione a scopi umanitari, fino al completo status di rifugiato. Le forme di riconoscimento hanno anche una dimensione di genere, con donne spesso rese vulnerabili a causa delle loro relazioni intime e delle loro pratiche informali di supporto, ma in modi che non sono riconosciuti come «politici». Il riconoscimento delle donne come «gruppo sociale» sancito dalla Convenzione di Ginevra ha rappresentato un miglioramento in questo campo.

Infine è necessario notare che alcuni servizi per gli immigrati - soprat-

tutto per quelli privi di permesso - sono assicurate dalle organizzazioni caritative; e anche in ciò si possono riscontrare elementi di ambiguità. Essi infatti sono privati di una piena dignità e garanzia del diritto, ma al contempo hanno maggiori possibilità di sottrarsi alla azione di sorveglianza e controllo connessa allo svolgimento delle pratiche formali da parte delle associazioni.

Questo insieme disparato di esempi ha come scopo di chiarire che i diritti non sono auto-evidenti o assoluti, ma sono associati strettamente con il controllo e si localizzano su un terreno sdruciolevole, soggetto a negoziazioni politiche. Essi sono costruiti attraverso ordinamenti giuridici e si manifestano in una classificazione spesso complessa di status che serve sia per la affermazione di diritti che come base per limitare le rivendicazioni di alcuni gruppi. I diritti espressi in tale sistema possono espandersi o contrarsi nel tempo in relazione alle condizioni di un paese, agli spostamenti di ottica, ai cambiamenti nelle priorità, alle pressioni internazionali ecc. Un terreno conflittuale in questa fase è quello dei diritti socio economici in un contesto transnazionale, una questione implicita nella distinzione tra richiedenti asilo autentici e fasulli e tra rifugiati e migranti per motivi di lavoro (immigrati economici). Ma se i diritti sociali sono diritti umani, che senso ha questa distinzione?

Quindi, per tornare all'interrogativo iniziale, la questione centrale non è se gli stati nazionali sono in declino e in via di essere soppiantati dalla società postnazionale, ma piuttosto quale sia il profilo di ciascuna società riguardo alla garanzia o alla negazione dei diritti per le diverse componenti della popolazione, quale sia la dinamica e la direzione del cambiamento, qual sia il loro impatto nei termini di una crescente acquisizione di sicurezza, o nei termini della stabilizzazione di una popolazione insicura oppure quale sia il costo di un regime di controllo che non funziona? In casi estremi si può creare una popolazione con diritti minimi e nessun riconoscimento formale, che vive all'interno della società ma al di fuori delle sue principali istituzioni.

Di fatto l'area dei diritti e delle forme di controllo nei riguardi degli immigrati sarà un'area di compromesso resa inevitabile dalla gestione delle contraddizioni. Coloro che nutrono un interesse nei confronti di questa problematica non possono eludere la questione dei compromessi necessari e del loro costo. Poiché ho parlato di contraddizioni debbo forse fare riferimento all'incidente che è stato richiamato anche in altri interventi, e cioè la scoperta dei cadaveri di 58 immigrati clandestini, probabilmente cinesi, nella parte posteriore di un camion che stava facendo il suo ingresso a Dover. La contraddizione sta nel fatto che da morti essi sono oggetto di compassione, ma se fossero sopravvissuti sarebbero stati stigmatizzati come clandestini o come falsi richiedenti asilo.

Traduzione di Enrica Morlicchio

Bibliografia

- BOBBIO, N. (1996) *The Age of Rights*. Cambridge, Polity Press.
- FREEMAN, G.P. (1986) «Migration and the political economy of the welfare state», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 485, 51-63.
- GUILD, E. (1992) *Protecting Migrants Rights: Application of EC agreements with third countries*. CCME Briefing paper no.10, Brussels: Churches Commission for Migrants in Europe.
- HAMMAR, T. (1990) *Democracy and the Nation State*. Aldershot: Avebury.
- LOCKWOOD, D. (1987) «Schichtung in der staatsbuergergesellschaft» in B. Giesen and H. Haferkamp (eds.) *Theorien der Ungleichheit*. Giessen: Westdeutscher Verlag, 31-49.
- MORRIS, L. (1997a) «A cluster of contradictions: the politics of migration in the E.U.» *Sociology*. 31, 241-59.
- (1997b) «Globalisation, migration and the nation state: the path to a post-national Europe?», *British Journal of Sociology*. 48, 192-209.
- MORRIS, L. (2002) *Managing Migration: Civic stratification and migrants rights*, London: Routledge.
- SMITH, A.D. (1995) *Nations and nationalism in a Global Era*. Cambridge, Polity Press.

Mentre stiamo chiudendo questo numero apprendiamo della morte di Robert K. Merton, nome illustre della sociologia statunitense. Nel n. 145 lo ricorderà il prof. Franco Ferrarotti.

Il modello mediterraneo nel quadro delle nuove migrazioni internazionali

di
STEFANO BOFFO*

1. La nuova morfologia internazionale delle migrazioni

Nel corso degli ultimi decenni del '900 la realtà dell'immigrazione nei paesi europei ha mostrato un progressivo processo di complessificazione dei flussi, che si sono diversificati e articolati, facendo registrare la presenza di un numero ormai assai elevato di nazionalità e gruppi etnici e interessando un po' tutti i contesti territoriali, compresi paesi tradizionalmente non recettori e anzi caratterizzati in passato da un alto tasso di emigrazione. Si tratta di un aspetto che non ha riguardato solo il Vecchio Continente, ma che è parte di un vastissimo fenomeno che interessa il mondo intero e che, per molti aspetti, costituisce una delle «cifre» più significative della nostra epoca¹. L'intensità dei flussi migratori che si registra oggi a livello internazionale non ha precedenti. Non si tratta solo di flussi migratori verso il primo mondo ma — sebbene se ne parli relativamente poco — anche di movimenti tra paesi appartenenti al Terzo Mondo, spesso — ma non sempre — legati a ragioni di guerra. Ed alla grande spinta all'emigrazione dai paesi poveri corrisponde una tendenza, simmetrica, crescente ed ormai comune a tutti i paesi sviluppati, a mettere in atto politiche di limitazione degli ingressi, che per altro non sempre hanno l'efficacia desiderata.

L'analisi della direzione dei flussi migratori sta diventando sempre più complicata, tra l'altro, proprio per l'allargarsi delle aree di provenienza e di destinazione. Accanto alle due grandi correnti migratorie verso i paesi del Nord del mondo, la prima diretta essenzialmente verso gli Stati Uniti (e il Canada) dall'America latina (in particolare dal Messico) e in secondo luogo dai paesi asiatici del Pacifico; la seconda verso i paesi dall'Europa Occidentale (compresi quelli Mediterranei) dai paesi delle tre sponde Sud, Ovest ed

* Stefano Boffo, Università di Sassari.

¹ Due noti studiosi di migrazioni internazionali hanno, a questo riguardo, parlato di «età delle migrazioni» (Castles e Miller, 1998).

Est del Mediterraneo, da alcune zone dell'Africa e dall'Europa orientale, si registrano ormai correnti minori, ma non per questo meno importanti, che si affiancano alle correnti principali.

È stato sottolineato che un elemento caratterizzante delle nuove migrazioni internazionali è costituito dall'emergere di movimenti che si possono definire come «diasporici»: l'ampia dispersione tra continenti e stati diversi di una popolazione appartenente a una specifica area non comporta la rottura — ed anzi, in un certo senso, rafforza — i rapporti con l'area di provenienza. Come è stato notato «... nell'era della globalizzazione gente inaspettata si ritrova nei posti più impensati. Più è differenziata la dispersione geografica che la caratterizza, più effettivamente globale è la base che si crea per l'evoluzione di reti della diaspora (*diasporic networks*)» [Cohen, 1997:162]. Un esempio tipico di questo fenomeno è costituito dalla «diaspora magrebina», che ha riguardato soprattutto l'Europa [Galissot, 1995]. E in questo quadro appaiono ormai di crescente importanza il ruolo e il peso dei rifugiati e dei richiedenti asilo all'interno dei flussi migratori². L'immigrazione è sempre più spesso costituita anche da soggetti che fuggono guerre o persecuzioni, come ben testimonia il peso sempre più elevato occupato in questi anni da immigrati provenienti dall'ex-Jugoslavia, dall'Albania, dal Kurdistan turco e irakeno o dai paesi dell'Africa centrale. Anche il numero di persone che fanno domanda di asilo politico è stato negli ultimi anni notevole e crescente un po' in tutti i paesi europei, tanto che molti paesi ospitanti hanno sviluppato negli anni '90 specifiche misure di restrizione e scoraggiamento per i richiedenti asilo politico [Muss, 1996].

Uno dei punti rilevanti che emerge dagli studi sulle migrazioni verso il continente europeo è costituito dall'evoluzione spaziale dei flussi migratori e dal fatto che ormai ne vengono interessate anche aree non tradizionali d'immigrazione, cioè quei paesi che fino agli inizi degli anni '70 potevano ancora considerarsi paesi di emigrazione, e che ora ospitano in misura crescente immigrati [King, 1995]. I processi di accrescimento dei flussi migratori e di internazionalizzazione del mercato del lavoro hanno contemporaneamente accresciuto il numero dei paesi di immigrazione e quello dei paesi di emigrazione e tutti i paesi del fronte meridionale dell'U.E. rientrano in questa categoria, anche se in molte aree al loro interno persistono fenomeni di emigrazione³.

² In effetti, la distinzione che si fa solitamente tra emigrazione per motivi economici ed emigrazione per motivi di persecuzione politica o razziale appare ormai sempre più esile: si può anzi osservare che la distinzione fra profughi per ragioni economiche e perseguitati politici è diventata anacronistica per molti dei paesi da cui provengono. Inoltre, la traduzione pratica di distinzioni di questo genere in termini di politica migratoria è quanto mai difficile: uno Stato di diritto che volesse compiere tale distinzione «... si renderebbe necessariamente ridicolo perché risulta sempre più difficile affermare che l'impoverimento di interi continenti non abbia cause politiche, e non si può distinguere in modo netto fra fattori endogeni e fattori esogeni» [Henzensberger, 1993: 34]. Nonostante ciò, molti governi europei continuano a restare legati in modo sempre più artificioso al principio dell'accoglienza dei soli profughi politici e al rifiuto di quanti non possono dimostrare di essere in questa condizione. Un atteggiamento che nel concreto ha finito col tradursi anche in una minore apertura generale verso i rifugiati [Baldwin-Edwards e Schain, 1994].

³ Il caso forse più significativo a questo riguardo è quello del Portogallo, dal quale

È evidente che un elemento di centrale importanza nella definizione di questo nuovo scenario è stato prodotto dagli eventi che hanno riguardato l'Europa centrale e orientale a partire dal 1989, che hanno reso permeabili ai movimenti migratori due realtà che fino ad allora, sotto il profilo migratorio, erano rigidamente separate e virtualmente incomunicanti come le parti occidentale ed orientale del Vecchio Continente.

Sulla base di questi flussi nuovi e complessi, si sono configurate così al tempo stesso una estesa varietà di situazioni e profonde difformità tanto nelle tipologie dei migranti (e nelle ragioni che li spingono a emigrare) quanto anche nelle loro modalità di inserimento e nei destini occupazionali che li caratterizzano. Ciò risulta particolarmente chiaro nel caso italiano, ove la mancanza di esperienze consolidate di immigrazione ha, nella fase attuale, reso ancora più evidente la coesistenza di una molteplicità di modelli migratori e di presenze nel mercato del lavoro, differenziati su base regionale e di specializzazioni etniche [Macioti e Pugliese, 1995; IRES 1991].

È una immigrazione che si caratterizza sin dall'inizio per la presenza di un numero elevato di nazionalità ed etnie che si moltiplicano e, con poche eccezioni, divengono più consistenti col crescere del volume degli immigrati, sebbene con dinamiche diseguali nel tempo e con componenti prevalenti. Si tratta di gruppi, di modelli migratori diversi e di progetti differenziati, che hanno fatto parlare gli studiosi di «arcipelago immigrazione» [Mottura, 1992].

A questa pluralità delle tipologie dei flussi migratori hanno corrisposto politiche governative diverse, ma tutte tendenzialmente convergenti nel tempo verso crescenti livelli di chiusura e differenti modelli di accoglienza. La storia di questi anni di immigrazione nei paesi europei segnala infatti che le società ricipienti hanno sviluppato un moto oscillante tra due posizioni contrapposte: quella della barriera e del respingimento dei flussi, con conseguente marginalizzazione, quando non vera e propria ghettizzazione, dell'immigrato, tenuto al di fuori dell'area di fruizione del welfare e dei più elementari diritti di cittadinanza; e quella di una più o meno strutturata ammissione dei soggetti immigrati al godimento di diritti sociali e, almeno in parte, politici — sia pure in un'area di secondo o terzo ordine [Marini, 1996] — offrendo loro per questa via l'accesso a una fonte essenziale di dignità umana [Zincone, 1994].

Per quanto attiene il primo aspetto, occorre sottolineare come gli attuali movimenti migratori abbiano ormai luogo in un contesto che si caratterizza sempre di più per politiche di immigrazione fortemente restrittive un po' in tutti i paesi della U.E. Nei paesi di tradizionale immigrazione le restrizioni all'ingresso sono ormai pratica consolidata da tempo e già negli anni Settanta si era interrotta la lunga fase post-bellica di incentivazione e promozione dell'immigrazione. Negli ultimi anni, anche molti paesi di nuova immigrazione, come l'Italia, hanno introdotto meccanismi legislativi di chiusura, in parte come effetto di accordi a livello europeo (si veda, al

anche negli anni più recenti si è originato un flusso migratorio diretto in particolare verso la Francia. Ma anche la Grecia, la Spagna e le regioni dell'Italia meridionale continuano a registrare partenze verso i paesi più ricchi dell'Europa nord occidentale.

riguardo, le regole introdotte con Schengen) e in altra parte per via di una esplicita opzione ideologica fondata sulla «paura dello straniero» e sul sentimento di preteso assedio che si compendia nell'idea di «fortezza Europa». Tuttavia, nonostante questi irrigidimenti ideologici e legislativi, in quasi tutti i paesi europei, del Nord come del Sud, i flussi migratori, sia regolari che irregolari, hanno proseguito in questi anni in maniera consistente. L'elevata incidenza di clandestini o irregolari è divenuta una delle caratteristiche principali dei movimenti migratori attuali e questo determina senza dubbio dei problemi quanto alle politiche d'integrazione e in generale alle politiche sociali rivolte agli immigrati. Non è inutile sottolineare, tuttavia, che la «fortezza Europa» è risultata permeabile anche a ingressi massicci di immigrati irregolari. E anzi, si può dire che quasi ogni paese ha sviluppato nel tempo forme più o meno esplicite di regolarizzazione di quanti erano già in qualche modo riusciti ad entrare [Pugliese, 1995]. In Italia e negli altri paesi dell'Europa mediterranea si sono avute le regolarizzazioni a sanatoria, mentre in Germania, dove gli ingressi per lavoro sono stati drasticamente ristretti, molti sono potuti entrare in qualità di richiedenti asilo (*Asylanten*).

2. Le cause delle migrazioni attuali

La discussione sulle radici e gli effetti delle migrazioni internazionali si è intensificata in questi ultimi anni, anche in rapporto ai cambiamenti nelle caratteristiche dell'immigrazione. Le tematiche affrontate riguardano i motivi che spiegano i movimenti migratori, gli effetti nei paesi di arrivo, la composizione e la destinazione dei flussi.

Alla base della pressione migratoria dai paesi del Sud verso quelli del Nord del mondo vi sono ragioni di ordine demografico, economico e politico che sono ben note e che qui si intende richiamare solo brevemente. Quanto agli aspetti demografici, essi sono da ascrivere alla combinazione fra una tendenza estremamente sostenuta all'incremento della popolazione legata agli elevati tassi di natalità nei paesi del cosiddetto Terzo Mondo e una quasi-stagnazione demografica nell'area dell'Occidente industrializzato. Da ciò deriva una elevata pressione migratoria, anche in relazione al fatto che più è limitato lo sviluppo economico dei paesi, maggiore è la loro tendenza alla crescita demografica. È noto che ormai tre quarti della popolazione sotto ai 15 anni di età risiede nei paesi in via di sviluppo e che in rapporto ai soli paesi che affacciano sul bacino del Mediterraneo, si registrerà tra quelli mediorientali e nordafricani un raddoppio della popolazione nei prossimi trenta anni, tanto che per mantenere in essi l'attuale tasso di occupazione, peraltro ben lungi dall'essere soddisfacente, si è stimato che l'incremento del PIL dovrebbe essere ben del 10% annuo [World Development Report, 1995]. Ne deriva una sempre più significativa pressione migratoria verso i paesi occidentali e in particolare dell'U.E.

D'altra parte, l'intreccio tra cause demografiche e cause economiche è profondissimo. È vero che i tassi di natalità nei paesi del Terzo Mondo sono elevatissimi, ma lo squilibrio tra popolazione e risorse non può farsi risalire

solamente al fattore demografico, ma il cattivo uso delle risorse e i rapporti di scambio favorevoli dovrebbero essere tenuti in pari considerazione [Stark, 1991].

Una caratteristica delle migrazioni internazionali attuali, che le distingue dalle grandi migrazioni intra-europee del passato, trainate principalmente dalla domanda di lavoro e soprattutto dalla sua componente industriale, è che la spinta a emigrare dai paesi poveri appare almeno altrettanto cruciale nel mettere in moto i processi migratori che il richiamo da parte dei paesi sviluppati.

Dunque, nell'analisi delle cause economiche dell'emigrazione va in primo luogo tenuto in conto il fatto che si tratta di migrazioni da domanda almeno altrettanto (e in alcuni casi ben più che) di migrazioni da offerta. Lo squilibrio tra popolazione e risorse, dovuto all'impoverimento dell'agricoltura di sussistenza e in generale delle aree rurali e la sovraurbanizzazione di paesi nei quali le attività economiche delle grandi città sono povere e registrano una netta prevalenza dell'economia informale, rappresentano le radici principali della pressione migratoria verso i paesi ricchi.

Con ciò non si intende evidentemente sottovalutare la domanda di lavoro, che continua ad avere un ruolo molto importante, soprattutto nella sua componente informale e non ufficiale. A questo riguardo un autorevole filone di studi [Sassen, 1989], sostiene che per l'organizzazione del mercato del lavoro nei paesi sviluppati la presenza di una forza lavoro immigrata altamente flessibile e a basso livello di qualificazione, destinata tendenzialmente ad alimentare l'occupazione nei servizi, svolge un ruolo fondamentale per le economie dei paesi recipienti. All'incremento dei traffici commerciali e dei contatti tra i diversi paesi del mondo, legato ai processi di globalizzazione, ha corrisposto inevitabilmente anche un'aumentata circolazione della manodopera. Ma ciò è avvenuto in un quadro di limitazione degli ingressi e quindi di aumento degli ingressi clandestini in Europa (e, in misura non certo inferiore) negli Stati Uniti. Anche nell'economia di quelle città da Sassen definite come «città globali» (*global cities*), che rappresentano il centro motore dell'economia internazionale nell'era della globalizzazione, la presenza degli immigrati provenienti dal Terzo Mondo appare fondamentale e anzi, per la studiosa, rappresenta l'altra faccia o l'altro aspetto della globalizzazione. Nel quadro dei processi di terziarizzazione della grandi città dei paesi più sviluppati (e in particolare delle città globali) la forza lavoro immigrata, spesso clandestina o comunque irregolare, è impegnata nelle attività di servizio, in generale a basso grado di qualificazione e ad alta intensità di lavoro, che sono necessarie al funzionamento delle grandi attività finanziarie e commerciali che caratterizzano l'economia delle città globali [Sassen, 1997]. Servizi di pulizia e di manutenzione, piccolo e piccolissimo commercio, attività nel settore alberghiero e della ristorazione, servizi domestici, assistenza alle persone ecc.

Queste caratterizzazioni di tipo economico non sono, tra l'altro, scisse da aspetti di tipo politico altrettanto pregnanti. Ci si riferisce qui soprattutto alla moltiplicazione di conflitti locali, aperti o latenti, che si è sviluppata con il crollo dell'Unione Sovietica e che ha prodotto il fenomeno di cospi-

cue migrazioni dirette verso i paesi «sicuri» dell'Occidente. Naturalmente, questo fattore si è combinato con motivazioni economiche (povertà e rottura degli equilibri produttivi e sociali tradizionali), producendo ondate migratorie composte da persone spesso prive di precise prospettive occupazionali, cioè *migrazioni di popolazioni* e non più solo di forze di lavoro. Per limitarci all'Italia, si pensi al riguardo alla forte ondata di immigrazione albanese avvenuta in più riprese negli ultimi anni e, più di recente, alla forte presenza curda tra i clandestini che sbarcano sulle coste pugliesi. Come già sottolineato in precedenza, le aree teatro di conflitti hanno assunto in questi anni un ruolo sempre più importante nella generazione di flussi migratori, anche verso paesi molto distanti.

Se dunque questo è l'insieme di condizioni che definiscono la spinta a emigrare, appare d'altro lato interessante il problema di quali siano le condizioni caratterizzanti la «spinta a ricevere» e dunque gli effetti complessivi sui paesi recipienti. Si tratta di un tema assai dibattuto, che focalizza in particolare vantaggi e svantaggi dell'immigrazione per l'economia dei paesi di accoglienza.

L'apprezzamento positivo del contributo dato dall'emigrazione allo sviluppo del paese ospitante come a quello della madrepatria è un tratto diffuso della letteratura politica ed economica del dopoguerra. Per tutti valga quanto affermato dalla cosiddetta Commissione Brandt sui rapporti Nord-Sud: «Le migrazioni hanno offerto benefici a tutte le parti coinvolte... I paesi di provenienza hanno guadagnato dalla formazione e dalle specializzazioni acquisite dai lavoratori che successivamente ritornano ... e dal denaro inviato dagli emigranti... I paesi ospitanti hanno derivato ... benefici dal lavoro degli emigrati che ha contribuito al loro prodotto interno e reso le loro industrie manifatturiere più competitive» [Independent Commission on International Development Issues, 1980:110]. Questa visione dell'immigrazione come risorsa preziosa da utilizzare per lo sviluppo economico e sociale locale è stata in Italia richiamata anche in un intervento del Governatore della Banca d'Italia, che ha ricordato come il fenomeno migratorio abbia nel passato «... indubbiamente contribuito, in misura determinante, allo sviluppo delle regioni d'arrivo; in varie forme, anche a quello delle regioni d'origine». E come dunque lo «... sviluppo industriale nel corso dell'ultimo secolo deve molto al fenomeno delle migrazioni su vasta scala. La giusta attenzione ai costi di breve periodo non deve far trascurare il contributo che, in una visione più lungimirante, le migrazioni possono dare a una migliore distribuzione ed anche all'aumento della ricchezza» [Fazio, 1995:8]. Molti studiosi hanno del resto messo in luce il ruolo positivo dell'immigrazione sul mercato del lavoro. A parte le ricerche sulle grandi migrazioni intra-europee degli anni dello sviluppo industriale del dopoguerra, ricerche più recenti sui paesi di nuova immigrazione, come l'Italia, mostrano il positivo ruolo economico degli immigrati nelle aree di arrivo. La collocazioni dei nuovi venuti nei tessuti produttivi e di servizio delle aree d'approdo sembrano evidenziare in questi ultimi anni che su di essi si esercitano segmenti di domanda di lavoro non sempre né esclusivamente marginali, ai quali non sembra corrispondere un'adequata offerta nazionale,

nonostante la preoccupante crescita di forme di disoccupazione con ormai evidenti caratteri di lungo periodo [Bruni, 1993; Mottura, 1992].

D'altra parte, sui vantaggi economici dell'emigrazione per il settore privato dell'economia, non sembrano esserci dubbi. Ma non si può ridurre a questo l'analisi degli effetti sociali della presenza degli immigrati. Nel dibattito che si è sviluppato relativamente al bilancio costi-benefici della presenza di immigrati sull'economia nazionale, si è enfatizzato il lato dei costi, considerando anche e soprattutto le spese di welfare: assistenza agli anziani, sussidi di povertà etc.⁴. Risulta però che l'incidenza degli immigrati destinatari dell'assistenza varia significativamente da un paese all'altro e, nei diversi paesi varia anche in rapporto alla composizione del flusso. Così ad esempio quando c'è una elevata quota di rifugiati le spese di assistenza sono generalmente più alte, come è stato in America negli anni '70-'80 ed in Germania negli anni '80 [Zollberg, 1995]. Inoltre, la condizione di povertà legata all'immigrazione non riguarda solo i protagonisti diretti della immigrazione stessa, ma anche la seconda generazione e le nuove minoranze che in rapporto ad essa si vanno formando.

Tutto ciò è reso ancora più complesso dalla composizione socio-demografica delle nuove migrazioni internazionali, a sua volta condizionata dalla elevata incidenza dei rifugiati e delle persone richiedenti asilo. Come si è visto in precedenza, infatti, si registrano sempre più migrazioni di famiglie o in taluni casi, come detto, di popolazioni e relativamente sempre meno migrazioni di sole forze di lavoro.

3. Il modello migratorio mediterraneo

Esistono una serie di elementi comuni che si riferiscono a tutti i paesi del Sud Europa e che sembrano suggerire l'ipotesi di un «modello di immigrazione mediterraneo», applicabile ai paesi rivieraschi dell'U.E. e che trova nell'Italia una delle sue espressioni più complesse.

È solo da alcuni anni che alcuni studiosi del fenomeno migratorio hanno cominciato a guardare all'Europa meridionale come a un'unica regione sotto il profilo migratorio [King, Fielding e Black, 1997; Pugliese e De Filippo, 1996], anche se già alcuni anni fa due attenti studiosi dei movimenti migratori avevano ipotizzato che si venisse creando di fatto un *Mediterranean labour market* [Werth e Koerner, 1991]. In effetti, non dovrebbe destare meraviglia che paesi come Spagna, Portogallo, Grecia e Italia, tradizionalmente esportatori di manodopera sulla base di un modello migratorio largamente comune, da quando si sono venuti a trovare, a partire dal decennio '70, a essere importatori netti di manodopera, abbiano continuato a presen-

⁴ Su questo tema, il dibattito è stato particolarmente vivace, con riflessi anche sul piano politico, negli USA, ove la condizione di povertà di una componente significativa della nuova immigrazione (con conseguente peso sulla spesa sociale) è stata presa come indicatore della opportunità di frenare drasticamente nuovi arrivi [Borjas, 1994]. Si tratta però di una questione molto controversa e lungi dall'essere risolta anche sul piano analitico, anche a causa della varietà e della complessità del fenomeno.

tare caratteristiche abbastanza comuni anche nel loro profilo di paesi di immigrazione. Molteplici aspetti sono messi in luce e discussi dalla letteratura sull'argomento [King e Rybaczuk, 1993; Mingione, 1995; Pugliese, 1993b; Simon, 1987; Wert e Koerner, cit.]. Qui ci limiteremo a riassumere brevemente gli aspetti che appaiono con maggior persuasività concorrere a definire in certa misura un «modello»⁵, premettendo che larga parte di essi non sono appannaggio esclusivo dei paesi della sponda meridionale dell'U.E.: invece, sono la specifica combinazione e la compresenza di questi elementi che sembrano invece corroborare l'ipotesi dell'esistenza di tale modello:

a) i paesi considerati sono divenuti, negli ultimi trent'anni, paesi di immigrazione, ma non hanno perduto — almeno in parte — la caratteristica di essere, al tempo stesso, *ancora paesi di emigrazione*, come ben dimostrato, ad esempio, dal fatto che solo nel 1999 l'Ufficio Italiano Cambi registra rimesse degli immigrati verso i rispettivi paesi d'origine in volume superiore alle rimesse degli emigrati italiani dall'estero;

b) la *composizione* dell'immigrazione è andata modificandosi nel tempo nel senso di una maggiore differenziazione delle componenti, sia sotto il profilo della moltiplicazione dei paesi di provenienza, sia sotto quello della presenza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, che è risultata crescente anche in ragione degli accadimenti registratisi in diversi paesi rivieraschi dal '90 ad oggi e della prossimità geografica dei paesi recipienti. Pur in questa maggiore articolazione delle componenti, restano tuttavia dominanti i flussi provenienti dall'area mediterranea e dalle aree ex coloniali; accanto a essi, si è molto irrobustita la componente che proviene dai paesi dell'ex-area Comecon, con una forte presenza di donne;

c) una crescente femminilizzazione dei flussi che, sebbene costituisca ormai una caratteristica di tutti i paesi di immigrazione⁶, appare accentuata nel caso dei paesi del modello mediterraneo in ragione sia del posto che in questi paesi occupa la Chiesa, che ha svolto e continua a svolgere un ruolo di tramite molto attivo nel facilitare i flussi di immigrazione in specie delle donne, sia anche delle specifiche carenze di welfare nel lavoro di cura alle persone (cfr. il punto e. infra) che sono comuni un po' a tutti questi paesi della sponda sud dell'U.E.;

d) un po' tutti questi paesi hanno vissuto rapidi processi di crescita basati su un *elevato dinamismo del settore informale e della piccola impre-*

⁵ Anche se la stabilità e la persistenza delle caratteristiche di tale modello non sono assicurate nel tempo, perché, è stato notato, studiare le migrazioni mediterranee è un po' come «colpire un bersaglio in perenne movimento» (Pugliese, 2002:145). Nel medesimo scritto, l'autore propone un insieme di elementi definitori del modello mediterraneo che coincidono con molti di quelli di seguito individuati in questo lavoro.

⁶ Questo aspetto segna una importante differenza della fase delle migrazioni post-industriali rispetto ai modelli migratori riferiti agli anni '50-'60 e alla fase fordista dell'emigrazione: mentre allora erano i maschi giovani a partire per altri paesi e le donne (e le famiglie) seguivano, spesso senza entrare nel mercato del lavoro, solo nello stadio di un effettivo consolidamento e di una raggiunta stabilità della presenza migratoria (Bohening, 1967), oggi si registrano una quantità di ingressi di donne sole, portatrici di un autonomo progetto migratorio.

sa, nell'ambito di più generali e rapidi processi di terziarizzazione, urbanizzazione e modernizzazione della società. Tali processi di modernizzazione si sono accompagnati con una crescita significativa del livello di istruzione e di benessere, che ha portato a una ridefinizione, anzitutto culturale, della accettabilità di certi tipi di lavoro;

e) in tutti i paesi mediterranei dell'U.E., si registrano tendenze analoghe per quanto attiene la *struttura del mercato del lavoro e la collocazione lavorativa degli immigrati*. Al riguardo va notato anzitutto il peso significativo rappresentato dal lavoro agricolo come sbocco occupazionale per gli immigrati. Questa collocazione che, favorita dal minor controllo alle frontiere e in generale dalle politiche di ammissione più permissive di quegli anni, ha costituito un aspetto paradigmatico dei primi anni di trasformazione di questi paesi in luoghi di destinazione della immigrazione, continua ad essere ancora un elemento caratterizzante del destino di lavoro degli immigrati, specie in riferimento ad alcune regioni dei paesi considerati (Mezzogiorno, Andalusia ecc.), con il corredo di stagionalità e precarietà che la caratterizza. Al medesimo tempo si nota un'elevata concentrazione degli immigrati nell'area del *lavoro terziario*. Per quanto questa sia una collocazione che si riscontra ormai un po' in tutti i paesi recipienti, essa assume nelle aree mediterranee una connotazione particolare, rappresentata dall'elevato impiego nei *servizi alle persone* (attività di collaborazione domestica, ma anche cura dei bambini, assistenza agli anziani e cure domiciliari di vario genere). Questo significa che l'immigrazione in questi paesi finisce anche per supplire alle carenze esistenti nei rispettivi sistemi di welfare, soddisfacendo così bisogni che negli altri paesi dell'U.E. sono coperti dalle politiche pubbliche. Nel complesso, i mercati del lavoro del modello mediterraneo appaiono caratterizzati da un elevato livello di *segmentazione*, che determina in talune zone fenomeni, anche vistosi, di coesistenza tra alti tassi di disoccupazione (di norma giovanile e femminile) e alti tassi di manodopera immigrata e che si spiegano con una forbice tra la (relativamente) alta qualificazione dei disoccupati e la bassa qualificazione dei lavori offerti. Infine, un'ulteriore caratteristica di rilievo dei mercati del lavoro in esame è quella della forte *segregazione*, che, saldandosi con aspetti di tipo culturale, comporta che determinati lavori siano tipicamente appannaggio di genere o di specifiche etnie e nazionalità (King e Zontini, 2000);

f) la *politica migratoria* costituisce un'altra delle caratteristiche salienti che concorrono a definire il modello migratorio di questi nuovi paesi di immigrazione: l'iniziale assenza di norme di regolazione dell'immigrazione e il successivo abbinamento tra emanazione di leggi generali sempre più restrittive e provvedimenti di sanatoria sono da considerarsi senza dubbio uno degli elementi che hanno permesso uno sviluppo dell'immigrazione quale quello registratosi nell'ultimo quindicennio, ancorché accompagnato dall'elemento comune costituito dal passaggio da una politica di frontiere aperte (ovvero da una non-politica) a una politica prima di adeguamento e poi addirittura di accentuazione formale rispetto agli orientamenti emersi in sede di U.E. La combinazione tra questo aspetto e a quelli sopra riferiti a proposito della struttura del mercato del lavoro e dell'economia, spiegano

anche perché piuttosto che paesi di transito in attesa di una collocazione definitiva nel Nord Europa (*waiting room*) i paesi del versante nord del Mediterraneo siano poi in effetti divenuti un terminus per larga parte dei flussi migratori che li hanno investiti;

g) un'ultima caratteristica comune a questi paesi riguarda la ancora, di fatto, prevalente *collocazione marginale dell'immigrato* anche sotto il profilo dell'utilizzazione del welfare del paese recipiente, anche se regolare, in questi paesi, che si traduce in una insufficiente capacità di accesso alle politiche sociali, anche quando al loro godimento siano formalmente (legislativamente) ammessi gli immigrati con permesso di soggiorno. Si è, a questo riguardo, parlato di un *implementation deficit* della legislazione e delle politiche che ne scaturiscono, con ciò intendendo significare appunto che anche quando vi sono leggi e politiche intese a estendere agli immigrati la fruizione di alcuni benefici offerti dai sistemi di welfare ai cittadini dei paesi qui analizzati, esse non trovano poi concreta applicazione.

Meno immediato può sembrare il fatto che si sia creato di fatto un modello migratorio riferito all'intero bacino del Mediterraneo, con flussi che si realizzano da una sponda all'altra di quel mare. A tale riguardo occorre però osservare che molti autori sottolineano la presenza di un insieme di fattori comuni alle aree mediterranee di emigrazione, che definiscono un elevato livello di omogeneità anche fra i paesi esportatori di manodopera del bacino [Montanari e Cortese, 1993; King e Rybaczuk, cit.; Moretti, 1998]. Si tratta in sostanza di aspetti che attengono anzitutto alle tendenze demografiche e che focalizzano il bacino del Mediterraneo come un contesto demografico ed economico duale e in questa luce tendenzialmente complementare: da un lato, nei paesi della sponda sud, un alto tasso di natalità e una pressione demografica molto forte che si accompagnano a uno sviluppo economico basso, a un alto livello di disoccupazione e sottoccupazione e a un'insufficiente crescita dei consumi; dall'altro, nei paesi U.E. del Mediterraneo, una situazione del tutto opposta, con bassissima natalità ma sviluppo economico relativamente sostenuto e una domanda di lavoro che spesso non trova offerta adeguata. Evidentemente vi sono anche altri fattori. Se l'immigrazione nei paesi del Mediterraneo è anche e soprattutto immigrazione da altri paesi del Mediterraneo è anche per via di fattori come la prossimità geografica e la relativa facilità d'accesso, che hanno certamente giocato un ruolo non marginale nell'indirizzare la spinta migratoria verso i paesi mediterranei dell'U.E. Si è stabilito un rapporto molto stretto tra sponda sud e sponda nord, attualmente reso ancora più complesso dai flussi provenienti da paesi dell'Est, alcuni dei quali bagnati dal Mediterraneo come l'Albania o repubbliche dell'ex Jugoslavia (anche se ciò riguarda essenzialmente l'Italia e la Grecia). Il ruolo della prossimità geografica appare sicuramente molto importante nella costituzione di un modello mediterraneo di migrazione e negli anni recenti esso è risultato potenziato dai fattori di tipo politico sociale, in particolare conseguenti agli eventi bellici e alle persecuzioni nei paesi di provenienza, come è stato nel caso dei Balcani.

Secondo un'interpretazione [King, Fielding e Black, 1997], sarebbero state proprio le condizioni strutturali dei paesi mediterranei dell'U.E. — ed

in particolare da un lato il basso tasso di natalità e il progressivo invecchiamento della popolazione e dall'altro il dualismo tra settori ad alta e bassa produttività e il trasferimento dei lavoratori indigeni nei settori ad alta produttività — che avrebbero determinato una strozzatura sul mercato del lavoro e la conseguente esigenza di ricorrere a manodopera *unskilled* immigrata, proveniente soprattutto dal resto dei paesi del Mediterraneo, per compensare gli squilibri venutisi a creare. Se questa interpretazione è largamente condivisibile, non va però trascurato il fatto che i fattori di attrazione (*pull*) non sono soltanto determinati dalla struttura dell'economia, ma anche, come accennato in precedenza, da fattori di prossimità geografica, potenziati da eventi bellici e persecuzioni politiche, oltretutto da modelli culturali e di consumo che, favoriti dai mass media, divengono un potente fattore di attrazione. Infine, va sottolineato ancora il ruolo di alcune peculiarità sociali delle società di arrivo, che mancando di sistemi adeguati di welfare utilizzano gli immigrati come personale a basso costo nell'area dei servizi alle persone.

È forse utile evidenziare le significative differenze tra il modello migratorio mediterraneo e quello di tipo fordista-industrialista, prevalente tra il dopoguerra e gli anni '70 nei paesi europei di tradizionale immigrazione.

Un primo importante aspetto differenziale è costituito dal fatto che i flussi verso i paesi di tradizionale accoglienza, proprio per la natura del modello di sviluppo economico e sociale allora prevalente, conducevano i nuovi arrivati a essere occupati prevalentemente nei grandi impianti e nel settore industriale, mentre nel modello mediterraneo post-industriale sono, come si è visto, la piccola dimensione e il terziario che assorbono la maggior parte degli immigrati.

I flussi migratori del modello fordista-industrialista sono stati sempre abbastanza strettamente regolati e la base della regolazione era costituita proprio dalle necessità della domanda di lavoro, che essendo anzitutto di natura industriale e partendo dalla grande impresa, poteva e sapeva fissare le dimensioni quantitative del flusso desiderato. Nei paesi di nuova immigrazione, invece, tale regolazione appare decisamente più difficile: la natura intrinsecamente imprevedibile e contraddittoria della domanda espressa da economie terziarizzate, dualistiche e informali, la complessità tecnico-geografica del controllo del flusso migratorio, la molteplicità delle motivazioni che sottostanno alla spinta ad emigrare, sono tutti fattori che contribuiscono a rendere difficilmente prevedibili e regolabili gli arrivi degli immigrati.

Questo aspetto contribuisce a spiegare anche una ulteriore grande differenza con le vecchie migrazioni. Rispetto ai gruppi largamente omogenei di emigranti che venivano a installarsi negli impianti industriali dell'Europa continentale, i nuovi sono caratterizzati da una elevata varietà dell'origine nazionale ed etnica e dalla tendenza a trovare per ciascun gruppo una propria nicchia lavorativa.

Delle differenze per rapporto al genere si è già detto in precedenza: mentre le migrazioni del modello tradizionale erano prevalentemente maschili e le migranti femmine si aggiungevano quando la situazione migratoria dei loro parenti maschi era ormai consolidata, le migrazioni

post-industriali appaiono abbastanza equilibrate sotto il profilo del rapporto maschi/femmine, anchè se la distribuzione per genere varia molto in rapporto alle origini nazionali.

Ancora, nelle grandi migrazioni intraeuropee dei decenni precedenti l'agricoltura non era stata interessata se non in maniera marginale dall'immigrazione. Nei nuovi paesi di immigrazione l'agricoltura è invece parte non marginale dell'itinerario migratorio: la stessa immigrazione agricola stagionale ha avuto spesso la funzione di essere un ponte di passaggio verso il trasferimento definitivo, in analogia con altre esperienze extraeuropee, quali ad esempio quella dell'immigrazione messicana in California.

Vi è infine una importante differenza tra i due modelli per quanto attiene le politiche di accoglienza dei singoli paesi: come accennato, le politiche dei paesi di tradizionale immigrazione nel modello industrialista-fordista erano fortemente regolative, con barriere all'entrata molto solide e una forte lotta ai clandestini. Al contrario, il modello mediterraneo si è caratterizzato per un lungo periodo e fino a non molto tempo fa, per la difficoltà a sviluppare politiche migratorie e comunque per la notevole inefficacia di quelle che riuscivano ad essere deliberate.

5. Conclusioni

Il quadro che abbiamo sin qui tracciato suggerisce che esistono numerosi e validi elementi che corroborano la fondatezza della definizione di un modello migratorio mediterraneo, sebbene suggerisca al tempo stesso qualche prudenza in un suo utilizzo estensivo e allargato a tutti i paesi rivieraschi.

La situazione appare tuttavia in fase di cambiamento negli ultimi anni. Con maggiore o minore asprezza ed efficacia, tutti i paesi di accoglienza di cui consiste quello che abbiamo definito modello mediterraneo hanno adottato politiche di chiusura e contingentamento dei flussi in entrata che appaiono, sia pur gradatamente, avvicinarli all'orizzonte delle politiche fortemente regolative dei paesi di immigrazione tradizionale. E questo è anche il caso dell'Italia che, nel corso di un lungo processo di aggiustamento, durato un decennio e passato anche attraverso una serie successiva di procedimenti di sanatoria, è pervenuta — in ultimo con la legge detta «Bossi-Fini» — ad adottare provvedimenti restrittivi verso i flussi migratori e di perseguimento, per verità ancora una volta mitigati da una sanatoria, delle situazioni di clandestinità.

A questa relativa convergenza delle politiche fra paesi di tradizionale e di nuova immigrazione, dettata anche da necessità di omogeneizzazione dei comportamenti derivanti dalla comune appartenenza all'Unione Europea, hanno corrisposto a loro volta alcuni elementi di convergenza delle economie e in particolare dei mercati del lavoro. La crisi del modello di sviluppo fordista e i processi di globalizzazione hanno condotto anche le economie dei paesi di tradizionale immigrazione a una drastica modificazione del mercato del lavoro, con una riduzione dell'occupazione nel settore indu-

striale e in particolare nella grande impresa e una parallela diffusione del settore terziario e di quello informale, con occupazioni di tipo precario e temporaneo, che hanno riguardato ovviamente anche e anzitutto la manodopera immigrata. Inoltre, le difficili situazioni dei paesi di provenienza e le caratteristiche della domanda di lavoro post-industriale hanno favorito anche in questi paesi la moltiplicazione delle nazionalità e delle etnie e la diffusione dei clandestini.

Con questo appare delinearsi una complessiva — benché ancora tendenziale — *convergenza* tra paesi di vecchia e nuova migrazione anche a livello di modello migratorio. Ciò risulta in particolare nel fatto che mentre i paesi di nuova immigrazione sembrano aver via via acquisito il medesimo impianto dei paesi di immigrazione tradizionale nel campo delle politiche migratorie, questi ultimi appaiono a loro volta aver assunto molte delle caratteristiche (di struttura produttiva, di mercato del lavoro, di collocazione lavorativa degli immigrati ecc.) del modello migratorio mediterraneo.

Questo quadro sembra doversi confermare anche per i prossimi anni se assumiamo, come le analisi previsive in campo demografico fanno pensare [Moretti, cit.] e come appare anche in campo economico, che le tendenze attuali continueranno. I processi di terziarizzazione della struttura produttiva e di precarizzazione del mercato del lavoro hanno un carattere strutturale e sono moltiplicati dalla estensione dell'affermazione dei processi di globalizzazione. È piuttosto probabile che continueranno a costituire la cornice di processi migratori che a loro volta continueranno a essere alimentate soprattutto dalla forte natalità e dall'aumento dell'offerta di lavoro nei paesi di emigrazione e parallelamente, nei paesi di accoglienza, dal declino del tasso di fecondità e dal processo di invecchiamento della popolazione e, sul piano economico, dagli effetti locali dei processi di globalizzazione.

È tuttavia evidente che, se non interverranno fattori correttivi che oggi non si intravedono, resterà comunque un *punto di distinzione* di grande rilievo tra paesi di vecchia e nuova immigrazione: esso si riferisce alla *implementazione dei diritti di cittadinanza*, cioè di quei diritti, anzitutto nell'area del welfare, di cui quote già significative di immigrati godono nei paesi di tradizionale immigrazione e che, al contrario, sono ancora scarsamente alla portata degli immigrati nei paesi del modello mediterraneo.

Ci si riferisce a quell'insieme di diritti — civili, sociali e politici — che spettano a un cittadino in quanto membro, non importa se acquisito, di uno stato-nazione (Marshall, 1976). Nell'esperienza delle migrazioni del '900, tali diritti di cittadinanza, soprattutto a partire dalla seconda guerra mondiale, sono stati estesi in molti paesi occidentali anche agli immigrati e in questo modo una serie di prerogative e conquiste sociali che erano proprie dei cittadini di un determinato paese hanno finito per essere godute anche dagli immigrati, che sono stati inclusi nei sistemi nazionali di welfare e hanno potuto, ad esempio in Europa, usufruire della legislazione sociale a favore dei lavoratori (Soysal, 1994). Le stesse leggi sull'immigrazione emanate nell'ultimo decennio da molti paesi, compresi quelli di nuova immigrazione, riconoscono in teoria agli immigrati, quando questi ultimi siano in possesso di regolare permesso di soggiorno e di lavoro, alcuni fondamentali

diritti che comportano, in genere, una parificazione dei diritti sociali tra cittadini e immigrati, ma non di quelli politici. Si è, a questo riguardo, utilizzato il concetto di *incorporazione*, inteso come processo attraverso il quale una popolazione di lavoratori stranieri rientra nelle *welfare policy* del paese ospitante [Soysal, 1996]⁷. Tuttavia, le nuove politiche di chiusura sviluppate nel corso degli anni '90 da tutti i governi dei maggiori paesi occidentali hanno in molti casi limitato drasticamente i processi di incorporazione precedentemente registratisi e in questo contesto, i paesi che rientrano in quello che abbiamo definito modello mediterraneo, sono risultati ancora più restii ad attivare processi di effettiva incorporazione. Essi, infatti, pur non restringendo in linea di principio l'area dei diritti sociali di cittadinanza di cui possono godere anche gli immigrati, purché in regola, con le concrete politiche di regolazione e controllo adottate, hanno finito per accrescere notevolmente il numero di immigrati in condizione irregolare, che costituiscono una quota ormai elevata e anzi crescente dei nuovi arrivati, e quindi per restringere di fatto l'incidenza dei soggetti che effettivamente accedono al godimento di questi diritti, proprio per il fatto che da esso restano esclusi quanti sono in posizione non regolare. Accanto a ciò, come segnalato, nei paesi del modello mediterraneo si è registrato un evidente *implementation deficit*. Sebbene la riduzione dell'ampiezza del processo di incorporazione non sia un tratto esclusivo del modello mediterraneo, è proprio la perversa combinazione tra limiti del processo di incorporazione e *implementation deficit* che appare invece esserne piuttosto un ulteriore carattere distintivo, che si va ad aggiungere a quelli precedentemente citati e che appare sostenere ancora oggi (e per un periodo futuro che non è attualmente possibile prevedere) un importante punto di differenziazione con i paesi di vecchia immigrazione. Gli effetti, anche nel lungo periodo, di tale limitazione all'incorporazione sono certamente gravi e, per alcuni versi, devastanti. Più di uno studio ha messo in evidenza, non solo in relazione ai paesi della sponda nord del Mediterraneo, gli effetti del peggioramento delle condizioni di esistenza e soprattutto delle opportunità di inclusione sociale degli immigrati⁸. Se non intervengono fattori di modificazione, l'esito globale del processo è

⁷ Questa studiosa, che si è riferita soprattutto alle migrazioni intraeuropee e assai meno a quelle che dal Sud portano immigrati nel Nord del mondo, sottolinea come l'incorporazione non implichi necessariamente un felice processo di integrazione, ma più semplicemente una partecipazione - in minore o maggior misura - della popolazione immigrata ad alcuni dei privilegi e dei diritti (inclusione negli schemi di previdenza e assistenza sanitaria, partecipazione ai programmi di edilizia popolare, forme di protezione sul mercato del lavoro, partecipazione politica a diversi livelli) tipici della cittadinanza.

⁸ Così ad esempio Coleman [1988] e Borjas [1994] hanno registrato un differenziale cospicuo fra le competenze lavorative degli immigrati e dei loro figli e quelle del resto della popolazione, che si riflette necessariamente anche sulle loro chances di mobilità sociale. In particolare, il livello di successo appare fortemente influenzato dalle abilità linguistiche dei diversi gruppi di immigrati, che rappresenta infatti per essi una delle componenti più importanti del capitale umano da utilizzare per un migliore inserimento nella società americana [Chiswick e Miller, 1996]. Secondo questi orientamenti, gli elementi di svantaggio iniziali, attraverso un processo di causalazione circolare, si traducono in una sempre minore disponibilità di capitale umano che si esprime a sua volta in cattive carriere scolastiche e bassi tassi complessivi di scolarizzazione [Havemann e Wolfe, 1995].

dunque costituito dalla presenza sempre più significativa e strutturate degli immigrati nell'area della marginalità e sono in particolare i gruppi di nuova immigrazione quelli in cui è specificamente elevato il rischio di essere confinati in una condizione di povertà, che tendenzialmente diviene cronica⁹.

Appare però opportuno, nel concludere, sottolineare un *caveat*, al fine di non generare equivoci circa l'importanza dominante ed esclusiva che, nei confronti del discorso appena svolto, possono avere in sé le politiche migratorie. Non si può infatti ignorare la stretta correlazione esistente tra politica migratoria e dinamiche economico-sociali nei paesi di arrivo. I dati poco incoraggianti che emergono in relazione alla situazione dei nuovi immigrati non possono infatti essere considerati solo il risultato delle politiche restrittive di questo o quel governo nel campo dell'accoglienza e del maggiore o minore allargamento dei diritti di cittadinanza. Essi, al contrario, sono anche la conseguenza delle condizioni strutturali entro cui l'immigrazione si realizza (e dunque, tra l'altro, della situazione del mercato del lavoro del paese recipiente) che costituiscono un fattore capace di influenzare significativamente anche la direzione, insieme con l'efficacia, delle politiche.

Bibliografia

- BALDWIN-EDWARDS, M., SCHAIN, M. (1994) *The politics of immigration in Western Europe*, Frank Cass, Portland.
- BOHENING, G. (1984) *Studies in international labor migration*, London, McMillan.
- BORJAS, G. (1994) The economics of immigration, in *Journal of Economic Literature*, n. 32.
- BRUNI, M. (1996) Fabbisogno occupazionale dei paesi terzi mediterranei e politiche del lavoro, *Inchiesta*, n. 113.
- BRUNI, M. (a cura di) (1993) *Attratti, sospinti, respinti*, Milano, Angeli.
- CASTLES, e MILLER, (2002) *The age of Migration* (2a ed.), New York, Wilford.
- CHISWICK, B. e MILLER, P. (1996) The languages of the United States. What is spoken and what it means, *READ Perspectives*, n. 3.

⁹ Uno studio statunitense mette in evidenza la crescente distanza tra immigrati e «nativi» rispetto a indicatori sociali significativi quali le competenze e il reddito. Secondo questo autore, per quanto attiene le competenze - lette sulla base del processo di scolarizzazione e dunque del numero di anni di scuola seguiti -, il divario medio fra nuovi arrivati e il resto della popolazione, che era di 0,5 anni nel 1970, è balzato a 2 anni nel 1990; per quanto riguarda invece i differenziali salariali, i guadagni medi degli immigrati recenti appaiono oggi a stento superare il 50% dei guadagni medi dei nativi, con un significativo aggravamento della distanza rispetto a venti anni prima [Clark, 1997]. Pur non disponendosi di documentazione analitica di pari dettaglio per i paesi europei, risulta evidente da molti studi un peggioramento delle opportunità, e dunque delle condizioni complessive di vita e delle possibilità di successo, dei nuovi immigrati in rapporto ai loro predecessori anche nel Vecchio Continente [Gordon, 1995]. Evidentemente, non tutta la realtà dell'immigrazione recente può essere racchiusa in questa dimensione di crescente pauperizzazione e marginalizzazione e anzi occorre evitare che l'opportuna identificazione di un serio problema sociale rischi poi di far passare sotto silenzio i, sia pur non numerosissimi, fenomeni positivi di integrazione o di successo nell'immigrazione quali l'esperienza di gruppi di immigrati che hanno saputo trovare una collocazione di successo nelle cosiddette «nicchie etniche» [Portes, 1993].

- CLARK, W.A.V. (1997) «A Comparative Perspective on Large Scale Migration and Social Exclusion in U.S. Entry Point Cities», paper presentato alla Conferenza *Globalisation and Social Exclusion in European Cities*, Warwick University, may 1997.
- COHEN, R. (1997) *Global diasporas: an introduction*, London, UCL Press.
- COLEMAN, J. (1988) Social capital in the creation of human capital, *American Journal of Sociology*, Supplement 94.
- CRESPI, F. e SEGATORI, R. *Multiculturalismo e Democrazia*, Roma, Donzelli.
- FAZIO, A. (1995) Considerazioni conclusive al Convegno Internazionale *Economia per quale futuro?*, Roma, Banca d'Italia.
- GALISSOT, R. (1995) Da comunità a dispora: l'esempio dei magrebini, in: Galissot, R. e Rivera A.M. *Pluralismo culturale in Europa*, Bari, Dedalo.
- GORDON, I. (1995) The impact of economic change on minorities and migrants in Western Europe, in: McFate K. e Wilson J.W.(a cura di) *Poverty, inequality and the crisis of social policy*, New York.
- HAVEMANN R. e WOLFE B. (1995) The determinants of children's attainment: a review of methods and findings, *Journal of Economic Literature* 33.
- HENSENZBERGER, H.M. (1993) *La grande migrazione*, Torino, Einaudi.
- INDEPENDENT COMMISSION ON DEVELOPMENT ISSUES (1980), *North-South - A program for Survival*, Cambridge Mass., The MIT Press.
- IRES (1991) *Uguali e Diversi*, Torino, Rosenberg e Sellier.
- KING, R. (1995) *Mass migration in Europe: the legacy and the future*, London, Belhaven Press.
- KING, R. e RYBACZUK, K. (1993) Southern Europe and the international division of labor: from emigration to immigration, in King, R., ed. *The New Geography of European Migrations*, London, Belhaven Press.
- KING, R. e ZONTINI, (2000) The role of gender in the South European Model, *Papers*, n. 60.
- KING, R., FIELDING, A., e BLACK, R., (1997) The International Migration Turnaround in Southern Europe, in: King, R. e Black, R., ed. *Southern Europe and the New Migrations*, Brighton, Sussex Academic Press.
- MACIOTI, M.I. e PUGLIESE, E. (1991) *Gli immigrati in Italia*, Bari, Laterza.
- MARINI, R. (1996) «L'immigrazione e la prospettiva di una società multiculturale», in: Crespi, F. e Segatori, R. *Multiculturalismo e Democrazia*, Roma, Donzelli.
- MARSHALL, T.H. (1976) *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET.
- MINGIONE, E. (1995) Labour market segmentation and informal work in southern Europe, *European Urban and Regional Studies*, 2 (2).
- MONTANARI, A. e CORTESE, A. (1993) South to North migration in a Mediterranean perspective, in King, R., ed. *Mass Migrations in Europe: the Legacy and the Future*, London, Belhaven Press.
- MORETTI, E., (1998) Dinamica demografica e mercato del lavoro: quali equilibri fra Unione Europea e «paesi terzi» del bacino mediterraneo?, *L'industria*, anno XIX, n. 2.
- MOTTURA, G., (1992)(a cura di) *Arcipelago immigrazione*, Roma, Ediesse.
- MUSS, P. (a cura di) (1996) *Exclusion and inclusion of refugees in contemporary Europe*, Amsterdam, Ercomer.
- PORTES, A.(1993) *The Economic Sociology of International Migration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- PUGLIESE, E. (1993a) *Sociologia della disoccupazione*, Bologna, Il Mulino.
- PUGLIESE, E. (1993b) Restructuring of the labour market and the role of Third World migrations in Europe, *Society and Space*, 11 (4).
- PUGLIESE, E. (1995) The new international migration and the European fortress, in:

- Hadjimichalis, C. e Sadler, D. (a cura di) *Europe at the Margins: the New Mosaic of Inequality*, London, Wiley.
- PUGLIESE, E. (2002) Migrazioni e mediterraneo, in: Aymard, M. e Barca, F. (a cura di) *Conflitti, migrazioni e diritti dell'uomo*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- SASSEN, S. (1989) *The mobility of labor and capital*, Cambridge and London, Cambridge University Press.
- SASSEN, S. (1997) *La città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino.
- SIMON, G. (1987) Migration in Southern Europe: an overview, in: OECD *The Future of Migration*, Paris, OECD.
- SOYSAL, Y.N. (1994) *Limits of Citizenship. Migration and Postnational Membership in Europe*, Chicago, Chicago University Press.
- SOYSAL, Y.N. (1996) Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and the National State, in: Cesarani, D. e Fulbrook, M. (a cura di) *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London and New York, Routledge.
- STARK, O. (1991) *The migration of labor*, Oxford, Basil Blackwell.
- WERTH, M. e KOERNER, H. (1991) Immigration of citizens from third countries into southern member states of the EEC, *Social Europe*, supplement 1/91.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT (1995) *Workers in an Integrating World*, Oxford University Press, Oxford.
- ZINONE, G. (1994) *Uno schermo contro il razzismo*, Roma, Donzelli.
- ZOLBERG, A. (1995) «From invitation to interdiction: US foreign policy and immigration», in: Teitelbaum, M. e Weiner, M. (a cura di) *Threatened people, threatened borders*, New York and London, Norton.

Immigrati e welfare: Europa e Usa

di

ENRICO PUGLIESE e ENZO MINGIONE*

1. Premessa

Il rapporto tra welfare e immigrati costituisce una problematica complessa. Sia la costruzione del welfare sia i flussi migratori e le modalità di inserimento (o di persistente marginalità) degli immigrati nelle società ospiti sono processi variati nel tempo e a condizioni istituzionali, economiche, sociali e culturali differenti. L'intreccio tra i due processi è refrattario a semplificazioni e mette in gioco grandi dibattiti: la questione della cittadinanza; quella delle diseguaglianze sociali; quella delle politiche di protezione sociale e di come vengono effettivamente implementate in società dove stanno cambiando sia le modalità del lavorare sia gli scenari demografici. Rispetto al welfare gli immigrati sono allo stesso tempo possibili beneficiari di protezione (o esclusi in tutto o in parte con conseguenze importanti sulle condizioni di vita e sulle opportunità di mobilità sociale), sia in quota crescente addetti ai servizi (non soltanto personale di servizio domestico così evidente in Italia, ma anche infermieri, medici e paramedici, autisti dei mezzi pubblici, personale delle mense, degli asili nido, dell'assistenza agli anziani e così via). Il processo contemporaneo di trasformazione dei servizi di welfare è fondato sull'apporto degli immigrati che permettono di contenere l'incremento dei costi nell'ambito di attività ad alta intensità di lavoro, quali quelle di cura. Non ci occuperemo di questa problematica ma vale la pena menzionarla perché costituisce un capitolo importante della trasformazione contemporanea del welfare sul quale l'attenzione è piuttosto scarsa.

Sul rapporto tra welfare ed immigrati come utenti o meno di protezione sociale vi sono due scorciatoie pericolose che sono state spesso praticate dalla letteratura. La prima concerne la tendenza a collocare automaticamente gli immigrati nell'area della povertà, non prestando sufficiente attenzione ai percorsi diversi che portano in direzione dell'esclusione o della inclusione. La seconda riguarda la tendenza a ritenere che gli immigrati rappresenti-

* Enrico Pugliese, IRPPS (CNR). Enzo Mingione, Università di Milano Bicocca. Questo saggio contiene in parte i risultati della ricerca CNR su «Politiche migratorie e pratiche di inserimento degli immigrati in Italia in una prospettiva Europea».

no, proprio per le loro condizioni di precarietà e povertà, un costo particolare sul sistema di welfare e in generale sull'economia dei paesi di arrivo. Qui soffermeremo la nostra attenzione soprattutto sull'impatto della diversa collocazione degli immigrati nel welfare, a prescindere, in linea di massima, da un'analisi specifica dei percorsi di inclusione ed esclusione di diverse comunità di immigrati. Ma prima di entrare nel merito della questione è utile, senza addentrarci in dibattiti teorici molto ricchi, esplicitare alcune considerazioni preliminari su che cosa si intenda per welfare e sul ruolo degli immigrati nei sistemi economici dei paesi industrializzati.

Quando si parla di sistemi di welfare ci si riferisce alle modalità complesse che proteggono gli individui dai rischi della vita sociale e conferiscono opportunità di benessere anche a chi non è sufficientemente protetto dalle capacità di guadagnare sufficienti risorse sul mercato del lavoro e dalla solidarietà di famiglia e comunità. In questa direzione nei paesi industrializzati assumono un'importanza cruciale i programmi pubblici di welfare. All'interno di questi ultimi gli investimenti più consistenti hanno riguardato il sistema pensionistico, l'educazione e la sanità ma hanno una notevole importanza anche i programmi assistenziali (che permettono, attraverso l'erogazione di reddito o di servizi, di affrontare condizioni di difficoltà), i sussidi di disoccupazione e i programmi che favoriscono le opportunità di trovare lavoro e i programmi di aiuto pubblico a trovare una abitazione. Lo sviluppo del welfare state tende a mantenere sotto controllo le disuguaglianze di partenza, garantendo opportunità di benessere anche ai soggetti più deboli. Comunque anche i sistemi di welfare pubblici più sviluppati e generosi non azzerano le disuguaglianze che si ingenerano sul terreno delle risorse guadagnate sul mercato del lavoro e delle capacità protettive delle famiglie. Quindi la connessione tra sistemi di welfare e immigrati richiama varie problematiche differenti: 1) quanto — a monte del godimento di diritti di welfare — gli immigrati sono discriminati sul terreno della protezione che possono ottenere dalle opportunità lavorative e dalla protezione familiare e comunitaria; 2) l'accesso o meno ai diritti formali di welfare da parte degli immigrati; 3) l'implementazione dei diritti di welfare per quel che li riguarda; 4) l'effettiva efficacia che hanno i diritti di welfare, così come sono diversamente configurati in differenti sistemi nazionali, nell'attenuare le condizioni di discriminazione e nel favorire l'inserimento degli immigrati. Il nostro contributo affronterà queste problematiche nell'assunto che l'accesso a diritti di welfare effettivamente implementati, pur senza eliminare le condizioni di svantaggio, contribuisca ad attenuare le discriminazioni e a favorire l'integrazione e le opportunità di mobilità sociale degli immigrati.

Ancora in premessa è bene sottolineare come la questione del rapporto tra immigrati e sistema di welfare (con particolare riferimento al peso che i primi avrebbero sulla spesa per le politiche sociali) si intreccia con la questione del peso (o del vantaggio) che gli immigrati rappresentano per il sistema economico. Per quanto riguarda il ruolo degli immigrati rispetto allo sviluppo economico dei paesi industriali avanzati non risulta che nella letteratura ci sia una tesi sufficientemente convincente e capace di imporsi

sulle altre. Di recente Nigel Harris ha passato in rassegna i principali punti di vista a favore e contrari all'immigrazione, prendendo in considerazione anche la questione relativa agli effetti della presenza degli immigrati sul livello dei salari dei lavoratori locali. E riporta a questo riguardo una celebre affermazione di George Borjas, uno dei principali studiosi americani degli aspetti economici dell'immigrazione, secondo il quale «L'arsenale metodologico dell'econometria moderna non è stato capace di trovare uno straccio di evidenza empirica del fatto che la presenza degli immigrati ha un effetto negativo di rilievo sui redditi e sulle opportunità di lavoro dei nativi». (Borjas citato in Harris 2000, p. 86).

Per Borjas gli effetti positivi dell'immigrazione derivano dal loro contributo generale alla crescita economica e alla loro capacità di soddisfare settori della domanda di lavoro che altrimenti potrebbero declinare. Nell'analizzare i costi/benefici degli immigrati sul sistema di welfare di un determinato paese non si può prescindere quindi dal contributo che essi forniscono al benessere e allo sviluppo economico in generale, oltre che ovviamente dal contributo diretto che essi danno alle risorse attraverso il pagamento dei contributi previdenziali e sanitari oltre che delle tasse. Quest'ultimo tema è diventato di attualità in Italia negli ultimi anni, dato il numero crescente di lavoratori immigrati regolari registrati presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Ciò ha spinto molti a sottolineare l'importanza del contributo che gli immigrati danno al bilancio della previdenza pubblica. Insomma, gli immigrati, grazie al versamento dei contributi, partecipano in maniera significativa alle entrate dell'Inps e, dato che si tratta in genere di lavoratori giovani lontani dall'età pensionistica e senza famiglia al seguito, non prelevano nella stessa misura risorse o servizi di welfare. Essi danno cioè un contributo al welfare italiano più che proporzionale rispetto ai benefici che, al momento, ne ricavano. Anche in questo caso è bene raccomandare cautela rispetto al significato dei calcoli. È indubbio che in questa fase gli immigrati regolari diano un elevato contributo netto al welfare italiano. Ma in prospettiva, con la stabilizzazione dei flussi migratori (l'allungamento della permanenza in Italia e l'aumento dei ricongiungimenti familiari), si potrebbe arrivare ad un aumento della spesa a loro vantaggio, in considerazione del cambiamento della struttura demografica e anche di un maggiore accesso ai servizi, per la riduzione del deficit di implementazione dei diritti già acquisti o per estensione dei diritti.

Si deve quindi allargare la discussione ben oltre la problematica dei costi-benefici degli immigrati sul welfare pubblico in senso stretto, ponendo questioni quali le condizioni dell'accesso ai benefici delle politiche sociali dei diversi paesi, vale dire le condizioni del loro accesso ai diritti sociali di cittadinanza. Si tratta di una questione di grande portata, cruciale per la natura, la storia e il futuro del welfare state, che nasce proprio come istituzionalizzazione dei diritti sociali di cittadinanza: di una classe di diritti, al cui godimento si accede in virtù dell'appartenenza a uno stato nazionale. Più precisamente, Thomas Marshall, che per primo ha introdotto questa tematica, per cittadinanza intende «uno status che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una determinata comunità.» (Marshall)

A questo proposito sorgono problemi che meritano un chiarimento preliminare rispetto alla discussione sulla collocazione degli immigrati nel welfare.

2. Immigrazione e diritti

Gli studiosi del nesso specifico tra immigrazione e welfare partono proprio dalla considerazione che l'immigrazione mette in discussione i principi sui quali si sviluppa nei diversi paesi il sistema pubblico di welfare. Nell'introduzione al volume collettivo da loro curato Michael Bommes e Andrew Geddes scrivono che «La sovranità di uno stato nazionale su di un determinato territorio e su una determinata popolazione era, ed è tutt'ora fondata sullo scambio tra una politica di benefici welfaristici e lealtà interna dei cittadini. Se la lealtà era una delle facce della medaglia, l'altra era la chiusura delle frontiere esterne». (Bommes e Geddes 2000, p. 1). Insomma i diritti sociali di cittadinanza, le garanzie di protezione e i servizi di welfare, storicamente sono stati concessi in cambio della lealtà politica nei confronti dello stato. E questa lealtà politica è più ovvia per il cittadino che per l'estraneo. Anzi l'insieme dei privilegi di cui i lavoratori nazionali godono nasce come diritto esclusivo di questi lavoratori, un privilegio legato appunto alla cittadinanza, che esclude chi non è parte della comunità nazionale, del contesto nel quale si sviluppa appunto il welfare state.

Ma questa esclusione non è accettabile per i lavoratori stranieri che entrano come immigrati. «La popolazione immigrata — scrive Nigel Harris — non può essere isolata in una condizione di assenza di lealtà. Quando una porzione significativa della popolazione è straniera per nascita ma gioca un ruolo di tutto rilievo nella società — lavorando, sposandosi e producendo le nuove generazioni, pagando le tasse e possedendo proprietà — diventa impossibile mantenere l'esistenza di una maggioranza privilegiata di nativi e di una maggioranza sottoprivilegiata di stranieri. I diritti ed i doveri specifici connessi alla nazionalità vengono così o condivisi o neutralizzati.» (Harris 2000 p. 82-83)

Naturalmente il processo non poteva essere indolore dato che la «svlutazione della nazionalità» non è facilmente accettabile per i locali, cioè per detentori di un privilegio esclusivo legato alla nazionalità. Non a caso i movimenti xenofobi, emersi nei diversi paesi di immigrazione con maggiore o minore forza, in tutte le epoche si sono riferiti a questa riduzione dei privilegi nell'ambito delle politiche sociali. Tra le tematiche agitate da questi movimenti, a parte quelle di stampo strettamente razziste, ce ne sono due particolarmente intense: quelle relative alla competizione (o presunta competizione) sul mercato del lavoro e quelle relative alla competizione nell'area dei servizi sociali. D'altra parte l'idea che nell'attribuzione dei benefici e nel godimento dei diritti «debbero venire prima gli italiani» (o i tedeschi, i francesi, gli svizzeri), cioè la precedenza ai cittadini è un valore piuttosto diffuso, che va oltre gli ambienti xenofobi.

Nella citazione di Harris non è indicato specificamente a quali diritti «attached to nationality» ci si riferisce: se cioè diritti politici, civili, sociali.

Nella discussione sulle politiche di welfare tuttavia ci si riferisce naturalmente agli ultimi. Come è noto, a partire da Marshall i diritti sociali di cittadinanza sono rappresentati sostanzialmente dall'insieme delle politiche di welfare alle quali i lavoratori hanno diritto di accesso. Queste non dipendono però soltanto dalla cittadinanza in senso giuridico (nazionalità). In America, per esempio, i diritti sociali di cittadinanza intesi come fruizione dei benefici di welfare sono stati tradizionalmente legati alla residenza e non alla cittadinanza in senso giuridico.

Eppure non va sottovalutato l'intreccio tra la problematica relativa alle tre classi di diritti individuate da Marshall e la questione relativa al rapporto tra persona e cittadino. Nota giustamente Luigi Ferraioli che l'approccio sociologico alla tematica dei diritti — vale a dire l'attenzione al «grado di effettività e di ineffectività, la loro concreta incidenza sull'eguaglianza, le loro interazioni con i conflitti, i loro rapporti con la struttura sociale...e con le forme del welfare state» (Ferraioli, p. 253) — che è molto proficuo, è stato sistematicamente ignorato dalla cultura giuridica. Ma, a sua volta, questo approccio sembra ignorare il contributo degli studi giuridici sui medesimi argomenti. Ne è risultato un uso dei termini 'cittadinanza' e 'diritti di cittadinanza' spesso divergente nei due ambiti di studio. «L'incomunicabilità tra studi giuridici e studi sociologici — scrive Ferraioli — in tema di cittadinanza, se priva i primi degli importanti contributi dei secondi ... genera nella letteratura sociologica inopportune semplificazioni e confusioni concettuali» (ivi p. 264). L'origine di queste confusioni è rintracciata da Ferraioli proprio nel fondamentale lavoro di Marshall, per il quale la cittadinanza sarebbe il comune presupposto su cui sono basati allo stesso modo i diritti civili, i diritti politici e i diritti sociali: «una nozione così estesa di cittadinanza si sovrappone infatti obliterandola a un'altra figura di status non meno forse importante, cui molti dei diritti di cui parla Marshall sono spesso collegati, quella di persona» (ivi p. 625).

Le considerazioni di Ferraioli rimandano alla tematica del diverso percorso cronologico dell'allargamento delle tre classi di diritti agli stranieri. Nell'analisi di Marshall vengono per primi i diritti civili, vale a dire l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge e la protezione degli individui nei confronti del potere statale. In un secondo tempo, con il suffragio universale, ha luogo la generalizzazione dei diritti politici. Infine, con un processo che si compie nel corso del ventesimo secolo, si affermano quelli che si chiamano i diritti sociali di cittadinanza, che sono poi quelli che garantiscono le effettive condizioni di benessere, di welfare.

In un recente saggio su immigrazione e welfare, Valerie Guiraudon (2000) mostra come il processo storico che ha riguardato l'affermarsi delle tre classi di diritti in un certo senso si rovescia per quanto riguarda gli immigrati. Mentre i diritti sociali di cittadinanza si sono estesi senza grandi resistenze ai lavoratori immigrati, il percorso per i diritti civili è stato più complesso e la estensione dei diritti politici è molto più limitata. D'altro canto il problema concettuale posto da Ferraioli aiuta a dare una spiegazione alla diversa cronologia seguita dagli immigrati. A questo riguardo non sono fuori luogo le considerazioni ironiche che questo autore fa relativa-

mente all'effettiva possibilità di accesso degli immigrati ai sistemi nazionali di welfare, anzi della effettiva apertura di questi sistemi nei confronti degli immigrati:

«All'epoca della rivoluzione francese e poi per tutto il secolo scorso e per la prima metà di questo secolo, fino a quando scriveva T.H. Marshall, 'persona' e 'cittadino' di fatto si identificavano. I rivoluzionari dell'89, quando parlavano di *hommes* pensavano evidentemente ai *citoyens* francesi e declamavano i diritti fondamentali come «*droits de l'homme*» anziché come «*droits du citoyen*» per conferire a essi, a parole, una più solenne universalità. E potevano farlo senza alcun costo *non essendo verosimile né prevedibile che uomini e donne del Terzo Mondo potessero arrivare in Europa e chiedere che le proclamazioni di principio fossero prese in parola*» (p. 288).

Sull'effettiva portata del processo di estensione dei diritti sociali di cittadinanza agli immigrati si è infatti probabilmente esagerato, prefigurando una sorta di tendenza a una cittadinanza post-nazionale. Quest'ultima tendenza è alla base delle tesi contenute in un volume di Yosefine Soysal dal titolo *The limits of citizenship: international migrations and post-national membership* (*I limiti della cittadinanza: migrazioni internazionali e appartenenza post nazionale*). (Soysal 1996), che negli anni scorsi ha goduto di una significativa notorietà. Va detto per inciso che il termine «membership» (appartenenza) sembra preso dal linguaggio comune e sembra contrapporsi a quello di cittadinanza in senso giuridico. In realtà il discorso della Soysal è basato sull'esperienza delle grandi migrazioni intra-europee nel periodo dei «gloriosi 30 anni», cioè nel periodo dello sviluppo fordista dell'industria europea, in cui le migrazioni internazionali avvenivano in un quadro di sostanziale protezione e di estensione dei diritti sociali di cittadinanza anche agli immigrati non cittadini. La condizione di lavoratore straniero ma appartenente alla Comunità Europea implicava per gli immigrati di allora (italiani del sud, e poi spagnoli, greci, etc.) la possibilità di godere dei diritti del lavoratore del paese di residenza. La Soysal, così come altri studiosi dell'argomento, studiando le legislazioni dei diversi Paesi europei di immigrazione soprattutto negli anni Sessanta e Settanta, arriva all'ottimistica conclusione secondo la quale i sistemi di welfare erano andati evolvendosi in maniera tale da potersi già parlare di cittadinanza post-nazionale, espressa dall'allargamento dei diritti sociali di cittadinanza ai lavoratori stranieri residenti. Non che un messaggio in questo senso non ci sia nelle legislazioni europee, anche nei confronti dei nuovi immigrati (e per qualche verso anche nei confronti di quelli extra-comunitari), ma è un messaggio tenue, contraddittorio e, soprattutto, meno realizzato nelle pratiche di implementazione delle politiche sociali.

Naturalmente i sistemi di welfare pubblico sono diversi e nei differenti paesi varia anche la collocazione degli immigrati, per quel che attiene a ruolo economico, prospettive sociali, godimento dei diritti e, in ultima analisi, livello di effettiva integrazione. All'interno dei paesi dell'U.E. dal punto di vista formale e istituzionale non variano molto i benefici ai quali si ha diritto. Ciò che varia invece in maniera significativa è l'effettiva possibilità

di godimento dei benefici che gli immigrati hanno, così come è condizionata in primo luogo proprio dalla volontà e capacità di implementare le politiche sociali. La riduzione delle differenze sul piano istituzionale in Europa è dovuta al concomitante effetto dei due processi contemporanei di sviluppo di una politica unitaria dell'immigrazione e di omogeneizzazione delle politiche sociali espressa dal trattato di Amsterdam.

Le politiche di welfare nei confronti degli immigrati sono anche una spia di come evolvono le politiche migratorie in Europa e in America e di come vadano evidenziandosi a questo proposito divergenze e convergenze. La loro analisi presenta un serie innumerevole di complicazioni. In primo luogo perché la valutazione dei loro effetti non può essere disgiunta dalla valutazione delle opportunità che sono offerte agli immigrati nei diversi paesi dalle condizioni del mercato del lavoro e dalle politiche sociali in generale.

Da questo punto di vista è bene distinguere preliminarmente tra politica dell'immigrazione e politiche sociali riguardanti gli immigrati. Il contributo di Lydio Tomasi, contenuto in questo stesso numero — che denuncia le difficoltà che stanno emergendo a entrambi i livelli — definisce le prime *immigration policies* e le seconde *immigrant policies*. Nel primo ambito si può fare rientrare l'insieme delle misure volte a regolare gli accessi e le condizioni per risiedere legalmente nel territorio nazionale. Nel secondo rientrano invece le politiche di welfare rivolte agli immigrati, più precisamente il grado di ammissione degli immigrati alle politiche sociali, ma anche l'effettiva traduzione pratica di queste politiche: insomma l'accesso effettivo degli immigrati ai benefici del welfare. Anche per queste ragioni l'analisi delle condizioni di integrazione degli immigrati (ma anche, più in generale, l'analisi di condizioni di disuguaglianza, svantaggio o discriminazione a carico di alcuni segmenti di popolazione, cittadini o non) implica un'attenzione a diversi ordini di variabili, alcune delle quali, almeno in parte, prescindono dal godimento dei benefici offerti dal welfare.

3. Immigrati, sistema di welfare e integrazione socio-economica

In generale la più importante fonte di discriminazione e disuguaglianza (che quindi implica anche condizioni differenziate di integrazione e di mobilità sociale) riguarda le condizioni di inserimento nei percorsi lavorativi. Discriminazione e svantaggio si manifestano in due modi differenti. Il primo è costituito dal fatto che forti difficoltà ad accedere alle posizioni occupazionali alle quali si può aspirare per formazione professionale, aspettative di vita e disposizione personale e della propria comunità di riferimento, si traducono in un livello relativamente elevato e persistente di disoccupazione. Il secondo modo trae origine dalla necessità di accettare qualsiasi tipo di lavoratore, anche sottopagato e poco garantito, e, in questo caso, se con il tempo non si riesce a migliorare la propria situazione occupazionale si resta intrappolati in una condizione di *working poor*. A prescindere dalla conformazione e dall'estensione della protezione pubblica di welfare e da

notevoli differenze di collocazione degli immigrati nella società di approdo e all'interno della propria comunità d'origine, lo svantaggio degli immigrati dovrebbe essere in prevalenza dovuto alla seconda modalità di discriminazione mentre la prima riguarda soprattutto minoranze e popolazioni svantaggiate. In realtà la situazione è più articolata e questa polarizzazione di condizioni di svantaggio è vistosa, pur con molte diversità interne (le enclaves etniche, il gioco delle catene migratorie e delle solidarietà comunitarie e parentali, e così via), solo negli Stati Uniti.

L'argomento che abbiamo appena sollevato contribuisce a mettere in luce un intreccio complicato a proposito degli svantaggi e delle discriminazioni degli immigrati rispetto a sistemi di protezione pubblica di welfare che si sono diversamente configurati in termini storici e istituzionali. Noi ci concentriamo prevalentemente sul grado di accesso ai diritti sociali di cittadinanza, ma non si può trascurare il fatto che disuguaglianze e discriminazioni persistono anche all'interno di popolazioni che hanno un pari grado di accesso effettivo ai diritti di welfare, compresi diversi gruppi di cittadini a pieno titolo. Questo rilievo non va inteso come una critica allo sviluppo delle forme più avanzate di welfare, il cui impatto in termini di miglioramento delle opportunità di vita e di inserimento è innegabile, ma piuttosto come una segnalazione di limiti e possibili effetti non voluti delle politiche di protezione sociale.

Quindi la condizione sociale degli immigrati deriva sia dal tipo di politica di ingresso e di accesso alla residenza legale, sia dal tipo di politica sociale nei loro confronti, cioè dalla conformazione specifica dei sistemi pubblici di welfare nazionali e locali e da come questa disegna la diversità delle opportunità per diversi tipi di popolazioni. La prima questione è rilevante in generale proprio nella misura in cui essa determina la situazione di regolarità o irregolarità nella quale viene a trovarsi l'immigrato e di conseguenza la possibilità o meno che egli lavori nel settore ufficiale o nel settore informale dell'economia. Le implicazioni di quest'ultimo punto comportano altre complicazioni a livello analitico. È noto infatti che la possibilità che un immigrato (o un lavoratore nazionale) si trovi a lavorare nel settore formale o in quello informale deriva anche dal livello al quale si pone la soglia istituzionale tra formale e informale: lo stesso tipo di occupazione, alle stesse condizioni generali di lavoro, in un paese può essere considerato formale e in un altro informale. Inoltre i paesi possono anche avere diversi livelli di effettiva applicazione della legislazione contro il lavoro informale (quando questo viola standard di lavoro o evade le regolamentazioni fiscali). Non si tratta di casi astratti. Rispetto ai paesi europei gli Stati Uniti hanno una soglia più bassa di regolazione del mercato del lavoro, ma anche una minore tendenza alla applicazione effettiva di controllo sulla occupazione al nero. Ma anche all'interno dei paesi dell'Unione Europea le differenze, soprattutto in termini di effettiva applicazione del controllo, sono notevoli e sappiamo che in Italia il lavoro informale è più diffuso che non nei paesi dell'Europa centrale e settentrionale.

Infine non va dimenticato che, con il carattere assunto dalle nuove migrazioni internazionali nell'epoca post-fordista, acquistano un peso di rilievo l'*ethnic business* e la collocazione degli immigrati all'interno delle

cosiddette nicchie etniche. In questi casi, più che alla regolazione delle condizioni di lavoro, gli immigrati sono interessati a una apertura delle condizioni di ingresso e alla possibilità di poter lavorare senza troppe difficoltà nelle aree di arrivo. Ovviamente la possibilità di lavorare in condizioni irregolari (in nicchie etniche o in attività precarie) è necessariamente controbilanciata da un livello più basso di protezione pubblica di welfare.

Da questo punto di vista è interessante una recente discussione comparsa a partire da un articolo di John Mollenkopf in un numero speciale della rivista *The Netherland's Journal of Sociology* dedicato all'analisi comparativa della situazione degli immigrati ad Amsterdam rispetto a New York. L'autore arriva alla conclusione secondo la quale il sistema americano finisce per mettere gli immigrati in una condizione meno svantaggiata di quanto non faccia quello olandese. Mollenkopf indica una serie di motivi per cui ci si aspetta che il sistema olandese abbia una più forte capacità di integrare gli immigrati rispetto a quello americano e individua le ragioni principali di questa aspettativa nella forza del welfare state e nell'assenza di una tradizione razzista comparabile a quella americana.

L'indicatore utilizzato da Mollenkopf in questo contributo è rappresentato dal livello di occupazione degli immigrati (in rapporto a quello dei locali), che è più elevato in America che non in Olanda. La verità è che il sistema pubblico di welfare ha effetti articolati sul piano dell'occupazione a partire dal fatto che, nella misura in cui riduce il grado di mercificazione della forza lavoro e cerca di limitare la diffusione di lavori precari, implica maggiori rigidità. Mentre un basso livello di regolazione del lavoro e di benefici pubblici di welfare spinge la gente a lavorare a qualunque condizione, un welfare state non residuale permette ai lavoratori di non offrirsi sul mercato del lavoro qualora il livello salariale (o le condizioni di lavoro) si collochino al di sotto di una certa soglia. In altri termini la spinta all'ingresso forzoso nel mercato del lavoro può giustificare il livello più elevato di occupazione degli immigrati a New York, ma questo non è affatto automaticamente un indicatore di migliori opportunità di inserimento sociale. Infatti il più elevato livello di occupazione riflette anche la debolezza delle garanzie pubbliche di welfare e la diffusione del lavoro precario può essere una forma di discriminazione più pericolosa della disoccupazione. Infatti mentre in questo secondo caso l'accesso a sussidi e politiche di inserimento lavorativo e di formazione professionale insieme ai disoccupati locali può essere una occasione di inserimento, nel caso dell'occupazione precaria, in un clima di quasi totale assenza di protezione istituzionale e programmi pubblici, il processo di integrazione sociale può essere inibito dalla persistenza nel tempo dell'irregolarità occupazionale, condizione molto probabile oggi rispetto alla forte mobilità della fase di espansione industriale.

Quindi è importante prendere in considerazione i meccanismi e gli interventi regolativi del mercato del lavoro per comprendere quali sono le *chance* di cui godono rispettivamente gli immigrati e i lavoratori locali. Un mercato del lavoro tendenzialmente destrutturato, con paghe basse e a scarsa presenza sindacale, può dare più spazio agli ultimi venuti disposti ad accettare condizioni salariali e in generale protezione sul lavoro più modesta. (Esping Andersen).

L'argomentazione e i dati di Mollenkopf, anche se sotto molti aspetti sono criticabili, segnalano comunque una situazione di difficoltà degli immigrati in un paese, l'Olanda, ritenuto tra i più avanzati in materia di politica di accoglienza. L'indagine se non altro pone un problema e suggerisce che effettivamente c'è oggi un processo di degrado delle condizioni dell'immigrazione in Europa. All'origine di questo processo ci sono diversi motivi. In primo luogo la domanda di lavoro è andata cambiando e si è concentrata su occupazioni flessibili, instabili e irregolari, soprattutto nel settore dei servizi. Inoltre, allo stesso tempo è aumentata l'immigrazione non regolare (proveniente da paesi extra-comunitari) occupata nel settore informale. Il risultato complessivo è che in Europa ora, per quel che riguarda gli ultimi arrivati, si registrano condizioni peggiori di quelle vissute dai protagonisti delle migrazioni intraeuropee degli anni del grande sviluppo industriale. Allo stesso tempo, i figli e i nipoti degli immigrati nella fase fordista (così come i giovani francesi di origine magrebina o i meridionali meno scolarizzati) sono confinati in lunghi periodi di disoccupazione dal fatto che non possono accettare itinerari occupazionali troppo degradati.

Gli Stati Uniti invece hanno dato più opportunità agli immigrati in un mercato del lavoro meno protetto dal sistema pubblico di welfare. In questo caso le più forti discriminazioni sul mercato del lavoro sono tradizionalmente subite dalle minoranze etniche e razziali locali perché non possono beneficiare né della bassa regolazione del mercato del lavoro, e quindi delle opportunità di accesso a nicchie etniche e informali, né di una forte protezione pubblica in termini di sussidi di disoccupazione e politiche di inserimento lavorativo (e gli stessi dati di Mollenkopf su afroamericani e portoricani a New York confermano in pieno questa osservazione). Il modello americano, basato su poco welfare pubblico a tutti i residenti, bassa regolazione del mercato del lavoro e massimizzazione delle opportunità per gli ultimi arrivati è stato alterato dalla riforma del welfare del 1996. Questa innovazione legislativa può essere assunta come un indicatore che anche l'assetto americano non è in grado di reggere la parallela trasformazione dei sistemi occupazionali e dei flussi migratori. Per la prima volta negli Stati Uniti un provvedimento legislativo ha ridotto drasticamente l'accesso al welfare della popolazione residente negli USA ma non ancora cittadina americana. Si tratta di una rilevante rottura con la tradizione in quanto discrimina nei confronti dei residenti legali limitando l'accesso ai soli cittadini in senso stretto. Alcuni degli aspetti più drastici della legge del 1996 sono stati ridimensionati successivamente ma la novità rimane intatta. A questo proposito, si parla di europeizzazione della politica sociale per gli immigrati. In altri termini si assiste al fenomeno paradossale per cui mentre gli Stati Uniti agiscono con nuova cautela nei confronti degli immigrati residenti, escludendoli anche dalla protezione residuale, *mean tested* e carica di stigmatizzazione che prima li accomunava ai cittadini poveri, l'Europa — che partiva da una tradizione di maggiore discriminazione degli immigrati ma rispetto a un sistema di garanzie pubbliche più estese — sembra aver imboccato la direzione opposta.

4. La Tradizione Europea e il caso dell'Italia

Il processo di integrazione europea ha assunto, dopo il trattato di Amsterdam, la politica sociale come uno dei pilastri portanti. Essa riguarda i cittadini dell'Unione Europea e presenta elementi di difficoltà e complicazione per chi non si trovi in questa condizione. Ma l'elemento di maggiore interesse riguarda la contraddizione tra una politica di chiusura sempre più rigida delle frontiere e l'estensione progressiva dei diritti sociali ai residenti non cittadini. Questo è ormai un orientamento consolidato che — si può dire — va avanti da oltre un quarto di secolo, cioè dall'*Anwerbenstop* tedesco che nel 1973 diede inizio alle politiche di chiusura in Europa. Mentre le politiche restrittive cercano di ridurre in Europa l'afflusso (dopo la fase di intensa sollecitazione dell'immigrazione dei decenni precedenti) si perseguono politiche, diverse ma convergenti, di integrazione ed estensione agli immigrati delle garanzie pubbliche di welfare.

Per quel che riguarda l'Italia, l'aspetto più significativo è quello relativo alla applicazione delle politiche di welfare. In effetti in termini di accesso in linea teorica gli immigrati sono equiparati ai lavoratori italiani. Questo fin dalla prima legge sull'immigrazione del 1987. La questione è quella del godimento effettivo dei benefici e della capacità di trasferire in reali misure di protezione pubblica le politiche legislative di accesso. Da questo punto di vista c'è stato effettivamente uno sforzo per produrre una legislazione capace di contenere anche elementi significativi di politica sociale. La legge del 1998 — estremamente varia e complessa nella sua pretesa di trattare l'intera materia dell'immigrazione — riesce più dei provvedimenti precedenti (quella citata dell'86 e la cosiddetta «legge Martelli» del 1990) a introdurre elementi di politica sociale in un quadro di integrazione degli immigrati (e di repressione della componente deviante o irregolare).

La legge del '98 e il successivo Testo Unico che compendia la legislazione sull'immigrazione si ispirano a un modello di integrazione che è definito dal documento programmatico come «un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze... nel costante e quotidiano tentativo di tenere insieme principi universali e particolarismi. Essa dovrebbe quindi prevenire situazioni di emarginazione, frammentazione e ghettizzazione, che minacciano l'equilibrio e la coesione sociale» P. Naturalmente i risultati tangibili avrebbero bisogno di buoni indicatori. C'è effettiva integrazione, al di là dei principi, quando agli immigrati sono aperte le stesse garanzie di protezione pubblica e prospettive di mobilità sociale offerte ai locali. Il Testo Unico riconosce i diritti fondamentali della persona umana agli stranieri comunque presenti alla frontiera o nel territorio dello Stato. A tutti gli stranieri è attribuito il diritto di accesso ai servizi pubblici; sono assicurate le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali; tutti i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico. Piene garanzie sono date ai regolari, equiparati ai cittadini non solo con riguardo ai diritti civili, ma anche a una serie di diritti sociali: iscrizione alle liste di collocamento, sanità, alloggi sociali, edilizia residenziale pubblica, pensioni. In linea teorica, anche dopo l'approvazione della legge molto

restrittiva approvata dal governo di centro-destra in Italia la situazione dovrebbe porsi in questi stessi termini. La legge Bossi-Fini infatti si presenta come una integrazione/correzione del testo unico, che introduce elementi di maggior controllo e repressione soprattutto per quel che riguarda ingressi e diritto alla residenza. Ma l'insieme delle norme relative alle politiche sociali contenute nel Testo Unico non sono, almeno formalmente, attaccate. Riprendendo la dicotomia tra *immigrant policies* e *immigration policies*, si può dire che l'intervento restrittivo della nuova legge riguarda le seconde.

La questione aperta riguarda perciò ancora l'effettivo accesso a questi servizi e il modo in cui le istituzioni periferiche si sono attrezzate per renderlo disponibili. Gli orientamenti della legge, dei testi di base e dei regolamenti attuativi sono quelli definiti, ma c'è il problema degli *implementation deficits*. Le carenze sul piano dell'attuazione in questo caso non sono dovute soltanto alle caratteristiche strutturali deboli del welfare state italiano (Mingione, 2000) ma anche al fatto che le decisioni generali sono prese a livello nazionale, la traduzione applicativa è di competenza delle regioni (che oltre a gestire fondi nazionali, legiferano in materia) e la vera e propria applicazione è di competenza di autorità locali. Questo non vale per tutte le voci della politica sociale. Ad esempio nel campo della politica sanitaria le ASL possono riferirsi già direttamente ai principi e alle disposizioni della legge e del Testo Unico. E a questo riguardo un dato da segnalare è che il diritto alla salute e alle cure mediche è esteso fino a un certo livello anche agli immigrati irregolari.

A queste condizioni di parziale e progressiva estensione agli immigrati regolari delle garanzie pubbliche di welfare in combinazione con politiche migratorie di chiusura, anche queste non pienamente implementabili, una delle questioni centrali, non solo in Italia, diventa la modalità di discriminazione tra «immigrati meritevoli» e «immigrati non meritevoli». Questa frattura, così come è costruita in termini politici e sociali, apre una ulteriore vertenza sul rapporto tra immigrazione e welfare. Nelle discussioni su questo tema in Italia gli immigrati irregolari, non forniti di permesso di soggiorno, sono considerati tendenzialmente devianti e spesso dediti ad attività criminose. È diffusa, nel senso comune, la convinzione che esistano degli immigrati affidabili in condizione di regolarità e degli immigrati inaffidabili clandestini (o irregolari). L'equazione immigrato clandestino = criminale è diffusa e propagandata dai mezzi di comunicazione di massa nonché presente nelle dichiarazioni ufficiali di esponenti politici. La condizione di irregolarità (o clandestinità, giacché i due termini sono spesso confusi e usati interscambiabilmente) è considerata così una sorta di condizione ontologica. Questa costruzione logica trascura completamente l'evidenza che la fase di irregolarità è stata attraversata da quasi tutti gli immigrati che attualmente si trovano in condizione regolare. Le sanatorie che hanno accompagnato, o sono seguite, alle leggi fondamentali sull'immigrazione in Italia hanno permesso la fuoriuscita dalla clandestinità di un numero ormai vicino al milione di immigrati. Questa divisione, dunque, tra regolari meritevoli e irregolari immeritevoli passa all'interno delle stesse persone: chi era clandestino — non meritevole — nel gennaio del 1998 può diventare non clan-

destino — meritevole — nel gennaio dell'anno successivo. E quel che peggio è che chi per complicazioni burocratico-amministrative — per altro frequenti — si trova ad aver perso il diritto al permesso di soggiorno, viene ricacciato nella condizione di clandestino — non meritevole —. La politica sociale per gli immigrati è rivolta ai regolari. Ma in questa condizione è entrata direttamente in Italia solo una parte minima dei lavoratori immigrati ora presenti. L'implicazione di ciò è che non vi può essere alcuna differenza in termini di caratteristiche morali o di affidabilità tra regolari e irregolari. Negli ultimi quindici anni gli irregolari sono stati i lavoratori, anzi le persone, ammesse successivamente alla condizione di regolarità. Insistere sulla differenza tra meritevoli e non-meritevoli pone tutti gli immigrati in una condizione pregiudiziale: essi non *hanno* diritto ai benefici che la loro condizione di lavoratore o di cittadino implica, ma *possono averne* nella misura in cui sono continuamente capaci di dimostrare la loro meritevolezza. *Conditio sine qua non* per quest'ultima è la titolarità del permesso di soggiorno e la capacità di osservare le improbabili norme che ne regolano il rinnovo, dato che tuttora in Italia il permesso di soggiorno viene, nella maggioranza dei casi, fornito solo per periodi brevi.

C'è dunque una doppia meritevolezza della quale dover rendere conto: quella relativa allo status di immigrato regolare e quella relativa alle condizioni di accesso ai benefici del sistema di welfare. Alle discriminazioni di principio si sommano quelle dovute alla difficoltà di produrre continuamente prova della meritevolezza. A volte queste prove sono in netta contraddizione con gli stessi obiettivi di base del sistema di welfare: per accedere ai benefici della politica abitativa l'immigrato e la sua famiglia devono essere in condizioni di regolarità. Ma per godere di questa condizione — e soprattutto per ottenere il ricongiungimento familiare — è necessario dimostrare di disporre di un'abitazione adeguata. Non si tratta di un paradosso solo italiano, la questione degli *implementation deficit* a cui abbiamo accennato prima si pone per diversi ambiti del sistema di welfare in diversi paesi d'Europa, come sostiene in maniera molto convincente in questo stesso numero della rivista Lidya Morris: «Per esempio, se l'unificazione familiare richiede la prova di una disponibilità abitativa adeguata in un contesto di carenza di alloggi, può essa essere interpretata come un diritto; oppure se la richiesta di asilo richiede una presenza sul territorio nazionale — o quanto meno ai suoi confini — che è proibita dalle condizioni richieste per il visto, si può dire che il diritto all'asilo è stato rispettato.» (Morris, 2002). Il punto, sostiene sempre la Morris — è che «Questi diritti non sono più evidenti o assoluti ma sono associati strettamente col controllo e si localizzano su un terreno sdruciolevole soggetto a negoziazioni politiche.» (cfr. L. Morris, in questo stesso numero, p. 86).

Riferimenti Bibliografici

BOMMES MICHAEL e GADDES ANDREW (a cura di) (2000), *Immigration and welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*, London, Routledge.

- COMMISSIONE NAZIONALE PER LE POLITICHE DI INGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI (a cura di) (2000), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- FERRAIOLI LUIGI (1996), Dai diritti del cittadino ai diritti della persona in Danilo Zolo (a cura di) *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*. Roma-Bari, Laterza (2000).
- GUIRAUDON, VALERIE (2000), The Marshallan triptich reordered, in Bommes Michael e e Gaddes Andrew, *Immigration and Welfare Challenging the borders of the Welfare State*.
- HARRIS NIGEL (2000) Should Europe end Immigration Controls?. A Polemic, *The European Journal of Development Research*, vol. 12, n. 1.
- MARSHALL THOMAS (1950) Citizenship and Social Class ora in *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago, Chicago University Press. Trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino 1976 p. 24 (originale p. 92).
- MINGIONE, ENZO, 2000, Modello Sud Europeo di welfare. Forme di povertà e politiche contro l'esclusione sociale, in *Sociologia e Politiche Sociali* (a cura di P. Donati) a.3, n. 1.
- MOLLENKOPS JOHN (2000), Assimilating immigrants in Amsterdam: a perspective from New York. *The Netherland Journal of the Social Sciences*. n. 2,.
- SOYSAL, YOSEMINE, *The limits of citizenship: international migrations and post-national memebership in Europe*, Chicago, Chicago University Press.

Le politiche sociali per gli immigrati e la fruizione dei servizi sociali in Italia

di
FRANCESCO CARCHEDI*

1. Premessa

Questo intervento affronta il rapporto tra la presenza immigrata, le politiche sociali previste dalle normative in vigore oggi in Italia e le opportunità che esse offrono nel garantire la fruizione dei servizi sociali. Questo rapporto pone due questioni di fondo. In primo luogo c'è la questione della conoscenza delle trasformazioni che caratterizzano i flussi di immigrati — e la loro progressiva trasformazione in presenze stabili — nei differenti momenti storici (le diverse ondate o arrivi), le loro caratteristiche intrinseche (composizione socio-demografica) e i loro progetti migratori (la volontà di insediamento e le modalità attraverso le quali essa si manifesta). In secondo luogo c'è quella dell'adeguatezza dei processi di regolazione e delle normative in materia in riferimento alle possibilità che esse garantiscono per facilitare il percorso di inserimento socio-economico: aspetto — quest'ultimo — che rimanda sostanzialmente alla pratica dei diritti di cittadinanza e alla loro progressiva estensione a segmenti di popolazione che tende a integrarsi in quella più generale e con la quale sperimenta e promuove sul lungo periodo forme di convivenza civile.

Entrambe le questioni comunque risentono di condizionamenti derivanti dalla collocazione dell'Italia nel panorama europeo e dallo sviluppo che ha avuto il fenomeno migratorio in relazione ad essa. Questi aspetti determinano forme di interdipendenza anche nelle modalità di progettazione delle normative e nelle modalità di implementazione delle politiche sociali ad esse correlabili. Infatti tutta la costruzione normativa italiana risente dell'influenza esercitata dai paesi di vecchia immigrazione (europei e non) e dalle disposizioni transnazionali che progressivamente sono state congiuntamente emanate. Ciò che differenzia comunque il nostro paese — a questo stadio di maturità complessiva della presenza immigrata — è la difficoltà di affrontare tutta la questione in maniera organica ed affrontare ade-

* Parsec - Ricerca ed Interventi sociali.

guatamente le problematiche strutturali che ormai la caratterizzano. Continuano a registrarsi incertezze nel quadro normativo di riferimento, in particolare sul versante delle modalità di soggiorno, delle politiche sociali e sulla fruizione dei servizi, che si ripercuotono a livello istituzionale locale e nella vita concreta delle componenti immigrate.

2. Le normative vigenti e i principi di base

Le leggi nazionali sull'immigrazione susseguitesi negli ultimi decenni hanno avuto tutte il carattere di leggi-quadro e rimandato pertanto alle Regioni, attraverso dispositivi specifici, la programmazione e la gestione tecnico-attuativa degli indirizzi generali di politica sociale in esse contenute. Le Regioni, dunque, hanno legiferato sulla materia secondo le competenze ad esse riconosciute dai mandati costituzionali e secondo le disposizioni che regolano i loro rapporti con gli altri Enti locali: le Province, i Comuni e le relative Aziende sanitarie. Da un lato, quindi, le Regioni hanno assunto la gestione diretta di alcune politiche verso gli immigrati (soprattutto in termini di distribuzione di risorse e approntamento di piani programmatici) per quanto concerne il settore assistenziale e sanitario, nonché per quello concernente il settore lavorativo e formativo, sia scolastico che professionale. Dall'altro, attraverso il principio di delega e di trasferimenti economico-finanziari ai Comuni l'organizzazione e la fruizione dei servizi sociali territoriali.

Le normative regionali sull'immigrazione straniera — emanate dopo il 1990 (a seguito della «legge Martelli») — hanno avuto delle conseguenze dirette sull'attivazione delle politiche sociali, nell'erogazione dei servizi pubblici e sulle risposte organizzate dal volontariato/terzo settore, in quanto la non chiarezza delle disposizioni nazionali - soprattutto sulla definizione dei soggetti migranti beneficiari - si sono riverberate su quelle regionali e da queste agli interventi promossi dalle amministrazioni comunali. Infatti la «legge Martelli» (ma la confusione, per qualche verso, continua a perpetuarsi) prevedeva politiche e strutture di prima accoglienza nonché politiche di prima assistenza (in particolare per i rifugiati), concedendo entrambe come risposte urgenti e temporanee (erogabili non più di 60 giorni per persona) e soltanto per le componenti regolari con il permesso di soggiorno in condizione di stato di indigenza (concepita normativamente a carattere transitorio) (Pugliese, 1996:34).

Questa impostazione contrasta anche con la filosofia dell'estensione della cittadinanza perseguita da alcune regioni. In altre parole diventava evidente che gli immigrati in regola sia con il permesso di soggiorno che con il contratto di lavoro potevano fruire dei servizi sociali ordinari, mentre i collettivi in condizione di bisogno (regolari rispetto alle certificazioni di soggiorno) — e pertanto non occupati — potevano essere coperti soltanto da forme di assistenza temporanea che in qualche modo rimandavano alla filosofia sottostante l'ordine e l'igiene pubblica (specialmente per la parte relativa ad alcune esperienze locali di assistenza sanitaria) (Carchedi e Picciolini, 1990:219).

Il principio su cui hanno poggiano le differenti disposizioni normative che si sono succedute in corrispondenza dei differenti soggetti beneficiari (o gruppi-bersaglio delle politiche sociali) di riferimento e il grado di efficacia da esse dimostrato nella soluzione dei problemi relativi alle componenti immigrate è sintetizzato nel Prospetto 1. In sostanza si denota un progressivo allargamento a partire dalle prime disposizioni dell'82/83 (Telestati ovvero telegrammi con valore ufficiale del Ministero del Lavoro) in copertura (parziale) delle lavoratrici domestiche nel sistema di sicurezza, passando alla legge n. 943/87 caratterizzato da un complessivo allargamento della base occupazionale di riferimento. Quest'ultima infatti comprendeva non solo il lavoro domestico ma tutte le attività lavorative svolte alle dipendenze, purché in regola sia con il permesso di soggiorno che con il contratto di lavoro (condizione che riguardava sostanzialmente soltanto una minoranza, in considerazione dei dati Inps dell'epoca) (Birindelli, 1990:86).

Prospetto 1 – Referenti e principio di copertura nelle Leggi nazionali

Leggi nazionali	Modalità		
	<i>Referenti</i>	<i>Principio di copertura</i>	<i>Grado di efficacia</i>
Telestati del Ministero del Lavoro '82/ '83	Colf immigrate in regola con permesso di soggiorno e contratto di lavoro	Occupazionale di settore	Alto
N. 943/1987	Immigrati occupati alle dipendenze in regola con permesso di soggiorno e contratto di lavoro	Occupazionale allargato	Basso
N. 39/1990	Immigrati occupati alle dipendenze e non, in regola con permesso di soggiorno e disoccupati iscritti all'ufficio di collocamento	Quasi universalistico	Medio
Decreto Dini	Immigrati occupati alle dipendenze e non, in regola con contratti di lavoro e di soggiorno	Occupazionale ristretto	Basso
N. 40/1998	Stranieri in tutte le posizioni giuridiche previste, purché in regola con il permesso di soggiorno ed assistenza socio-sanitaria prevista anche per gli irregolari	Universalistico	Medio-Alto

Ma mentre i Telestati dimostrarono un grado di efficacia alto — dettero cioè la possibilità di regolarizzazione ad un consistente numero di lavoratrici domestiche e avviato un processo di riconoscimento delle attività domestiche come attività lavorative *tout-court* — la legge 943/87, al contrario, ebbe un grado di efficacia piuttosto basso (Macioti e Pugliese, 1991:44).

Infatti la natura di questa legge non era di carattere prescrittivo ma soltanto di orientamento culturale (Picciolini, 1991:51) e pertanto non poteva produrre particolare benefici ai gruppi immigrati. La legge n. 39/90 estende ancora maggiormente gli aventi diritto alla copertura delle politiche sociali in quanto ingloba sia gli occupati (alle dipendenze e non) che i disoccupati iscritti alle liste di collocamento locali. Il grado di efficacia di questa legge è stato mediamente significativo, sia per l'alto numero di regolazioni avvenute che per la chiarezza (in alcune sue parti) nell'affrontare la problematica dell'apertura dei servizi sociali agli immigrati e facilitarne l'accesso.

Questa legge introduce praticamente il principio di copertura quasi-universalistica: da un lato la partecipazione alla formazione della massa finanziaria generale (sia per gli occupati che per i disoccupati) (Reyneri, 1993:182) e dall'altro l'assistenza mirata a collettivi specifici sulla base di condizioni di indigenza. Con le disposizioni introdotte dal «Decreto-Dini» si restringe di nuovo il campo di copertura degli immigrati aventi diritto. Si inaspriscono infatti i criteri formali che concorrono alla determinazione dello status di immigrato regolare spingendo di fatto interi collettivi nel versante opposto, cioè quello dell'irregolarità (Pugliese, 1996:9) ed abbassando così il suo grado di efficacia in termini di politiche sociali mirate.

La legge n. 40/98 (inglobata successivamente nel T.U. n. 286/98) tende di nuovo ad allargare il principio di copertura in senso universalistico. Essa considera attori beneficiari delle politiche sociali tutte le tipologie di migranti presenti sul territorio nazionale in regola con il permesso di soggiorno. Per quanto concerne l'assistenza sanitaria, inoltre, la copertura viene garantita anche alle componenti irregolari in stato di necessità. Nonostante che il principio di copertura abbia assunto formalmente un carattere più decisamente universalistico, l'efficacia complessiva della legge, soprattutto in alcune sue parti, appare discriminatoria. Le eccessive mediazioni politico-istituzionali alla quale è stata costantemente sottoposta - soprattutto sul riconoscimento dei pieni diritti degli immigrati in quanto persone - hanno prodotto una maggiore enfattizzazione sugli aspetti concernenti il controllo delle presenze irregolari che non su quelli (seppur presenti in maniera significativa) finalizzati a una organica politica di inserimento socio-economico e culturale.

Le politiche di frontiera e di controllo sociale, in sintesi, hanno posto in secondo piano quelle di stabilizzazione e di insediamento riducendo così l'innovatività presenti in queste ultime a vantaggio delle parti maggiormente discutibili (anche perché al limite della costituzionalità, come i Centri di permanenza temporanea).

Questi aspetti sono anche alla base dei criteri di ripartizione di spesa e dei trasferimenti economici dalle Regioni agli Enti locali, in considerazione del fatto che alle componenti stanziali si affiancano temporaneamente componenti che sono caratterizzati da significativi tassi di mobilità territoriale. Abbastanza spesso è accaduto — nell'esperienza di questo decennio — che aree ad alta presenza di immigrati stanziali ricevessero le stesse risorse economiche e finanziarie di altre con presenze meno significative, oppure aree ad alta intensità di presenze straniere a carattere stagionale fossero del tutto

prive di sostegni economici e logistici adeguati (i casi eclatanti sono quelli di S. Donnino vicino Firenze per la presenza cinese e quello di Villa Literno vicino Caserta) (Carchedi 1991a:337, Pugliese 1995:113).

3. Gli interventi degli Enti locali. Alcuni casi emblematici

All'interno del panorama politico-normativo nazionale l'azione delle Amministrazioni comunali competenti ha prodotto differenti modalità di intervento in favore degli immigrati presenti, soprattutto in relazione della cultura cittadina tradizionale di programmazione e gestione dei servizi sociali. Questi interventi, a fianco di prestazioni di carattere ordinario, hanno prodotto anche forme di prestazioni innovative. In particolare queste si sono sviluppate tra gli interstizi che la normativa non riusciva a coprire e che lasciava dunque aperti alla discrezionalità delle Amministrazioni e alle unità operative agenti sul territorio in rapporto diretto con l'utenza, cioè i Centri e gli Uffici immigrati e le organizzazioni non profit del settore.

L'efficacia dell'azione dell'Ente locale ha raggiunto maggior incisività laddove gli assetti istituzionali delle strutture preposte all'intervento risultavano più chiari e dove il raccordo istituzionale tra di esse (ai vari livelli) e il volontariato/terzo settore risultava maggiormente definito e organicamente inserito nelle politiche locali. In altre parole, dove sussisteva una delega specifica a un Assessorato (o al Sindaco oppure a un Consigliere comunale) e incarichi precisi ai responsabili di ciascuna struttura coinvolta, in maniera che gli interlocutori istituzionali potessero essere maggiormente individuabili in ragione delle specifiche competenze nel settore. Le strutture di punta dell'intervento pubblico verso gli immigrati sono state (e continuano ad essere) gli Uffici stranieri dei Comuni (le cui denominazioni a volte cambiano tra città e città) e le organizzazioni *non profit* operanti nell'area territoriale di loro specifica competenza, nonché le dinamiche relazionali che sono scaturite dal rapporto degli uni con le altre e viceversa.

Per quanto riguarda, ad esempio, la realtà torinese, l'attivazione dell'Ufficio immigrati risale alla metà degli anni Ottanta, divenendo immediatamente un referente istituzionale a livello nazionale (Labos, 1989); così come — anche se in maniera ridotta — quello del Comune di Perugia e di Brescia qualche anno dopo. Nel Comune di Roma, invece, a parte il coinvolgimento di qualche funzionario già nella prima metà degli anni Ottanta, l'Ufficio speciale immigrati nasce soltanto nella seconda metà del decennio successivo, con l'obiettivo di razionalizzare l'insieme degli interventi dell'Amministrazione nel settore dei servizi sociali. Molto più di recente sono iniziati gli interventi nel settore immigrazione nel Comune di Napoli. Di fatto soltanto negli ultimi anni l'Amministrazione, rappresentando senz'altro una innovazione rilevante rispetto al passato, ha investito delle risorse per trattare tutta la tematica e tentare di coordinare gli interventi del volontariato/terzo settore attivi nell'area cittadina.

La filosofia dell'ufficio torinese (ma anche di quello di Brescia) è stata sin dall'inizio quella di porsi come momento istituzionale di coordinamento

delle attività di sostegno operanti sul territorio cittadino, non solo quelle istituzionali ma anche, ove possibile, quelle delle organizzazioni caritatevoli da un lato e quelle laico-sindacali dall'altro. In altre parole questi uffici si sono quasi naturalmente collocati in posizione preminente nella gestione complessiva del fenomeno migratorio nelle sue differenti sfaccettature: dai minori ai nuclei familiari, dai senza dimora ai detenuti, dai lavoratori ai disoccupati, dai gruppi Rom nazionali a quelli stranieri, intessendo reticoli di solidarietà e di supporto abbastanza significativi.

In tale contesto le organizzazioni del volontariato/terzo settore hanno contribuito sin dall'inizio in maniera complementare alla riuscita di forme di inserzione socio-economica, sia sul versante della prima accoglienza e dell'assistenza che su quella scolastica e formativa. In altre parole possiamo affermare che si tratta di un modello gestionale dei servizi governato prevalentemente dalle istituzioni all'interno di una nutrita costellazione di organizzazioni di diversa e variegata natura che concorrono alla determinazione del sistema di offerta locale.

Questa impostazione, almeno fino alla costituzione dell'Ufficio speciale - è stata quasi antitetica al modello sottostante agli interventi attivati nell'area romana. L'assenza di un Ufficio comunale in grado di coordinare ed imprimere una linea strategica ai servizi all'immigrazione ha determinato — in alterni periodi — delle forti tensioni sociali tra segmenti di popolazione locale e gruppi di popolazione immigrata (ad esempio, il caso eclatante dell'ex Pantanella di Roma) (Mottura e Pugliese, 1992:118 e 119). Queste tensioni hanno spostato quasi storicamente l'attenzione istituzionale a risolvere questioni contingenti caratterizzate da interventi di emergenza e non a impostare trame a respiro strategico in grado di condurre col tempo le istituzioni alla gestione del fenomeno in qualche modo programmata. L'Amministrazione ha infatti attivato politiche di sostegno agli interventi promossi spontaneamente negli anni Ottanta dalle organizzazioni non profit (in particolare dalla Caritas, dal sindacato e da altre associazioni composte da autoctoni e anche da immigrati), connotando in questa maniera tutto il modello di offerta determinato successivamente (Ires, *Rapporto Roma*, 1998/41).

Ovvero l'Amministrazione non interviene direttamente (se non inviando l'utenza ad altri servizi comunali) ma affida in convenzione servizi al volontariato/terzo settore specializzato e attrezzato alla funzione. Una parte di queste organizzazioni, soprattutto quelle storiche, ha svolto per tutti gli anni Ottanta una funzione quasi sostitutiva all'opera dell'Amministrazione pubblica, per assolvere in seguito un ruolo intermediario tra questa e il fenomeno migratorio. Funzione che caratterizza ancora quasi tutta l'offerta di servizi, specialmente quelli diretti alle componenti più marginali dell'immigrazione. La costituzione e il rafforzamento dell'Ufficio speciale immigrati (sia in termini di risorse che in termini di professionalità presenti) ha senz'altro fatto fare un salto di qualità all'Amministrazione capitolina in materia di immigrazione, sia perché attualmente riesce a essere un referente istituzionale di circa 200-250 organizzazioni non profit del settore, sia perché riesce in parte a programmare le strategie da intraprendere, sia perché

manifesta una filosofia di intervento finalizzata all'estensione della cittadinanza come modalità di superamento delle forme meramente assistenzialiste.

A Perugia, tra le altre cose, la composizione della presenza straniera quasi soltanto studentesca fino alla fine degli anni Ottanta ha avuto una influenza diversa sull'organizzazione del sistema di offerta. Questo tradizionalmente era impostato a garantire l'assistenza degli studenti, attraverso: a. una rete alloggiativa (sia pubblica che del privato sociale), b. un Centro sociale dell'Università internazionale (creato nel 1981) per quanto riguarda tutte le questioni relative al segretariato sociale, c. la presenza dell'Unione centrale studenti esteri per quanto riguarda l'accoglienza in senso generale (luoghi di aggregazione e svago, biblioteca, alloggio, preparazione agli esami, viaggi e turismo, eccetera) (Ires, Rapporto Umbria, 1998:20). A fianco di queste strutture ve ne erano altre che in qualche maniera contribuivano a determinare il volume complessivo del sistema di offerta cittadino. Si tratta di organizzazioni politico-sindacali di appoggio ai gruppi studenteschi impegnati socialmente in favore dei rispettivi connazionali e delle organizzazioni di volontariato sorte alla fine degli anni Ottanta, quando iniziano a essere visibili socialmente anche gruppi specifici di immigrati.

Questi, agli inizi degli anni Novanta, sono rappresentati da ex studenti che lasciano l'Università (per diverse e varie ragioni), da loro parenti ed amici che li hanno raggiunti in Umbria e da altri connazionali e da altri stranieri arrivati per motivi specificatamente di lavoro. Negli anni Novanta si trasforma l'intero sistema di offerta in corrispondenza della trasformazione delle caratteristiche socio-demografiche e dei progetti migratori: quelli studenteschi erano in maggioranza a tempo determinato, quelli per motivi di lavoro diventano — come in altre aree di insediamento — in maggioranza a tempo indeterminato. A Perugia, dove si concentra circa l'80% degli immigrati dell'intera Regione, il modello locale di servizi ricalca quello che in quegli anni va collaudandosi anche in altre città: cioè l'affidamento dei Centri di prima accoglienza a organizzazioni del privato sociale, con qualche variazione a seconda delle tradizioni locali (Ires, Rapporto Umbria, 1998/24 e segg.).

Nell'area napoletana (e anche casertana), invece, per tutti gli anni Ottanta e per tutta la prima metà del decennio successivo, era diventato luogo comune considerare il fenomeno immigratorio come un movimento sostanzialmente di transito: il porto di Napoli corrispondeva a una porta di ingresso, l'intera città diveniva il luogo per incontrare i connazionali e comprendere meglio dove andare, l'entroterra il luogo di lavoro temporaneo per acquisire denaro e partire successivamente verso il Nord. Questo modello — messo fortemente in discussione (Calvanese e Pugliese, 1991:14) — ha continuato praticamente ad autoalimentarsi e a influenzare l'azione degli amministratori pubblici. Al contempo le istituzioni locali dovevano sostanzialmente occuparsi in maniera prioritaria dei propri migranti di ritorno e soltanto dopo degli immigrati, nonostante le risorse fossero carenti sia per gli uni che per gli altri.

Le organizzazioni non profit in particolare hanno sempre criticato que-

sta impostazione, anche perché tendeva sostanzialmente a giustificare l'inerzia istituzionale al riguardo. Queste dal canto loro hanno rappresentato — seppur con contraddizioni e difficoltà di ogni genere — l'unica offerta di servizi del settore, anche se in maniera insufficiente rispetto alla domanda proveniente dalle diverse componenti immigrate. L'attività che attualmente si sta cercando di effettuare mira a determinare forme di accoglienza (anche per far fronte alle componenti veramente di transito) ben strutturate, organizzate in maniera non assistenziale e coordinate con gli altri servizi territoriali. In pratica tale azione è finalizzata a creare un percorso virtuoso e di tendenziale sganciamento dai circuiti emarginanti, riducendo al contempo i rischi di rimanere invischiati nelle forme di devianza individuali e collettive (Ires, *Rapporto Napoli*, 1998:22).

4. Considerazioni conclusive

Nonostante la ricchezza e di esperienze di intervento sociale in favore delle componenti immigrate sembra sussistere una continua incertezza tra la volontà di accelerare i processi complessivi di inserimento e protezione sociale e, al contempo, la volontà di ridurre al minimo gli interventi diretti alle componenti immigrate medesime. Questa incertezza si ripercuote anche a diversi livelli istituzionali (nazionali e locali), soprattutto laddove la presenza è maggiore e dove — per questa ragione — gli interventi dovrebbero essere più articolati ed efficaci. Facilitare l'accesso alle risorse sociali degli immigrati è previsto dalle normative correnti, ma le difficoltà rimangono e si rimuovono con difficoltà e non senza contraddizioni.

La diversa distribuzione territoriale delle presenze immigrate dovrebbe orientare le politiche sociali, anche in presenza di componenti ad alta mobilità geografica. Anche perché questa assume generalmente un carattere stagionale e tende a interessare quasi sempre le stesse micro-aree, ovvero quelle dove l'offerta di lavoro è maggiore. Per tale ragione si tratta di flussi interni abbastanza prevedibili, in quanto si riproducono stagionalmente nelle loro traiettorie usuali poiché si sviluppano in stretta correlazione con la richiesta di lavoro. Una maggiore attenzione alle dinamiche territoriali derivanti dalla presenza di componenti immigrate dovrebbe orientare in maniera strutturale e continuativa anche le politiche sociali locali e non.

Le istituzioni possono sviluppare o far regredire i processi di integrazione degli immigrati - fino a determinare livelli di povertà estrema - attraverso le politiche specifiche che promulgano, in relazione alle modalità che le sottendono, alle forme di uguaglianza che promuovono e alla direzione che intraprende la redistribuzione delle risorse sociali (Wieviorka, 1994:14).

Al di là della costruzione normativo-istituzionale la realtà concreta che caratterizza la condizione socio-economica di una parte delle componenti immigrate è piuttosto diversa. Si è trattato, tutto sommato, di interventi con marcate connotazioni di tipo minimalista, al punto che a volte hanno anche frenato i processi di integrazione spontanea (ad esempio, attraverso: la rigidità formalistica dei permessi di soggiorno, le restrizioni ai ricongiungimen-

ti familiari, la scarsa tutela previdenziale e l'evasione fiscale dei datori di lavoro, la collocazione nella fascia bassa del mercato del lavoro e l'impossibilità di attivare meccanismi di mobilità professionale verso l'alto, eccetera). Questa situazione ha creato i presupposti di una sistematica discriminazione verso gli immigrati. Ci si trova in larga misura quella condizione nella quale il sistema istituzionale — pur dichiarando e prevedendo le pari opportunità — non stabilisce strutturalmente (e in maniera adeguata) le modalità implementative attraverso le quali il processo di integrazione possa concretizzarsi e produrre pertanto effetti di benessere alle componenti della popolazione a cui è mirata.

Bibliografia

- ADINOLF A.I., *I lavoratori extracomunitari. Norme interne e internazionali*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- CALVANESE F., PUGLIESE E., *La presenza straniera in Italia. Il caso della Campania*, Franco Angeli, Milano, 1991.
- CAMPANI G., «L'immigrazione nei paesi europei e l'adozione delle politiche di stop», in SERGI N. (a cura di), *L'immigrazione straniera in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma, 1987.
- «Alternatives à la migration. Le cas de l'Europe de l'Est. La Pologne et l'Albanie», in FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE E DE TRAVAIL, *Alternatives à la migration: le rôle des partenaires sociaux, Rapport principal*, Dublino, 1996.
- CAMPANI G., CARCHEDI F., MOTTURA G., *Migranti, Rifugiati e nomadi in movimento verso l'ovest*, L'Harmattan Italia, Torino, 1998.
- CARCHEDI F., «L'Indagine di campo. L'associazionismo degli immigrati e le associazioni ed enti che intervengono nel settore», in LABOS (a cura di), *La presenza straniera in Italia. Primo rapporto*, Edizioni TER, Roma, 1990.
- CARCHEDI F., PICCILIONI A., «Alcune esperienze pilota», in LABOS (a cura di), *La presenza straniera in Italia. Primo rapporto*, Edizioni TER, Roma, 1990.
- CARCHEDI F., RANUZZI G., «Tra collocazione nel mercato del lavoro secondario ed esclusione dal sistema della cittadinanza», in SERGI N., *L'immigrazione straniera in Italia*, Edizioni lavoro, Roma, 1987.
- CARITAS, *Dossier statistico 1995 -2001*, Anterem, Roma.
- CONSIGLIO ITALIANO RIFUGIATI, *Guida all'applicazione della Convenzione di Schengen*, Roma, 1997.
- COLLINSON S., *Le migrazioni internazionali e l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- ECAP-CGIL, EMIM, *L'immigrazione straniera nel Lazio. Quadro di riferimento e condizioni*, II e IV parte, Rapporto di ricerca, Regione Lazio, 1980.
- FAVARO G., TOGNETTI BORDOGNA M., *Politiche sociali ed immigrati stranieri*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1989.
- FEDERICI N. et al., *La presenza straniera in Italia. Il caso dell'area romana*, Franco Angeli, Milano, 1993.
- Grappi E., Spagni E., *Gli stranieri a Reggio Emilia*, Assessorato alla Programmazione, Reggio Emilia, 1984.

- IRES, *La fruizione dei servizi sociali degli immigrati, Rapporto di ricerca. Il caso di Torino*, Roma, Perugia, Napoli, programma Horizon, Roma, 1999.
- LABOS, *Modelli di intervento a confronto*, Guida i, n. 5, novembre-dicembre, Edizioni TER, Roma, 1991b.
- MACIOTI M.I., PUGLIESE E., *Gli immigrati in Italia*, Laterza, Bari, 1991.
- MOTTURA G. (a cura di), *L'arcipelago immigrazione*, Ediesse, Roma, 1993.
- MOTTURA G., PUGLIESE E., «L'immigrazione nelle diverse Italie», in MOTTURA G. (a cura di), *Arcipelago immigrazione*, Ediesse, Roma, 1992.
- MOTTURA G., PINTO P., *Immigrazione e cambiamento sociale. Strategie sindacali e lavoro straniero in Italia*, Ediesse, Roma, 1996.
- NASCIMBENE B., «Il quadro normativo e le possibilità di sviluppo», in LABOS (a cura di), *La presenza straniera in Italia*, Edizioni TER, Roma, 1990.
- NERI F., «I Lavoratori stranieri nel Friuli Venezia Giulia», in *Studi Emigrazione*, n. 71, Centro studi emigrazione, Roma, 1983.
- PICCIOLINI A., «Le politiche delle regioni italiane», in LABOS (a cura di), *Le politiche sociali e i bisogni degli immigrati*, Edizioni TER, Roma, 1991.
- PUGLIESE E., *Gli Immigrati extracomunitari in Campania: inserimento lavorativo ed entità della presenza regolare ed irregolare*, Rapporto di ricerca, Università degli Studi di Napoli Federico II - Dipartimento di sociologia, Napoli, 1995.
- REYNERI E., «Documento di sintesi. Lavoro. Accesso e trattamento dei lavoratori e previdenza», in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Documenti di sintesi dei gruppi di lavoro del Dipartimento Affari sociali*, Rapporto di ricerca, Roma, 1993.
- TITTARELLI L. et al., *La presenza straniera in Italia. Il caso dell'Umbria*, Franco Angeli, Milano, 1989.
- WIEVIORKA M., «Introduction», in WIEVIORKA M. (a cura di), *Racisme et xénophobie en Europe*, Edition La Découverte, Parigi, 1994.

I parametri del nuovo regime di asilo in Europa

di
DANIÈLE JOLY*

Il nuovo regime di asilo in Europa

Un nuovo regime di asilo si sta formando all'interno di un contesto di profonda e generale crisi di carattere economico, politico, sociale e ideologico nel mondo sviluppato. Questo saggio sostiene che il paradigma alla base dell'asilo politico è cambiato da un regime che attivava una politica selettiva ma integrativa di accesso e di pieno riconoscimento dello statuto di rifugiato, con pieni diritti sociali e permanenza a lungo termine, a uno che massimizza l'esclusione all'ingresso e indebolisce lo status di rifugiato e i diritti nella prospettiva di una permanenza a breve termine dei rifugiati. Il che è concomitante con un approccio più generale alle questioni dell'asilo. Lo status di protezione temporanea è una pietra angolare del nuovo regime in corso¹.

Parametri del «vecchio» regime d'asilo (vedi Tabella 1)

Alla fine della seconda guerra mondiale, la presenza di milioni di rifugiati in Europa portò la questione dell'asilo politico al centro dell'agenda politica della comunità internazionale; in quel periodo, cominciò a formarsi ciò che qui chiamo «vecchio regime». Le circostanze storiche che governarono la sua formulazione sono duplici: la Seconda Guerra Mondiale e la Guerra Fredda. Gli eventi che portarono alla seconda guerra mondiale e la guerra in sé, generarono una estesa responsabilità in Europa, come conseguenza delle atrocità commesse ai danni di milioni di vittime del regime fascista e nazista, a molti dei quali era stato rifiutato il permesso per entrare e ottenere l'asilo in altri paesi europei. In conseguenza di ciò la nozione di rifugiato fu influenzata dalla realtà sociale del tempo e da quei gruppi che

* Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick, Coventry.

¹ Nel termine regime includo gli strumenti legali, politici, pratiche stabilite e le ideologie che governano l'accesso dei rifugiati all'asilo politico e al loro trattamento nelle società di accoglimento.

avevano sofferto la persecuzione sotto i regimi fascista e nazista (Hathaway 1984). Inoltre, l'inizio della guerra fredda fu segnato dalla supremazia politica degli Stati Uniti nel mondo occidentale, in contrapposizione ai paesi del Patto di Varsavia. La Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 nacque da questa congiuntura, accordando un trattamento speciale ai «rifugiati politici» e accentuando l'elemento individuale piuttosto che quello di gruppo, attraverso una definizione individuale. Essa fu perciò concepita per provvedere anche ai rifugiati dagli stati comunisti. Tuttavia le leggi internazionali sui rifugiati riflettono non solo «la coscienza del mondo» in un particolare momento storico ma anche l'equilibrio mondiale del potere e il clima politico dei tempi. Un provvedimento adottato per ottenere il consenso necessario è stato quello di accogliere i differenti interessi nazionali e anche delle forze sociali, inclusi i movimenti dei lavoratori e quello comunista; quindi non solo nozioni di libertà individuale ma anche diritti sociali e standard di trattamento furono stabiliti dalla Convenzione di Ginevra. La questione dell'asilo non fu formulata solo in termini di ingresso ma anche di status e protezione. Per di più, in Europa questo periodo coincise con un boom economico e una politica migratoria liberale per integrare un'insufficiente offerta di lavoro. La Convenzione del 1951 fu gradualmente ratificata dagli stati europei; in 16 l'hanno ratificata prima del 1960; gli stessi hanno poi ratificato il Protocollo del 1967. Negli anni '70, la tendenza delle leggi di asilo politico fu quella di incorporare i principi della Convenzione e del Protocollo (Jaeger 1992). Nel 1995 in tutto il mondo c'erano 127 stati firmatari della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967 (Joly con Kelly and Nettleton 1997).

Il regime che si sviluppò sulla scia della Seconda Guerra mondiale prevalse approssimativamente fino alla fine degli anni Settanta. È difficile dare dei più precisi limiti storici alla sua nascita o conclusione. Stiamo trattando di un regime che si è venuto formando e quindi smantellando nel tempo; le principali caratteristiche che qui sono definite vanno intese come elementi di una tipologia, per cui non ci soffermeremo sulle molte variazioni della sua implementazione da parte dei diversi paesi.

Gli strumenti per la determinazione dello status

La Convenzione di Ginevra del 1951 divenne in Europa il principale strumento di governo delle persone in stato di bisogno di protezione e la maggioranza dei richiedenti asilo divennero dei rifugiati secondo la stessa Convenzione. Il Protocollo del 1967 fu aggiunto ad essa per rimuovere le limitazioni storiche e geografiche alla Convenzione. Così si rese la sua portata veramente internazionale in modo da essere applicata qualunque fosse il paese di origine dei rifugiati.

Una delle caratteristiche chiave delle convenzione è che essa offriva una definizione universale di rifugiato non legata al tempo né al luogo: la definizione della Convenzione sostituisce quella basata sul criterio della nazionalità o del gruppo di appartenenza che era il criterio vigente fino alla

Seconda Guerra mondiale. I criteri sono definiti precisamente e coprono le persone che hanno bisogno di protezione al di fuori dei confini del proprio paese di nazionalità o di residenza abituale in considerazione di un fondato timore di persecuzione per motivi razziali, religiosi, di nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o per la propria opinione politica. Questi criteri furono redatti per provvedere a quei rifugiati generati dagli eventi della Seconda Guerra mondiale; esistevano ancora un milione di essi in Europa nel 1947 (Proudfoot 1957), e per quelli che si prevedeva sarebbero fuggiti dai paesi del Patto di Varsavia. Questi ultimi paesi infatti non firmarono la Convenzione del 1951.

Una caratteristica centrale della Convenzione è che essa è uno strumento vincolante: gli Stati firmatari della Convenzione sono obbligati a garantire lo status di rifugiati alle persone che arrivano a chiedere la loro protezione. Gli Stati non godono di discrezione sul merito del caso. In realtà però molti altri fattori hanno influenzato le decisioni sull'asilo, favorendo alcuni gruppi di rifugiati a spese di altri, ma questo non fu stabilito legalmente da nessun dispositivo legislativo eccetto che negli Stati Uniti fino al 1980.

Un'interpretazione liberale dei criteri per la definizione di rifugiato ha dato un grande valore all'elemento soggettivo (fondato timore). Il richiedente asilo godeva del beneficio del dubbio e si presumeva sincero fino a che non si dimostrava che egli/ella non soddisfaceva i criteri della Convenzione. Sebbene l'autorizzazione alla permanenza a lungo termine non fosse stipulata dalla Convenzione del 1951 essa divenne la pratica in Europa, che garantiva che lo status di rifugiato fosse accompagnato da un permesso di soggiorno permanente, fino alla clausola di cessazione che avrebbe potuto essere invocata nel caso in cui non fosse più prevista una concreta possibilità di persecuzione in un futuro prevedibile.

Si stabilì che l'accesso alla protezione sarebbe stato possibile solo dopo l'attraversamento delle frontiere nazionali mentre in genere non c'era nessun ostacolo, in forma di visto d'ingresso o di sanzione ai vettori, nel raggiungere il paese di accoglienza. Una volta nel paese di asilo, la procedura per la determinazione dello status di rifugiato era immediatamente disponibile al momento o dopo l'arrivo, senza restrizioni. E mentre una sola procedura era disponibile per tutti i richiedenti in un paese, era possibile fare richiesta successivamente in un paese europeo differente.

Standard di protezione nei paesi di accoglienza

Fino alla metà del decennio del 1980, i rifugiati hanno beneficiato di presupposti favorevoli, di accoglienza positiva e di programmi per l'inserimento. I documenti di identità e di viaggio che venivano consegnati, davano loro la possibilità di viaggiare attraverso le frontiere senza problema; inoltre, la maggior parte di paesi europei erano firmatari della Dichiarazione di Strasburgo, per cui i rifugiati della Convenzione potevano attraversare le frontiere senza visto. In genere essi godevano di diritti sociali e del

diritto a lavorare al pari degli autoctoni e avevano diritto alla riunificazione familiare. I richiedenti asilo erano considerati come futuri rifugiati e beneficiavano del presupposto favorevole e di generosi diritti sociali (Guillon 1992). Sia nella teoria che nella pratica il permesso di soggiorno era garantito. Questo era spesso concomitante con una serie di facilitazioni e con un primo programma di integrazione nelle collettività nazionali, sostenuto dalle attitudini ricettive dei governi, dei media e delle popolazioni native. Quando erano assegnati altri tipi di status, a beneficio di quei rifugiati che non soddisfacevano la definizione della Convenzione, la qualità della protezione era molto vicina a quella dei rifugiati della Convenzione.

Attori istituzionali coinvolti nel dibattito e nelle decisioni

Comunque c'era ancora un numero di questioni controverse, che le ONG e i ricercatori sollevavano, quali la mancanza di armonizzazione e l'esistenza di discrepanze tra i paesi europei e all'interno dei paesi stessi. Le decisioni sullo status di rifugiato erano prese a livello di singolo governo e non erano fondate su accordi o convenzioni intergovernative. Nessuna forma di coordinazione sistematica o scambio di informazioni era stata istituita tra i vari governi. Nonostante ciò, questi ultimi non avevano potere discrezionale sulle decisioni per garantire lo status di rifugiato poiché la loro sovranità era sospesa dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dal Protocollo del 1967. Tutti gli stati dell'Europa occidentale erano firmatari, tranne l'Italia che mantenne la limitazione geografica fino al 1990.

Il Nuovo regime di asilo (vedi tabella)

Il regime descritto non è più in vigore. L'attuale regime si è venuto formando nell'ultima decade mentre due insiemi di circostanze hanno avuto un'influenza determinante nella sua formulazione.

Alla fine degli anni settanta divenne chiaro che la recessione economica aveva definitivamente sostituito l'espansione e che la chiusura delle frontiere dell'Europa, cominciata intorno alla prima metà degli anni Settanta, sarebbe continuata. Questa coincideva con un sostanziale incremento del numero dei richiedenti asilo che raggiungevano l'Europa occidentale; il numero di richieste d'asilo in Europa crebbe pressoché ogni anno dal 1983, quando c'erano 73.700 richieste, fino a raggiungere un picco di 692.685 nel 1992 (Joly con Kelly e Nettleton 1997). Intanto, la prospettiva di un'Europa senza frontiere entrò sulla scena pubblica con la presentazione dell'Atto Europeo per un'Unione Europea (EU) senza frontiere interne. L'ineguale distribuzione dei rifugiati portò i paesi «setteentrionali» a unirsi allo scopo di restringere le politiche di asilo per la «paura» che i richiedenti asilo potessero entrare nell'Unione Europea attraverso l'Europa meridionale e migrare liberamente per il Nord (Joly 1989); l'ottanta per cento dei richiedenti asilo era ospitato dalla Francia e dalla Germania. Questo generò un'intensa atti-

vità a livello intergovernativo. Allo stesso tempo, il carattere dei movimenti dei rifugiati che raggiungevano l'Europa cambiò, includendo una più grande quota di rifugiati «umanitari» che non avrebbero potuto essere accolti secondo una rigida interpretazione della definizione della Convenzione di Ginevra.

Alla fine degli anni Ottanta un memorabile sconvolgimento scosse l'Europa con il crollo del muro di Berlino e lo smantellamento dei regimi comunisti: la Guerra Fredda era finita. Le frontiere dell'Europa orientale venivano allora aperte in uscita ma quelle dei paesi dell'Europa occidentale erano chiuse per loro. Così il numero dei potenziali e reali richiedenti asilo crebbe in modo drammatico (le richieste di chi proveniva da nazioni europee costituivano il 65 per cento delle richieste fatte in Europa) (Joly, Nettleton e Kelly 1997). I tragici conflitti etnici generarono un movimento di rifugiati in Europa di dimensioni inaudite dalla Seconda Guerra mondiale e dal suo strascico mentre nei paesi di accoglienza i valori della solidarietà venivano sostituiti dall'individualismo e dal protezionismo (Brochman 1993). Prima che la convergenza e l'armonizzazione divenisse prevalente, in molti paesi occidentali vennero prese a livello autonomo delle iniziative per introdurre misure di controllo all'arrivo e all'accettazione dei richiedenti asilo che in seguito sono state imitate da altri paesi. I contorni del nuovo regime di asilo sono stati delineati in questo lungo periodo di tempo ma è l'introduzione della protezione temporanea (PT) che ha rovesciato l'equilibrio e ha dato origine al mutamento qualitativo. Le principali caratteristiche del regime adesso sono chiaramente definite e verranno esaminate in seguito.

Restrizioni

La tendenza *restrittiva* che è venuta crescendo attraverso gli anni Ottanta e Novanta è ora pienamente dispiegata. Un corredo di misure tenta di assicurare la riduzione dei richiedenti asilo e dei rifugiati sia a livello nazionale sia a livello europeo. Alcuni paesi — che hanno istituito il diritto di asilo nelle loro costituzioni come Germania e Francia — erano anche i principali destinatari dei flussi di richiedenti asilo negli anni Ottanta. L'accesso ai paesi d'accoglienza è reso difficoltoso tramite l'introduzione di un sistema di visti per l'ingresso e il transito combinato con sanzioni per i vettori che trasportano passeggeri senza documenti (Schengen Treaty 1990). L'accesso alla procedura d'asilo è limitato dalla creazione di zone internazionali negli aeroporti, dalla regola del primo paese d'asilo e dagli accordi di riammissione con i paesi di transito; a questo bisogna aggiungere che possono insorgere problemi anche con l'assegnazione di un altro status (protezione temporanea) che di frequente non può operare in simultanea con una richiesta di asilo secondo la Convenzione di Ginevra. Nell'Unione Europea la possibilità di richiedere l'asilo è limitata a un solo paese responsabile dell'esame della richiesta (Dublin Convention 1990). L'accesso alla procedura piena viene ostacolato dall'individuazione di una corsia preferenziale o una procedura breve fondata su basi procedurali o sostanziali che

definiscono chi cadrà sotto la nuova procedura con riferimento a richieste manifestamente infondate e a paesi dove di solito non si riscontrano rischi di persecuzione (Council of Ministers Resolutions and Conclusions). Come ulteriore riduzione, il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea sta attualmente discutendo una proposta in cui nessuna richiesta d'asilo di un cittadino dell'Unione Europea sarà presa in considerazione dagli altri stati dell'Unione Europea. Questa proposta, che crea un precedente per gli altri paesi, legando il diritto di asilo all'alleanza economica e politica di paesi vicini, è stata inserita nel trattato di Amsterdam (Ottobre '97) (ECRE 1997).

Infine, l'interpretazione dei criteri della definizione della Convenzione del 1951 è ristretta e viene limitata. È stato sottolineato che è stata posta un'eccessiva enfasi sui criteri oggettivi contravvenendo allo spirito della Convenzione di Ginevra (Tiberghien 1988). Sono richiesti più alti standard di prova delle persecuzioni subite, l'unico agente di persecuzione riconosciuto è lo Stato e i paesi dove esistono i cosiddetti voli interni alternativi sono considerati paesi sicuri (KU Joint Position sull'armonizzazione dell'applicazione del termine «rifugiato» dell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra). I criteri precisi e universali della definizione della Convenzione sono stati in questo modo imbrigliati e vivono accanto a criteri più indiretti e circostanziati. Meno del 10 per cento delle richieste ottengono lo status della Convenzione nell'Europa occidentale nel 1995 (Joly, Kelly and Nettleton 1997). Al posto di una definizione universale, sono adottate delle caratterizzazioni in positivo o negativo riguardanti gruppi di paesi: si individuano così paesi dove non ci sono rischi di persecuzione e i cui cittadini presumibilmente non possono fare domanda di asilo.

La prima risoluzione in merito dell'Unione Europea ha stabilito un criterio basato sull'area di origine «Ex Jugoslavia» e individuato altre due variabili di rilievo:

- Lo stato di conflitto nell'attuale luogo di origine se essi vengono «direttamente dalle zone di combattimento» (Council 1992, p.2);

- La vulnerabilità effettiva di quelle persone che «sono state prigioniere di guerra o in campi d'internamento e non possono altrimenti essere salvate da minacce alla loro vita; sono ferite o gravemente malate e per le quali le cure mediche non possono essere ottenute localmente; sono sotto una minaccia diretta alla loro vita e incolumità e la loro protezione non può essere altrimenti assicurata, sono state oggetto di violenze sessuali, assicurandosi che non ci sia nessun mezzo adeguato per la loro assistenza in aree sicure situate il più possibile vicine alle loro case» (Council 1993).

Questo non significa che i paesi europei trascurino di ricevere o accogliere i rifugiati o che essi ritrattino apertamente la Convenzione del 1951. Come conseguenza di pressioni contrapposte, essi continuano a garantire il loro appoggio all'istituzione dell'asilo politico e citano la Convenzione del 1951 in tutti i documenti ufficiali (come la Convenzione di Schengen e di Dublino). Essi garantiscono anche un tipo di status per un certo numero di richiedenti asilo. In particolare la clausola di «*Non-refoulement*» è esercitata quando i richiedenti non ottengono lo status della Convenzione, come è testimoniato dalla quota di rifugiati cui è stato assegnata una varietà di sta-

tus poiché è stato considerato che essi non potevano ritornare nei loro paesi di origine.

Non integrazione

Il mutamento qualitativo che ha avuto luogo nell'atteggiamento dei governi, dei media e delle popolazioni è notevole; ora essi tendono a essere ostili nei confronti dei rifugiati e dei richiedenti asilo; razzismo e xenofobia sono molto diffusi. Le dichiarazioni dei politici sull'asilo, i risultati elettorali e gli atti criminali contro i rifugiati lo testimoniano (Joly with Nettleton and Poulton 1992). Tutti i tipi di rifugiati ne sono colpiti. In aggiunta, i differenti livelli d'incorporazione *de iure* e *de facto* delle diverse categorie di rifugiati e le discriminazioni che essi soffrono li rendono i gruppi sociali a più alto rischio di esclusione sociale. Le condizioni di accoglienza spesso sono delineate con il chiaro scopo di scoraggiare gli arrivi o le richieste. Queste ultime possono includere la detenzione, la limitazione della libertà di movimento, la riduzione dei benefici di welfare, la limitazione al diritto all'istruzione o al lavoro. Ogni paese prova a fare di più del vicino nell'esercizio della «deterrenza umana» per assicurarsi che essi non attraggano troppi richiedenti asilo.

Un programma di non integrazione è implicito anche nelle misure che si applicano ai rifugiati che non ricadono nella Convenzione del 1951 nella maggior parte dei paesi europei. Non ci sono facilitazioni e primi programmi di integrazioni disponibili per questi ultimi, il loro permesso di soggiorno è limitato nel tempo e di solito non godono di diritti sociali al pari delle popolazioni native: né di benefici sociali, né diritto al lavoro, né del diritto alla riunificazione familiare. La qualità della protezione è inferiore. Essi devono provvedere a se stessi da soli e possono raggiungere un soddisfacente insediamento quasi contro e nonostante la società di accoglienza, se e quando essi hanno ottenuto un'autorizzazione formale a soggiornare. Inoltre, perfino dopo aver ottenuto un permesso, non sono sempre forniti di documenti di identità/viaggio. Questo sfocia nella creazione di un gruppo segregato in una situazione di semi legalità.

I rifugiati temporaneamente protetti sono il caso più rappresentativo di una tendenza nelle politiche migratorie a precludere l'integrazione nella società: la protezione temporanea non include misure per l'integrazione; al contrario, le facilitazioni di accoglienza a volte evidenziano una politica di deterrenza dell'integrazione: come in Danimarca dove le persone con lo status di protezione temporanea erano tenute in un campo dove non veniva loro insegnata la lingua del paese di accoglienza e dove i bambini erano istruiti secondo i curricula dei paesi di origine (Brochman 1995). La protezione temporanea di solito non fornisce gli stessi livelli di diritti assicurati dalla Convenzione e in particolare non assicura la riunificazione familiare e i documenti di identità. Perfino l'UNHCR inizialmente richiedeva uno standard minimo di trattamento molto più limitato di quello a cui avevano diritto i rifugiati della Convenzione (UNHCR 1992). Inoltre, la lunghezza del

soggiorno è limitata in molti paesi, stabilendo nel ritorno l'obiettivo principale e la soluzione stabile associata alla status di protezione temporanea. Il che tende a disimpegnare questi gruppi e a ostacolare il loro contributo alle società d'accoglienza, esacerbando così la percezione ostile dei rifugiati nella società.

Armonizzazione selettiva

Oggi, paradossalmente, mentre l'armonizzazione è un termine in voga, si può rilevare che l'istituzione dell'asilo in Europa è divenuta sempre più irregolare piuttosto che più armonizzata. Da un lato la quota più grande di rifugiati non ricade sotto la Convenzione del 1951 ed essi sono trattati in una grande varietà di modi. La Convenzione di Ginevra è diventata uno strumento residuale per il governo dei rifugiati; lo status di rifugiato in base alla Convenzione è assegnato limitatamente a una piccola percentuale, meno del 10 per cento nel 1993 (UNHCR 1995). La maggioranza dei rifugiati ricevono status differenti da quelli della Convenzione; questi sono eterogenei e non conseguono alcun tipo di omogeneità: si veda ad esempio «il permesso eccezionale a restare». Con la protezione temporanea, un nuovo status viene implementato nei paesi europei attraverso una varietà di strumenti. Molti di questi possono condurre alla concessione di un qualche tipo di protezione in maniera diretta o indiretta: le Raccomandazioni dell'UNHCR, la Convenzione Europea sui Diritti Umani e le Libertà Fondamentali (ECHR), la Convenzione contro la Tortura e altre punizioni o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, alcune direttive nazionali (ad esempio in Svezia è autorizzata la concessione della protezione ai disertori e a chi si oppone alla guerra). A livello Europeo sia i documenti di Dublino che di Schengen includono delle clausole «discrezionali» che rendono possibile ai governi nazionali conferire la protezione per «ragioni umanitarie» (Art. 9 della Convenzione di Dublino) o per motivi legati alla legge nazionale (Accordo di Schengen Capitolo 7). Ci sono anche riferimenti fatti all'ECHR nelle risoluzioni e conclusioni dell'Unione Europea. La caratteristica di questi documenti è che la maggior parte di essi sono direttive e non hanno lo stesso potere di vincolare i governi in riferimento all'asilo posseduto dalla Convenzione di Ginevra. La mancanza di armonizzazione è perfino più appariscente nell'accoglienza e nell'insediamento, dove nessuna misura viene presa a livello europeo su queste questioni.

Nello stesso tempo l'asilo è stato proiettato al centro dell'agenda politica e ciò ha generato un'intensa attività tra i governi europei. La Convenzione di Schengen e la Convenzione di Dublino (che saranno completate dalla Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne) sono state accompagnate da un buon numero di risoluzioni, conclusioni, raccomandazioni e azioni congiunte che — sia se sono direttamente connesse all'asilo sia se si applicano a tutti gli immigrati — hanno comunque un impatto sui rifugiati. L'armonizzazione implica anche la raccolta e la condivisione delle informazioni che si sta costruendo a livello europeo attraverso i sistemi informativi

e computerizzati CIREA e CIRFI. La tendenza prevalente è quella che è stata definita come il livellamento verso il basso secondo il minimo comun denominatore.

Dei commentatori hanno tentato di minimizzare l'importanza di questa armonizzazione. È stato sottolineato che ogni paese in qualsiasi caso copia le misure restrittive del suo vicino e che le iniziative di armonizzazione apportano solo delle piccole differenze a questo processo. Non concordo con questa posizione. L'intero processo di armonizzazione delle misure politiche a livello europeo genera una certa quantità e velocità di movimenti e produce una massa critica che accelera ed espande la convergenza. Si teme che il richiedente asilo sarà deviato verso i paesi terzi, che a loro volta per entrare a far parte del gruppo sono indotti in una fuga disordinata per paura di essere lasciati fuori. Inoltre l'impatto delle misure adottate al livello dell'UE va oltre la loro effettiva implementazione a livello nazionale perché esse assumono un valore normativo.

Come è stato notato in precedenza, tutte queste misure portano alla riduzione del numero dei rifugiati riconosciuti legalmente. La direttiva positiva introdotta con il trattato sui rifugiati dalla Ex Jugoslavia può essere spiegata con il desiderio di tenere questi ultimi lontani dallo status di rifugiato riconosciuto dalla Convenzione del 1951. Due strumenti specifici guidano direttamente la protezione temporanea a livello europeo: la Conclusione sulle popolazioni che fuggono dal conflitto della Ex Jugoslavia (London 30 November 1992), e la Risoluzione su alcune direttive comuni riguardanti l'ammissione di gruppi di persone particolarmente vulnerabili provenienti dalla Ex Jugoslavia (Copenhagen 1-2 June 1993). Molte delle persone interessate avrebbero potuto esigere lo status della Convenzione secondo lo UNHCR. Dall'altro lato le direttive sulla protezione minima escludono intere categorie di casi (ECRE and Amnesty International 1995) mentre il problema dei rifugiati non ricadenti sotto la protezione della Convenzione del 1951 e le questioni connesse all'accoglienza non sono ancora state affrontate seriamente dall'Unione Europea nonostante i ripetuti appelli da parte delle istituzioni non governative.

Un approccio comprensivo che include la protezione e l'azione fuori dei paesi di accoglienza

Mentre la vasta gamma di misure restrittive ha dimostrato un'estrema riluttanza ad accettare altri rifugiati da parte dell'Unione Europea, una crisi di vaste proporzioni è esplosa al suo interno. Dopo aver procrastinato la questione, l'Unione Europea si è arresa alle perorazioni dell'UNHCR e ha accettato di ospitare i rifugiati provenienti dalla Ex Jugoslavia su base temporanea. In ultima analisi è risultato impossibile per la UE ignorare totalmente la guerra nell'Ex Jugoslavia e le sue masse di profughi risultanti da terribili massacri non presenti in Europa dal periodo nazista. La *real politics* ha portato lo UNHCR a proporre un programma che gli stati europei hanno prontamente preso in considerazione. Quest'ultimo ha risolto ogni loro

dilemma. I maggiori protagonisti nella formulazione dello status di protezione temporanea in Europa sono così stati lo UNHCR e la UE. Esso può essere visto anche come un tentativo di influenzare il corso degli eventi ma con meno efficacia.

L'approccio seguito include una varietà di iniziative dirette ad affrontare le crisi dei rifugiati perlopiù nei paesi e nelle regioni di origine. Esso istituisce delle zone protette internazionalmente nelle aree che producono i rifugiati (i cosiddetti rifugi sicuri nella Bosnia-Erzegovina e nell'Iraq curdo) e i corridoi umanitari. La regionalizzazione dell'accoglienza nelle regioni di origine non è una novità in quelle parti del mondo dove la vasta maggioranza dei rifugiati è insediata. La UE e le istituzioni internazionali hanno garantito l'aiuto ai paesi fuori dell'Europa e all'Ex Jugoslavia per l'accoglienza e l'insediamento dei rifugiati. Questa formula viene considerata dagli stati come un'importante strategia, meritevole di essere pianificata e discussa a livello internazionale e intergovernativo (Secretariat 1994). L'azione nei paesi di origine è diretta allo sviluppo economico e sociale, alla lotta contro le violazioni dei diritti umani e in particolare alla risoluzione dei conflitti. Un caso esemplare sono gli accordi di Dayton che hanno messo fine alla guerra in Bosnia Erzegovina. Il ritorno fa parte di questo approccio comprensivo. L'importanza di un programma per il buon ritorno è unanimemente accettato.

Più generalmente il CSCE (Cons. Europeo sulla Sicurezza e la Comunicazione 1993) promuove la creazione di programmi per assistere il ritorno dignitoso dei rifugiati ma anche degli stranieri che non sono in possesso dei necessari requisiti per un permesso di soggiorno permanente. Alcuni dei paesi UE hanno già avuto delle esperienze nell'organizzazione dei programmi per il ritorno di rifugiati o richiedenti asilo. La Germania nel 1990 ha preparato un piano di reimmigrazione e reintegrazione per i richiedenti asilo, come quelli provenienti dallo Sri Lanka (Federal Ministry of the Interior 1990). Altri esempi sono quelle di paesi che hanno accettato il rimpatrio di propri nazionali in cambio di una compensazione finanziaria dal paese di accoglienza (Italia/Albania, Germania/Romania, Polonia/Repubblica Ceca) (Muus 1993). La buona volontà da parte dei paesi di origine ad accettare il ritorno dei rifugiati è stato uno dei criteri di assegnazione dell'aiuto dalla UE per la ricostruzione degli stati della Ex Jugoslavia (MNS No 152/95-11).

La questione del ritorno per i rifugiati nella regione di origine è stato posto nell'agenda delle Consultazioni intergovernative (Secretariat 1994) e una sua estensione è stata sperimentata da un paese Scandinavo nella Ex Jugoslavia (the Zagreb office, Brochman 1995). La divisione dei compiti è stata promossa con forza dalle ONG ed è stata discussa dai governi, portando alla Risoluzione UE sulla divisione del peso (20-21 June 1995), che tratta principalmente del caso della Ex Jugoslavia ma può essere utilizzato per provvedere ad altri movimenti di rifugiati; esso ha dato origine a lunghe e accese discussioni e disaccordi prima di giungere a uno scrupoloso e limitato consenso. Fa parte dell'approccio comprensivo anche l'espulsione coordinata dei richiedenti asilo rifiutati.

Gli attori governativi

Le istituzioni e i corpi amministrativi coinvolti nel dibattito e nelle decisioni dei governi occidentali e dell'Unione Europea sono i principali attori istituzionali determinanti i tratti del nuovo regime. Gli accordi intergovernativi gestiscono e informano le decisioni politiche in Europa, cioè le Convenzioni di Dublino e di Schengen nonché le numerose risoluzioni e conclusioni UE. I risultati più attesi delle conferenze intergovernative sembrano confermarlo. Il trattato di Amsterdam non è una decisione comunitaria sull'asilo ma ha trovato un accordo sui generis per cinque anni per il quale il processo decisionale sta direttamente nelle mani dell'esecutivo, il Consiglio dei Ministri. I regolamenti, le direttive e le decisioni adottate dal Consiglio dei Ministri saranno legalmente vincolanti, la qual cosa perfeziona il potere del Consiglio, senza controllo democratico, e con un controllo giudiziale molto limitato (la Corte di Giustizia Europea) (ECRE 1997). Il principale luogo di formulazione del regime è la UE che fonda i modelli e attira nella sua scia i paesi europei non membri UE. Questo è evidenziato dall'intensa coordinazione e condivisione delle informazioni che sta avendo luogo a livello europeo. In aggiunta, un fenomeno di globalizzazione coinvolge l'intero mondo industrializzato in un dibattito sopra l'asilo nelle Consultazioni Intergovernative. Oltre a ciò, i singoli governi hanno più poteri discrezionali sulle decisioni determinanti lo status del rifugiato, sottraendosi al controllo e all'influenza degli strumenti internazionali.

Tuttavia, essi non sono completamente liberi nelle loro decisioni. Un'altra caratteristica del nuovo regime è che la preminenza delle questioni correlate all'asilo sull'agenda politica ha portato con sé un considerevole numero di istituzioni nazionali e internazionali nel dibattito. Lo UNHCR gode di un ruolo codificato in Europa (Trattato di Amsterdam 1997) ma il suo maggiore coinvolgimento come consigliere della UE e ampliamento della sua azione sembrano portare a un adattamento alla filosofia di intervento dei governi (Goodwin-Gill 1996). Altri attori, sebbene meno influenti, stanno prendendo parte attiva al dibattito sui rifugiati: il Parlamento Europeo, la Commissione Europea, l'OSCE, il Consiglio d'Europa e attori emergenti della società civile come Amnesty International, ECRE e altre ONG. Esse si sforzano di incrementare la loro influenza in particolare sul Parlamento Europeo e sulla Commissione Europea (Joly, Nettleton and Kelly 1997). Secondo il trattato di Amsterdam, per cinque anni la Commissione, congiunta agli stati membri, avrà il diritto di avanzare proposte sull'Asilo e il Parlamento Europeo il diritto di essere consultato.

Per ognuno degli aspetti sopracitati è possibile trovare differenti visioni e interpretazioni a seconda del tipo di attori istituzionali o sociali coinvolti. Fondamentalmente c'è tensione tra, da un lato, quelli che hanno un'interpretazione più liberale dell'istituzione dell'asilo congiunta a un più grande interesse per i diritti umani nei paesi di origine, e allo stesso tempo alla promozione dell'integrazione di tutti i rifugiati nella comunità nazionale e dall'altro lato quelli che vogliono restringere l'asilo e l'integrazione senza troppe spese. Naturalmente ho qui presentato i due poli e ci sono una gran-

de varietà di posizioni tra essi. Questo spiega perché l'armonizzazione può a volte assumere significati quasi opposti, poiché si tratta delle forme attraverso le quali queste due tendenze sopra descritte stanno avendo luogo. Ciò che questo saggio rileva sono le caratteristiche predominanti del regime mentre non sviluppa le sfumature e i compromessi che esistono a ogni tappa.

Conclusioni

L'Unione Europea o più precisamente un certo numero dei suoi stati membri hanno forzato verso la costruzione di un nuovo regime d'asilo. La loro iniziativa è stata motivata da due fattori correlati: la volontà di rafforzare i controlli sull'immigrazione allo scopo di ridurre la popolazione immigrata insediata (alcuni politici hanno parlato di «immigrazione zero») e la determinazione a riacquistare la completa sovranità sulle proprie frontiere nazionali o condividere la sovranità sulle frontiere dell'Unione Europea. Questo spiega perché la Convenzione di Ginevra e i suoi potenziali beneficiari sono diventati il principale bersaglio di un intenso sforzo di una parte dei paesi membri della UE. Manifestamente tale scopo dovrebbe essere ottenuto attraverso l'armonizzazione delle politiche, che è la maggiore caratteristica del nuovo regime. Gli stati non hanno osato rinnegare la Convenzione per timore dell'opposizione di settori organizzati della società civile e delle istituzioni internazionali. La strategia scelta è stata così quella di tarpare le ali della Convenzione e ridurre la sua portata quanto è più possibile attraverso accordi intergovernativi e un corredo di risoluzioni, raccomandazioni e conclusioni.

Tuttavia, era chiaro che la protezione non poteva essere completamente abbandonata e che molti rifugiati non potevano essere riportati al loro luogo di origine. Status ad hoc sono stati implementati ma la xenofobia prevalente e la retorica anti-immigrazione dei governi hanno reso difficile l'integrazione nella società di accoglienza. Altri rifugiati sono stati spesso lasciati in un limbo per quanto riguarda il loro status, ma ad essi è stato permesso di restare. La Protezione Temporanea ha risolto il dilemma: la protezione era assicurata, ma per un limitato periodo di tempo con il ritorno come unico risultato previsto. La questione dell'integrazione non è stata posta; e la riunificazione familiare è stata concepita come la negazione di quelle premesse. Inoltre, gli strumenti adottati per la gestione della PT erano delle direttive, per quanto a livello europeo esse favoriscono il processo di armonizzazione, non violano la sovranità nazionale, il che è stato sottolineato più volte dalle Consultazioni Intergovernative (Secretariat 1995).

Se il mantenere fuori le popolazioni o limitare il loro soggiorno è stata una priorità, altre strategie sono state adottate in aggiunta per un controllo migliore delle frontiere. Questo è diventato evidente con il conflitto nella Ex Jugoslavia e le misure di protezione temporanea. L'azione per mettere fine al conflitto che ha prodotto i rifugiati è stata la condizione sine qua non per fermare i flussi e permettere il ritorno. La protezione in situ e nelle zone

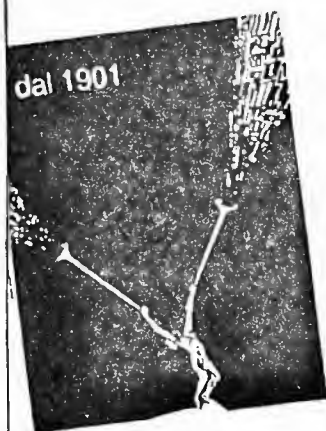
in prossimità del conflitto è diventata necessaria, tanto quanto l'aiuto alla ricostruzione e all'accoglienza dei rifugiati. Infine, più malvolentieri, si è avanzata la condivisione del peso. Tale approccio comprensivo è divenuto l'unico possibile da quando la fine della Guerra Fredda ha facilitato la cooperazione internazionale. Esso è arrivato con l'incoraggiamento dello UNHCR.

Traduzione di Mattia Vitiello

Bibliografia

- BROCHMAN, GRETE 'Immigration control, the welfare state and xenophobia towards an integrated Europe'. *Migration* 18/93 (1993), pp.5-25, 1995.
- BROCHMAN, GRETE *Bosnian refugees in the Nordic countries. Three routes to protection*, Oslo: March 1995.
- Council of Ministers, Resolution on certain common guidelines as regards the admission of particularly vulnerable persons from the former Yugoslavia Copenhagen, 1 June 1993.
- Council of Ministers, Conclusion on the people displaced by the conflict in the former Yugoslavia 10518/92. London 30.11/12 1992.
- CSCE, Vienna Declaration and Programme of Action, 25 June 1993.
- ECRE, Analysis of the Treaty of Amsterdam in so far as it relates to asylum policy, London: ECRE 16 July 1997.
- ECRE and Amnesty International Press Release, 10 March, 'ECRE and Amnesty International believe new EU minimum guarantees for asylum procedures are insufficient', 1995.
- Federal Ministry of the Interior, Report by the Inter-ministerial Working Group on a 'Refugee Concept', Bonn: 25 September 1990
- GOODWIN-GILL, GUY, 'Non-refoulement and the new asylum-seeker', *Virginia Journal of International Law*, Vol.26:4, (1986) 897-918.
- GOODWIN-GILL, GUY, 'Refugee identity and the fading prospect of International Protection' Conference on Refugee Rights and Realities, Nottingham: 30 November 1996.
- GUILLON, CLAUDE, Evolution des dispositifs d'aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, Actes du Colloque. Les réfugiés en France et en Europe Quarante ans d'application de la Convention de Genève 1952-1992, 11-13 juin 1992, Paris, OFPRA, (1992) 279-292.
- HATHAWAY, JAMES C. The evolution of refugee status in international law: 1920-1950, 33, *ICLQ*, (1984) 348-380.
- JAEGER, GILBERT, 'Comparative asylum and refugee jurisprudence and practice in Europe and North America', in Jacqueline Bhabha and Geoffrey Coll (eds.), *Asylum law and practice in Europe and North America*, Washington, Federal Publications Inc. (1992) 1-8.
- JOLY, DANIELE with LYNETTE KELLY and CLIVE NETTLETON, *Refugees in Europe: the hostile new agenda*, London: MRG, 1997.
- JOLY, D., 'Le droit d'asile dans la communauté Européenne', *International Journal of Refugee Law*, Vol.1, No.3, Oxford, 1989.
- JOLY, D. with Clive Nettleton and Hugh Poulton, *Refugees: Asylum in Europe?* London: MRG, 1992.

- MUUS, PHILIP et al., *Reception policies for persons in need of international protection in Western European states*, Geneva, UNHCR, September, 1993.
- PROUDFOOT, M.J., *European Refugees: 1939-52*, London: Faber and Faber, 1957.
- Secretariat of the Intergovernmental Consultations, Report on temporary protection in states in Europe, North America and Australia, Geneva: August, 1995.
- Secretariat of the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Working paper on reception in the region of origin, September, 1994.
- Srinivasan, Shaila, *An overview of research into refugee groups in Britain during the 1900s*, Oxford. 4th International Research and Advisory Panel Conference, 5-9 January, 1994.
- TIBERGHEN, Le Monde 19.4.1988.
- UNHCR, The State of the World's Refugees. In Search of solutions. Geneva and London: Oxford University Press, 1995.
- UNHCR, Note on International Protection (High Commissioner) Geneva, 7 September, 1994.



*Per informarVi su
ciò che la stampa
scrive sulla Vostra
attività o su un
argomento di
Vostro interesse.*

L'ECO DELLA STAMPA

Tel. 02 74.81.13.1 r.a.
Fax 02 76.110.346 - 76.111.051

Tabella

	Vecchio Regime	Nuovo Regime
Strumenti per la Determinazione dello status e la protezione	• 1951 Convenzione di Ginevra • Strumento vincolante • Interpretazione liberale della definizione • Definizione universale • Determinazione individuale • Non refoulement	• Convenzione di Ginevra: residuale • Vari altri strumenti • Direttive • Interpretazione rigida della definizione • Definizione non universale • determinazione di gruppo • Non refoulement • Ritorno: principale obiettivo
Procedure e accesso	• facile accesso nel paese di accoglienza • Pronto accesso alle procedure • Accesso alla protezione dopo l'attraversamento di una possibile fuori dal paese delle frontiere nazionali di accoglienza • Richieste consecutive in differenti paesi Europei	• Difficile accesso nel paese di accoglienza • Accesso alle procedure ostacolato (procedura breve o «binario veloce») • Accesso alle procedure • Impossibile fare richieste in più di un paese
Standard di protezione nei paesi di accoglienza	[Maggior parte: Convenzione status e protezione diritti] • Documenti di viaggio e carte d'identità • Diritti sociali al pari dei nazionali • Permesso di soggiorno permanente • Facilitazioni e programmi per l'integrazione • Attitudine favorevole dei governi media e popolazioni • Richiedenti asilo; futuri rifugiati	[Maggior parte: Convenzione status e diritti] • Non tutti hanno documenti • Niente diritti sociali al pari dei nazionali • Permesso di soggiorno temporaneo • nessuna facilitazione o programma per l'integrazione • attitudine ostile dei governi, media e popolazioni • Presunzione negativa verso i richiedenti asilo
Portata della protezione	• Solamente nel paese di accoglienza	• Approccio comprensivo • Zone internazionalmente protette • Accoglienza nelle regioni di origine • Dibattito sulla divisione del peso • Alle radici della cause: azioni nei paesi di origine • Aiuto per la ricostruzione e il ritorno dei rifugiati • Protezione anche nei paesi di accoglienza
Attori istituzionali	• Decisioni dei singoli governi sullo status • Poteri discrezionali sulle decisioni • Convenzione del 1951 e dal Protocollo del 1967)	• Accordi intergovernativi: armonizzazione • I singoli governi hanno più limitati (sovranità sostituita dalla discrezionalità sulle decisioni • UNHCR ha codificato il suo ruolo in Europa • Altri attori istituzionali interessati il Parlamento Europeo, la Commissione Europea, CSCE, il Consiglio d'Europa, ECRE e altre ONG

CRONACHE E COMMENTI

Parliamo di un Islam o parliamo di Islam al plurale?

Una delle tante derive del tristemente celebre 11 settembre 2001 è stata, in Italia, mi sembra, quella, meno appariscente di altre, di un diffuso interesse dei media per la tematica islamica: interventi, articoli, tavole rotonde hanno invaso la stampa quotidiana e settimanale, gli schermi televisivi; hanno raggiunto, mediante la radio, utenti prima largamente disinteressati rispetto a una realtà che appariva lontana ed estranea. Non sempre con la conseguenza di accrescere la conoscenza di questo ampio, diversificato universo.

In genere infatti è stata soprattutto veicolata, come forse era logico attendersi, una immagine dell'islam come di una realtà monolitica e compatta, legata al fondamentalismo religioso e politico. Contrapposta all'Occidente caratterizzato dalla razionalità, dal progresso.

Come troppo spesso accade, i tanti seri studi sull'Islam usciti in precedenza, studi riguardanti essenzialmente il piano della credenza islamica da un lato, e dell'islam in Europa e in Italia dall'altro, che proponevano una visione complessa dell'islam inteso come realtà molteplice, comunque in via di mutamento a causa dell'emigrazione, sono rimasti appannaggio di una cerchia ristretta di intellettuali e di persone che si sforzavano di conoscere e di distinguere, esercitando una fondamentale capacità critica e di giudizio.

Penso ad esempio al testo di André Bastenier e di Felice Dassetto, Europa nuova frontiera dell'Islam (Edizioni Lavoro, Roma 1991; ed. or. 1988), la cui tesi di fondo era che l'importante presenza islamica in Europa avrebbe richiesto e richiederebbe attenzione e politiche sociali adeguate, poiché il tipo di accoglienza non può non avere conseguenze sul mutamento e sull'adattamento sociale. Si è trattato di un testo pionieristico, rimasto a lungo poco ascoltato, che ha atteso per anni una traduzione italiana.

Penso al più recente libro curato da Mostafa El Ayoubi, Islam plurale (Com Nuovi Tempi, Roma 2000), uscito in primavera, o ancora a quello di Roberto Griiti e Magdi Allam, Islam, Italia (Guerini e Associati, Milano 2001): inascoltato, o non abbastanza accettato, il messaggio comune secondo cui non esiste un unico tipo di islam, non esistono islamici immigrati che si comportano tutti come ispirati da precetti islamici unanimemente intesi e vissuti. In particolare infatti Griiti e Allam danno un quadro assai articolato dell'Islam in Italia, a partire da un interrogativo di fondo riguardante la modernità: chi è moderno? Cosa si intende per modernità?

Cosa significa essere musulmano? Molteplici, secondo Magdi Allam, i possibili tipi di Islam in Italia, i rapporti con il contesto italiano. Gritti a sua volta si interrogava sui ritardi politico-culturali italiani, sulla nazionalizzazione dell'islam. E discuteva la falsa centralità del concetto di fondamentalismo islamico. Una relativizzazione già tentata dai più attenti tra gli studiosi italiani tra cui Enzo Pace e R. Guolo, ne I fondamentalismi (Laterza, Roma-Bari, 1998) e poi dallo stesso Pace e da Piero Stefani, che ne Il fondamentalismo religioso contemporaneo (Editrice Queriniana, Brescia 2000), dopo aver proposto una definizione di fondamentalismo (concezione fortunata quanto vaga, coniugata impropriamente al singolare e presentata di regola in termini semplicistici) in termini di richiamo pressante a un libro sacro, di credenza nel «principio dell'inerranza» del contenuto del libro sacro stesso, assunto nella sua interezza, di «assunzione del principio della astoricità della verità e del libro che la conserva», da cui la discesa di un modello integrale di società perfetta, e infine di credenza nel primato del mito di fondazione dell'identità di un gruppo o di un popolo (pp. 21-22) individuano le radici protestanti del fenomeno e propongono all'attenzione dei lettori diversi filoni di tipo fondamentalista: realtà presenti anche in ambito ebraico, induista, oltre che nel sikhismo. E ancora, andrebbe ricordato a riguardo il testo di Y. M. Choveri, Il fondamentalismo islamico. Origini storiche e basi sociali (Il Mulino, Bologna 1993, ma una prima edizione era del '90) e il più recente lavoro di S. Allievi, D. Bidussa, P. Naso, Il libro e la spada. La sfida dei fondamentalismi (Claudiana, Torino, 2000), fino allo snello contributo di J.F. Mayer, I fondamentalismi, uscito per i tipi della Elle Di Ci, Leumann (Torino 2001).

Di fronte al dilagare di prese di posizione anche di noti esponenti del mondo cattolico (anatemati di Baget Bozzo, del cardinale Biffi o del cardinal Ratzinger, tra gli altri, oltre che di intellettuali che dopo la distruzione delle Torri gemelle di New York facevano passare una visione dicotomica del mondo, diviso ormai tra Occidente cristiano, moderno e razionale, contrapposto a un islam che si suppone arretrato e fondamentalista - v. Giovanni Sartori, per altro noto e stimato politologo, o la giornalista e scrittrice Oriana Fallaci), anche vari studiosi e ricercatori interessati all'islam e alle migrazioni hanno moltiplicato gli sforzi di descrizione e di analisi e hanno cercato di non far passare una visione stereotipata dell'islam. È uscito così in Italia un bel testo di Khaled Fouad Allam, L'islam globale (Rizzoli, Milano 2002): un testo in cui si dimostra che l'islam non è un sistema omogeneo o comunque statico ma invece un complesso sistema percorso dal mutamento, che si modifica ancora a contatto con l'Occidente, a causa dell'attrazione prodotta dalla cultura occidentale sugli islamici che, proprio in quanto immigrati, vivono in una diversa quotidianità, sono entrati a far parte (volenti o nolenti) del famigerato villaggio globale. Il che comporta un profondo ri-orientamento, insieme a una certa perdita di identità. Ma poiché l'integrazione in Occidente su piano paritario è problematica, si tratta di processi che richiedono di regola tempi lunghi, mentre nascono nuove frustrazioni. Che riguardano, in primo luogo, le zone periferiche delle grandi città, il loro centro storico degradato: in questi ambiti maturano

sentimenti di rivalsa, comportamenti violenti; lì si afferma, secondo lo studioso, il pensiero unico, l'islam decontestualizzato e fondamentalista. Si tratta, a suo avviso, di una dura ma intellettualmente comprensibile reazione contro l'imposizione di nuovi modelli da parte occidentale, un effetto collaterale rispetto a movimenti ben più ampi che postulano la necessità di trovare un diverso *modus vivendi* in un contesto sempre più globalizzato.

È stata data alle stampe una edizione riveduta e ampliata di un testo di 'Abd al-Wahid Pallavicini, *Islam interiore*. La ricerca della Verità nella religione islamica (Il Saggiatore, Milano 2002). L'autore, presidente della CO.Re.IS, Comunità Religiosa Islamica Italiana, shaykh della confraternita islamica Ahmadiyyah Idrisiyyah Shadhihiyyah in Europa, si pone come continuatore del pensiero di R. Guénon; nello stesso tempo, la sua originalità è da vedersi nel suo sottolineare gli aspetti operativi della dimensione spirituale. Il suo testo affronta così i temi della tradizione islamica tra Oriente e Occidente, ripercorrendo le vie dell'iniziazione all'Islam, della gnosi islamica, delle confraternite, della «realizzazione spirituale», della «via ahmadiana» (nulla a che vedere con l'omonimo movimento fondato in Pakistan da Ghelam Ahmad): una via che si riferisce al nome esoterico del Profeta stesso, testimoniando della regolarità della sua inserzione nella catena iniziatica e dell'autenticità della sua pratica rituale, oltre che di una influenza spirituale universale. Il libro si arricchisce di riflessioni sul dialogo e le sue difficoltà («il dialogo impossibile»), su ortodossia ed eterodossia, su esoterismo ed exoterismo. Chiude il testo una interessante nota sulla proposta di Intesa con lo stato italiano. Il che rinvia alla specifica situazione degli islamici presenti in Italia (sia immigrati, sia italiani di nascita).

Riviste come «Confronti» hanno proposto riflessioni sul dialogo con l'Islam, nonostante le evidenti difficoltà. E uno studioso della levatura di Mohammed Talbi (in italiano sono stati tradotti alcuni suoi testi: *Rispetto nel dialogo* (San Paolo, Torino, 1994) e *Le vie del dialogo nell'Islam* (Fondazione Agnelli, Torino, 1999) ha partecipato a incontri e dibattiti in varie università italiane e in altre sedi, proponendo le sue riflessioni certo molto lontane da posizioni fondamentaliste, espresse altresì nel suo libro *Penseur libre en Islam*. Un intellectuel musulman dans la Tunisie de Ben Ali. *Entretien avec Gwendoline Jarczyk, Albin Michel, Paris 2002*).

Gli studiosi, insomma, hanno veicolato due principali messaggi: il primo riguarda la indubbia verità di una pluralità di islam derivata dalla diversità di tradizioni storiche, religiose, statuali. Il secondo è il richiamo alla diversità, comunque, dell'Islam in Europa, degli immigrati islamici in Europa: le migrazioni non possono infatti non indurre mutamenti, tanto nei migranti quanto nei contesti di arrivo. Tra i testi che più recentemente hanno ripreso il tema dell'Islam in Occidente, già trattato anni addietro da Bastenier e Dassetto, vi è un bel libro di Stefano Allievi, *Musulmani d'Occidente*. Tendenze dell'Islam europeo, edito dalla casa editrice Carocci, in Roma, nel 2002. L'autore cerca, coglie, sottolinea i segni del mutamento: non quindi tanto le assonanze con la realtà degli islamici nei paesi di origine quanto gli indicatori di un processo di europeizzazione dell'Islam. Processo che evidentemente riguarda in primo luogo le nuove generazioni,

uomini e donne quindi nati in famiglie musulmane ma in terre occidentali. Esistono oggi infatti numerose situazioni in cui si incontrano uomini e donne, autoctoni e figli di immigrati: a partire dalle scuole. La stessa scelta della conversione all'islam, da Allievi già in precedenza presa in esame, gioca un suo ruolo nel senso del confronto tra diverse realtà e posizioni. In sintesi, Allievi sottolinea il fatto che l'islam è oggi in Europa una realtà da esaminare diacronicamente, perché soggetta a un rapido mutamento, ma nella percezione del fatto che si è ormai di fronte a una componente stabile dell'Europa: che anch'essa sta mutando, in conseguenza, i propri tratti. Scrive Allievi che le presenze islamiche hanno indubbiamente portato un significativo e più visibile elemento di «complessificazione» della pluralità culturale e sociale interna. Non l'hanno, però, prodotta o inventata. Hanno semmai, dice lo studioso, assunto su di sé il ben noto ruolo di capro espiatorio, anche a causa della forte visibilità indotta dal colore della pelle, dalla foggia degli abiti, dalle forme di socialità, dallo stesso linguaggio. La pluralità però non significa di per sé, è noto, accettazione su piano paritario delle differenze: importante quindi lo scambio bidirezionale, la reciprocità della contaminazione. Confortano in questa direzione, ricorda Allievi, il consumo di prodotti etnici o supposti tali, l'esistenza di luoghi di confronto culturale e religioso

Ultimo in ordine di tempo tra i libri che affrontano la tematica dell'islam in senso ampio, dando altresì spazio anche al fenomeno migratorio, ho ricevuto e letto quello curato da Annamaria Rivera, L'inquietudine dell'islam (Dedalo, Bari 2002), ove sono raccolti diversi contributi che hanno come dichiarato scopo comune quello di «contribuire a svelare l'inganno che si cela dietro le rappresentazioni compatte e totalizzanti della propria e altrui identità, veicoli mai innocenti di perpetuazione del dominio o della subalternità ad esso.» (p.7).

La Rivera, in un suo contributo su Islam e Occidente: un tragico gioco di specchi, denuncia la visione oggi vincente di un supposto «scontro tra civiltà» che vedrebbe da un lato l'Occidente democratico, laico e moderno (nonché proclive alla guerra) e dall'altro l'universo della arretratezza, dell'oscurantismo e del fondamentalismo, che, secondo la visione di Samuel Huntington, sarebbe rappresentato dall'Islam: un modello oggi decisamente vincente. Proseguendo nella sua analisi, la studiosa sottolinea come in realtà lo stesso Occidente sia un campo ben più vasto di quanto non venga rappresentato, di regola in termini di alterità. E ricorda come già Latouche avesse individuato la difficoltà a identificare un Occidente per sé.

Anch'essa, come già altri prima di lei (ad es., recentemente, Garimberti) nota come la religione venga strumentalmente utilizzata per coprire conflitti derivati da radici altre (economiche, in primo luogo) e giustamente discute gli ultimi, indifendibili scritti di Oriana Fallaci e di Giovanni Sartori, sottolineando la tendenza odierna a razzizzare l'appartenenza religiosa, per cui è facile che gli israeliani vengano indicati come ebrei, i palestinesi come musulmani; la stessa tendenza per cui in Europa gli ebrei sono spinti a difendere Israele e la sua politica, gli islamici quella della Palestina.

Responsabile almeno in parte di questa tendenza a vedere il mondo in

termini schematici e di tipo bipolare, nella sua interpretazione, anche la letteratura orientalista, che avrebbe sempre dipinto l'universo musulmano come separato, a sé stante: «In tal modo il Musulmano, immaginato e rappresentato come interamente determinato se non dominato dalla tradizione e dalla religione, a sua volta concepita come corpus teorico invariabile, diviene figura dell'arcaicità, dell'immobilità, dell'impermeabilità al cambiamento, per opposizione con i caratteri di modernità, dinamismo, disposizione al mutamento incessante attribuiti alla civiltà europea: conseguentemente il musulmano si costituisce quale figura paradigmatica dell'alterità.» (p. 22). E naturalmente lo sviluppo dell'islamismo radicale rafforza questi preconcetti, questi stereotipi. Del resto, nella scarsa sensibilità con cui si guarda a certi fenomeni sociali, anche fatti che indicano mutamento possono essere radicalmente fraintesi e passare come segni di anti modernità, di oscurantismo: come nel caso della questione del foulard in Francia, in cui non si è colta l'autonomia della scelta, la re-invenzione di una tradizione.

Il discorso procede con un rapido esame di quello che è uno dei più dolorosi fatti odierni, quello dei giovani suicidi che si immolano pur di seminare la distruzione tra gli israeliani: «La morte e la carneficina si configurano allora - certo attraverso la mediazione di un'ideologia escatologica - come un'affermazione estrema di sé, che mira a rovesciare l'inferiorità simbolica conseguente alla negazione dell'identità e della dignità» (30) e affronta il tema del fondamentalismo, termine imprecisato nelle sue basi teoriche e nella sua attribuzione. È convinzione della Rivera che lo stesso fenomeno dell'islamismo radicale sia figlio della modernità, delle aspirazioni cui non si riesce a dar seguito, delle conseguenti, inevitabili frustrazioni prodotte dalla modernità stessa: né è un caso che, come lo stesso B. Etienne ha rilevato, molti di coloro che hanno fatto ricorso all'integralismo come arma politica siano stati educati in università occidentali, in ambienti laici: «L'integralismo è dunque la pianta cresciuta su un terreno culturale nutrito dal fallimento dei progetti di riscatto affidati agli strumenti della laicità e della politica» (33), troppo spesso sostenuti proprio dall'Occidente. Giustamente a mio parere l'autrice nota come anche la caduta dell'URSS, che bene o male rappresentava un modello alternativo, abbia contribuito, in molti casi, alla perdita della speranza.

In conclusione, il saggio della Rivera pone il problema, oggi largamente avvertito dagli studiosi più interessati a queste tematiche, di una decostruzione dell'idea occidentale dell'Islam.

Segue un saggio di Mondher Kilani, che anch'esso, come quello precedente, può essere letto come una sorta di introduzione alle tematiche che verranno poi approfondite successivamente. Tesi di Kilani è che il richiamo alla shari'a costituisca in buona parte un idioma politico attraverso cui si esprime la contestazione sociale ed economica (es. portato, l'Algeria). Condivisibile e condiviso il suo richiamo al non essere l'Islam un blocco monolitico, quanto invece una pluralità di universi sociali e culturali caratterizzati anche da discontinuità di comportamenti e atteggiamenti. Il saggio di Kilani lega insieme Islam, modernità e mutamento sociale, temi trattati

attraverso gli esempi della Tunisia, dell'Iran e della Turchia, paese che ha inserito il principio della laicità nella propria costituzione. La modernizzazione economica e la crescita dell'islamismo andrebbero studiati, a suo parere, in una prospettiva comparativistica che potrebbe meglio evidenziare le differenze, compresa quella della gestione dei conflitti. Ed ecco che balzano all'occhio le diversità enormi tra gli stati che possiedono il petrolio (v. Arabia Saudita, Kuwait, Emirati arabi uniti, che hanno regimi classici; e Libia, Iran, Iraq, Algeria, che presentano regimi modernizzatori autoritari) e quelli le cui risorse vengono invece dal loro inserimento, sia pure marginale, nell'economia internazionale e che hanno vissuto mutamenti progressivi e endogeni (Tunisia, Egitto, Marocco). Le diversità strutturali si riflettono anche, a suo parere, sulle modalità, sui ritmi dei processi di democraticizzazione. Una impostazione di questo tipo potrebbe facilitare, secondo Kilani, la comprensione di quanto accade nei paesi arabi; potrebbe rendere più comprensibili i soprassalti di vari Stati-nazione, travagliati oltre che dalle discrasie tra dimensione temporale e sacrale anche dalla comparsa sulla scena politica di attori sociali che non hanno conosciuto, per motivi anagrafici, il periodo coloniale e non accettano necessariamente le classi politiche che da quel periodo hanno tratto la loro legittimità. Non per nulla, a suo giudizio, sono oggi essenzialmente i giovani e le donne i nuovi soggetti del mutamento sociale. Capaci persino di impadronirsi della scrittura, sottraendo spazio al discorso maschile, rompendo quindi l'ordine stabilito: «Prendere la parola appare in qualche modo come la più importante delle strategie di contro-potere che le donne maghrebine hanno inventato» (51).

Anche Kilani appare convinto che la violenza non possa e non debba essere vista come un tratto connaturato dell'Islam, che i due termini non formino un'equazione inscindibile; la finalità dei movimenti islamisti, nella sua interpretazione, viene quindi ad essere la sfida all'Occidente percepito come cristiano e, soprattutto, come dominatore. In Europa poi l'Islam vive processi di adattamento e innovazione, mentre cresce in visibilità. Si avrebbe un uso secolarizzato della religione, dove spesso si può anche prescindere dalla pratica (processi non poi molto diversi da quelli cui è aduso l'Occidente cristiano). Il richiamo è qui alla necessità di uno studio più approfondito delle periferie urbane, dove si realizzano forme ambigue di inclusione/esclusione. Ancora, l'autore insiste sulle forti pressioni che derivano all'Islam dai processi di globalizzazione, pressioni che rendono sempre più difficile l'indipendenza politica, lo sviluppo endogeno. Sulla pluralità dei regimi storici e quindi sulla forte eterogeneità dell'Islam, che ha poi dato vita a una forte varietà dei modelli di secolarizzazione oggi individuabili (e basti pensare alla Turchia, alla Tunisia, all'Iran).

Naturalmente, un fenomeno a sé appare quello dell'«Islam della diaspora», un islam secolarizzato, che agirebbe essenzialmente «come una forma di socialità e di socializzazione» (60). In conclusione, lo studioso denuncia la pretesa di un islam che non ha le capacità, le possibilità di farlo, di svolgere il ruolo di modello alternativo a quello occidentale. Ma denuncia altresì, giustamente, la pretesa occidentale ad essere l'unico e

dominante modello di riferimento, un universalismo che si tradurrebbe in realtà in una egemonia di una parte dell'umanità sull'altra. E conclude: «Insomma, è necessario che l'universalismo occidentale, ereditato dall'illuminismo e perversito in universalismo gerarchico, non delegittimi più a priori i discorsi che, provenendo da altrove e talvolta anche dall'interno dell'Occidente, non percorrono esattamente il suo stesso cammino, non adoperano i suoi stessi termini, non rappresentano una semplice duplicazione del medesimo» (65).

I due saggi qui ampiamente esaminati introducono una serie di interessanti e argomentati approfondimenti successivi. Tra questi un posto a sé va comunque certamente dato a quello di Mohammed Arkoun, L'Islam, fra tradizione e globalizzazione. Non si tratta solo di una puntuale, dura denuncia della globalizzazione, fenomeno che secondo l'autore sconvolge ogni tradizione culturale, religiosa o politico-giuridica. È anche un'amara dichiarazione di consapevolezza circa il primato, oggi, dell'economia e della finanza, circa la perdita di spazio dei valori spirituali, filosofici, etici, politici e giuridici, sempre più condizionati dagli aspetti economici: un cattivo esempio, a suo parere, per i giovani Stati-nazione nati intorno agli anni '50 e '60, che vivono processi di crescita e sviluppo in contesti di crescente globalizzazione, laddove il diritto dei popoli all'autodeterminazione diventa pura illusione, assurdità ideologica per giovani nazioni che sono di fatto gettate in una situazione di liberalismo selvaggio. Non c'è spazio, secondo l'analisi di Arkoun, per orizzonti di emancipazione: tanto più che si è persa la ricchissima tradizione filosofica dei paesi islamici: «In altri termini, la globalizzazione economica, tecnologica, finanziaria si dispiega in un clima di pensiero «usa e getta», in cui la crisi delle scienze dell'uomo e della società contrasta con i progressi spettacolari delle conoscenze tecnologiche, le quali, più facilmente che in passato, possono essere sottomesse a ogni sorta di volontà di potenza e di profitto» (75-76). A suo parere oggi solo la filosofia e l'antropologia manterrebbero parzialmente viva la tensione tra locale e globale. Riprendendo Barber, che accosta la jihad alla globalizzazione in corso, esemplificata come McWorld, lo studioso parla in entrambi i casi di irrazionalità veicolata e fortemente indotta, di disordine semantico: la jihad infatti intendere a suo parere resuscitare le forze oscure del mondo premoderno, MCWorld d'altro canto tende a far prevalere la promozione del mercato sui diritti non materiali e sulle speranze spirituali dell'umanità. La globalizzazione infatti ci obbliga, scrive Arkoun, a rivedere i nostri sistemi cognitivi legati alla razionalità, in una situazione in cui l'Islam continua a garantire una speranza alle classi sociali escluse dalla libertà e dai conforti riservati a gruppi ristretti di privilegiati. La globalizzazione richiede, impone oggi un superamento in termini filosofici, etici, giuridici e istituzionali, dei sistemi tutti di credenze e non credenze ereditati dai tanti nostri passati storici, «...nella prospettiva di una migliore padronanza del potere che l'uomo ha di cambiare l'uomo» (81).». In sintonia con quanto espresso da M. Kilani, qui Arkoun propone quindi un ripensamento dell'Islam e della sua tradizione ma denuncia insieme la pretesa dell'Occidente a porsi, a rimanere come unico modello di riferimento per tutti i

diversi tipi di contesti sociali e politici. Importante, essenziale in quest'ottica il superamento intellettuale dei quadri di pensiero ereditati dalla metafisica classica, mentre la globalizzazione impone una revisione della ragione non aperta alla critica storica ed epistemologica. Non quindi scontro tra i Lumi da un lato, le Tenebre dall'altro, tra la ragione moderna quindi e la ragione premoderna: va pensata, sostiene Arkoun, la crisi di entrambe le figure.

Il bel saggio di Arkoun rappresenta, a mio parere, il punto più alto di un testo che è complessivamente ben scritto e di indubbio interesse: si tratta di temi già presenti nel dibattito internazionale, qui ripresentati con una propria forza argomentativa nata anche da un sapiente gioco di richiami: laddove ad esempio i temi del mutamento, della modernità, concorrono a legare i vari contributi, dando vita in più momenti ad analisi specifiche sul ruolo dei giovani e delle donne, sulla diversa realtà degli immigrati rispetto a coloro che ancora vivono in paesi islamici. È condivisa la percezione della complessità dell'islam, della sua ricerca di spazi, della necessità di una decostruzione dell'immaginario islamofobico europeo. La denuncia della povera conoscenza mediatica dell'Islam da parte di un Occidente che la utilizza per confermare luoghi comuni, utili stereotipi: temi su cui insiste Adel Jabbar, nel suo scritto su La complessità negata. I risvegli dell'Islam.

Va rivisto, ci dice complessivamente questo testo, il concetto di islam. Ma va rivisto anche quello di Occidente: oggi gli immigrati sono parte in causa, vivono dentro l'Occidente, vivono l'Occidente: che non è più, che non potrà più essere quello di prima. Se è vero, scrive infatti Jocelyne Cesari, che l'islam è oggi la religione di numerosi diseredati, è anche vero che ci si nasconde in Europa il fatto che le nuove generazioni intrattengono con esso un rapporto «eminentemente moderno», mettendo in essere usi secolarizzati della religione, comportamenti da credenti-consumatori. Che si trascura il peso delle differenze culturali, che si ignorano le complesse relazioni esistenti tra le dinamiche di re-islamizzazione da un lato, di modernizzazione sociale e politica dall'altro. Che le credenze religiose vengono utilizzate per coprire scontri di natura politica, economica. Secondo l'analisi della Cesari, oggi molte delle tensioni andrebbero lette come reazione ai processi di globalizzazione uniformante, come affermazione della differenza. Interessante in particolare il suo tipo di lettura del processo di islamizzazione in Francia: più che un ritorno alla religione, a suo parere una maggiore visibilizzazione. In questo senso si spiegherebbe ad esempio la scelta dell'islam laddove sono falliti gli sforzi e i tentativi di dialogo, dell'antirazzismo, della lotta per i diritti civili. L'islam rappresenterebbe in molti casi un modo di vita diverso, il rifiuto di modalità stereotipate di vita: «In definitiva, l'ingresso dell'islam nello spazio religioso francese va a turbare un equilibrio, finora considerato stabile, fra i tre grandi principi che sottendono la laicità: l'unità repubblicana, il rispetto del pluralismo religioso e la libertà di coscienza» (157).

Nuovi fenomeni compaiono quindi in Francia così come in altre terre occidentali: sorgono, ad esempio, reti tra le due sponde del Mediterraneo; luoghi di culto europei sono finanziati da fuori Europa. E non solo: «La

gestione di queste attività religiose consente a individui scolarizzati, ma privi di prospettive di ascesa sociale in seno alle società magherebine, di stabilizzarsi in Francia e di tessere reti che garantiscono loro una relativa sicurezza politica e nel contempo mezzi finanziari che, dopo l'esperienza all'estero, serviranno a sovvenzionare l'opposizione politica contro i regimi magherebini al governo» (159).

Vi sarebbe un bricolage inedito, oggi, nella periferia della grandi città francesi. Si sofferma sui principali tipi che possono esservi individuati Farhad Khosro Khavar, ne *L'Islam dei giovani in Francia*, che propone diverse categorie interpretative, dall'Islam dell'integrazione a quello dell'esclusione, in cui ci si rivolta contro la negazione della dignità nella quotidianità, in cui si sostituisce all'identità di disoccupato quella di musulmano: e l'integrazione in Allah nonostante l'esclusione comporta anche una riduzione dei rischi: cambia infatti, in questo caso, anche la stessa concezione del quartiere: importanti sono i luoghi della preghiera, le giornate scandite dai momenti rituali (che escludono gli scambi del giorno con la notte, le notti brave), la cura di sé data dal rigetto di eccessi, di alcool, di droga. Si impara persino, in quest'ambito, la pazienza, vale a dire il dominio del desiderio di consumo immediato. Ulteriore tipo proposto, quello della religiosità islamista: un ambito in cui si può giungere alla «disperazione escatologica», quando la contrapposizione frontale è il solo atteggiamento legittimo. Il nemico non è più la Francia, ma l'Occidente. In conseguenza, il rifiuto dell'altro e la visione apocalittica possono aprire lo spazio alla morte come modalità di gestione del rapporto con il sacro, scrive Khosrokhavar. E può darsi che dalla fantasia si passi poi al cosiddetto salto di qualità. Si tratta di una forma ampiamente rappresentativa? No, scrive l'autore: «Questa forma di religiosità radicale è numericamente insignificante e antropologicamente marginale in Francia, ma è la più amplificata dai media...» (186), tanto da gettare il sospetto sugli islamici tutti.

Insomma, un testo complesso, interessante, ricco di spunti, in cui si propone da parte di Arkoun un ri-orientamento globale dei valori intellettuali e spirituali. In cui si postula da parte degli autori tutti l'importanza di una decodifica da un lato dell'Islam, dall'altro dell'Occidente, realtà tutte complesse e articolate, indebitamente presentate come stereotipate, semplificate e impoverite. Che meritoriamente coniuga parti teoriche e parti più legate alla ricerca empirica, che esamina l'islam di diversi stati ma anche quello delle immigrazioni in Occidente. Un testo che riprende e approfondisce temi già presenti nel dibattito degli ultimi anni, almeno tra i più attenti tra gli studiosi, rafforzandoli.

Il che pone però un problema che a tutt'oggi mi sembra non risolto e difficilmente risolvibile: il perché o meglio i perché dello iato indubbiamente esistente, almeno in Italia (meno, sembrerebbe, in Francia) tra analisi di questo genere e mass media.

Eppure il processo di decostruzione dell'islam, qui e in altre sedi richiesto, ritenuto ineludibile, urgente, dovrebbe a mio parere suggerire anche altro. Troppo spesso infatti anche nel conflitto tra Israele e Palestina noi vediamo solo due realtà monolitiche duramente contrapposte, lo scon-

tro inevitabile tra interessi nettamente avversi e contrari. Perché non tentare anche in questo caso un'opera più attenta di lettura e di interpretazione?

Ho avuto recentemente la fortuna di partecipare, grazie a un invito della rivista «Confronti» alla visione di un documentario di Joseph Rochlitz, girato nel 2002 per la televisione olandese, documentario il cui titolo, in italiano, suonerebbe come: Non dite che non lo sapevate. Si tratta di riprese fatte a Gerusalemme e altrove (ma sempre in Israele), in cui sono protagonisti uomini e donne, giovani e adulti che parlano con decisione, pubblicamente, per la pace e contro la guerra. Che esprimono un netto rifiuto a riguardo, che pongono in dubbio la legittimità dell'occupazione dei territori da parte israeliana, che parlano di obiezione di coscienza e di rifiuto della militarizzazione. Che discutono persino i riflessi sul linguaggio della situazione, per cui vengono ormai accettate come scontate parole come «liquidazione»: e si va da un giovane con la caratteristica kippà sul capo a un noto docente di sociologia a antropologia dell'Università di Tel Aviv, dove è anche direttore di Dipartimento.

Come mai i media in Italia non ci mostrano mai documenti del genere? Come mai dobbiamo apprendere da registi o scrittori l'esistenza di convivenze difficili ma possibili, di tentativi di reciproco confronto pur nell'oscurità del momento presente? Di un forte dissenso, in Israele, circa la politica di Sharon e dei suoi? Credo che sarebbe importante quindi, certamente, continuare ad esplorare l'universo islamico per permettere alla gente di rendersi conto della sua varietà, complessità. Penso anche che qualcosa di analogo dovrebbe essere tentato per quanto attiene al conflitto palestinese-israeliano. E penso che andrebbe soprattutto fatto uno sforzo, da parte degli studiosi, per comunicare meglio i risultati dei loro lavori, per renderli più fruibili da un largo pubblico. Per cercare nuovi, più immediatamente fruibili canali comunicativi ed evitare il rischio, purtroppo molto reale, che studi importanti, che prodotti culturali interessanti e innovativi non abbiano la possibilità di raggiungere larga parte della popolazione, non abbiano gli spazi che sarebbe opportuno avessero.

MARIA IMMACOLATA MACIOTI

In memoriam Carmelo Capizzi

La mia ultima lettera a Carmelo Capizzi, nel novembre 2002, mi era stata rispedita con una breve nota: «il nostro confratello è morto il 6 dicembre; il suo cuore ha improvvisamente ceduto...». Nella lettera gli chiedevo lumi sul racconto biblico della lotta di Giacobbe con l'angelo come avevo fatto, quando scrivevo, al termine del mio Partire, Tornare, a proposito dell'urlo del Cristo morente («Eli Eli, lamna sabactani»). Gesuita, collaboratore della Civiltà cattolica, Carmelo Capizzi aveva per anni insegnato

nel Magistero di Roma. Questa morte inattesa mi ha privato di un'amicizia anomala ma preziosa. Volando alla volta di Palermo, nel 1968, avevo incontrato casualmente padre Arrupe, all'epoca generale della Compagnia di Gesù. Poco dopo si faceva più stretto il legame con Capizzi, collega nel vecchio Magistero in cui insegnava Letteratura cristiana antica. Nulla in lui, siciliano tondo e rubizzo, di dogmatico. Scherzavamo. Gli dicevo che il suo interesse per me e per i miei scritti era un girarmi attorno per convertirmi all'ultimo momento com'era toccato a Curzio Malaparte e a Renato Guttuso. Rideva quieto. Un'estate andai a trovarlo ad Antroloco, in quel di Rieti, dove passava le vacanze fungendo da parroco. Ma le mie visite più frequenti erano a Villa Malta. Qui, anzi, organizzò un giorno un pranzo in mio onore — una specie di surprise party — con tutto lo staff della Civiltà cattolica a farmi da corona, in cui dovetti, alla frutta, tenere un discorso su di me e i miei scritti. Mai m'erano toccati ascoltatori tanto attenti e puntigliosi. C'era da rovinarsi la digestione!

Del resto, ho perduto con Capizzi un recensore prezioso. Per anni, in concorrenza, senza saperlo, con Giovanni Santambro del «Sole/24 Ore», Capizzi non lasciò passare un mio volume senza farne parola nella Civiltà Cattolica. Ricordo specialmente le discussioni sul concetto di Dio come Pantocràtor, cui, da specialista del pensiero bizantino, aveva dedicato un saggio di grande erudizione. Recensendo La società e l'utopia coglieva con notevole chiarezza un nodo concettuale sfuggito a commentatori più corvivi: «La vocazione alla sociologia nel F. andò germogliando e maturando con spontaneità autodidattica... elaborare la teoria alla luce e in funzione dei dati di fatto, indagare l'uomo nella sua concretezza storica per migliorarne la realtà sociale, escludendo ogni forma di dogmatismo» (cfr. La Civiltà cattolica, n. 3648, 15 giugno 2002, p. 614). Mi commuove pensare che, appena un mese e mezzo dopo, quando la morte stava per ghermirlo, si occupava dei miei Lineamenti di storia del pensiero sociologico, osservando che non poteva fermarsi a fare «il raccoglitore e l'ordinatore di dati, perché... premessa fondamentale della sociologia autentica suppone la perfettibilità perenne del suo oggetto e del suo metodo... Questo relativismo critico, che non dovrebbe mai degenerare in agnosticismo scetticismo, è già sufficiente per ammettere che la sociologia è condizionata da collegamenti essenziali non tanto con la statistica quanto con altre scienze come, ad esempio, la filosofia, l'economia e la psicologia. Tanto è vero che lo studio del pensiero sociologico rivela nei suoi cultori influssi determinanti, positivi e negativi, dei sistemi di pensiero propri del loro tempo e del loro ambiente». (cfr. La Civiltà Cattolica, n. 3651/3652, 3 agosto 2002, p. 317).

Capizzi era un erudito, ma teneva gli occhi aperti sulla vita. Mi raccontava spesso della sua Sicilia, di Piazza Armerina, delle abitudini sociali della sua gente. La fede non aveva in alcun modo tarpato le ali alla ragione e al gusto per l'esperienza quotidiana.

FRANCO FERRAROTTI

Della morte di Carmelo Capizzi, docente di Storia bizantina, cultore di Storia del cristianesimo, collaboratore de «La Civiltà Cattolica» sono venuta a sapere casualmente, in ritardo. L'avevo sentito recentemente, mi aveva telefonato per farmi gli auguri in vista dell'8 dicembre. Un'abitudine di anni, preceduta, fin quando gli è stato possibile e frequentava più spesso la Chiesa del Gesù, da visite. È morto, mi dicono, il 6 dicembre. Forse, quella fatta a me è stata una delle sue ultime telefonate. Di cosa abbiamo parlato? Un poco della sua salute, che non andava bene e gli aveva imposto lunghi ricoveri, ne aveva ristretto le capacità di deambulazione. Poi, come sempre, dei suoi studi, dei suoi scritti. Di quello a cui stavo lavorando. Di un articolo che meditava di fare per la nostra rivista, che contava di farci avere appena possibile. Del suo libro su Giuliana la committente, uscito dalla Jaca Book nel 1996, in cui si era soffermato sulle attività politico sociale di Anicia Giuliana (463-528): una figura di donna cui l'autore riconosce una rilevante funzione nella sfera pubblica.

L'avevo conosciuto, ed era stato l'inizio della nostra lunga e improbabile amicizia (lui, storico interessato soprattutto alla storia bizantina; io sociologa, con lo sguardo rivolto soprattutto all'oggi. Lui, gesuita e convinto credente; io, laica e felice di esserlo) a una seduta di tesi in quella che allora era la Facoltà di Magistero, facoltà da me molto rimpianta proprio per le occasioni di incontro con colleghi di altre discipline, per la possibilità di discutere di argomenti di comune interesse in una diversità di ottiche. Una sua studentessa aveva fatto un lavoro sull'imperatrice Teodora. E io ero entrata nel dibattito, curiosa di questa importante figura di donna e di regnante. Da allora ci siamo regolarmente sentiti e visti in relazione ad articoli, a libri. Si interessava anche dei miei figli, dei miei avi. Mi aveva informato di un annoso lavoro di riordino che alcuni suoi confratelli stavano conducendo su un importante fondo Colonna; ai padroni di casa a un certo punto era servito il locale della biblioteca per un ricevimento, per cui i gesuiti che si erano assunto questo incarico avevano trovato tutto, di nuovo, sconvolto. Parlava volentieri della Sicilia, delle ricerche filologiche legate alle sue ricerche storiche. In autunno tornava con una serie di lavori portati a termine presso qualche convento di suore, in Germania. Tornava con suggerimenti circa ricerche che pensava dovessero interessarmi, sottolineava gli aspetti sociologici del periodo, delle circostanze da lui prese in esame.

Era diventato, col tempo, un amico. Anche di Ferrarotti, nonostante le diversità di opinioni, di posizioni. Tanto che quando un collega che non riusciva a superare il giudizio di idoneità aveva minacciato pesantemente Ferrarotti, promettendogli che lo avrebbe ucciso se non fosse stato aiutato a raggiungere un giudizio favorevole (sbagliava, oltretutto, interlocutore, ché Ferrarotti né era in commissione né aveva potere di intervento alcuno), io ne avevo parlato a Capizzi. E ancora ricordo Capizzi mentre passeggiava sotto la Galleria Esedra con il nostro collega, avanti e indietro, facendogli la paternale, utilizzando l'ascendente che gli veniva dal ruolo e anche

dalla comune terra di origine. Intervenne in seguito G. Statera, ripescando questa persona che ancora oggi è in servizio a Roma.

Resto con il dispiacere di non avere prestato la dovuta attenzione a questa ultima telefonata di Capizzi, distratta dalla correzione delle bozze di un libro sugli immigrati che abbiamo scritto con Enrico Pugliese e che sta uscendo presso la Laterza. Perdiamo con la sua morte certamente un amico e anche un attento lettore dei nostri scritti: su «La Civiltà Cattolica» aveva recensito vari libri di Franco Ferrarotti, il mio su Pellegrinaggi e giubilei, uscito dalla Laterza nel 2000. La rivista «La Critica Sociologica» perde un suo attento collaboratore, un uomo colto, che credeva nel confronto tra discipline, che trovava normale passare ore a discutere di un'idea, di un libro: un fatto raro, nell'università di oggi.

MARIA IMMACOLATA MACIOTI

In memoriam Tullio Tentori

Gli inizi del 2003 hanno portato con sé anche la morte di Tullio Tentori. Una morte annunciata, poiché sapevamo che da giorni giaceva in un coma profondo, con scarse o nulle possibilità di ripresa. La sua fibra tenace e resistente gli ha, probabilmente, prolungato il periodo di attesa dell'esito finale.

D'altronde era tenace e paziente anche in vita. Sembrava una persona mite, e lo era, anche. Ma la sua voce tranquilla a tratti trovava tonalità alte, impensate, si faceva squillante per farsi ascoltare da un pubblico distratto o non in sintonia. Portava avanti con serena tenacia le proprie iniziative, le ipotesi culturali in cui credeva: tra cui l'importanza del lavoro multidisciplinare, per quanto faticoso e, a volte, scoraggiante.

Gli si addicevano, credo, i toni tenui: nel vestire in modo elegante, nei colori della tappezzeria della casa di via Nibby, dove tante volte con vari amici e colleghi siamo stati ospiti mentre cercavamo di mettere a confronto una difficile pluralità di linguaggi: perché Tentori aveva voluto e realizzato una associazione, l'ASFeReCo, intesa allo studio dei fenomeni religiosi contemporanei, in cui erano presenti antropologi e sociologi, storici e teologi, moralisti e biblisti, oltre a vari psicoanalisti.

Sono, queste in cui scrivo, giornate di riordino, per me: un'esigenza ineludibile, se non voglio uscire a breve da casa per fare spazio alle tante carte, ai libri. È così che ritrovo un faldone dedicato all'ASFeReCo. Vi sono carte relative alla sua fondazione, in cui si parla del travaglio di teologi e biblisti messi in condizione di non poter quasi più lavorare (numerosi i licenziamenti anche da organizzazioni religiose, nel momento successivo al dissenso cattolico), degli scarsi spazi accordati dalle istituzioni laiche (università, accademie) agli aspetti religiosi, che pure fanno parte piena-

mente della vita culturale. L'ASFeReCo si proponeva quindi, sotto la guida di Tullio Tentori, di condurre analisi puntuali dei fenomeni religiosi in Italia, tenendo conto dei processi di mutamento in corso.

Ritrovo appunti con progetti di convegni, inviti. Ritrovo i nomi di Francois Houtart, noto studioso dell'America Latina e di luoghi del lontano Oriente, animatore della rivista «Social Compass». Quelli di Franco Ferrarotti, dello storico G. Verucci, del giurista P. Rescigno. Sono presenti già dalle prime occasioni pubbliche i nomi di giovani studiosi che diverranno stimati e affermati docenti, come Camillo Brezzi, come Roberto Cipriani. Partecipa alle riunioni, alle iniziative Arnaldo Nesti, animatore di «Idoc» (con Maria Girardet, con il prof. Ricca, pastore valdese), direttore oggi della rivista «Religioni e Società». Ci sono, purtroppo, anche nomi di persone oggi scomparse: Antonio Carbonaro, ad esempio, sociologo, docente all'Università di Firenze, Giancarlo Milanese, che ha lasciato da tempo dietro di sé i suoi difficili, ultimi anni. Di altri amici di quei tempi ho ormai perso le tracce: penso ad Anna Riva, studiosa del femminismo, interessata al tema della memoria, delle memorie, psicoanalista come Luigi De Paoli, anche lui frequentemente ospite dell'associazione in una villa immersa nel verde, alle pendici del Gianicolo. Grazie all'ASFeReCo ho conosciuto meglio, all'epoca, anche il collega Cardona, linguista dalle notevoli competenze, morto purtroppo in giovane età.

Rivivo i ricordi di un periodo di grandi speranze, in cui si pensava da parte di noi tutti di poter intervenire a cambiare il corso degli studi, degli accadimenti. Eravamo alla fine degli anni '70 (un primo convegno dell'ASFeReCo è del 19 maggio 1977). Immaginavamo che avremmo potuto forzare i limiti di un discorso puramente confessionale, nell'ambito della Sociologia della religione. Che avremmo potuto, più in generale, svelare i modi in cui la religione veniva utilizzata per organizzare il consenso al sistema capitalistico.

Con Tentori alla presidenza (incarico da lui tenuto per lunghi anni, ceduto solo brevemente a Franco Ferrarotti) l'ASFeReCo ha effettivamente svolto ricerche di vario genere tra cui una su mass media e religiosità. Si era tentato, ricordo, un preliminare dibattito su cosa dovesse intendersi per religione, per religiosità. Un confronto defaticante, svoltosi per lo più a casa Tentori, con il conforto di deliziose cene sapientemente preparate e allestite dalla moglie di Tullio, Silvana e di spumante ghiacciato versato da Tullio, che sosteneva essere quello l'unico alcolico consentitogli dal suo medico. Non ricordo come abbiamo risolto, all'epoca, le diversità di impostazione circa tematiche così ampie e controverse. Certamente abbiamo portato a termine la ricerca su religioni e media, che abbiamo poi discusso con le redazioni di alcune testate romane. Certamente sono state condotte indagini su vari aspetti del contesto religioso, dell'istituzione cattolica: è quella l'epoca del dibattito sul celibato dei preti, sulla condizione delle suore. Partecipava a lunghi, illuminanti confronti anche Giuseppe De Lutiis, autore de L'industria del santino, edito se non erro dalla casa editrice Gremese: De Lutiis diverrà un noto studioso delle trame nere, uno dei maggiori conoscitori dell'immenso materiale relativo al delitto Moro. Era

tra i più presenti Gianni Gennari, all'epoca legato al dissenso cattolico: erano di là da venire il suo rientro in una piena ortodossia, che lo vede oggi duro interprete dell'establishment cattolico su *L'Avvenire*, col nome, sembra, di «Rosso malpelo».

L'elenco dei soci del 1981 reca tra gli altri il nome di Ettore De Marco: cosa che non ricordavo e che mi riporta ai tempi della calda amicizia con il docente di Bari, sempre pieno di interesse e curiosità per i fenomeni sociali, prematuramente scomparso (26 dicembre del 1994; a lui è dedicato il n. 114-115 de «*La Critica Sociologica*»). Ci sono Massimo Squillacciotti, Vincenzo Padiglione; presente, quest'ultimo, fin dai primi tempi. E poi Gioia Longo e Carlo Molari, segretario all'epoca, se ben ricordo, dell'Associazione dei teologi italiani: una persona mite, disponibile, troppo aperta probabilmente al confronto e al dibattito con studiosi laici per durare a lungo nella sua carica. C'è, naturalmente, Vittorio Lanternari. Sono stati indubbiamente anni di interessi condivisi, di speranze, di dibattiti accesi. Tentori è riuscito a portare avanti a lungo questa iniziativa con scarsi mezzi, con una segreteria tenuta da persone già oberate dal peso della didattica (un momento felice è stato quello in cui la segreteria è stata affidata a Marina D'Amato). Non è certo un caso il fatto che quasi tutti coloro che con lui hanno lavorato nella associazione si siano negli anni fatti conoscere per la serietà degli studi, per la continuità di certi filoni di interesse. Che molti siano divenuti affermati docenti, intellettuali impegnati ancora oggi nel sociale. Tentori ha evidentemente avuto buon fiuto, ha esercitato doti di tenacia e pazienza nei confronti di una difficile impresa che è tuttavia andata avanti per più di un decennio. Non ha avuto, mi sembra, doti da capo carismatico dirompente, non è stato protagonista di gesti audaci, decisivi: lo confermano, oltre alla sua vita, le vicende dell'antropologia culturale, lontane e diverse da quelle della sociologia (ancora oggi non esiste una Facoltà di studi etno-antropologici e per avere un corso di laurea si è dovuta attendere la cosiddetta laurea breve. Tentori stesso ha vinto la cattedra negli anni '70, dieci anni dopo quella vinta da Ferrarotti per la sociologia). È stato invece un uomo con diverse attitudini e virtù, legate piuttosto alla tenacia, alla continuità di interessi, di iniziative. Un consolidatore. Benevolente, sempre, verso i giovani (a lungo, ad es., si è congratulato con me per la laurea e poi per una pubblicazione di mia figlia Fiamma sul Chiapas e sul subcomandante Marcos; ha molto apprezzato un filmato su quelle vicende fatto da lei con Massimo Tennennini. Tentori la conosceva fin dai tempi in cui, bambina, disegnava per ore su un suo tappeto durante i nostri periodici incontri), disponibile sempre al confronto, al dialogo. Ha lasciato dietro di sé molti che lo ricordano con affetto e stima, nonostante non sia stato un classico «barone» universitario, di quelli che sono riusciti a sistemare i propri numerosi allievi.

Ha cercato di aprire nuove vie all'antropologia culturale: già decenni or sono sosteneva che gli antropologi non avrebbero dovuto limitarsi allo studio delle tradizioni popolari, della religiosità popolare. Che avrebbero dovuto, ad esempio, esaminare una partita di calcio. Sarebbe stato contento, credo, di sapere Fiamma all'Università di Tjuana, in Messico, come stu-

diosa della frontiera, interessata all'antropologia americana: Tentori aveva cercato di trasferire in Italia alcuni interessi, alcuni modi affrontare il sociale tipici della disciplina, negli Stati Uniti. Ha mantenuto per tutta la vita amicizie e contatti con antropologi statunitensi.

C'è da augurarsi che l'antropologia culturale faccia proprie alcune lezioni di questo schivo, cortese, elegante intellettuale, di questo amico delle scienze sociali che è stato Tullio Tentori.*

MARIA IMMACOLATA MACIOTTI

* Nel prossimo numero de «La Critica Sociologica» sarà pubblicato il testo della commemorazione tenuta l'11 gennaio 2003 presso la cappella universitaria da Franco Ferrarotti.

SCHEDE E RECENSIONI

AA.VV., *Non solo sfruttati e violenti. Bambini ed adolescenti del 2000. Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipart. di Affari Sociali, Roma 2001.

Questo è il quarto rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, redatto d'intesa fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e il Centro di Documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il primo, del 1996, dal titolo *Diritto di crescere e disagio*, costituiva un rapporto descrittivo sui soggetti in età evolutiva, osservati da una prospettiva tesa a cogliere gli aspetti di disagio e di problematicità. Da questo primo rapporto scaturì, poi, un piano di azione del Governo per le fasce di età infantili e adolescenziali, che, indirettamente, sfociò, successivamente nel varo della legge 285 del 1997: «Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza». Una legge quadro, la prima in Italia, che aveva per oggetto esclusivamente i minori non come soggetti passivi di diritti: una fascia della popolazione da proteggere e assistere nei momenti di difficoltà, di sofferenza sociale o psicologica; bensì come soggetti attivi, portatori di un diritto alla tutela non di tipo riparativo *post factu*. Attraverso una serie di provvedimenti, i soggetti in età evolutiva sono concepiti come attori d'iniziativa da parte di Stato, Regioni, Province, Comuni e A.S.L. . Un mese dopo l'uscita della l. n. 285/97, un'altra legge, la 451/97, istituisce una Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'Osservatorio Nazionale sempre per l'infanzia e adolescenza. Con queste e altre disposizioni

normative questa fascia di età assume un ruolo centrale nel panorama culturale, sociale, educativo ed economico sanitario delle Politiche a livello centrale, regionale e provinciale-comunale entrando nelle nuove forme di Welfare locale.

Il secondo volume del '97 ha per titolo *Un volto una maschera*, è centrato sulla tematica formativa nell'infanzia, della costruzione del Sé e della Identità sociale e personale. Il terzo, del 2000, parla dei diritti attuati a livello di Nazioni Unite e traccia un primo bilancio delle primissime, timide applicazioni della legge 285/97 e delle connessioni socio-giuridiche fra questo piano legislativo e la legge quadro di riforma del sistema socio-assistenziale: la famosa 328, che dopo anni di gestazione vide la luce appunto nel 2000. «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»; una legge altamente innovativa che mira a riordinare e rendere più equo il sistema del Welfare italiano, cresciuto negli anni in maniera rapsodica e caotica, senza, appunto, una legge di riferimento, considerato che l'ultima legge-paradigma in materia era la legge Crispi di fine '800 e riguardava l'assistenza pubblica e la beneficenza.

Questo quarto volume vuole offrire un quadro analitico dell'età infantile e adolescenziale nella sua normalità; cioè di una età evolutiva senza aggettivi e predicati. Già dal titolo: *Non solo sfruttati o violenti*, lascia intendere l'obiettivo di fornire materiali di riflessione e studio scervi da quelle visioni estreme, a volte apocalittiche «veicolate dai mezzi di comunicazione di massa; di una infanzia... comunque... maltrattata, abusata, o violenta» (p; 9), che, poi, non

trova un effettivo riscontro nei dati statistici. Per rimuovere dall'immaginario collettivo l'idea di una infanzia e adolescenza che sia solo un problema al quale guardare con apprensione, in posizione di difesa, uscendo, e questo poi è il reale spirito dell'impianto legislativo, meno nella cultura diffusa. Il poderoso libro, come le pubblicazioni precedenti, è il frutto di un nutrito gruppo di lavoro interistituzionale. L'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia; il curatore scientifico: prof. A.C. Moro, magistrato che per molto tempo si è occupato di questioni di giustizia minorile; inoltre un comitato di redazione, collaboratori e associazioni di volontariato riconosciute a livello nazionale.

Guardando questi nomi: giuristi, pedagogisti, sociologi, psicologi, educatori, operatori è ovvio il taglio multidisciplinare di un rapporto di elevata qualità scientifica e descrittiva.

GIUSEPPE CHITARRINI

C. BARALDI, V. IERVESE, A. LA PALOMBARA, (a cura di C. Baraldi), *Il bambino salta il muro*, Edizioni Junior, Bergamo 2001, pp. 218.

Utilizzando variegata e articolate tecniche e metodologie di ricerca: dal questionario strutturato alla intervista e alla videoregistrazione, gli autori di questo libro prendono in esame le pratiche e le culture nei servizi destinati alla prima infanzia. La ricerca empirica è circoscritta agli asili nido e alle scuole materne (dette per l'appunto scuole dell'infanzia) di alcune province della regione Marche.

Non so quanto l'originalità di questa ricerca, circoscritta in questo ambito regionale, possa, poi, essere generalizzata, anche perché questi interventi sono stati condotti in un'area all'avanguardia riguarda a questo tipo di servizi. Una tradizione consolidata, quella delle province di Urbino, Pesaro e Ancona, forse pari solo a quella della Regione Emilia

Romagna; quest'ultima, come sappiamo, indicata come esempio anche al di là dell'oceano. Comunque sia, la ricerca è interessante sotto diversi aspetti; in particolare quando prende in esame le metodologie operative all'interno di queste strutture, le pratiche quotidiane, la comunicazione adulto-bambino, i rapporti fra operatori socio-pedagogici, educatrici — che vivono quotidianamente il rapporto diretto con il bambino —, i rappresentanti delle istituzioni governative-amministrative, i genitori ecc. In particolare viene messa al vaglio, negli adulti, la capacità di costruire e gestire le politiche socio-educative dell'infanzia nella continuità, integrandole con le diverse innovazioni che emergono con frequenza da un impianto normativo diffuso a vari livelli: centrale, regionale e comunale; un sistema normativo complesso in continua evoluzione, fin da prima della ormai famosa legge sull'infanzia e sull'adolescenza: la legge 285 del 1997.

L'originalità del volume, che ha per sottotitolo «culture e pratiche sociali negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia», viene anche dal fatto che ci induce a riflettere sui significati culturali e sociali della comunicazione fra adulti e bambini, contestualizzandola nelle fasi evolutive che, negli anni, hanno caratterizzato questi servizi. Il passaggio è da una filosofia di fondo di tipo meramente assistenziale e di custodia dei bambini durante l'orario di lavoro dei genitori, a una filosofia centrata su una prassi educativa-cognitiva e promozionale. Una prassi che sembra aver colto le tendenze di respiro internazionali, che vedono protagonista, attore sociale e persona in itinere.

GIUSEPPE CHITARRINI

M. BETTETINI, *Breve storia della bugia. Da Ulisse a Pinocchio*, R. Cortina Editore, Milano 2001, pp. 156.

G. Bateson in un convegno di antropologia culturale nel 1977, ebbe a dire che

la menzogna è un'operazione altamente sofisticata, una forma complessa di metacomunicazione, comune agli umani e comune anche fra i non umani (G. Bateson in *Aut/Aut* n. 209 settembre-ottobre 1995, p. 36). Una infrazione alle regole conversazionali, la bugia, che oggi interessa anche i sociologi della comunicazione interpersonale e della microsociologia, ma che fu tema di dispute filosofiche fin dai tempi di Platone e Aristotele, poi i padri della Chiesa e tutta la filosofia medioevale, i moralisti del 6-700, fino ai giorni nostri, passando per Machiavelli, che la considerava un'arte della diplomazia e della moderna competenza governativa. Platone riflette sulla bugia come «arte del mentire... abilità posseduta solo dal sapiente, che può decidere se dire il falso o il vero, perché solo il sapiente... può decidere se dire il falso o il vero, perché li conosce» (in M. Bettetini, p. 38). Nella «Repubblica» la bugia, specificatamente quella di chi è chiamato a governare la cosa pubblica, è considerata un farmaco capace di evitare grandi e gravi sventure a un popolo (p. 80).

Non altrettanta comprensione ebbe la bugia nei pensatori che in età cristiana si ispirarono alle scritture. Anche se nessuno di questi sembra venire a capo della contraddizione di fondo che Porfirio nella sua opera «Contro i Cristiani» metterà in evidenza; e cioè la contraddizione «tra un Dio che da una parte punisce la falsa testimonianza con estrema durezza... e dall'altra invece... sembra accettarla e favorirla» (p. 40-41). Insomma la bugia desta ed ha sempre destato grande attenzione sia nell'analisi ontologica come in quella metafisica, o logica, in seguito sia nell'analisi antropologica e sociologica, fino ai recenti studi semiologici e metacognitivi dei nostri giorni. M. Bettini in questo originale, scorrevole e «leggero» volumetto con una veloce carrellata storico-filosofica esamina la bugia e il suo significato fondativo da Ulisse a Machiavelli, dal sacrilegio a Pinocchio, dall'elogio della follia di Erasmo («la veridicità è conces-

sa solo ai pazzi» p. 79) alla bugia a fin di bene (quella che si dice ad un ammalato). Dal dover dire la verità di Kant, alla bugia come forma di legittima difesa di Shopenhauer.

Le grandi bugie della Bibbia (l'inganno di Giobbe), il «Mendacium» di Agostino; fino alla realtà virtuale: forse la più grande bugia dei nostri tempi.

GIUSEPPE CHITARRINI

FRANCESCO BIANCOLELLA, *Sistemica ed Educazione. Il sistema educativo secondo Luhmann*, Armando, Roma 2002.

Il complesso ed esauriente libro di Biancolella è rivolto ai teorici dell'educazione, ma da un punto di vista che può interessare anche chi si occupa di scienze umane e sociologia. È infatti una esplicitazione della posizione di Niklas Luhmann sull'educazione a partire dalla sua concezione della società.

Nella prima parte del libro l'attenzione dell'autore è appunto rivolta alla teoria sistemica di Luhmann, in cui il sociologo tedesco riporta la sua concezione della società nell'ambito della distinzione paradigmatica tra sistema e ambiente. Una grande divisione dovrebbe perciò essere fatta tra quei sistemi che si rapportano all'ambiente in termini di ripetizione delle operazioni autoriproduttive, come le macchine e gli organismi, e quei sistemi che si autoriproducono in quanto «osservanti», ovvero i sistemi psichici e i sistemi sociali.

I sistemi osservanti avrebbero come principale caratteristica quella di essere costitutivi di senso, secondo una definizione che Luhmann fa risalire a Husserl: il senso scaturirebbe dalla selezione che i sistemi osservanti operano in quel determinato momento, rinviando però anche a tutte le restanti possibilità che sono state scartate. La somma, per così dire, delle possibilità sarebbe il mondo. I sistemi *costitutivi di senso* si co-evolvono e mettono a disposizione

l'un con l'altro la propria complessità, che deriva loro dal dover continuamente scegliere i contenuti che ritengono più opportuni alla loro auto-riproduzione. I sistemi psichici, le persone producono coscienza mediante coscienza, composta dall'elemento della rappresentazione; i sistemi sociali, invece, producono e sono composti da comunicazioni. La società è, pertanto, in questa ottica, la totalità della comunicazione.

Questa distinzione tra sistemi psichici e sistemi sociali è di primaria importanza per capire la concezione sociologica di Luhmann in quanto permette al sociologo tedesco di risolvere secondo la propria prospettiva la contrapposizione teorica «classica» tra individuo e società: i sistemi sociali non sarebbero composti da individui ma da comunicazioni tra individui, e gli individui non agirebbero — come era ad esempio per Talcot Parsons — perché sovraordinati dalla società.

I sistemi sociali, tuttavia, pur essendo il frutto dello scambio interattivo tra individui, non sono per il sociologo tedesco semplice interazione. L'interazione avviene in presenza di almeno due interlocutori: i sistemi sociali, infatti possono avvalersi anche dell'osservazione di comunicazioni non presenti nell'ambiente naturale dell'osservatore, come nel caso della comunicazione mediale.

Sia la scrittura che i mass-media, difatti, permettono uno scambio non - in presenza - mediato. Non solo: i sistemi sociali si avvantaggiano se posseggono un proprio media della comunicazione simbolicamente generalizzato, ovvero codici che consentono di rendere probabile la comunicazione, al di là della situazione contingente. L'amore, il denaro, il potere, la verità, le norme del diritto permettono in questa ottica ai sistemi sociali che se ne avvalgono, di facilitare la veicolazione dei simboli e rendere possibile una più rapida selezione dei contenuti. Non tutti i sistemi sociali posseggono, tuttavia, un media della comunicazione simbolicamente

generalizzato: è il caso dell'educazione. E qui siamo alla seconda parte del libro di Biancolella, che riguarda la struttura e la semantica del sistema educativo.

L'educazione, non diversamente dalla tecnica o dal sistema sanitario, deve risolvere problemi che non sono attinenti solo alla comunicazione. L'educazione, infatti, è una forma di interazione organizzata, e in quanto tale non può avvenire in assenza di almeno due interlocutori. Inoltre, il sistema educativo, nello specifico, si pone l'obiettivo di modificare l'ambiente e l'educato. Poiché un sistema sociale per essere autonomo deve includere tutti coloro che sono includibili — nel caso del sistema educativo tutti coloro che devono essere educati —, il motivo di contraddizione al suo interno nasce nel momento in cui chi deve essere educato si rifiuta di farsi educare. Ci poniamo a questo punto una domanda: è possibile «rifiutare di farsi educare»? Ciò non sembrerebbe possibile. Tutto questo ci fa pensare al comportamento *anomico*, di assenza di norme, di E. Durkheim. Anche qui è possibile vivere all'interno di un sistema senza subire un qualche condizionamento normativo?

Diversamente da altri sistemi sociali, in cui la comunicazione può anche essere sospesa o interrotta, nel sistema educativo la non educabilità costituisce un problema irrisolvibile sino a quando l'allunno renitente è presente all'interno del sistema. I problemi degli insegnanti, per di più, non possono essere risolti ricorrendo a un livello più alto — sia in senso gerarchico che meta-educativo — del sistema; l'*establishment* educativo, infatti, non insegna, ma si occupa di tutt'altro: o di stabilire che cosa è l'educazione - è il caso dei teorici -, o di organizzare la vita scolastica: è il caso dei politici, riformisti per antonomasia, e dei presidi. Razionalmente, l'educazione non può essere ulteriormente scomposta oltre il rapporto insegnante-allievo.

Si educa infatti a scuola perché il sistema educativo è quel sistema che

ricopre quella determinata funzione sociale per conto della società. Ma si educa anche nella famiglia, nel mondo del lavoro, nel sistema scientifico. Questi «ambiti di coincidenza» del sistema educativo costituiscono anche i limiti ambientali del sistema. La famiglia utilizza, per educare un codice relativo al mondo privato, l'amore che è del tutto differente da quello scolastico. Il mondo del lavoro non si serve tanto della selezione scolastica per selezionare i lavoratori, ma li assume e li rieduca secondo le sue esigenze; la scienza, infine, si serve di un proprio codice, quello della verità, che non coincide con l'addomesticamento scolastico disciplinare. Rimane perciò l'incognita dell'incompletezza funzionale del sistema, che va riportata non tanto a inefficienza, quanto a limiti strutturali del sistema educativo stesso.

Il libro di Biancolella ha in conclusione il pregio di costituire un'introduzione efficace alla complessità del pensiero di Luhmann, chiarendone al tempo stesso l'originalità delle soluzioni e facendone intravedere le potenzialità per lo sviluppo delle scienze umane.

MASSIMO MATTEI

ANGELO BOLAFFI, *Il crepuscolo della sovranità*, Donzelli editore, Roma 2002, pp. 239.

È raro che saggi e articoli apparsi in varie sedi e in tempi diversi «facciano libro». Il volume di Angelo Bolaffi ha vinto questa temibile scommessa. Suddiviso in tre parti, appare fortemente strutturato, a sicura distanza dal rischio della miscellaneità. Ciò è in primo luogo dovuto a ragioni di contenuto. Il tema è infatti il concetto di «sovranità» e l'ambito problematico è nettamente incentrato e delimitato negli anni venti-trenta della storia europea, ma specialmente tedesca, in quel periodo affascinante e drammatico in cui, dalla Repubblica di Weimar al Nazionalsocialismo, doveva

compiersi il suicidio dell'Europa. Particolarmente felice è la notazione della dissoluzione del concetto di «persona» operata dalla «dottrina pura del diritto» di Hans Kelson, che apre la strada alla concezione della politica come «patto diabolico», nelle parole di Max Weber, ma più ancora all'idea hobbesiana che nessuna legge può mai essere ingiusta, in base al principio *Auctoritas non veritas facit legem*, nonché alla tagliente logica teologica di Carl Schmitt, il nazista «senza coraggio», cui ha dedicato uno studio importante Alberto Predieri (cfr. A.P., *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, 2 voll., La Nuova Italia, Firenze, 1998), e che ha stranamente esercitato sui marxisti italiani una sorta di misteriosa, ma profonda, fascinazione. Di questo mi sono occupato nella «Introduzione» a George Schwab, *Carl Schmitt la sfida dell'eccezione*, (Laterza, Roma-Bari, 1986). In una prospettiva più ampia, Bolaffi potrà eventualmente in futuro prendere in considerazione non solo la questione, fondamentale dopo gli studi di Leo Strauss e di Alessandro Passerin d'Entrèves, del rapporto fra storicismo e diritto naturale, ma anche, risalendo alle radici delle due rappresentazioni indo-europee della sovranità, il contributo di George Dumézil (cfr. G.D., *Mitra-Varuna*, Gallimard, 1948). Nei suoi termini attuali, la ricerca di Bolaffi è ad ogni buon conto pregevole. Essa sottolinea meritoriamente il problema odierno delle democrazie acéfale e delle «costituzioni senza sovrano», cui non sembrano recare efficace sollievo le teorizzazioni circa il governo «limitato» o «debole» o la riduzione della democrazia a generica «poliarchia».

F.F.

MACGREGOR KNOX, *Alleati di Hitler*, Garzanti, Milano 2000, p. 213.

Impietoso verso la politica militare di Mussolini, verso quel suo ideale di conquista del Mediterraneo, verso la sua

improvvisazione e verso un avventurismo odioso al fondo del quale unicamente si potevano trovare la disfatta militare e il gregarismo politico rispetto a Hitler, il libro dello storico inglese MacGregor Knox non perde tempo a spiegare la sua ipotesi storica, legata all'analisi delle forze militari organizzate in Italia tra il 1940 e il 1943. Il solo Ciano si salva da un ritrattino di famiglia piccolo borghese fatto di schermaglie, invidie, gelosie, ripicche e trabocchetti d'ogni tipo.

Il giudizio che ne emerge è quello di un dittatore marionetta, di un uomo politico senza spessore storico, di un leader carismatico ma privo di strategia, che insegue il mito della conquista del *mare nostrum*, cioè l'italianizzazione del Mediterraneo, sia nella sua costa più orientale che in quella africana, fino a includere un orizzonte di conquista e sottomissione da parte fascista di tutte le popolazioni costiere, come già avevano fatto gli antichi romani. Un sogno, un'utopia, o semplicemente un barbaro progetto antistorico, inadeguato alle forze militari italiane, che collezionarono una serie di sconfitte sul campo, trascinando con sé nella rotta militare tutto il quadro politico. Bene così, diciamo noi oggi trattenendo un sospiro di sollievo. Bene così, per l'Italia, per l'Europa e per la democrazia. Ma è soltanto la nostra prospettiva storica a farci sospirare lietamente. In realtà, dietro a questo assurdo disegno politico stettero privazioni e dolori a non finire, morti, distruzioni e volgarità d'ogni genere. Sì, una pagina storica che purtroppo non si studia nelle scuole italiane (che errore!), ma che invece Angelo Del Boca ricorda alla nostra memoria in ogni suo libro.

Il volume di MacGregor Knox è un libro di risulta di altre ricerche storiche e, se confrontato con opere che trattano argomenti storici paralleli, non si può dire che abbia la verve di uno Shirer, il pugno di un Kershaw, o la capacità analitica di un Beevor. Tuttavia è del tutto convincente il suo taglio critico, la ricostruzione dei fatti, il racconto nel suo complesso. Sarebbe bene che lo legges-

sero i militari di carriera, gli insegnanti delle scuole medie, gli studenti che non sanno nulla di quel periodo storico. Esso rappresenta una bella mazzata a quei vaghi sentimenti patriottici o nazionalisti che non finiscono di serpeggiare tra le pieghe delle televisioni e dei rotocalchi. Personalmente, non mi sento così infelice a leggere che il mio paese sia tanto inadeguato a fare la guerra. Nel corso dei secoli, gli italiani ne hanno combattute già troppe, e se ora la smettessero di menare le mani e pensassero a mettere a posto le cose di casa loro, ancora così sconnesse e retoriche, così odiosamente disorganizzate, e se una grande parte di quanto dedicano alle forze armate la convertissero per materie civili, ne guadagnerebbero loro innanzi tutto e poi anche quelle popolazioni attaccate dagli italiani ingiustamente le quali, dovendosi difendere a casa loro (in Grecia, in Albania, in Somalia, in Eritrea, in Abissinia, in Cirenaica...) dagli attacchi militari italiani, conquistarono sul campo una volta di più il diritto ad essere sovrani nei loro territori. Pensare che un paese come l'Italia abbia potuto dichiarare guerra alla Francia, all'Inghilterra e agli Stati Uniti (oltre alle nazioni già ricordate), per giunta senza possedere un adeguato esercito in grado di sostenere questa impari contrapposizione militare, fa solamente venire i brividi. Non si tratta di essere fascisti o anti fascisti: si tratta di avere o no la testa sulle spalle.

GIULIANO DELLA PERGOLA

LAURA MINISTRONI, *L'alchimia della marca. Fenomenologia di un moltiplicatore di valore*, Franco Angeli, Milano 2002, p. 240.

Una volta, al mercato si portava, perché fosse venduto, un prodotto già pronto. Molto tempo è passato da quel tipo di mercato: oggi nessuno produce niente se in partenza già non è sicuro che quel prodotto sarà comperato. Oggi la funzione di consumo precede quella della produ-

zione. Chi sa vendere può vendere qualsiasi cosa si produca, ma chi non sa vendere è inutile che produca delle merci poiché stoccate in qualche magazzino, resteranno lì, inutili, anzi inutilmente costose. Le funzioni della produzione e del consumo, cioè una massa di consumatori che possa acquisire un certo prodotto. Quel bene allora dovrà possedere certe qualità merceologiche e di visibilità, una sua certa immagine sociale che, in modo inequivocabile, lo denoti e sappia differenziarlo da altre marche simili. La sua presentazione sociale diventa il ponte tra il produttore e il pubblico consumatore. Quel prodotto dovrà dunque possedere un nome, un'immagine, una consolidata effigie: deve essere quello, in forma inequivocabile. La marca, nella sua variegata immagine, copre un certo spazio comunicativo tra produttore e consumatore. Uno spazio sempre più complesso e simbolicamente fitto di significati, ma anche uno spazio essenziale per l'economia, che travalica subito il proprio ruolo di servizio e che da strumentale assume a diventare esso stesso un prodotto, un'invenzione simbolica dotata di valore economico autonomo.

Di questo tratta il libro di Laura Minestrone, una giovane studiosa di sociologia, già conosciuta per il suo *Casa dolce casa*, del 1996. Con una scrittura allusiva e ironica, sempre sospesa tra la critica sociale e la spiegazione del ruolo sociale che la marca di un prodotto svolge in un'economia dei consumi, Laura Minestrone sa introdurre il lettore in quel mondo che pencola tra il marketing e le tecniche di vendita; senza mai cedere alla più consueta banalità dei linguaggi pubblicitari. Semmai, il suo occhio sfiora il mondo delle vendite per soffermarsi sul senso di quest'operazione, sui significati sociali che vengono sottintesi, sui nuovi linguaggi indotti dalla funzione di consumo, sull'aura di convenzionalità o di mito che l'orizzonte consumistico può acquisire. Con la marca e la diffusione di messaggi, delle immagini, della vendita di immagini economiche, non è

solo il mondo della pubblicità e dei linguaggi economici contemporanei a cambiare, ma l'intera società, che dunque partecipa, volente o nolente, a tutte le favole consumistiche dei mulini bianchi, delle vespe, delle coca-cola, delle sigarette preferite.

Addirittura, attorno a un certo prodotto, si vengono a formare dapprima delle mode, poi anche qualcosa di più complesso; quali certe identità nazionali, certi processi simbolici condivisi, dipendenze, bisogni psicologici.

La Cola-Cola gratuitamente offerta al soldato americano che combatteva al fronte contro la Germania nazista divenne un simbolo di unità nazionale. Tornò poi a casa il soldato, bevve la sua Coca-Cola con gli immancabili cubetti di ghiaccio ed esclamò: «Adesso sì, che mi sento davvero a casa!». Dunque, come per l'italiano-mammone che mangia la pasta Barilla perché «dove c'è Barilla c'è casa», così l'americano delega alla sua bibita preferita, tutta bollicine e freschezza, qualcosa che trascende la confezione della bevanda. Ma tutta bollicine e freschezza fu anche la bionda Marilyn, così che Andy Warhol seppe associare questi due simboli nella sua ricerca legata alla *pop art*.

L'autonomia della marca dalla merce da cui aveva preso vita giunge a capovolgere la relazione tra il nome e la sostanza. Il nome viene venduto come tale, indipendentemente dalla merce, ed esso stesso a sua volta si trasforma in merce. Ed ecco che, attraverso quest'autonomia, la marca acquista anche un valore economico autonomo e diventa un «moltiplicatore di valore» in generale. Associata poi ad un'idea, o a una musica, o a un messaggio ideologico, la marca è in grado di trasferire le proprietà del prodotto che pubblicizza anche verso altre sponde, e così chi compera Benetton si dichiara favorevole all'avvento di una società multietnica, chi entra in un Mc Donald's mostra di volere accettare quella globalizzazione del cibo che è guidata dagli US, chi fuma le sigarette Marlboro lo fa perché dichiara

di amare una vita spericolata e a contatto con la natura... La marca diventa allora la guida, il garante, il mandala, l'orientatore, la bussola merceologica, la rassicurazione, l'inizio di nuove appartenenze ideologiche... Addirittura, possiamo assistere a inversioni di senso: si dice Vespa per indicare ogni altro dipo di scooter, si dice Kleenex come sinonimo di un qualsiasi fazzoletto di carta; eccetera. S'arriva al punto che l'aspirapolvere Hoover ha prodotto il verbo *to hoover*, per dire aspirare (pag. 146). Dunque, da una merce si giunge a cambiare il vocabolario, ed è proprio ciò a evidenziare il ruolo incisi-

vo che ha la pubblicità nel nostro costume.

Scritto in forma elegante e apparentemente semplice, il libro di Laura Minestroni colpisce per la sua capacità di comunicare la rilevanza delle osservazioni linguistiche, i giochi di parole dietro cui fa capolino il mutamento sociale in corso; le allusioni e le divertenti osservazioni di costume che trasformano la riflessione sul marchio in una più ricca cultura sociologica, alla lontana imparentata con Katona, Wright Mills, Riesman e Packard.

GIULIANO DELLA PERGOLA

Summaries in English of some articles

ENRICO PUGLIESE – *Presentation of the special issue: Old Differences and New Similarities: American and European Migration Policies in a Comparative Perspective.* At the end of the century, similarities between immigration in Europe and in the United States could be noted concerning both general conditions as well as migratory policies. In reality the main aspect that unifies the situation of the two areas is the priority assigned to the control and limitation of entries: policies which appear to be dictated in the first place by the fear of mass entries.

In both cases the presence of clandestine or irregular immigrants on the national territory is significant. Until 20 or 25 years ago, this was exclusively an American problem. Now it has reached mass proportions also in Europe. On the one hand, this phenomenon is occasionally reduced by regularisation measures (mostly amnesty laws both in the United States and in Europe), on the other hand, it is contrasted by a more strict control on the part of the police and by deportations.

The other element of similarity, that reflects the increasing role of international institutions, is the importance of refugee policies. The aperture encouraged for humanitarian reasons by these organisms, and generally agreed on by the various countries, is also matched by the careful practice of reducing and discouraging influx. Moreover, in this case, it is particularly evident that there is a certain overlapping of foreign policies and practices in international politics in all countries.

As regards social policies towards immigrants, there has been some adjustment in the European legislation in recent years, in accordance with an anti-discriminatory line. But, apart from the differences that still exist among the various European countries, it should be noted there are some requests to limit the rights and benefits for immigrants. The greater innovations in the last year have come from the United States, where a welfare reform law has modified the picture, with a break away from American tradition. For the first time, there is great discrimination against legal residents, limiting their access to a wide range of welfare services that are now available only to citizens. The law can be understood as an aspect of the general reorganisation of the American welfare system, focused on reducing welfare that is also in contradiction with an old constitutional principle concerning equal treatment for all those that reside in the territory.

In a certain sense there has been a europeanisation of American policies (as both Miller and Tomasi argue in their contributions). However, everything is complicated by the fact there are two types of foreigners in

Europe: non Europeans (and therefore foreigners with respect to a single state and to the EU as a whole) and those who are foreigners in a single state and united by European supra-national citizenship. Even social policies are affected by this difference, meaning that social citizenship rights are less accessible to people from countries outside the EU. But these are the actors of the new migratory scene, both in Europe and in USA.

This special issue of *La Critica Sociologica* collects some of the papers presented at the conference with some updating and modifications. Some contributions (Ferrarotti, King, Miller, Withol de Wenden) present a very general picture of new characteristics of immigration and of immigration policies in Europe and in the Usa. Other more specific papers treat particular issues such as the welfare system and immigrant rights (Boffo, Carchedi, Mingione and Pugliese). Great relevance has been given to some emerging issues such as the increase of refugees in the international migration flow, underlying, the attempts to modify and limit the basic principles of the Geneva convention (Joly).

Because of the late decision to make this special Issue of *La Critica Sociologica* possible, the publication has been delayed and this has implied the impossibility to publish other relevant contributions to the conference.

DANIELLE JOLY – *A new asylum regime in Europe*. A new asylum regime which is being formulated within the context of a profound all-embracing crisis of an economic, political, social and ideological character in the developed world. This paper argues that the paradigm has changed from a regime implementing a selective but integrative policy of access and full status recognition with complete social rights and long-term settlement, to one which maximises exclusion on entry and undermines status and rights with the perspective of a short-term stay for refugees. The European Union or more precisely a number of its member states have been a driving force for the setting up of the new asylum regime. Their initiative was motivated by two interrelated factors: the will to tighten up on immigration controls in order to reduce settled immigrant populations and the determination to regain sovereignty over national borders. However, it was clear that protection could not be abandoned totally and that many refugees could not be sent back to their place of origin. Ad hoc statuses were implemented but the prevalent xenophobia and the anti-immigration rhetoric of governments made it difficult to offer integration in the society of reception. Other status refugees were often left in limbo about their situation apart from being allowed to remain. Temporary protection solved the dilemma: protection was granted, but for a limited period with return as the only outcome envisaged. The question of integration did not have to be posed; and family reunion was perceived as a negation those premises. Moreover, the instruments adopted to govern TP were guidelines, albeit on a European level thus furthering the harmonisation process which did not impinge in any way onto national sovereignty, this is stressed more than once by the Inter-governmental Consultations.

In keeping people out or limiting their stay was a priority, other strategies had to be adopted in addition to a better control of borders and legal instruments. Protection in situ and in the close proximity of the zone in conflict became necessary, as well as help towards reconstruction and the reception of returnees. Finally more reluctantly burden-sharing came to the fore. Such a comprehensive approach had only become possible as the end of the Cold War facilitated international co-operation.

MARK MILLER – *Immigrant Integration in North America: Trends and Issues*. For purposes of this essay, North America is conceptualized in terms of geographical components - the Caribbean, Central America and Mexico and the liberal democratic core states of Canada and the USA. The bulk of the analysis concerns the core states of Canada and the USA. But immigration-related developments in the USA and Canada profoundly affect the whole of North America and indeed the world. This centrality warrants a focus that necessarily diminishes, because of abstraction and parsimony, coverage of the richness and complexity of international migration in the peripheral zones of North America. The key trends affecting the future course of international migration to and within North America are primarily those affecting Canada and the USA. Such are the realities of an area characterized by huge disparities in per capita income and life chances. Those disparities create conditions that impel international migration. However, the most striking feature of North America is the model of a legal immigration policy, such as practiced in Canada and the USA.

This study approaches the question of the future of international migration in North America, by first situating the area in a geo-strategic context. It then looks back into history to seek to understand why a legal immigration norm evolved in Canada and the USA. Major trends and recent developments affecting legal immigration and integration of immigrants in Canada and the USA are analyzed. An argument is made that the legal immigration regime dominant in Canada and the USA is likely to be durable. Discussion of the implications for the rest of North America then ensues.

LYDIA MORRIS – *The Politics of migration in Europe: the conflictual terrain of rights*. Political and academic interest in cross-national migration can be seen from two different perspectives: the first one emphasises the continuing power of the nation state, manifest in its capacity for control over entry and rights, while the second one sees migration, and more specifically migrants rights, as the manifestation of an emergent 'post-national' society in which migrants can increasingly draw on trans-national rights. There is an element of truth in both these apparently opposing positions, but position offers an adequate basis for understanding the implications of trans-national migration, with respect to either the migrant experience or the political responses it has provoked.

Though some aspects of EU law can be seen to promote and defend migrants rights, EU law has also provided a basis for limiting rights, and differentiating between migrants groups - for example the withholding of

the right of long-term resident third country nationals to free movement for work across internal border. In addition to that an examination of entitlement to rights, and their realisation, shows both to be closely related to controls. Examples can be found in the rules of transition between statuses; the withholding of rights subject to meeting specified conditions; the use of social provisions as a means of surveillance; the erosion of support as a means of deterrence; and the practical barriers to claiming rights. Finally an ambiguity in the terrain of rights is what has been termed an implementation deficit, whereby a formal right exists but is difficult to realise in practice.

FRANCO FERRAROTTI – *Preliminary Remarks on the impact of Immigration on European Society*. Migration movements cannot be understood, even less explained, on the basis of a single cause. Economic motives are a powerful factor as regards migration, but escape from religious or political prosecution, must be taken into consideration. What seems to be *prima facie* evident is that the present day European prosperity depends on the supply of a relatively cheap and hardworking manpower that comes from the less privileged parts of the world. Europe used to export manpower, especially to the United States and Latin America, mostly from countries such as Poland, Russia, Germany, Greece, Spain and Italy. The situation is contrary and symmetrical today. Immigrants from outside the European community look at Europe, if not as a promised land, certainly as a way to escape famine, destitution, and, to a lesser degree, authoritarian political rule. One can safely say that Europeans are not prepared to face this new situation. They do not seem to realize the important connection between their relative opulence of today and immigration.

LYDIO TOMASI – *Immigrant integration in the Usa: Still a model for Emulation*. How pertinent is U.S. incorporation of immigrants to European integration questions and viceversa? This paper contends that transatlantic comparison of immigrant integration is less one of apples to oranges than one of tangerines to clementines. There is more similarity and congruence than frequently assumed. This endows transatlantic comparison of immigrant integration with public policy meaningful. What Americans or Europeans do in this realm has public policy-learning implications across the Atlantic.

The paper consists of four sections. The first contends that the extension of residency and employment rights to foreign workers and their dependents in Europe between 1970 and 1990 narrowed transatlantic differences. The second summarizes recent developments in U.S. immigration law and policy which have tended to erode the liberal status afforded resident aliens which demarcated the U.S. system of legal immigration from European guestworker policies. The third contends that recent legal and policy changes in the U.S. have not fundamentally altered the U.S. model of immigrant incorporation. Indeed, in certain key respects, the recent changes are consistent with a historical pattern of governmental «benign neglect» of

immigrant incorporation. The concluding section contends that, despite important historical policy and legal differences, Europeans and Americans have much to learn from one another in the realm of immigrant integration. Europeans and immigrants in Europe perhaps look too much to government for solutions to integration barriers and problems. Perhaps solutions and remedies are available through civil society and the immigrants own resources and organizations. The passage of time and intergenerational change foster incorporation. Perhaps assessments of integration success or failure require longer timelines. One could argue that the European social state provides protection and integration assistance that is lacking in the U.S. Maybe Americans need to realize that the barriers encountered by so many post-1965 immigrants are aspects of broader societal problems arising from glaring inequalities in life chances. Can immigrant integration problems be addressed without broader reforms that would narrow transatlantic differences between European social states and the liberal, laissez-faire U.S.?

ENZO MINGIONE, ENRICO PUGLIESE – *Immigrants and the welfare state: Europe and USA*. The essay analyses in a comparative way the American and the European welfare systems in regard to the way in which it affects the condition of the immigrants and with reference to the most recent trends in immigration policy.

The paper starts with a definition of the welfare state as a set of rights and benefits limited to citizens of a nation state. The generalization of social rights of citizenship - a range of benefits that those belonging to a national community can take advantage of - is the essence of the welfare state. Immigration itself questions this aspect: immigrants are non-nationals who aspire and deserve access to these benefits. The extension of citizenship rights to non citizens implies a redefinition of the concept of social citizenship.

The process of incorporation of the immigrant labour force into the societies of the host countries occurred with the increasing equality of the immigrants to the conditions of the local workers. It cannot be said that this process has been interrupted. But in recent years, there has been the radical modification of the circumstances in which this occurred. The increasing incidence of workers from developing countries has introduced the presence of new subjects which don't always have access to benefits, foreseen by legislation, on the matter of the reception of immigrant workers. This is an aspect common both to European countries and to the Usa.

But there are relevant differences. The United States have in general a less protective welfare system as compared with to European ones. On the other hand -as a nation of immigrants - the Usa has accepted an enormous number of people who have made their way in the American society. On the other hand the opportunities available to the immigrants are not determined only by the welfare policies but by a host of factors ranging from the economic characteristics of the society to opportunities in the labor market and to institutional policies. Traditionally a rather similar situation between citi-

zens and non-citizen residents with respect to welfare and other prerogatives used to be a specific aspect of the welfare system in America. On the contrary in Europe, in the past, the differences between nationals and non nationals were much greater, but undoubtedly in the last decades there has been the progressive extension of citizenship rights to include spending for non-citizens.

RUSSEL KING – *Towards a new typology of european migration*. This paper attempts to map out both some new migratory forms and processes in Europe, and the attendant conceptual and methodological challenges of how to approach their study. These new forms of migration derive from new motivations (above all the retreat from labour migrations linked to Fordist production systems), new space-time flexibilities and technologies, and the relatively new notion of migration as consumption and self-discovery. Thus, and in a variety of ways, migration processes in Europe (and globally) have certainly become more diverse in the past 20 years or so. This diversification of migration encourages both the reassertion of some basic tenets of migration study, and opens up the potential, indeed the necessity, of new methodological approaches.

As well as new data-frames, new terms and metaphors are required to describe the new mobility types which challenge the binary fixity (origin and destination) and the semi-permanence of the common notion of migration. The paper shows how the traditional dichotomies of migration study have been bridged and broken up by new flexible and evolving mobility patterns. How to handle, for instance, cross-border shuttle migration (is it really migration?), or how to categorise Albanian migration as being voluntary or involuntary, or how to unravel the space-time configurations of lo

ng-stay tourism, foreign second-home ownership, residence abroad and expatriacy? The paper show also how legal versus illegal is a particularly blurred dichotomy of migrant reality: illegality seems to be constructed in an illogical (but perhaps also cynical) way by host societies which seem willing to exploit cheap migrant labour (and even be structurally dependent upon it — the case of Greece) yet at the same time to deny the legal and civic existence of migrants. These new, more diverse and flexible varieties of mobility and migration pose obvious challenges for migration policy, especially within the mind-set of "Fortress Europe", and for attitudes towards citizenship.

CATHERINE WITHOL DE WENDEN – *Migratory Europe*. In the Maastricht Teaty of 7th February 1992, asylum and immigration were included in the third pillar relating to justice and home affairs. The decision-making process required unanimity by the Council of Ministers, a procedure designed to safeguard each distinct sovereignty. These decisions mostly are inter-State agreements with political and moral force; only a few are compulsory legislative measures. These agreements often rested on inter-States' lowest common denominators relating to visa systems, preventing the access of foreigners to the national labour market, obtaining the status of resident and the fight against illegal immigration and employment.

On the road from Maastricht to Amsterdam, new issues have appeared. As expected there have been sovereignty transfers in the transition between the intergovernmental decision-making process (third pillar EU Treaty) to the first one (Community), the efficiency of the harmonisation process of national immigration and asylum policies has been challenged. However, the legal compromise laid down in the Amsterdam Treaty (with the passage of asylum and immigration from the third to the first pillar) marks the end of national policies in this domain and consequently the end of the citizens' control on these national legislations.

Increased harmonisation of European immigration policies has controversial consequences, some of which are also unexpected: restriction of certain basic rights such as the right to asylum, increasing differences between Europeans and non-Europeans, and reinforcement of external controls resulting from the Schengen agreements initially aimed at facilitating intra-European movement. However, some positive effects can also be discerned: the reassertion of universal principles such as anti-discrimination, the right to live with one's family, adoption of common decisions independent from the pressures of national public opinions, and proposals to widen European citizenship to long-term foreign residents. However, some underlying fears are still apparent: the weakening of the concept of sovereignty of the distinct national territories and the irrelevance of border-controls.

FRANCESCO CARCHEDI – *Social policies for immigrants and social services in Italy*. This paper analyses the relations between the evolution of migration flows and the legislation carried out in Italy in the last two decades, with a specific concern for the social policies for the immigrants and their efficacy. It also tries to evaluate the degree to which immigrants have access to welfare benefits, with reference to the various immigrant communities and to the regional differences.

The paper suggests that, notwithstanding improvements in immigrant legislation, the effective social policies for immigrants are still rather poor in Italy, while Italian regional differences are very strong.

STEFANO BOFFO – *The Mediterranean model within the framework of the new international migrations*. Although the Mediterranean basin cannot be seen as a unitary region as far as political, cultural and economic aspects are concerned, it can still be considered as a unit when discussing about migration flows. Several common elements exist in all countries of Southern Europe, and this could justify the hypotheses of a "Mediterranean migration model". Countries like Spain, Portugal, Greece and Italy, traditionally exporters of manpower within a largely common model, present now largely common characteristics as countries of immigration.

Present day international migrations are population (and not only labour force) migrations and take place within the context of a dramatic reduction in industrial and a regular steady employment with a parallel expansion of job opportunities in the services sector and in the so-called "informal" economy.

Having experienced a high dynamism of the informal sector and of small firms in a very segmented labour market, these countries offer evidence of immigrants' presence both in highly developed regions and in regions where the unemployment rate is high and the productive apparatus structurally weak.

Due to the peculiar weight of the agricultural sector and the intensive demand of manpower only in certain periods of the year, in all E.U. Mediterranean countries a relevant occupation for immigrants is represented by agriculture-related seasonal jobs.

Another meaningful common feature of immigration in the E.U. Mediterranean countries is the high concentration in the services sector and the peculiar presence in the area of "personal services", or "family help". This aspect allows the immigrants to fillin deficiencies of the local welfare systems, thus satisfying needs that in other EU countries are taken care of through public policies. Furthermore the place of immigrants in society is still a marginal one, and, as a consequence, they have limited access to social policies and programs. A specular aspect is related to migration policies: in contrast to with permissive admission practices of the early years, immigration policies recently have become more restrictive.

Finally the hypothesis of a migration model referred to the whole Mediterranean basin is partly supported by complementari economic and demographic trends, geographic proximity and relatively easy accessibility: immigration into Mediterranean countries is mainly immigration from other Mediterranean countries.

BREVE AVVISO

Nei prossimi numeri, scritti di:

MASCIA FERRI, *Le commedianti di Rousseau: un pericolo per l'ordine sociale*; VALENTINA GRASSI, *Immaginario e sociologia: il caso del CEAQ*, Centro Studi sull'Attuale e il Quotidiano (Parigi, la Sorbonne); ISIDE GJERGJI, *Sulla tutela della libertà religiosa nella nuova costituzione albanese*; MIRTA ANA BARBIERI, *La costruzione della identità femminile a partire dalla narrativa biografica*; CARMELO CAPIZZI, *Teodora, prodotto e specchio dell'epoca giustiniana*, e altri.

PAPERS

Revista de sociologia
Universitat Autònoma de Barcelona

SUMARI
Núm. 67, 2002

Segones jornades d'avaluació de la recerca

TERESA TORNIS; ANDREU LOPE; SALVADOR CARDÚS; LOUIS LEMKOW. Presentació.

JOAN BELLAVISTA. Models de referència per a l'avaluació de la recerca.

CARME PICALLO. Propostes i criteris avaluadors per a la recerca a la UAB.

JOAN CALS; MIQUEL DOMÈNECH; JOAN GÓMEZ PALLARÈS. Propostes alternatives per a l'avaluació de la recerca en ciències socials.

ALAIN D'IRIBARNE; FRANCISCO LLERA. Altres propostes i criteris avaluadors de la recerca.

LLUÍS FERRER; LOPE ANDREU; JOAQUIM MOLINS; ANDREU MAS-COLELL. Conclusions.

Homenatge a Juli Busquets

FAUSTINO MIGUÉLEZ; GABRIEL CARDONA; CARLOTA SOLÉ; TONI TULLA; JOAN BOTELLA; MARIA PIA BARENYS. En memòria de Juli Busquets.

Articles

ALBERTO MARRADI. Método como arte.

FRANCISCO HERREROS VÁZQUEZ. ¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? Una definición del capital social.

MODESTO GUILLERMO GAYO CAL. Sobre el papel de la política en la comprensión modernista del origen de las naciones: Ernest Gellner frente a Paul Brass.

SUSCRIPCIONES

Número suelto: 9 €, núm. 60 especial: 15 €. Suscripción anual (tres números: 66-68): 24 €; extranjero: 46 US \$. Las solicitudes de suscripción han de dirigirse a:

Universitat Autònoma de Barcelona

Servei de Publicacions

08193 Bellaterra (Barcelona). Spain

Tel. 93 581 10 22. Fax 93 581 32 39

sp@uab.es

IMMIGRAZIONE E POLITICHE MIGRATORIE IN PROSPETTIVA COMPARATA: USA-EUROPA

SOMMARIO

143-144 Autunno 2002 - Inverno 2002-2003

F.F. — La convivenza delle culture e l'interdipendenza delle nazioni ..	III
Enrico Pugliese — Immigrazione e politiche migratorie in Europa e in USA	1

SAGGI

Russel King — Verso una nuova tipologia delle migrazioni europee ...	9
Mark I. Miller — Tendenze di rilievo e tematiche di dibattito sulla immigrazione nell'America del Nord	34
Lydio Tomasi — L'integrazione degli immigrati negli Stati Uniti: ancora un modello da emulare?	50
Franco Ferrarotti — Qualche commento sull'effetto dei movimenti migratori sulla società europea	59
Catherine Witol de Wenden — L'Europa migratoria	63
Lydia Morris — Le politiche migratorie in Europa: un campo di battaglia per i diritti	81
Stefano Boffo — Il modello mediterraneo nel quadro delle nuove migrazioni internazionali	88
Enzo Mingione e Enrico Pugliese — Immigrati e welfare: Europa e USA	105
Francesco Carchedi — Le politiche sociali per gli immigrati e la fruizione dei servizi sociali in Italia	119
Danièle Joly — I parametri del nuovo regime di asilo in Europa	129
CRONACHE E COMMENTI	144
SCHEDE E RECENSIONI	160
SUMMARIES IN ENGLISH OF SOME ARTICLES	168

LA CRITICA SOCIOLOGICA

Periodico Trimestrale diretto da Franco Ferrarotti
Corso Vittorio Emanuele, 24 - 00186 Roma
Spedizione in Abb. Postale - 45% - Art. 2 comma 20/b
Legge 662/96

€ 30