

Globalizzazione, migrazioni e culture politiche

di Umberto Melotti

Università di Roma "La Sapienza"

1. Introduzione

Come diceva Hegel, l'uccello di Minerva spicca il volo al calar della sera. Non è quindi un caso che abbiamo cominciato a interrogarci sulle culture politiche dei diversi Paesi europei e a metterne a fuoco le differenze in un periodo storico in cui, sotto la duplice influenza del processo di globalizzazione e dell'unificazione europea, quelle culture sono entrate in una crisi che ha notevolmente inciso sulla loro previa distinzione. Ciò risulta tanto più chiaro, se, assumendo il concetto in un'accezione più ampia di quella della tradizione accademica nordamericana, si definisca la cultura politica come l'insieme delle idee fondamentali che in un determinato Paese orientano sul lungo periodo le relazioni esplicitamente o implicitamente istituite fra Stato, popolo e nazione, la prevalente concezione di quest'ultima e quella del popolo stesso, e quindi le relazioni fra etnicità, nazionalità e cittadinanza, nonché i principi che regolano l'acquisizione di quest'ultima e i diritti e i doveri che ne derivano.

2. Migrazioni internazionali e processo di globalizzazione

Converrà peraltro chiarire preliminarmente le relazioni esistenti fra globalizzazione, migrazioni internazionali e culture politiche.

Va ricordato innanzi tutto che le grandi migrazioni internazionali sono state sin dalla scoperta dell'America il principale fattore che ha concorso alla formazione dell'attuale sistema mondiale. Gli stessi Stati Uniti d'America, la potenza ormai da tempo mondialmente egemone, sono sorti da quelle migrazioni, così come altri importanti Paesi del cosiddetto Nord del mondo (il Canada e l'Australia) e tutti i Paesi dell'America più o meno propriamente definita latina. Anche molti Paesi dell'Asia e dell'Africa hanno conosciuto una consistente immigrazione europea durante la loro colonizzazione e ancor oggi gli effetti di tale processo si fanno largamente sentire. Basti dire che l'India, che fu la più grande e importante colonia britannica, utilizza tuttora l'inglese come seconda lingua ufficiale e che in Africa tuttora si distinguono Paesi anglofoni, francofoni e lusofoni e nei Paesi che hanno conosciuto la colonizzazione italiana anche la lingua del nostro Paese risulta tuttora

più conosciuta che altrove. Ma l'influenza della colonizzazione non si è ovviamente limitata alla lingua. Parimenti affetti ne sono stati molti altri aspetti dell'organizzazione sociale e della cultura. In ogni caso a questo processo si deve la formazione in quei contesti delle prime vere società multiculturali della storia moderna.

2.1 Il rovesciamento della direzione secolare dei flussi migratori

Rispetto al passato, va sottolineato però un cambiamento fondamentale. Per quattro secoli e mezzo, dal 1492 alla seconda guerra mondiale, i flussi migratori andarono, per l'essenziale, dal centro del sistema mondiale in formazione, allora costituito dalla vecchia Europa, alle sue periferie. All'indomani della seconda guerra mondiale – nel quadro dei grandi cambiamenti di quegli anni (che videro fra l'altro l'emergere della potenza americana, la divisione del mondo in due grandi blocchi politici, economici, ideologici e militari in competizione, la fine dei grandi imperi coloniali con l'accesso all'indipendenza di quasi tutti i Paesi asiatici e africani, la costituzione dello Stato ebraico d'Israele, col conseguente inizio del dramma palestinese, e lo scoppio di grandi rivoluzioni sociali in alcuni Paesi del Terzo Mondo, fra cui la Cina in Asia, l'Algeria in Africa e Cuba in America Latina) – si ebbe l'inversione della direzione fondamentale dei flussi migratori, che cominciarono ad andare sempre più dalle periferie del sistema mondiale al suo centro (di cui gli Stati Uniti d'America erano entrati a far parte). Il fattore di fondo sotteso a questo rovesciamento della tendenza secolare è stato il diverso andamento dei *trends* demografici nel centro e nella periferia: un fattore di grande rilevanza storica, che indusse a individuare in questi movimenti di popolazione l'inizio di un nuovo, grande processo destinato a ridisegnare la mappa etnografica dei continenti.

2.3 Le tre fasi delle migrazioni post-belliche in Europa

Peraltro, dalla fine della seconda guerra mondiale ai giorni nostri, si devono distinguere tre fasi.

La *prima fase* (1945-1973) comprende sia migrazioni intercontinentali, sia migrazioni continentali, dalla fisionomia peraltro nettamente diversa, almeno in Europa. Le migrazioni intercontinentali si devono essenzialmente ai "fattori di espulsione" (*push factors*) presenti nei Paesi di esodo, fra cui gli effetti delle grandi crisi politiche ed economiche che hanno accompagnato la decolonizzazione. Le migrazioni continentali europee sono state invece dovute, oltre che a tali fattori (di ordine demografico, economico, sociale, culturale e in parte anche politico, come

nel caso della Spagna, del Portogallo, della Grecia e della Jugoslavia), ai fattori di attrazione (*pull factors*) nei Paesi di approdo. Fra questi, ve n'è uno che ha caratterizzato il fenomeno: il richiamo di manodopera per la ricostruzione post-bellica e il lungo periodo di espansione che le ha fatto seguito. Queste migrazioni continentali hanno interessato quasi tutti i Paesi europei, ma con una netta distinzione di ruoli fra quelli dell'Europa meridionale e quelli dell'Europa centro-settentrionale: i primi costituirono le aree di esodo e i secondi le aree di approdo (anche se nei Paesi dell'Europa meridionale non sono mancate delle migrazioni interne che riproducevano in parte la logica di quelle migrazioni internazionali).

La *seconda fase* (1973-1982) si apre con la grande crisi del 1973-74, scatenata dall'aumento del costo del petrolio, ma in realtà determinata dall'esaurirsi della funzione trainante delle attività che avevano caratterizzato la precedente fase espansiva: una complessa crisi strutturale, in cui ha giocato un ruolo importante anche l'aumento del costo del lavoro. In questa fase, mentre in Europa tendono a venir meno le migrazioni continentali, i movimenti migratori si estendono a scala planetaria, nel contesto di quella nuova divisione internazionale del lavoro che comincia a profilarsi verso la metà degli anni '70, anche come risposta alla crisi. Ne risulta peraltro una situazione quanto mai contraddittoria. Da un lato, nonostante la persistente domanda di una manodopera flessibile e a buon mercato non appagata dall'offerta interna, i tradizionali Paesi europei d'immigrazione, l'uno dopo l'altro, chiudono le loro frontiere a un'ulteriore immigrazione regolare per motivi di lavoro. Dall'altro, gli effetti della crisi, che infierisce anche in molti Paesi della periferia, causandovi tensioni, conflitti sociali e repressioni anche cruento, si aggiungono ai già consistenti fattori di espulsione ivi strutturalmente presenti, incrementando la pressione migratoria. Ai migranti per motivi economici si aggiungono così numerosissimi migranti per motivi politici. È in questo contesto che divengono Paesi d'immigrazione (in gran parte malgrado sé stessi, stante fra l'altro la loro alta disoccupazione interna) anche i Paesi dell'Europa meridionale, che, essendo stati sino ad allora dei Paesi di emigrazione, non avevano provveduto a chiudere le loro frontiere.

La *terza fase* (1982-....) inizia con la ripresa economica degli anni '80 ed è tuttora in corso, nonostante le alterne vicende della congiuntura economica e l'impatto di pur straordinarie vicende storiche (il crollo del muro di Berlino, la crisi e l'implosione dell'Unione Sovietica e dei suoi Paesi satelliti, la guerra del Golfo, la crisi dei Balcani e, da ultimo, dopo un periodo di solo apparente assestamento, l'attentato alle Torri Gemelle di New York e le azioni belliche condotte in nome della guerra al terrorismo). In questa fase le migrazioni internazionali tendono a generalizzarsi e a intensificarsi a scala planetaria, nell'ambito di quelle ulteriori

trasformazioni economiche, politiche, sociali e culturali cui ci si suol riferire col termine di "globalizzazione".

Fra questa fase e la precedente, al di là delle differenze, esiste peraltro una continuità. La cosiddetta "globalizzazione" si sovrappone infatti ai processi della nuova divisione internazionale del lavoro, da cui si distingue soprattutto per la pervasività e la rapidità delle trasformazioni, dovute in gran parte allo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche e comunicative e al ruolo dominante assunto dall'economia finanziaria. D'altra parte ciò assicura un'inusitata capacità di penetrazione dei modelli di vita e di consumo dei Paesi tecnologicamente ed economicamente più avanzati.

2.4 Le relazioni fra globalizzazione e migrazioni internazionali

Ciò premesso, cerchiamo di puntualizzare le principali relazioni fra globalizzazione e migrazioni internazionali.

Da una parte, il processo di globalizzazione tende a incrementare le migrazioni internazionali (anche se non tutte le sue componenti agiscono univocamente in tal senso). In particolare:

a) gli accresciuti contatti reali e virtuali diffondono nella popolazione dei Paesi a un grado di sviluppo intermedio la sensazione di deprivazione relativa, che, ancor più della povertà stessa, motiva una gran parte delle nuove migrazioni internazionali;

b) la presenza nei Paesi in via di sviluppo delle grandi multinazionali, il commercio e il turismo internazionali e la diffusione a scala planetaria dei mezzi di comunicazione di massa controllati o influenzati dai Paesi occidentali favoriscono la cosiddetta "socializzazione anticipata" ai valori e ai modelli di comportamento delle aree più sviluppate: una socializzazione che ancora nella prima fase delle migrazioni post-belliche era ritenuta possibile soltanto nel caso dei flussi interni a un Paese. Tale socializzazione, che stimola le migrazioni, risulta peraltro più facile per ciò che concerne le "mete" proposte che non i "mezzi" considerati legittimi per perseguirle, con conseguente incremento di devianza e criminalità. La socializzazione anticipata è del resto stimolata anche dalla scolarizzazione di massa, d'impronta spesso occidentalizzante, che per di più diffonde fra i giovani un'almeno elementare conoscenza delle più importanti lingue veicolari, che di per sé facilita le migrazioni. All'accresciuta distanza geografica fra i Paesi di emigrazione e i Paesi d'immigrazione non corrisponde così più necessariamente una maggior distanza culturale dei migranti, che va invece indagata caso per caso;

c) i contraddittori processi di sviluppo avviati nei Paesi di esodo dall'esportazione di attività produttive (che a lungo termine possono ridurre la propensione a emigrare, creando in loco maggiori possibilità di occupazione), sul breve e sul medio periodo più spesso l'incrementano, destrutturando almeno parzialmente l'organizzazione sociale esistente;

d) la diffusione in tempo reale delle informazioni relative a opportunità di guadagno, sistemazioni abitative anche precarie, possibilità d'ingresso regolare e clandestino, tolleranza dell'irregolarità e della stessa microcriminalità, forme di accogliimento e di assistenza, regolarizzazioni e sanatorie, etc., promuove le nuove migrazioni internazionali;

e) l'accresciuta facilità degli spostamenti, grazie alla riduzione dei costi e dei rischi (almeno per i viaggi non gestiti dalle organizzazioni criminali), consente reiterati tentativi migratori e rende possibili anche migrazioni temporanee un tempo impensabili;

f) la semplificazione delle rimesse monetarie ai Paesi di origine, per via bancaria o attraverso le multinazionali specializzate, costituisce un ulteriore incentivo alle migrazioni per motivi economici.

D'altra parte le migrazioni internazionali concorrono al processo di globalizzazione in vari modi. In particolare:

a) costituiscono una parziale alternativa all'esportazione della produzione in Paesi ove il costo del lavoro è minore o sostituiscono la funzione di tale esportazione in quelle attività in cui quest'ultima risulta difficile o impossibile;

b) moltiplicano nei Paesi d'immigrazione l'offerta di beni e di servizi "esotici": prodotti alimentari e medicinali, cucina, musica, etc., per tacere delle prestazioni sessuali da parte di soggetti diversi dai fenotipi localmente prevalenti;

c) introducono nei Paesi d'immigrazione lingue, culture, religioni, usi e costumi diversi da quelli locali;

d) concorrono alla formazione di società multirazziali, multiethniche, multiculturali, multilinguistiche e multireligiose nei Paesi d'immigrazione, con tutte le relative potenzialità, ma anche con tutti i relativi problemi, spesso sottovalutati;

e) stimolano il consumo di prodotti stranieri sia nei Paesi d'immigrazione, sia nei Paesi di emigrazione;

f) contribuiscono, con le rimesse degli emigrati, ad aumentare il potere di acquisto dei Paesi di emigrazione, concorrendo al loro inserimento nel mercato mondiale;

g) diffondono nei Paesi di origine degli immigrati, col ritorno temporaneo o definitivo di questi ultimi, i modelli di vita e di consumo dei Paesi d'immigrazione, integrando l'azione dei mezzi di comunicazione, della pubblicità e del turismo. Di

conseguenza le migrazioni internazionali concorrono in modo significativo a quell'omologazione culturale a scala planetaria che costituisce uno dei più vistosi aspetti della globalizzazione.

Ciò mette in luce, fra l'altro, la contraddizione di quegli oppositori della globalizzazione che, mentre contestano la tendenziale convergenza dei valori e dei consumi, si pronunciano in favore d'illimitate migrazioni internazionali, teorizzando per i migranti non solo il "diritto di fuga" dai loro Paesi (del resto già da tempo riconosciuto dalle Nazioni Unite), ma anche un "diritto di accesso" a ogni altro, in nome di un "cosmopolitismo" cieco alle conseguenze (per gli stessi migranti) di una siffatta assoluta "libertà di movimento", che rischierebbe di alimentare scenari di darwinismo sociale.

3. Migrazioni internazionali e culture politiche

Non meno stretto è il rapporto delle migrazioni internazionali con le culture politiche. In realtà la diversa cultura politica ha influenzato in modo notevole le politiche migratorie dei tre principali Paesi europei d'immigrazione (la Francia, la Germania e il Regno Unito) che anche per questo sono risultate a lungo tanto nettamente distinte per quanto concerne sia la politica dell'immigrazione in senso stretto, cioè le norme relative all'ammissione degli immigrati, sia la politica per gli immigrati, cioè le misure relative al loro inserimento (cfr. Melotti, 1992). Ciò vale anche per l'Italia, che pure da questo punto di vista è stata studiata soltanto negli ultimi anni. Prima di procedere, è quindi opportuno richiamare brevemente le culture politiche di questi Paesi e il loro rapporto con le politiche migratorie.

3.1 Il caso della Francia: l'assimilazionismo "repubblicano" e la sua crisi

Gioverà cominciare dal caso francese. La Francia è infatti il Paese europeo in cui l'immigrazione è più antica e ha assolto più complesse funzioni.

La politica migratoria della Francia si è a lungo caratterizzata per il suo assimilazionismo etnocentrico: una risposta dettata dalla sua prevalente cultura politica a un'immigrazione utilizzata sin dal secolo scorso per fronteggiare non solo occasionali carenze di manodopera, ma una cronica crisi demografica dai pericolosi risvolti anche sul piano militare (data la potenziale minaccia rappresentata dalla confinante Germania, in forte crescita demografica e in via di unificazione).

In effetti la Francia, che alla vigilia della rivoluzione dell'89 era il Paese più popoloso d'Europa, nei primi decenni del secolo seguente subì il contraccolpo demografico dei massacri interni e delle guerre rivoluzionarie e conobbe poi, prima

degli altri Paesi europei, una forte caduta del tasso di natalità. Così, quando, dopo il 1820, cominciò la sua industrializzazione, emerse una consistente domanda di forza-lavoro che l'offerta interna non poté appagare: una situazione che si è protratta, tra alti e bassi, sino ai giorni nostri, stanti anche le successive reiterate falcidie causate dalle varie guerre combattute in Europa e nelle colonie.

Ciò ha favorito un'immigrazione, in parte temporanea e in parte definitiva, che la società francese ha cercato d'integrare nell'unico modo concepibile in un Paese che si rappresentava come una grande nazione omogenea e s'identificava profondamente con uno Stato accentrato che non riconosceva al proprio interno né nazionalità minoritarie né gruppi etnici locali e contrastava ogni pretesa di mediazioni particolaristiche fra le istituzioni e i cittadini (ai quali d'altra parte assicurava, su base tendenzialmente ugualitaria, i diritti formali solennemente sanciti dalla Rivoluzione, della cui tradizione, laica e giacobina, la sua componente repubblicana si è sempre considerata erede).

L'integrazione, in questo contesto, presupponeva necessariamente un'assimilazione alla cultura del Paese. In concreto, ci si attendeva che gli immigrati, non che utilizzare la propria identità etnico-culturale come una risorsa, l'abbandonassero completamente per diventare dei "buoni francesi": un processo che presupponeva l'assimilazione per quanto concerneva la lingua, la cultura e, possibilmente, la stessa mentalità. In cambio, lo Stato estendeva agli immigrati tutti i diritti dei cittadini grazie alla cosiddetta "naturalizzazione", che premiava l'avvio di tale processo e ne favoriva il proseguimento (gli stranieri che hanno acquisito ogni anno la cittadinanza francese sono stati, in media, ben 100.000 negli anni '80 e 60.000 negli anni '90). D'altra parte, anche gli immigrati che non potevano o non volevano naturalizzarsi mettevano al mondo dei figli francesi. Sin dal 1851 in materia di cittadinanza vigeva infatti lo *jus loci*, limitato solo di recente (1993) e per un breve periodo.

Il progetto assimilazionista in tema d'immigrazione ha avuto a lungo in Francia un *pendant* significativo nella politica coloniale. Quest'ultima prevedeva infatti che gli *évolués* di ogni razza e di ogni cultura, proprio in virtù della loro assimilazione, potessero acquisire gli stessi diritti dei Francesi (anche se, di fatto, solo una minima parte dei colonizzati poté beneficiarne davvero). Ma, come quella politica coloniale, che pur ebbe a conseguire dei notevoli risultati, a un determinato momento non riuscì più a contrastare le aspirazioni all'indipendenza, così quella politica migratoria, nonostante gli innegabili successi del passato, è entrata in una crisi profonda, non essendo più in grado di far fronte ai problemi posti dai mutamenti dell'immigrazione.

Proprio per favorire l'assimilazione degli immigrati, finché le fu possibile la Francia preferì attingere ai grandi serbatoi di manodopera degli altri Paesi latini e cattolici. Ma questi serbatoi si sono da tempo esauriti e la maggior parte degli immigrati giunge ormai da aree culturalmente più lontane: i Paesi del Maghreb, di lingua araba e di religione musulmana; i Paesi dell'Africa occidentale, di religione animista o musulmana; i Paesi del Sud-Est asiatico, di tradizione buddista o confuciana. Orbene, anche se si tratta per lo più di Paesi che hanno conosciuto la colonizzazione francese, il progetto assimilatore si scontra oggi con la maggior distanza culturale di questi immigrati, nonostante i già citati effetti della socializzazione anticipata. A ciò si aggiunga l'assai più evidente diversità etnica dei nuovi immigrati, la loro ormai rilevante consistenza numerica e la loro frequente presenza in nuclei d'interesse famiglie o addirittura in comunità etniche organizzate che rivendicano la propria identità. D'altra parte lo stesso progetto assimilazionista appare anche intrinsecamente sempre meno legittimo a mano a mano che si dissolvono le convinzioni nella missione civilizzatrice della Francia e si diffonde un maggior rispetto per la diversità culturale.

Peraltro la "sindrome da invasione" (come l'hanno definita alcuni autori francesi), emersa sin dagli anni '80, specialmente per ciò che concerne la componente arabo-islamica della nuova immigrazione, ha determinato delle forti reazioni xenofobe, che hanno trovato espressione, fra l'altro, nella proposta di rivedere lo stesso codice della cittadinanza per ripristinare l'antico *jus sanguinis*. Questa proposta, dapprima avanzata solo dall'estrema destra, ma poi fatta propria anche da forze più moderate, fu parzialmente accolta nel 1993 dalla maggioranza di centro-destra da poco tornata al potere, fra le reazioni di chi, fedele al vecchio modello repubblicano d'integrazione, giudicava le conseguenze di tale riforma "nefaste non solo per gli immigrati, ma anche per i Francesi e la stessa Repubblica" (Nair 1993, 2). Così, col ritorno al governo della sinistra (1997), la vecchia normativa fu ripristinata. Il dibattito politico sull'immigrazione continua però a essere caldo, come dimostra anche il ruolo che ha giocato nelle ultime elezioni presidenziali (2002), in cui Le Pen, il *leader* dell'estrema destra più ostile all'immigrazione, ha inopinatamente scalzato dal ballottaggio il capo del governo Jospin, candidato dell'aperturista "sinistra plurale".

In ogni caso nel dibattito francese si continua a tematizzare, in prevalenza, l'"integrazione degli immigrati": un'espressione *passé-partout*, in cui il primo termine rappresenta poco più di un eufemismo per la vecchia "assimilazione" (anche se sposta l'accento dal piano culturale a quello sociale), mentre il secondo tende a ridurre gli stranieri a soggetti senza storia e senza cultura, pronti a entrare,

come materia grezza illimitatamente plasmabile, nella grande macchina assimilatrice della società francese.

Peraltro, da ormai molto tempo, questa macchina è entrata in crisi. Ciò si deve a diversi fattori. Oltre alla maggior resistenza dei nuovi immigrati all'assimilazione, va ricordata la crisi delle vecchie agenzie di socializzazione (la scuola, l'esercito, la fabbrica, i sindacati, i partiti) e la difficoltà per la Chiesa (che del resto in questo campo ha sempre avuto in Francia un ruolo ben minore che in Italia) di far sentire la propria voce alla componente più numerosa dell'immigrazione recente, che è di altra religione.

Sul piano amministrativo, d'altra parte, prevale ancora il rifiuto per gli interventi speciali per gli stranieri. La preferenza è per gli interventi "universalistici", di diritto comune, per tutti coloro, francesi o stranieri, che presentino determinati problemi, anche se raramente gli interventi di questo tipo costituiscono risposte efficaci alle particolari difficoltà degli immigrati.

Le conseguenze sono state gravissime. Come ebbe a osservare Touraine (1991, 9), commentando le distruttive forme di conflittualità che periodicamente esplodono nelle *banlieues* a più alta concentrazione d'immigrati, la Francia conosce da tempo una forte carenza d'integrazione sociale e questa situazione ostacola la stessa assimilazione culturale. La politica francese risulta così contraddittoria rispetto al suo stesso tradizionale obiettivo. Ma tant'è. Tale orientamento non è affatto casuale, perché s'iscrive in una forte e radicata cultura politica e solo con la crisi di quest'ultima ha cominciato a cambiare.

3.2 Il caso del Regno Unito: retaggio coloniale e pluralismo ineguale

La politica migratoria del Regno Unito differisce profondamente da quella della Francia, così come profondamente diversa è la cultura politica che l'ispira: una cultura pragmatica, che riconosce i particolarismi etnici e culturali, promuove l'autonomia e il decentramento e valorizza il ruolo delle formazioni sociali intermedie. Per quanto concerne la regolazione dei fenomeni sociali, questa cultura diffida dei provvedimenti astratti e generali e privilegia l'azione delle amministrazioni locali.

Anche il forte etnocentrismo, comune al progetto francese e al progetto britannico, si esprime nei due casi in forma diversa, se non opposta. Nel caso della Francia si manifesta in forma universalistica, nella pretesa che gli immigrati di qualsiasi razza e cultura abbiano a divenire dei "buoni francesi"; nel caso del Regno Unito si manifesta invece in forma particolaristica, nella convinzione che gli immigrati anche dei Paesi tradizionalmente più vicini per storia e cultura mai

potrebbero diventare dei "buoni britannici". Li si accetta pertanto per quello che sono, cercando di limitarne gli effetti sullo stile di vita britannico.

Anche tale progetto, come quello francese, costituisce in parte il *pendant* e in parte la continuazione sul territorio metropolitano della politica coloniale. Peraltro tale politica, che nel caso della Francia era caratterizzata dall'impostazione assimilazionista e dal governo diretto, nel caso del Regno Unito era caratterizzata dall'impostazione differenzialista e dal governo indiretto. In altre parole, i britannici ammettevano che i colonizzati conservassero le loro tradizioni e le loro strutture sociali e politiche, purché riconoscessero, al di sopra di loro, l'autorità del viceré o del governatore britannico. Questa politica è poi proseguita, con le necessarie modifiche, nel Commonwealth, che, non a caso, è riuscito a sopravvivere alla decolonizzazione, mentre la *Communauté française* fu presto costretta a dichiarare il proprio fallimento.

Il diverso progetto dei due Paesi corrisponde anche a processi migratori di natura almeno in parte diversa. Nel Regno Unito l'arrivo degli stranieri non ha mai svolto una funzione demografica importante ed è stato anche assai meno motivato da un'inappagata domanda di lavoro. A determinarlo, almeno agli inizi, sono state piuttosto le vicende storiche dei Paesi di esodo (e, più in particolare, le crisi politiche ed economiche dei Paesi del Commonwealth). Di conseguenza è stato anche un fatto assai meno individuale, che ha assunto a volte la fisionomia di un vero e proprio movimento di massa alla ricerca di un rifugio (come nel caso degli indo-pachistani, negli anni '40 e '50, o degli asiatici insediati in Africa orientale, negli anni '60, o dei cinesi e dei vietnamiti fuggiti a Hong Kong, ancora colonia britannica, negli anni '70 e '80). Inoltre nel Regno Unito da più tempo l'immigrazione proviene da Paesi lontani: in genere i Paesi del Nuovo Commonwealth, cioè le ex-colonie delle Indie occidentali, dell'Asia e dell'Africa, abitate in prevalenza da popolazioni di colore (dato anche che sino al 1962 gli originari di tali Paesi potevano entrare nel Regno Unito senza particolari formalità). Da più tempo, quindi, in quel Paese gli immigrati costituiscono uno *stock* che si differenzia notevolmente dagli autoctoni in termini razziali, etnici e culturali.

Queste popolazioni trapiantate (perché di ciò in effetti si tratta, nella maggior parte dei casi) hanno potuto formare nel Regno Unito le loro comunità, diventate poi degli importanti punti di riferimento per gli interventi delle autorità amministrative.

A ciò si aggiunga che la distinzione fra i cittadini e i non cittadini è assai meno netta che negli altri Paesi europei. Esiste infatti tutta una gamma di situazioni intermedie per la presenza di una categoria, quella degli originari del Commonwealth, a sua volta differenziata secondo il Paese di provenienza, la data di

arrivo nel Regno Unito, l'eventuale ascendenza britannica, le eventuali pregresse prestazioni a favore dell'amministrazione coloniale, etc. Inoltre gli immigrati dal Commonwealth godono del diritto di voto attivo e passivo, sia alle elezioni amministrative, sia alle elezioni politiche, e la concentrazione di alcune comunità in determinati collegi assicura loro in molti casi una notevole influenza (come dimostra l'elezione al Parlamento di alcuni loro esponenti).

Come si vede, si tratta di un'impostazione assai flessibile, che ha a lungo dimostrato un'apprezzabile capacità di far fronte a una situazione in movimento. Peraltro anch'essa ha rivelato i suoi limiti. Le comunità più consistenti infatti mordono il freno e sollecitano un cambiamento nel senso di un vero multiculturalismo, con la rinuncia all'egemonia da parte della componente autoctona. D'altro canto la cosiddetta "seconda generazione" degli immigrati contesta sempre più vivacemente un sistema che, pur concedendo dei riconoscimenti e persino dei privilegi alle comunità, relega di fatto gli individui che ne fanno parte in una posizione subalterna, enfatizzandone la "diversità".

In proposito va sottolineato che il dibattito sulla presenza straniera (che in Francia verte sull'"integrazione degli immigrati", senza distinzioni di razza e di etnia) nel Regno Unito ruota invece proprio intorno alle "relazioni di razza e di etnia" e il problema più appassionatamente discusso è quello dei diritti delle minoranze etniche e razziali. Si aggiunga che la stessa terminologia impiegata in tale dibattito è spesso del tutto impropria e lascia intravedere un'indebita tendenza a razzializzare e a etnicizzare i problemi. Va detto però che, proprio per far fronte alle discriminazioni e al razzismo e favorire l'integrazione delle minoranze, sin dagli anni '60 sono state adottate delle importanti misure, fra cui i tre *Race Relations Acts* del 1965, del 1968 e del 1976. L'ultima di queste leggi, la più organica, impegna le autorità locali non solo a eliminare ogni forma di discriminazione diretta o indiretta, ma anche a promuovere fra i gruppi etnici l'"uguaglianza delle opportunità".

Ciò nondimeno ancora agli inizi anni '90 la situazione era aperta a esiti diversi. Se era lecito sperare nella formazione di una buona società multirazziale e multi-etnica, non si poteva assolutamente escludere un'evoluzione in senso del tutto opposto, con devastanti conseguenze per la condizione degli immigrati e la stessa convivenza civile. Non tutti i dubbi sono stati fugati, né sono mancati nell'ultimo decennio conflitti anche gravi, ma oggi si può forse guardare al futuro con un po' più di ottimismo, date anche le trasformazioni in corso nella cultura politica del Paese.

3.3 Il caso della Germania: dalla precarietà istituzionalizzata a un'integrazione difficile

Ancora diverso è il caso tedesco. La Germania – che è da tempo il Paese europeo con il più alto numero assoluto di immigrati (oggi oltre 8 milioni) e la più alta percentuale di extracomunitari sulla popolazione (circa il 9%) – ha a lungo rifiutato di riconoscersi come un Paese d'immigrazione e la sua politica è stata improntata per decenni a questo principio, che i suoi governanti hanno ribadito reiterando una dichiarazione che, come una formula magica, avrebbe dovuto esorcizzarne lo spettro: *Deutschland ist kein Einwanderungsland*.

Eppure tra la metà degli anni '50 e la metà degli anni '60 la Germania ha addirittura intrapreso un'attiva politica di reclutamento della manodopera straniera per far fronte alle esigenze della ricostruzione post-bellica e del successivo periodo di espansione e da qualche tempo ha ripreso a ricercare all'estero lavoratori specializzati e non specializzati.

Va peraltro ricordato che in Germania gli immigrati sono stati a lungo considerati dei meri "lavoratori ospiti" (*Gastarbeiter*), cioè degli individui la cui permanenza sul suolo tedesco era giustificata solo da motivi di lavoro e, almeno in via di principio, doveva essere limitata nel tempo, anche se il sistema d'immigrazione temporanea e rotatoria che li configurava così era in effetti già tramontato alla metà degli anni '70. La citata chiusura delle frontiere a ulteriori arrivi di lavoratori (1973) favorì infatti la stabilizzazione di quelli che erano restati nel Paese, che, con i familiari che poi li raggiunsero, finirono per dar vita, come in altri Paesi, a una "popolazione derivata dall'immigrazione". Il rifiuto ideologico di prendere atto della situazione ha però esonerato la classe politica tedesca dal compito di elaborare per loro un vero progetto d'integrazione.

Se non sono mancate sul piano locale iniziative assai valide (come, ad esempio, la pionieristica istituzione in alcune città di centri municipali per la mediazione interculturale), di fatto, sino a pochi anni fa, la politica perseguita in Germania poteva essere sintetizzata più facilmente in termini negativi che positivi: "Né integrazione, né segregazione" (Giordano 1987, 61). In realtà, gli immigrati sono a lungo restati solo degli "stranieri", di cui si poteva anche apprezzare l'apporto economico, ma di cui non si caldeggiava affatto l'insediamento definitivo. Con loro si poteva anche convivere per un lungo periodo di tempo, se necessario, ma senza confusioni di *status*. Nonostante qualche concessione in data relativamente recente (1993), l'acquisizione della cittadinanza restava difficile, sia per la prima generazione d'immigrati (dato che presupponeva almeno quindici anni di permanenza legale nel Paese per gli adulti e otto anni per i giovani dai 17 ai 23

anni), sia per la seconda generazione (dato che lo *jus loci* non fu introdotto che nel 2000). In via di principio, pertanto, i giovani nati in Germania da genitori immigrati erano destinati a restare stranieri in quello che era il loro solo Paese e, nonostante la citata riforma, le naturalizzazioni concesse a qualsiasi titolo risultavano quattro volte meno numerose che in Francia, benché gli immigrati fossero più del doppio. Non che favorirne la "nazionalizzazione", ci si attendeva infatti che gli immigrati fossero sempre pronti a lasciare il Paese, e non soltanto per loro libera scelta o in seguito a una crisi economica o politica, ma anche in ossequio a un eventuale cambiamento degli orientamenti del governo. Pertanto l'obiettivo era non già la loro assimilazione, ma il loro mantenimento in una condizione precaria, considerata funzionale al loro auspicato rientro al Paese d'origine.

Anche questa impostazione non era occasionale, ma affondava le sue radici in una precisa cultura politica. La Germania è stato l'ultimo grande Paese europeo a costituirsi in Stato nazionale e la formazione della nazione (così come in Italia) ha preceduto di gran lunga quella di tale Stato. D'altra parte, la nazione – lungi dall'essere concepita in termini soggettivi ed etico-politici come in Francia, dove Renan (1882) poté addirittura definirla come un "plebiscito di tutti i giorni" – è stata sempre concepita in termini oggettivi ed etnico-culturali: un fatto di sangue e di terra (*Blut und Boden*), in cui nativamente si esprime l'asserita specificità del popolo tedesco. Anche dopo la costituzione dello Stato nazionale, per le note vicende storiche (fra cui, in questo secondo dopoguerra, la sofferta divisione del Paese), l'appartenenza a tale popolo è stata sempre privilegiata rispetto all'appartenenza a uno Stato. Proprio per questo i profughi tedeschi provenienti dalla cosiddetta Repubblica democratica o dai territori orientali del *Reich* passati alla Polonia e all'Unione Sovietica (i cosiddetti *Übersiedler*) e persino i discendenti dei tedeschi trapiantatisi molte generazioni prima nei Paesi dell'Europa orientale (i cosiddetti *Aussiedler*) sono sempre stati considerati dalla Legge fondamentale della Repubblica federale come dei potenziali cittadini. D'altra parte tale concezione ha favorito la tendenza a tutelare come un patrimonio fondamentale la pretesa omogeneità etnico-culturale del popolo tedesco e a contrastarne in ogni modo il dissolvimento.

L'influenza di questa concezione sulla politica immigratoria tedesca non sarebbe potuta essere più chiara. La prima preoccupazione di quest'ultima, ancora agli inizi degli anni '90, era infatti quella di "tracciare la distinzione tra gli autoctoni e gli stranieri" (Blaschke 1993, 152) e la normativa vigente era orientata a favorire la temporaneità della presenza degli immigrati sul suolo tedesco e a prevenirne il radicamento. A tal fine erano privilegiati gli interventi di prima accoglienza, legati a un'effettiva presenza per motivi di lavoro. Allo stesso modo tanto le iniziative di

carattere sociale e culturale per i lavoratori quanto i programmi scolastici per i loro figli tendevano a favorire il mantenimento dei legami con il Paese di origine, in vista del loro pur improbabile ritorno. In particolare, per quanto concerneva l'istruzione, in molti *Länder* emergeva la preoccupazione che i ragazzi stranieri non perdessero la conoscenza della lingua del Paese di origine o addirittura che l'acquisissero, se nati in Germania.

Alla metà degli anni '90 la situazione si era considerevolmente aggravata. Quarant'anni di una siffatta politica avevano infatti determinato l'accumulo di tanti e tali problemi da imporre un'urgente inversione di rotta. Del resto già dieci anni fa un quarto degli stranieri viveva in Germania da oltre vent'anni e molti erano addirittura nati nel Paese.

Per la verità nel 1973 il governo federale, per "rendere più umana la condizione degli immigrati", ne aveva preconizzato un'"integrazione temporanea". Ma la trasformazione dell'immigrazione, avviata in quello stesso anno dalla chiusura delle frontiere, rese del tutto insufficienti le misure che avrebbero dovuto realizzarla. Infatti, da un lato, iniziò il consolidamento delle presenze, con la complessificazione dell'immigrazione esistente, e, dall'altro, cominciò anche per la Germania il periodo dell'immigrazione clandestina e irregolare, dell'aumento del tasso di disoccupazione fra gli stessi immigrati legali e dell'arrivo in massa dal Terzo Mondo di veri e falsi "rifugiati". Successivamente, sul finire degli anni '80, il tracollo dei Paesi dell'Est rovesciò sulla Repubblica federale tedesca delle ondate di profughi senza precedenti in tempo di pace: oltre un milione e mezzo di persone, con un saldo netto di circa un milione, fra il 1989 e il 1990, prima dell'unificazione dei due Stati tedeschi, fra *Übersiedler* e *Aussiedler*. Dopo l'unificazione (1990) l'afflusso degli *Aussiedler* continuò a un ritmo assai elevato e il numero dei rifugiati di altra origine aumentò ancora, mentre il quadro in presenza si complicò ulteriormente per le migrazioni dai nuovi ai vecchi *Länder*. In questo contesto non possono stupire le pur gravissime esplosioni di razzismo e di xenofobia, moltiplicatesi all'indomani della riunificazione. Il modello dell'estraniamento degli immigrati, nato in una diversa epoca storica, con altre funzioni, pareva del resto fatto apposta per coltivare pregiudizi, divisioni, odi e rancori.

Successivamente vi sono stati dei segni di resipiscenza per quanto concerne quella politica, anche se le stesse pur autorevoli dichiarazioni in favore dell'integrazione degli stranieri residenti da molti anni nel Paese, che hanno accompagnato l'adozione di misure più restrittive sull'asilo politico (1993), ne rivelavano, in genere, una concezione piuttosto riduttiva. L'integrazione era vista infatti non come la conseguenza spontanea dello sviluppo di normali relazioni sociali fra persone di origine diversa, ma come il risultato di un processo guidato

dall'alto, nell'interesse innanzi tutto della componente tedesca, che avrebbe dovuto continuare a beneficiare dell'apporto dei lavoratori stranieri senza riconoscere loro pieni diritti di cittadinanza.

Un rilevante passo in avanti è stato però compiuto con la riforma della legge sulla cittadinanza approvata il 23 maggio 1999 dalla nuova maggioranza rosso-verde. Questa legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, ha operato una significativa rottura con l'impostazione sopra illustrata, riconoscendo per la prima volta ai giovani nati in Germania da genitori immigrati il diritto di acquisire, a determinate condizioni, la cittadinanza del Paese.

Più recentemente (22 marzo 2002) la stessa maggioranza ha varato una legge sull'immigrazione, riconoscendo così ufficialmente il carattere immigratorio della Germania. Questa legge è però stata annullata dalla Corte Costituzionale (per un vizio di procedura nella sua approvazione) prima della sua entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 2003. Tale legge, che secondo il ministro degli interni Otto Schily, suo proponente, avrebbe dato alla Germania la più moderna legislazione in materia, coniugava principi umanitari e realistiche considerazioni delle esigenze dell'economia e delle possibilità d'integrazione del Paese. Fra le sue innovazioni più significative vanno segnalate la definizione di limiti massimi annui (determinati sulla base delle indicazioni dei *Länder* e delle imprese) per l'ingresso della manodopera non specializzata, l'introduzione di un sistema a punti che privilegiava (con permesso di lavoro e di soggiorno a tempo indeterminato, ricongiungimento familiare ed eventualmente la cittadinanza) gli esperti e i lavoratori specializzati con determinate qualifiche e conoscenze linguistiche, l'estensione del diritto di asilo a categorie in precedenza non previste, la repressione dell'abuso delle richieste di asilo (sanzionato anche con l'espulsione immediata) e la limitazione del ricongiungimento familiare automatico ai figli di non più di 12 anni. La legge dovrebbe essere riproposta con poche modifiche.

4. La comunitarizzazione delle politiche europee d'immigrazione

I cambiamenti sopra richiamati vanno naturalmente esaminati nel contesto del processo di globalizzazione, che, come abbiamo già accennato, ha profondamente inciso sulle culture politiche di tutti i Paesi europei, rendendole meno distinte. Del resto tale processo ha reso assai più simili le stesse correnti migratorie dirette verso i diversi Paesi europei. A ciò si aggiunga che nel corso dell'ultimo decennio le politiche migratorie dei Paesi dell'Unione europea sono state sempre più influenzate dagli orientamenti di quest'ultima, data anche la loro pur parziale comunitarizzazione, di cui è opportuno ricostruire le tappe.

Gioverà ricordare, innanzi tutto, che sin dal 1957 la Francia, la Repubblica federale tedesca, l'Italia, il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo avevano dato vita alla Comunità economica europea, cui aderirono poi anche il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca (1973), la Grecia (1981), la Spagna e il Portogallo (1986), la Svezia, l'Austria e la Finlandia (1995). Il risultato fu la costituzione nell'Europa occidentale di un grande "mercato comune", che prevedeva, fra l'altro, la libera circolazione dei lavoratori. L'Atto unico europeo (1986) ne sancì poi la trasformazione, dal 1993, in un "mercato interno".

Il 14 giugno 1985 cinque Paesi comunitari (la Francia, la Repubblica federale tedesca, il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo) sottoscrissero l'Accordo di Schengen, cui fra il 1990 e il 1996 aderirono tutti gli altri, a eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda. Si trattava di un accordo al di fuori della sfera comunitaria, ma aperto solo agli Stati membri; tuttavia, quando vi aderirono la Danimarca, la Finlandia e la Svezia, i suoi effetti furono estesi anche a due Paesi non comunitari, la Norvegia e l'Islanda, loro associate nell'ambito dell'Unione nordica. Questo accordo prevedeva lo smantellamento di tutti i controlli alle frontiere fra i Paesi aderenti e la loro sostituzione con controlli alle loro frontiere con altri Paesi e concerneva anche gli aspetti dell'immigrazione più direttamente pertinenti alla sicurezza e all'ordine pubblico. L'accordo sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 1993, in coincidenza con l'avvio del "mercato unico", ma la sua operatività fu rimandata al 26 marzo 1995 per sette Paesi e a una data ancora successiva per i restanti (per l'Italia, prima di questo gruppo, al 26 ottobre 1997).

Nel frattempo la Convenzione di Dublino, sottoscritta il 15 giugno 1990 da 11 Stati europei (12 con la Danimarca, che vi aderì l'anno seguente), provvide a definire una serie di questioni relative all'asilo, con l'intento di pervenire a un'armonizzazione delle normative. Furono stabiliti, fra l'altro, dei criteri per risolvere i due annosi problemi delle "domande multiple" e dei "rifugiati in orbita". La convenzione entrò in vigore il 1° settembre 1997.

Il Trattato di Maastricht (firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993) diede un decisivo impulso al processo d'integrazione europea istituendo fra i Paesi comunitari l'Unione europea, un'organizzazione internazionale dall'orientamento più schiettamente politico e dalle competenze più vaste. La Comunità economica non fu però soppressa, ma assorbì le altre due comunità storiche (la Comunità del carbone e dell'acciaio e la Comunità dell'energia atomica) e, col nome di Comunità europea, fu inserita nella nuova costruzione. Oltre a queste complesse modifiche strutturali, il trattato di Maastricht prevede l'instaurazione di un'unione economica e monetaria, estese le funzioni del Parlamento europeo e istituì una "cittadinanza europea" per i cittadini degli Stati

membri. D'altra parte affermò anche i principi della "sussidiarietà" e della "proporzionalità", per cui la Comunità europea può intervenire nei settori di sua competenza non esclusiva solo quando vi sia motivo di ritenere che la sua azione possa essere più efficace di quella delle istituzioni nazionali e senza trascendere l'obiettivo perseguito.

L'Unione europea poggia su tre "pilastri". Il primo, costituito dalle materie già di competenza delle preesistenti comunità, prevede il "metodo comunitario" (la procedura sovranazionale che attribuisce agli Stati membri un ruolo solo secondario). Gli altri due, costituiti da materie in precedenza di competenza esclusiva degli Stati (politica estera e sicurezza comune, giustizia e affari interni), utilizzano una versione temperata del "metodo intergovernativo" (che lascia l'ultima parola ai rappresentanti degli Stati). L'immigrazione, pur riconosciuta fra le "questioni di interesse comune", fu inserita nel terzo pilastro.

Qualche anno dopo, però, il Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999) trasferì dal terzo al primo pilastro quasi tutta la cooperazione per la giustizia e gli affari interni (fra cui l'azione comune in materia d'immigrazione, la concessione dell'asilo, il rilascio dei visti d'ingresso e, in generale, tutte le questioni relative alla circolazione delle persone). Per garantire un passaggio senza troppe scosse dalla procedura intergovernativa a quella comunitaria fu previsto un periodo di transizione (di un quinquennio dall'entrata in vigore del trattato e quindi destinato a concludersi il 30 aprile 2004) in cui le decisioni richiedono l'assenso di tutti gli Stati membri. Venne tuttavia prevista la possibilità di una "cooperazione rafforzata" fra un certo numero di Stati (almeno la metà più uno) per determinate iniziative, purché fossero rispettate le competenze esclusive della Comunità e restasse aperta l'adesione agli altri Stati dell'Unione. Inizialmente era richiesto anche che ad essa non si opponesse alcuno Stato membro, ma questa condizione fu poi abolita dal Trattato di Nizza (26 febbraio 2001).

Uno dei protocolli allegati al Trattato di Amsterdam operò l'inserimento nell'Unione anche dell'*acquis* di Schengen, che fu però ripartito fra il primo e il terzo pilastro. Per di più quel protocollo non fu sottoscritto da tre Paesi: il Regno Unito e l'Irlanda, che non avevano aderito allo stesso accordo di Schengen, e la Danimarca, che per motivi costituzionali si riservò di aderire di volta in volta alle singole decisioni.

La "comunitarizzazione" della politica migratoria prevista da quel trattato è restata dunque "imperfetta" (per la distribuzione dell'*acquis* di Schengen fra il primo e il terzo pilastro) e a "geometria variabile" (per la possibilità di una "cooperazione rafforzata" di alcuni Paesi in determinati ambiti e per l'autoesclusione

totale o parziale da quell'*acquis* di alcuni Paesi e l'estensione dei suoi effetti ad altri). Quel trattato ha peraltro aperto una fase nuova, caratterizzata da un ruolo molto più attivo delle istituzioni europee, che portò ben presto a un superamento della prospettiva ancora eminentemente "difensiva" dell'accordo di Schengen.

Un significativo passo in tal senso fu compiuto al Consiglio europeo di Cardiff (15-16 giugno 1998), che diede mandato alle competenti istituzioni dell'Unione di predisporre un "piano d'azione" per l'attuazione dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" previsto dal Trattato di Amsterdam. Tale piano, che prendeva in considerazione in un'ottica nuova le problematiche dell'immigrazione, dell'asilo e della protezione temporanea, fu poi approvato dal Consiglio europeo di Vienna (11-12 dicembre 1998).

Il più deciso impulso all'omogeneizzazione delle politiche migratorie fu dato però l'anno seguente dal Consiglio di Tampere (15-16 ottobre 1999), che riconobbe esplicitamente la necessità di una politica comune in materia di asilo e immigrazione e auspicò un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative all'ammissione e al soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi. Secondo il Consiglio, in argomento bisognava operare sulla base di una valutazione comune della situazione demografica ed economica sia dei Paesi dell'Unione europea, sia dei Paesi di origine, senza trascurare gli eventuali legami storici e culturali esistenti fra loro. In altre parole, bisognava contemperare gli interessi degli uni e degli altri e favorire l'immigrazione legale anche per meglio contrastare quella clandestina. A tal fine fu caldeggiato il ricorso al partenariato con i Paesi di provenienza e di transito, anche per incoraggiare gli immigrati a partecipare allo sviluppo dei loro Paesi. Fu segnalata altresì l'esigenza di assicurare agli immigrati un progressivo miglioramento della condizione giuridica che prevedesse per quelli da più tempo legalmente residenti diritti e doveri simili a quelli dei cittadini. A tal fine fu decisa anche l'introduzione di misure comuni per combattere il razzismo, la xenofobia e ogni forma di discriminazione economica, sociale e culturale. Per quanto concerne specificamente l'asilo, richiamati gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra (1951), fu riconosciuta la necessità di garantire delle forme di protezione anche alle persone bisognose di tutela non rientranti nella sua definizione di "rifugiato". Fu inoltre sottolineata l'opportunità di pervenire in tempi brevi a una procedura comune per il riconoscimento del diritto di asilo e alla definizione di uno *status* uniforme per quanti l'avessero ottenuto.

Dopo quel vertice, la Commissione elaborò due "comunicazioni" al Consiglio e al Parlamento europeo, l'una sull'asilo e l'altra sull'immigrazione, che furono adottate il 22 novembre 2000.

In materia di asilo, la Commissione sottolineò l'importanza di pervenire a un punto di equilibrio tra il rispetto dell'ammissione umanitaria e gli obiettivi di prevenzione e di lotta contro l'immigrazione illegale, che non raramente ricorre a domande di asilo abusive. D'altra parte fece propria la proposta di una procedura e di uno *status* uniformi in tutti i Paesi dell'Unione, anche per non incentivare flussi secondari fra loro.

In materia d'immigrazione, riconosciuto il diritto di ogni Stato membro di limitare l'ammissione dei cittadini non comunitari, suggerì di collegare permesso di soggiorno e permesso di lavoro, prevedendo per gli immigrati un "titolo combinato" destinato a diventare permanente dopo alcuni anni. Quanto al ricongiungimento familiare, sollecitò un'omogeneizzazione delle normative, anche per evitare che le differenze in materia potessero influenzare la scelta del Paese. Quanto ai diritti e ai doveri degli immigrati, caldeggiò per i residenti di lungo periodo l'introduzione di uno *status* comune sottratto alla discrezionalità delle amministrazioni statali.

La Commissione sottolineò con forza che l'integrazione degli immigrati regolari deve costituire una priorità per l'Unione europea, "società di per sé pluralistica, arricchita da una varietà di tradizioni culturali e sociali, la cui diversità è destinata ad aumentare in futuro". Secondo la Commissione, occorre rispettare tali differenze, senza però dimenticare i nostri principi e i nostri valori condivisi, fra cui "i diritti e la dignità dell'uomo, la valutazione positiva del pluralismo e il riconoscimento che l'appartenenza alla società si basa su una serie di diritti, ma comporta altresì una serie di responsabilità per tutti gli appartenenti, nazionali o immigrati che siano". Dato però che l'integrazione è un processo di lunga durata, alle misure già adottate dall'Unione per combattere "i due maggiori ostacoli all'integrazione, l'esclusione sociale e le disuguaglianze sul mercato del lavoro", bisognava aggiungerne altre, specificamente rivolte agli immigrati di seconda generazione, anche per evitare che le loro particolari difficoltà potessero alimentare devianza e criminalità.

Per quanto concerne la lotta contro l'immigrazione clandestina, secondo la Commissione bisognava operare su due fronti, facilitando l'immigrazione legale e semplificando il respingimento alle frontiere o la rapida espulsione di quanti violassero le norme su asilo e immigrazione. A tal fine, peraltro, anche la Commissione raccomandava di sviluppare il dialogo con i Paesi di origine e di transito degli immigrati, utilizzando i rapporti di partenariato.

Nel loro insieme queste proposte configurano una strategia integrata che guarda all'immigrazione come a un processo di ampio respiro, che richiede interventi in più direzioni, compresa la cooperazione allo sviluppo, vista come un

volano importante per contenere sul medio e sul lungo periodo i potenti fattori espulsivi presenti nei Paesi di origine.

Questo orientamento verso una politica comune di asilo e di immigrazione ha trovato un ulteriore riconoscimento al Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001). Per l'asilo è però emerso un orientamento più restrittivo, specie per ciò che concerne gli standard minimi di accoglienza (fissati da un successivo Consiglio per la giustizia e gli affari interni a livelli inferiori a quelli già osservati in Italia). Quanto all'immigrazione, si sono riscontrate alcune difficoltà, dovute anche alla riluttanza delle amministrazioni di alcuni Stati a coordinarsi in ambiti in precedenza di loro esclusiva competenza. C'è da dire, del resto, che una transizione così rapida dalla procedura intergovernativa a quella comunitaria, senza precedenti in altre materie, era inevitabilmente destinata a suscitare qualche problema, date anche le diverse preoccupazioni degli Stati membri. La Germania e l'Austria, particolarmente esposte al rischio di una massiccia immigrazione dai vicini Paesi dell'Est europeo, nicchiano di fronte alla proposta di un più facile rilascio dei visti d'ingresso e dei permessi di lavoro (e hanno anzi richiesto una moratoria, poi approvata al Consiglio di Copenhagen del dicembre 2002, per l'estensione agli attuali Paesi candidati della libera circolazione delle persone). La Francia, non entusiasta della rinuncia a una quota della sovranità nazionale in un ambito così delicato, difende gelosamente il principio della sussidiarietà. La Spagna, sotto la duplice pressione dell'immigrazione maghrebina al Sud e del terrorismo basco al Nord, chiede un maggior impegno dei Paesi dell'Europa centro-settentrionale per l'accoglienza degli extracomunitari e l'esclusione dall'asilo dei cittadini dell'Unione, per impedire alle organizzazioni terroristiche di costituirsi delle basi nei Paesi vicini. La Grecia non vede di buon occhio la richiesta di norme più garantiste per gli immigrati illegali, mentre sollecita una politica più solidale per quelli legali.

Divergenze significative sono emerse anche al Consiglio europeo di Siviglia (22 giugno 2002), specialmente per ciò che concerne la lotta all'immigrazione clandestina. La Spagna, presidente di turno, ha proposto una linea più decisa (che prevedeva, fra l'altro, il taglio degli aiuti ai Paesi terzi che non collaborassero al controllo dei flussi), trovando il sostegno del Regno Unito, dell'Italia, dei Paesi Bassi e della Danimarca. La Francia e la Svezia si sono opposte con motivazioni politiche e umanitarie. La Germania, dati anche gli interni contrasti suscitati dalla sua legge sull'immigrazione del marzo precedente, ha preferito mantenere una posizione defilata e prudente. Alla fine è stato raggiunto un compromesso, che premia i Paesi che collaborino al controllo dei flussi senza penalizzare gli altri con misure in contrasto con gli obiettivi di sviluppo. Si è tuttavia stabilito che tutti i futuri accordi

di cooperazione includano delle clausole che impegnino i Paesi terzi al controllo dei flussi e alla riammissione dei clandestini.

D'altra parte gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno indotto la Commissione europea a riesaminare anche la politica dell'immigrazione nell'ottica della sicurezza comune. Peraltro la Commissione ha del pari sottolineato l'esigenza che la giusta prudenza in argomento non abbia a penalizzare gli immigrati provenienti da determinati Paesi.

5. La convergenza delle politiche migratorie dei Paesi dell'Unione europea

Il processo appena ricostruito ci aiuta a comprendere meglio la convergenza delle politiche migratorie di tutti i Paesi dell'Unione europea. Mi limito a richiamarne qualche aspetto che va al di là delle mere modifiche normative e concerne la stessa cultura politica.

La Francia, pur non rinunciando a un'impostazione prevalentemente individualista, accetta ormai come interlocutori legittimi i rappresentanti delle comunità straniere presenti sul suo territorio e non denuncia più come un'inaccettabile *ghettoisation à l'américaine* il riconoscimento delle loro peculiarità etnico-culturali. Sono state introdotte anche delle misure "particolaristiche" per venire incontro alle esigenze degli immigrati, specialmente per ciò che concerne l'accesso alle abitazioni di edilizia sovvenzionata. Vi si discute altresì l'opportunità d'introdurre degli elementi d'interculturalità nella vita sociale e persino nella scuola, e non suscita più scandalo chi preconizza un "multiculturalismo alla francese", inteso come un compromesso fra i valori laici e repubblicani e quelli delle comunità immigrate.

Il Regno Unito guarda all'immigrazione come a una risorsa ormai irrinunciabile, nonostante le ben note difficoltà economiche e sociali, che non hanno mancato di suscitare diffuse resistenze fra gli autoctoni e reazioni anche violente fra gli immigrati. Anche le conseguenze di lungo periodo che il processo comporta sono sostanzialmente accettate, benché di quando in quando riemerge il richiamo a uno "spirito britannico" da recuperare, come in un recente saggio del ministro dell'interno Blunkett (2002). È significativo, in proposito, che lo stesso principe Carlo, destinato, in caso di ascesa al trono, ad assumere il ruolo di *defensor fidei*, abbia pubblicamente espresso l'intenzione di operare come tutore non già della sola Chiesa anglicana (di cui il re d'Inghilterra è capo *ex officio*), ma di tutte le religioni presenti nel Paese.

D'altra parte, mentre è stata facilitata l'immigrazione legale per motivi di lavoro, è stata data una stretta significativa all'immigrazione illegale, compresa quella che accampa motivi politici. L'ultima legge su asilo, immigrazione e nazionalità (7 novembre 2002) ha cercato di porre un freno all'arrivo degli asilanti, diventati sempre più numerosi (oltre 110.000 nel 2002) anche per la presenza nel Paese di consistenti comunità di connazionali in grado di aiutarli, la possibilità di ottenere un permesso di lavoro anche prima della decisione definitiva sulla domanda di asilo e la facilità di restare nel Paese illegalmente per l'inesistenza di documenti ufficiali d'identità. La nuova legge dispone l'identificazione biometrica degli immigrati (attraverso le impronte digitali o il riconoscimento iridico); combatte i *passeeurs* e il lavoro nero; prevede un esame più celere e attento delle domande di asilo per scartare quelle abusive; istituisce dei centri di accoglienza e di controllo per gli asilanti; vieta loro di lavorare prima dell'accoglimento della domanda; impedisce i ricorsi contro il rifiuto in caso di manifesta infondatezza; vieta l'accoglimento delle domande presentate da cittadini dei Paesi candidati, ormai considerati "sicuri"; rende meno facile il prolungamento del soggiorno e l'ottenimento della cittadinanza britannica; stabilisce che gli immigrati seguano dei corsi di inglese (o scozzese o gallese); introduce delle misure intese a favorire l'integrazione.

La Germania, che, come abbiamo visto, ha smesso di definirsi come un "Paese di non immigrazione", ha anche saputo superare l'idea di una mera "integrazione temporanea" degli immigrati. Per i giovani nati in Germania da immigrati stranieri è ormai prevista l'acquisizione della cittadinanza tedesca al compimento della maggior età e per gli immigrati di prima generazione la "naturalizzazione" ha cessato di costituire un sogno proibito. D'altra parte l'auspicio (formulato anche in Austria) che tutti gli immigrati presenti nel Paese abbiano a imparare il tedesco, più che un'ultima resistenza dettata dall'ancor prevalente concezione etnico-culturale della nazione, costituisce una testimonianza dell'ormai intervenuta accettazione del loro insediamento definitivo.

Come si vede, al di là delle pur persistenti differenze, emerge la convergenza verso un modello d'integrazione sociale con salvaguardia dell'identità culturale degli immigrati, che è proprio quello recentemente indicato dalla Commissione europea.

6. Il caso italiano

Vale la pena di sottolineare che antesignana di questo orientamento è stata paradossalmente l'Italia, diventata un Paese d'immigrazione solo a partire dagli

anni '70, dopo di essere stata per oltre un secolo il primo Paese europeo di emigrazione. In realtà tale orientamento caratterizza già chiaramente la sua prima legge in materia d'immigrazione, la n. 943 del 30 dicembre 1986 (voluta da Donat Cattin e De Michelis), che è poi stata largamente ripresa da tutte le successive: la n. 39 del 28 febbraio 1990 (la legge Martelli), la n. 40 del 19 febbraio 1998 (la legge Turco - Napolitano) e anche la n. 189 del 30 luglio 2002 (la legge Bossi - Fini attualmente in vigore).

Per quanto in apparenza strano, il fatto ha una sua logica. L'immigrazione in Italia è cominciata nella seconda delle tre citate fasi dell'immigrazione post-bellica in Europa, quella caratterizzata dalla nuova divisione internazionale del lavoro, e ha preso abbrivio nella terza, quella più segnata dal processo di globalizzazione e dall'unificazione europea. Inoltre la cultura politica italiana, e soprattutto l'idea italiana di nazione, è più debole di quella degli altri tre Paesi sopra analizzati e si colloca sin dalle origini in una posizione intermedia fra quella francese e quella tedesca. Per di più in Italia è sempre stata molto forte l'influenza dell'universalismo, profetico e tattico, della Chiesa cattolica, che ha largamente compenetrato tutte le principali forze politiche, a partire dalla Democrazia Cristiana, il partito che ne ha retto le sorti per oltre un quarantennio e ha poi dato luogo a una diaspora che ha interessato tutte o quasi le formazioni politiche. Un ruolo importante ha giocato anche l'internazionalismo proletario, che ha ispirato largamente (e in parte ancora ispira) i partiti politici della sinistra e i sindacati. Inoltre l'eupeismo italiano, forte e diffuso, ha reso il Paese particolarmente ricettivo alle indicazioni delle istituzioni comunitarie, mentre la crisi evidente dei modelli "nazionali" degli altri Paesi europei ha dissuaso per tempo dal tentare di ripercorrerne pedissequamente la via e ha sollecitato la ricerca di una strada diversa.

Sarebbe qui necessario approfondire il rapporto fra la politica migratoria dell'Italia e la sua cultura politica. Rimando però in proposito a un mio futuro articolo per questa stessa rivista.

Riferimenti bibliografici

BLASCHKE J. (1993), *Tendenze delle migrazioni e relazioni etniche nella Repubblica federale tedesca*, in Delle Donne M., Melotti U. e Petilli S., *Immigrazione in Europa: solidarietà e conflitto*, Roma, Dipartimento di Sociologia, Università "La Sapienza", pp. 143-156.

BLUNKETT D. (2002), *Reclaiming Britishness*, London, Foreign Policy Centre.

COMMISSIONE EUROPEA (2000), *Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione* [com (2000) 757 definitivo], Bruxelles.

GIORDANO C. (1987), *Né integrazione, né segregazione. Il contesto migratorio nella Repubblica federale tedesca*, in Giordano G., *L'immigrazione dal Terzo Mondo verso l'Europa: un fatto umano e un problema sociale destinato a crescere*, Genova, La Quercia, pp. 61-71.

MELOTTI U. (1992), *Immigrazioni e culture politiche in Europa*, in "Studi Emigrazione", n. 107, pp. 448-466.

NAÏR S. (1993), *Où va la France?*, in "Le Monde", 18 giugno, p. 2.

RENAN E. (1882). *Qu'est-ce qu'une nation?*. In *Oeuvres complètes*, Paris, Calmann-Lévy, 1947, pp. 887-906; trad. ital. *Che cos'è una nazione?*, Roma, Donzelli, 1993.

REX J. (1990), *L'atteggiamento verso gli immigrati in Gran Bretagna*, in Autori Vari, *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, Fondazione G. Agnelli, pp. 67-85.

TOURAINE A. (1991), *Face à l'exclusion*, in "Esprit", n. 169, pp. 7-13; trad. ital. *Di fronte all'esclusione*, in "Iter", n. 2-3, pp. 13-20.