

Marilena Gorgoni
Università del Salento

Immigrazione, reti, istituzioni (senza note)

Per penetrare il fenomeno dell'immigrazione si è soliti partire da una premessa di fatto: gli italiani hanno bisogno della manodopera straniera e per questo sono disposti a riconoscere agli stranieri la cittadinanza, gli stranieri hanno bisogno del profitto derivante dall'attività lavorativa prestata e perciò sono disposti a sottoporsi agli obblighi implicati dalla cittadinanza. Studi condotti dall'Unione Europea hanno evidenziato come il bisogno di manodopera straniera da parte degli Stati Membri sia in continua e decisa crescita. Alla base del fenomeno migratorio vi è dunque quasi sempre uno scambio, un apparente comunissimo scambio che, tuttavia, malgrado la nostra sia una società fondata sugli scambi, evidentemente non funziona. E non funziona soprattutto in ragione di ciò che le discipline sociologiche hanno descritto in termini di paradosso della cittadinanza. I rapporti tra un soggetto e lo Stato sono regolati dalla cittadinanza, perciò rispetto allo Stato o si è cittadini o si è stranieri, o si è dentro o si è fuori. La policy fondata sulla cittadinanza si nutre perciò di concetti antipodici inclusione/esclusione.

Alla base dell'odierna etnofobia c'è la crescente paura di dover cedere una parte consistente della propria identità a causa di una crescente inflazione identitaria. Di qui una serie di misure che conculcano l'altrui identità in cambio della cittadinanza, declinata all'insegna dell'idea "stranieri nel privato, ma cittadini nel pubblico": è il caso del divieto del burqa, della imposizione della cultura del paese di accoglienza nelle scuole o ancora dell'uso della lingua del paese di accoglienza negli uffici pubblici, nei tribunali, nei luoghi pubblici in genere.

A montedì questa falsa idea di multiculturalismo c'è la pretesa che tra i diritti delle minoranze migranti ci sia anche quello di rinunciare alla propria cultura, che in verità più che un diritto per i migranti è una vera e propria pretesa unilaterale alla trasformazione ed alla rinuncia della loro identità culturale.

E' vero che la paura dell'inflazione identitaria può anche restare latente, ma esplose immediatamente là dove si tratti di allocare risorse scarse (un alloggio, un posto di lavoro, un servizio sociale), qui l'identità culturale del paese di destinazione diventa titolo necessario e sufficiente per risolvere il conflitto a favore di chi possiede quella identità. Di più: la difesa della propria identità culturale unita ad arte con la preoccupazione legata alla sicurezza (gli immigrati delinquono; regolari solo se ben paganti; sempre criminali se clandestini), cavalcata politicamente e dagli organi di stampa, crea problemi di integrazione e di intolleranza bilaterali. Non è un caso che la condizione giuridica dello straniero sia in bilico, in una sorta di zona grigia, tra la titolarità dei diritti inviolabili che spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» e la volontà di permettere il «controllo dell'immigrazione», salvando la relativa disciplina (l. Bossi-Fini, pacchetto sicurezza, ecc.) né sorprende che rispetto all'universalismo dei diritti fondamentali l'«emergenza» rappresenti un concetto antagonista.

Ogni enfatizzata emergenza si nutre poi di taluni rituali per esorcizzare l'insicurezza che la genera: che diventano a loro volta occasione di ulteriore emergenza. Rispetto ad paura collettiva, niente ha maggiore forza aggregante e per di più a buon mercato, della minaccia di repressione penale: Si pretende che la risposta sia esemplare («tolleranza zero» e «risposte forti»); simbolica; emotiva fino ad arrivare ad elaborare un «diritto penale del nemico» (emblematico l'uso del reato di clandestinità) che sostituisce il suo

oggetto: quest'ultimo, in realtà, non è più il nemico in senso tradizionale, ma è l'emarginato, l'escluso, lo straniero, il non cittadino in quanto tale, secondo categorie antropologiche che, seppure eccentriche rispetto alla finalità, risultano assai utili dal punto di vista politico e mediatico.

Di questa cultura sono figli il pacchetto sicurezza, il reato di clandestinità, i respingimenti, la maggiore severità delle regole preposte all'ottenimento della cittadinanza tramite matrimonio, le ronde.

E' difficile nascondere la nostra tendenziale disponibilità a riconoscerci nel pensiero "possiamo immaginare tante vite, ma non rinunciare alla nostra"; e non è facile negare che per la difesa di questo pensiero siamo disposti a ritenere corretto limitare l'astratto "diritto di fuga" dalla miseria, dalla mancanza di opportunità con politiche di stop, cioè di tendenziale chiusura delle frontiere e di controllo dei flussi.

Se queste sono le motivazioni individuali che grazie a campagne politiche e mediatiche ad hoc sono suscettibili di diventare motivazioni collettive, le vere ragioni delle migrazioni sono organiche al processo di mondializzazione dell'economia, in parte perché da esso prodotte, in parte perché funzionali ai suoi obiettivi, costituendo un vulnus ai diritti posti a tutela dei lavoratori e conquistati grazie alle lotte operaie dell'ultimo secolo.

Selezionato al momento dell'ammissione, il migrante si ritrova con uno statuto di straniero che ne limita e circoscrive i diritti; tale status, sottoposto a continue verifiche e controlli, è la carta d'identità con cui egli si presenta nel mercato del lavoro.

Di fronte a queste ragioni forti, le ragioni del costituzionalismo e dell'universalismo dei diritti si rivelano deboli. E' vero che si ripropongono di tanto in tanto tentativi di naturalizzazione parziale, con ciò si allude alla possibilità che agli stranieri venga garantita una posizione intermedia tra quella di cittadini e quella di stranieri (v. diritto di voto amministrativo), ma ciò avrebbe immediati effetti sui diritti di rappresentanza politica le cui sorti sono legate a doppio filo con le sorti della cittadinanza, perciò vengono discusse o accantonate ma per ragioni sempre di mero opportunismo politico.

Non è mia intenzione entrare nel merito di queste problematiche, certo è che costituiscono la premessa su cui innestare il tema più specifico delle modalità di attuazione di politiche di inclusione/integrazione.

Politiche che non possono che essere espressione del c.d. diritto glocalizzato, cioè stretto tra due spinte centrifughe, quella verso la globalizzazione e quella opposta verso una crescente localizzazione, regionalizzazione.

Chi ha analizzato, soprattutto dal punto di vista demografico, i flussi migratori hanno natura e motivazioni complesse (povertà, disoccupazione, guerra, persecuzione politica) ma anche attrazione dei paesi di arrivo (presenza di comunità di connazionali, richiesta di lavoro informale ecc.). Sicchè a scelte migratorie individuali si sovrappongono bisogni familiari e reti amicali, come è dimostrato dall'esistenza di sempre più organizzate reti di immigrati che danno vita a vere "catene migratorie" che si tingono di autopropulsività: grazie alle reti, i processi migratori possono proseguire anche quando sono cessati i motivi originari (per es., l'esplicito reclutamento di manodopera) che li avevano avviati. Infatti, le reti già operanti non solo favoriscono nuovi afflussi di immigrati, ma sviluppano una trama di contatti sempre più densa tra i due poli delle migrazioni, consentendo ai fenomeni migratori di assumere una consistenza autonoma. Anche ciò va considerato per rendere efficace una politica di integrazione, perché contribuisce ad assegnare al fenomeno dell'immigrazione una connotazione orientata in senso decisamente localizzato nei paesi di destinazione e conforta il convincimento che le politiche di inclusione/immigrazione non possono essere governate dall'alto, ma debbono essere affidate, all'insegna di un più

efficiente principio di sussidiarietà, ai governi subnazionali, cioè alle regioni e da queste realizzati attraverso percorsi reticolari.
per le politiche migratorie.

Alle regioni sono demandate alcune funzioni che gli studiosi hanno diviso in tre gruppi: a) di integrazione sociale; b) di promozione dello sviluppo economico; c) promozione della sicurezza diffusa.

La funzione di integrazione sociale è senza dubbio la più Consolidata. Va ricordato, infatti, come la legge n. 328/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistemaintegrato di interventi e servizi sociali", avesse assegnato proprio alle Regioni, ancor prima della riforma costituzionale del 2001, un ruolo cruciale nella programmazione, coordinamento, indirizzo e valutazione dell'attuazione del sistema integrato di servizi sociali sul territorio.

La recente legge pugliese, la n. 32 del 4 dicembre 2009, Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia, è quella che ho adottato come modello di legislazione regionale cui far riferimento.

In essa, la funzione di promozione dell'integrazione sociale si traduce in attività di promozione della conoscenza della cultura italiana a partire dall'apprendimento della lingua, e analoga promozione delle culture dei paesi d'origine, sostegno ad iniziative volte a conservare i legami degli immigrati con le culture di origine, diffusione della conoscenza dei diritti, previsione di misure per favorire l'associazionismo di migranti, promozione della partecipazione dei migranti alla vita pubblica locale, creazione di biblioteche interculturali, di reti di scuole che promuovano la reciproca integrazione culturale, servizi di mediazione linguistica, di orientamento.

Nella attività di promozione dello sviluppo economico rientrano una pluralità di azioni volte a favorire una gestione delle dinamiche migratorie che rispecchi non solo gli interessi del territorio di destinazione, ma anche quelli delle comunità di partenza.

Una rilevanza strategica, in questo senso, assume la partecipazione alla determinazione e alla selezione degli ingressi per lavoro.

Non a caso la legge pugliese prevede l'istituzione dell'Assessorato alla solidarietà, politiche sociali e flussi migratori (art. 4, comma 5) e dell'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio (art. 8) cui riconosce, tra gli altri, compiti di osservazione del mercato del lavoro, dei fenomeni epidemiologici e dell'andamento dell'economia regionale. Avvalendosi dell'osservatorio la regione provvede, inoltre (art. 4, comma 6) a raccogliere dati sui flussi migratori, alla stima dei fabbisogni lavorativi ai fini di una corretta programmazione delle politiche d'accoglienza.

Tali compiti dovrebbero avere tre obiettivi principali:

l'inserimento lavorativo mirato in determinati settori produttivi in Italia; l'inserimento lavorativo

mirato nei settori produttivi italiani che operano nei paesi di origine; lo sviluppo di attività produttive e imprenditoriali autonome nei paesi di origine.

La regione Puglia, a tal fine, ha previsto (artt. 13 e 14) che gli immigrati hanno diritto alla formazione professionale in condizione di parità con gli altri cittadini; si è fatta carico di favorire tutte le forme di tirocinio, orientamento, formazione e formazione continua volte a conseguire l'acquisizione di competenze e professionalità congruenti al mercato del lavoro. Peraltro, mentre la Bossi-Fini non riconosce alcun ruolo specifico agli enti locali nel reclutamento della

manodopera formata proprio per rispondere alle esigenze di determinati settori produttivi, la legge pugliese va oltre: l' art. 14, prevede che la regione favorisce l'inserimento lavorativo stabile attraverso l'attivazione della rete dei servizi per il lavoro, la stipula di convenzioni con associazioni sindacali e datoriali. Tiene in adeguata considerazione la circostanza che spesso la manodopera straniera è impiegata in lavori stagionali e a tal fine, d'intesa con la provincia interessata, promuove convenzioni ad hoc con le associazioni datoriali finalizzate a stimare l'andamento del mercato stagionale e il fabbisogno di manodopera stagionale per aree e settori di economia e favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro stagionale, anche facilitando la stipulazione di contratti di lavoro, favorendo il reperimento degli alloggi necessari ad ospitare gli immigrati stagionali.

Concludo con l'ultima funzione: i livelli di governo sub-territoriale sembrano - sarebbe più corretto dire sembravano (prima dell'introduzione del pacchetto sicurezza) - sempre più direttamente coinvolti anche in una serie di funzioni di promozione della sicurezza diffusa, volte a garantire la pacifica convivenza sul territorio e a prevenire situazioni di devianza. Si collocano in quest'ambito le politiche dirette ai cosiddetti "flussi non programmati", ovvero quelle presenze sul territorio non programmate né facilmente prevedibili, che non rientrano quindi nelle quote di ingresso programmate, ma che pure hanno accesso a una condizione di soggiorno regolare. Si tratta, infatti, di flussi che presentano tre caratteristiche particolari, e cioè: a) sono composti da soggetti entrati illegalmente ma "non espellibili", in quanto rientrano in una serie di categorie tutelate dal diritto internazionale, come i richiedenti asilo, i minori e le vittime della tratta; b) non hanno uno sbocco immediato sul mercato del lavoro, e quindi sono flussi non immediatamente produttivi; c) presentano un più elevato costo sociale per il sistema di welfare locale, che appunto è chiamato a farsi carico dell'assistenza di soggetti particolarmente vulnerabili (in tal senso v. art. 3 legge puglia, art. 18, 19)

E' proprio su questo punto, anche su questo punto, che la legge regionale è stata sospettata dal ministro Fitto e per suo tramite dal Governo di illegittimità costituzionale, con delibera del consiglio dei ministri del 4 febbraio 2010, poiché indica tra i suoi destinatari gli immigrati o i cittadini immigrati residenti stabilmente nel territorio regionale o gli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio della regione. E' evidente che ciò comporta l'estensione dei diritti ivi previsti a stranieri anche privi del diritto di soggiorno.

La considerazione di chiusura è la seguente: si tratta dell'applicazione di quella dialettica cui si accennava all'inizio: universalismo dei diritti fondamentali, limitazione dei diritti sociali spettanti solo ai cittadini. La legge regionale avrebbe esercitato, dunque, un potere normativo eccedente i suoi compiti (definiti dal TU sull'immigrazione, dall'art. 117 Cost.).