

International journal of migration studies

STUDI EMIGRAZIONE

rivista trimestrale del

**CENTRO STUDI EMIGRAZIONE
ROMA**

BATTISTELLA / Origini, sviluppo e prospettive della Convenzione internazionale sui diritti dei migranti. BARATTA / La Convenzione sui diritti dei migranti e la normativa italiana sull'immigrazione. VASSALLO PALEOLOGO / La Convenzione ONU del 1990 sui diritti dei migranti e le normative e prassi dell'Unione Europea. NASCIBENE / Politica sull'immigrazione e progetto di Costituzione europea. VIOLA / La società multiculturale come società politica. REYNERI / Immigrazione ed economia sommersa nell'Europa meridionale. MELOTTI / Globalizzazione, migrazioni e culture politiche. JANDL / The estimation of illegal migration in Europe. PITTAU - FORTI / Italia, paese di immigrazione: tra flussi regolari e irregolari. MAFFIOLETTI - COLAIACOMO / Gli italiani nel mondo. Dinamiche migratorie e composizione delle collettività.



153

Rivista trimestrale di ricerca, studio e dibattito sulla problematica migratoria

Il Centro Studi Emigrazione di Roma è un'istituzione con finalità culturali sorta nel 1963 per promuovere "la puntualizzazione e l'approfondimento dei problemi relativi al fenomeno migratorio" e fa parte della Federazione dei Centri Studi per le migrazioni "G.B. Scalabrini".

Comitato Scientifico: Roger W. Böhning, Pietro Borzomati, Raimondo Cagiano de Azevedo, Vincenzo Cesareo, Antonino Colajanni, Tullio De Mauro, Velasio De Paolis, Giuseppe De Rita, Luigi De Rosa, Fernando Devoto, Emilio Franzina, Luigi Frey, Salvatore Geraci, Antonio Golini, Hans J. Hoffman-Nowotny, Graeme Hugo, Russell King, Massimo Livi Bacci, Maria Immacolata Macioti, Lélío Marmora, Marco Martiniello, Italo Musillo, Bruno Nascimbene, Antonio Perotti, Enrico Pugliese, M. Beatriz Rocha-Trindade, John Salt, Franco Salvatori, Francesco Susi, Lydio Tomasi, Rudolph J. Vecoli, Jonas Widgren, Stefano Zamagni.

Comitato di Redazione: Graziano Battistella, Gabriele Bentoglio, Anna Maria Birindelli, Paolo Bonetti, Corrado Bonifazi, Claudio Calvaruso, Innocenzo Cardellini, Renato Cavallaro, Marcello Colantoni, Paola Corti, Sabina Eleonori, Mariella Guidotti, Francesco Lazzari, Antonio Messia, Desmond O'Connor, Antonio Paganoni, Gaetano Parolin, Franco Pittau, Maffeo Pretto, Mauro Reginato, Matteo Sanfilippo, Ricciarda Simoncelli, Salvatore Strotza, Graziano Tassello, Enrico Todisco, Luciano Trincia, Massimo Vedovelli, Laura Zanfrini, Eugenio Zucchetti.

Direttore responsabile: Gianmario Maffioletti

Direzione: Via Dandolo 58 - 00153 Roma - Tel. 06.58.09.764 - Fax 06.58.14.651
E-mail: studiemigrazione@cser.it - Web site: <http://www.cser.it>

Abbonamento 2004

Italia	48 €
Estero	55 €

Dopo un anno un fascicolo si considera arretrato e costa il doppio.

I versamenti in euro vanno intestati a **Centro Studi Emigrazione** (specificare la causale)

- Conto BancoPosta n. 57678005
- Banco di Sicilia Ag. 3, viale Trastevere 95 - 00153 Roma, c/c n. 600000884
Coordinate Bancarie per l'Italia: J 01020 03203
per l'Europa: IT 64 J 01020 03203

I riassunti dei saggi della rivista sono pubblicati in "Historical Abstracts" ABC-Clio, "Sociological Abstracts", "Review of Population Reviews" CICRED, "Population Index", "International Migration Review", "Bulletin analytique de documentation politique économique et sociale contemporaine", "International Migration", "PAIS Foreign Language Index" e numerose altre riviste.

Autorizzazione del Tribunale di Roma, 26 febbraio 1964, n. 9677
Iscrizione al Registro Nazionale della Stampa, 8 ottobre 1982, n. 00389
Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in Abb. Postale - D.L. 353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n° 46) art. 1, comma 1, DCB Roma



Associato all'USPI - Unione Stampa Periodica Italiana

SOMMARIO

- 3 - Origini, sviluppo e prospettive della Convenzione internazionale sui diritti dei migranti, *Graziano Battistella*
- 17 - La Convenzione sui diritti dei migranti e la normativa italiana sull'immigrazione, *Roberto Baratta*
- 43 - La Convenzione ONU del 1990 sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea, *Fulvio Vassallo Paleologo*
- 71 - Politica sull'immigrazione e progetto di Costituzione europea, *Bruno Nascimbene*
- 83 - La società multiculturale come società politica, *Francesco Viola*
- 91 - Immigrazione ed economia sommersa nell'Europa meridionale, *Emilio Reyneri*
- 115 - Globalizzazione, migrazioni e culture politiche, *Umberto Melotti*
- 141 - The estimation of illegal migration in Europe, *Michael Jandl*
- 157 - Italia, paese di immigrazione: tra flussi regolari e irregolari, *Franco Pittau, Oliviero Forti*
- 169 - Gli italiani nel mondo. Dinamiche migratorie e composizione delle collettività, *Gianmario Maffioletti, Alberto Colaiacomo*
- 195 - *Recensioni*
- 221 - *Segnalazioni*
- 227 - *Rassegna delle riviste*
- 231 - *Libri ricevuti*

Origini, sviluppo e prospettive della Convenzione internazionale sui diritti dei migranti

Il 1 luglio 2003 è entrata in vigore la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i migranti e le loro famiglie. Come previsto dall'art. 87, per entrare in vigore, doveva essere ratificata da almeno venti stati. La ventesima ratifica è stata depositata dal Guatemala il 14 marzo dello stesso anno, permettendo a questo strumento di diritto umanitario di avere efficacia di legge. Definito il segreto meglio mantenuto dalle Nazioni Unite, la Convenzione può ora passare al vaglio dell'applicazione per misurarne l'effettiva efficacia come strumento di protezione dei migranti. Sicuramente si moltiplicheranno le analisi per enuclearne pregi e limiti.¹ Non può però mancare tra coloro che si interessano di emigrazione la domanda su quale sia l'origine di questa Convenzione, come mai ci sia voluto così tanto tempo per la sua entrata in vigore, e quali possano essere i possibili sviluppi per una adesione più ampia da parte degli Stati.

Questo articolo intende fornire degli elementi per rispondere a tali quesiti ripercorrendo una storia piuttosto lunga. Infatti, sono passati praticamente trent'anni da quando si è cominciato a parlare di questo strumento. E si tratta anche di una vicenda piuttosto anomala, se si considera che le convenzioni dell'ONU tendono ad avere larga adesione in breve tempo. Il percorso storico può essere diviso in tre periodi: gli anni '70, che sono gli anni in cui l'idea della Convenzione matura; gli anni '80, in cui viene redatta; e gli ultimi dieci anni, quelli delle ratifiche. È inevitabile che in una storia di trent'anni molte cose siano cambiate, soprattutto nell'approccio della comunità internazionale all'emigrazione.

¹ Il primo commento che ha esaminato la Convenzione da vari punti di vista è stato offerto dal numero speciale di «International Migration Review», XXV, 4 1991.

Gli inizi: gli anni '70

Gli inizi della Convenzione vengono fatti risalire al 1972. L'occasione remota fu un incidente occorso a un camion sigillato nell'attraversamento del tunnel sotto il Monte Bianco. Doveva trasportare macchine da cucire, ma in realtà trasportava 28 lavoratori africani originari del Mali, che viaggiavano dalla Tunisia alla Francia attraverso l'Italia e la Svizzera. L'Economic and Social Council (ECOSOC) delle Nazioni Unite, su sollecitazione del rappresentante del Kenya, adottò una risoluzione² che chiedeva alla Commissione sui diritti umani di considerare il problema. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) iniziava contemporaneamente ad affrontare il tema dell'immigrazione clandestina e del traffico della manodopera. Anche l'Assemblea Generale dell'ONU si occupava, nello stesso anno, del problema dei migranti e chiedeva alla Commissione dei diritti umani di dare priorità alla considerazione sulla discriminazione di cui soffrivano i migranti, operando un collegamento tra discriminazione dei lavoratori migranti e discriminazione razziale.³ Allo stesso tempo invitava l'OIL a continuare lo studio sul traffico illecito di manodopera. Il tema pertanto entra nel circuito del sistema ONU in due prospettive collegate, ma leggermente diverse: quella dei diritti umani e quella del mondo del lavoro, in particolare con la preoccupazione per l'espandersi dell'immigrazione irregolare. Ed entra con l'attenzione per due categorie di migranti: i migranti in genere e il traffico clandestino di manodopera.

Il primo tipo di iniziative quando l'ONU esamina un problema consiste nel far preparare degli studi. Infatti, l'ufficio del Segretario Generale venne incaricato di predisporre un rapporto sulle migrazioni per la Commissione per lo sviluppo sociale, mentre la Sottocommissione sulla prevenzione della discriminazione e sulla protezione delle minoranze ebbe l'incarico di studiare il problema del traffico di manodopera alla luce degli strumenti delle Nazioni Unite sui diritti umani.

Il rapporto del Segretario Generale venne presentato nel 1975⁴ e non conteneva la raccomandazione di redigere una nuova convenzione, ma di procedere all'armonizzazione degli strumenti esistenti riguardo ai lavoratori migranti.

Anche il rapporto della Sottocommissione veniva presentata nel 1975⁵ e, sottolineando come la materia giuridica sull'argomento fosse dispersa e in alcuni casi poco esplicita, suggeriva di considerare se non

² Risoluzione 1706 (LIII) del 28 luglio 1972.

³ GA Res. 2920 (XXVII) del 15 Novembre 1972.

⁴ UN Doc. E/CN.5/515 14 Ottobre 1974.

⁵ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/L.629.

fosse opportuno preparare una nuova convenzione o una dichiarazione per esplicitare diritti umani dei migranti non sufficientemente espressi. Indicava inoltre che tale esercizio doveva essere intrapreso dalle Nazioni Unite, piuttosto che dall'OIL, perché vedeva l'approccio dell'OIL eccessivamente caratterizzato da considerazioni economiche.

Sempre nello stesso anno si teneva a Tunisi un seminario sui diritti umani dei migranti organizzato dalle Nazioni Unite nel clima della domanda per un nuovo ordine economico internazionale avanzata dal Gruppo dei 77.⁶ Il seminario, pur avendo sottomano il rapporto della Sottocommissione, non concludeva però con la richiesta di una nuova convenzione, ma semplicemente con la proposta di preparare un modello di accordo bilaterale che potesse essere utilizzato dagli stati. Va tenuto presente che qualche mese prima l'OIL aveva adottato la Convenzione 143 sui migranti irregolari e sull'uguaglianza di trattamento tra migranti e lavoratori autoctoni. E sempre nello stesso anno l'Assemblea Generale dell'ONU adottava una risoluzione⁷ in cui invitava a non usare il termine "migranti illegali", ma i termini "indocumentati" o "in situazione irregolare".

Il collegamento tra discriminazione dei migranti e discriminazione razziale operato dalla Assemblea Generale delle Nazioni Unite veniva ripreso dalla prima Conferenza mondiale per combattere il razzismo tenuta a Ginevra nel 1978, che nel programma di azione invitava a considerare la possibilità di una convenzione internazionale sui diritti dei migranti. Questa raccomandazione, e la raccomandazione che la Commissione sui diritti umani continuasse a interessarsi del problema dei diritti umani dei migranti, che non erano ancora stati considerati adeguatamente, portavano alla risoluzione 33/163 dell'Assemblea Generale dell'ONU del 20 dicembre 1978, che metteva in moto la macchina delle consultazioni per esplorare l'opportunità di stendere una convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti.

Le risposte degli stati non furono né numerose né concordi. Contrari a una convenzione ONU si dichiararono Belgio, Gran Bretagna e UNESCO, che temevano la sovrapposizione e i conflitti tra strumenti umanitari. Erano contrari anche la Finlandia, la Repubblica Federale Tedesca e la Svezia, come pure l'OIL, che considerava la convenzione prematura. L'Italia si diceva favorevole in linea di principio, ma preferiva una dichiarazione invece che una convenzione. La maggioranza dei paesi destinatari di emigrazione o non avevano risposto o avevano

⁶ Una coalizione di 77 paesi in via di sviluppo stabilita il 15 giugno 1964 a Ginevra per promuovere gli interessi economici e articolare la capacità di negoziazione del gruppo.

⁷ GA Res. 3449 (XXX) del 9 Dicembre 1975.

fornito parere contrario; viceversa, parere favorevole veniva dai paesi di origine e dai paesi dell'area sovietica, interessati all'opportunità ideologica che si offriva.

L'OIL in particolare, articolava la sua risposta nei seguenti punti:

- una convenzione sui diritti dei migranti al di fuori dell'OIL costituiva una duplicazione di sforzi;
- l'istituzione di un meccanismo di supervisione comportava una duplicazione di mezzi, con spreco di risorse;
- il compito di fissare standards doveva restare nelle mani dell'OIL;
- tuttavia, l'ONU poteva occuparsi di aspetti che eccedevano le competenze dell'OIL.

Ciononostante, l'analisi delle risposte dei governi portava all'istituzione di un gruppo di lavoro per redigere la Convenzione.⁸ Dunque ci vollero circa dieci anni per passare dalla preoccupazione generica per la condizione dei migranti al lavoro di gruppo per dare concretezza all'idea di una convenzione internazionale. Dieci anni caratterizzati da alcuni eventi significativi sulla scena internazionale, con un impatto diretto sulle migrazioni:

- anzitutto, la guerra del Golfo del 1973, che portò alla chiusura della politica di importazione di manodopera da parte dei paesi europei e successivamente ai programmi di incentivazione dei rimpatri e di stabilizzazione della popolazione straniera sul territorio;
- l'apertura dell'emigrazione verso i paesi del Golfo, emigrazione di lavoratori a contratto prima dai vicini stati arabi, e poi dai paesi asiatici, ma anche di manodopera qualificata, per esempio dall'Italia;
- l'incremento dell'emigrazione irregolare, soprattutto dal Messico verso gli Stati Uniti, ma anche dai paesi del Maghreb verso il mercato del lavoro europeo;
- la celebrazione della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa che si chiudeva nel 1975 a Helsinki con l'Atto Finale che dava grande prominenza al rispetto per i diritti umani, con riferimento esplicito alla protezione dei migranti, e iniziava un processo di monitoraggio dei diritti umani dentro e fuori l'Unione Sovietica.

Particolare importanza va attribuita al difficile processo di adozione della Convenzione 143 dell'OIL sull'immigrazione irregolare. Infatti, tale Convenzione non otteneva il sostegno di vari paesi, ma per ragioni diverse: alcuni stati europei erano contrari alla possibilità per i migranti di poter scegliere un'occupazione dopo due anni di contratto; alcuni paesi di origine (in particolare Messico e Marocco) erano restii a

⁸ GA Res. 34/172 del 17 Dicembre 1979. Ci furono 118 voti favorevoli, nessun contrario e 19 astensioni: Australia, Austria, Belgio, Birmania, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, RFT, Guatemala, Islanda, Israele, Lussemburgo, Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Svezia, Gran Bretagna e Stati Uniti.

impegnarsi nella riduzione della migrazione irregolare; e anche agli Stati Uniti l'immigrazione irregolare tornava comoda nel settore agricolo (Böhning 1991: 699). Il mancato successo immediato della Convenzione 143 spianava la strada alla preparazione di una convenzione delle Nazioni Unite.

Pertanto, nell'iniziativa di redigere la Convenzione sulla protezione dei migranti confluivano obiettivi e preoccupazioni di natura umanitaria, ma che celavano anche le diverse preoccupazioni economiche dei paesi di origine o di destinazione dei lavoratori migranti.

La redazione: gli anni '80

La sostenuta attività diplomatica del Messico e del Marocco per avviare il processo di redazione della Convenzione portava all'elezione dell'ambasciatore Gonzalez de Leon come presidente del gruppo di lavoro⁹ (carica che manterrà incontestata sino alla sua prematura scomparsa un anno prima del completamento dei lavori), e alla presentazione della prima bozza di Convenzione,¹⁰ che però non veniva accettata in particolare dai paesi dell'Europa occidentale, perché ritenuta una legalizzazione di ogni presente e futura migrazione clandestina (Bertinetto, 1983: 201; Böhning 1991: 701). Si costituiva invece un gruppo di stati europei mediterranei e scandinavi (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Finlandia, Svezia, e successivamente Norvegia) – con governi tendenzialmente di sinistra nei primi anni '80 – denominato MESCA, che proponeva un nuovo schema, che sarebbe poi stato lo schema definitivo della Convenzione. Il gruppo MESCA teneva riunioni regolari per preparare, con l'aiuto dell'esperto dell'ILO, il testo da sottoporre alla discussione del gruppo di lavoro e diventava in pratica il segretariato del gruppo di lavoro stesso. Quindi si potrebbe dire che il testo della Convenzione è fondamentalmente un testo europeo, pur modificato dal lungo processo di negoziazioni.

Il gruppo di lavoro, convocato dal Comitato sugli affari sociali e umanitari dell'Assemblea Generale (Terzo Comitato), si riuniva la prima volta l'8 ottobre 1980 e completava la prima stesura nell'autunno del 1984, dopo 10 sedute (in genere una in primavera e una in autunno).¹¹ Uno sguardo veloce al testo avrebbe fatto concludere che il gruppo sarebbe arrivato alla conclusione dei suoi lavori in tempi relativa-

⁹ La rappresentante del Marocco, Halima Warzazi, fu invece designata chair-person del gruppo di lavoro che elaborerà la Dichiarazione sui diritti umani degli individui che non sono cittadini degli stati in cui vivono.

¹⁰ Firmata da Algeria, Messico, Turchia, Pakistan e Jugoslavia, e in seguito da Barbados e Egitto (UN Doc. A/C.3/35/WG.1CRP.7 del 11 Maggio 1981).

¹¹ UN Doc. A/C.3/39/4 del 11 Ottobre 1984.

mente brevi, perché soltanto 19 articoli presentavano una doppia versione, che richiedeva negoziazione per arrivare al testo definitivo. Invece ci vollero altre dieci sessioni e il gruppo terminò nel giugno del 1990. La Convenzione fu poi adottata il 18 dicembre del 1990.¹²

Il lungo periodo di redazione fa intuire che non necessariamente l'approccio con cui sono cominciati i lavori è rimasto inalterato fino alla fine. Vari fattori hanno concorso a determinare questo cambiamento.

Il primo consiste nell'inevitabile avvicendamento degli addetti ai lavori. I partecipanti al gruppo di lavoro erano costituiti essenzialmente da tre tipi di funzionari: esperti in emigrazione inviati appositamente per partecipare alla redazione; esperti in tema di diritti umani; e funzionari provenienti dalle missioni permanenti, che utilizzavano l'occasione per relazioni politiche varie. Solo due partecipanti (Halima Warzazi del Marocco e Juhani Lönnroth della Finlandia, che alla fine operò come vice-presidente) furono presenti dall'inizio alla fine (Lönnroth 1991: 715). Con l'avvicendamento dei partecipanti, si indeboliva la conoscenza della storia del testo e mutavano le sfumature negli interventi.

Un secondo importante cambiamento ha avuto luogo nel passaggio dalla prima alla seconda stesura. Se nella prima era stata lasciata più libertà ai delegati, e si affermava soprattutto l'interesse per la protezione dei migranti, nella seconda fase di redazione l'intervento era più controllato dai governi, in vista anche della possibile ratifica del documento, e quindi si affermava di più l'interesse degli stati (Lönnroth 1991: 722). Il bisogno, vero o presunto, di consultarsi col governo faceva sovente rallentare i lavori, che procedevano attraverso sedute informali. L'intervento più diretto dei governi centrali portava a un annacquamento del testo, venivano introdotte riserve e le formulazioni sui diritti dei migranti venivano ridotte a semplici raccomandazioni fatte ai governi (es. il ricongiungimento familiare). I marittimi, che erano inclusi in prima stesura tra le categorie di migranti protetti dalla Convenzione, finirono con l'essere esclusi nel testo finale, per la pressione esercitata da alcuni governi nord-europei.

Ancora più importante è stato il cambiamento nei flussi e nella gestione dell'immigrazione avvenuto in vari paesi. Nazioni di grande tradizione migratoria, come gli Stati Uniti e la Francia, affrontavano negli anni '80 il problema dell'immigrazione irregolare, ricorrendo alla regolarizzazione di quelli già presenti sul territorio. Questo approccio, come pure l'introduzione nella legge statunitense (*Immigration Reform and Control Act* del 1986) di sanzioni contro i datori di lavoro che assumevano immigrati irregolari, furono influenti per la formulazione dell'atteggiamento contro l'immigrazione irregolare. Allo stesso tempo maturava in varie nazioni, come l'Italia, il passaggio da nazione di emi-

¹² GA Res. 45/158 del 18 Dicembre 1990.

grazione a nazione di immigrazione, e questo aveva un influsso sulla prospettiva in cui le misure da adottare venivano considerate. Nei tradizionali paesi europei di immigrazione si consolidava il processo di trasformazione degli immigrati in minoranze. Questo spiegava in parte la strategia, quasi sempre discorde, del delegato della Germania nella discussione del testo. In altre nazioni, come per esempio il Giappone, l'immigrazione veniva alla ribalta verso la fine degli anni '80, portando a un improvviso attivismo del delegato giapponese nella fase finale dei lavori del gruppo. Si andava anche diversificando la composizione dei migranti, con una crescente presenza di lavoratori autonomi e migranti legati a progetti specifici, cosa che trovava spazio nella convenzione, superando il vecchio cliché del migrante soltanto come povero lavoratore dipendente.

Gli anni '80 nella scena politica internazionale sono stati caratterizzati anche dal risorgere del neoliberalismo economico, sulla scia dell'influsso esercitato da Reagan e da Thatcher, con conseguente riduzione dell'enfasi sulla protezione dei lavoratori. Nell'Unione Sovietica era in corso il processo di trasformazione iniziato con *glasnost* e *perestrojka*, che avrà il suo momento determinante nella caduta del muro di Berlino, anche se l'evento ebbe luogo troppo tardi per avere un influsso decisivo sul testo della Convenzione.

Tutti questi aspetti, comunque, portano a capire come mai il testo finale rifletta soprattutto il livello di protezione che gli Stati erano disposti a dare in quel momento, e quindi il fatto che soltanto in modo marginale la convenzione sia stata innovativa rispetto a strumenti precedenti. Anzi, una analisi dettagliata della prima e seconda stesura porterebbe probabilmente a concludere che il testo finale sia meno favorevole ai migranti rispetto al primo progetto.

La ratifica: gli anni '90

Già al termine dei lavori era abbastanza chiaro ai delegati che la Convenzione avrebbe avuto un iter difficile nell'ottenere la ratifica da parte dei governi. Da un lato vi era stato, soprattutto da parte dei paesi di immigrazione, un impegno per assicurare che la convenzione fosse ratificabile. A tal proposito, si discuteva sovente, in modo informale, se fosse preferibile puntare a standards elevati, rischiando poche ratifiche da parte degli stati, oppure puntare a un'ampia convergenza, ma su un testo blando. Tale discussione non sembrava però così rilevante, vista la percezione, abbastanza diffusa, che nessun importante paese di immigrazione fosse disposto a legarsi le mani attraverso la Convenzione in un aspetto così delicato come la politica migratoria. Una seria analisi dimostrerebbe come probabilmente le paure fossero e siano in-

giustificate, perché la Convenzione non inficia il diritto degli stati di stabilire i criteri di ammissione dei lavoratori migranti; non offre particolari scappatoie agli immigrati irregolari, visto che concede loro solo la protezione dei diritti umani, che avrebbero comunque in base agli altri strumenti umanitari delle Nazioni Unite; e non offre particolari concessioni dal momento che riflette lo status quo, cioè quanto i governi erano disposti a concedere nel 1990.

Ciononostante, ci sono voluti 13 anni per raggiungere il numero minimo di ratifiche (20)¹³ che permettono alla Convenzione di entrare in vigore. E se questo risultato è stato raggiunto lo si deve soprattutto al bisogno degli stati da cui l'emigrazione ha origine di assicurare protezione ai loro migranti all'estero e alla pressione esercitata sui governi dalla società civile.

Una breve scorsa degli stati che hanno ratificato la Convenzione¹⁴ delucida subito il primo aspetto. Nell'elenco figurano alcuni tra i maggiori paesi di origine (Messico, Filippine, Sri Lanka, Egitto, Marocco, Senegal), mentre non è presente alcun importante paese di destinazione dell'emigrazione. Dunque, rimane valida la percezione che la protezione dei migranti è soprattutto un dovere che ricade sui paesi di destinazione, e che la Convenzione è percepita in modo favorevole dai paesi di origine, ma non ugualmente favorevole da quelli di destinazione. Sarebbe improprio concludere da questo che i paesi di destinazione non intendono impegnarsi nella protezione dei migranti. In vari casi, si ritiene che l'ordinamento interno (per esempio, di paesi a immigrazione permanente o anche dell'Europa) sia già adeguato ad assicurare questa protezione. Anzi, i paesi a immigrazione permanente hanno sempre dichiarato di non ritenere questo strumento applicabile alla maggioranza dei loro immigrati, che non sarebbero lavoratori migranti, ma appunto immigrati. In qualche modo, questa percezione aiuta anche a capire il ritardo della ratifica della Convenzione da parte di paesi di origine dei migranti, che sarebbero impreparati ad estendere la stessa protezione che si esige verso i propri migranti all'estero ai seppur pochi immigrati dall'estero.

È anche interessante l'annotazione geopolitica che vede un numero considerevole di adesioni alla Convenzione da parte di stati latino-americani (ma non di quelli a maggior tradizione migratoria come l'Argentina, il Brasile e il Venezuela). Praticamente assente, invece, il continente europeo e scarsa anche l'adesione delle nazioni asiatiche, che in ogni caso presentano un livello di ratifica delle convenzioni ONU più limitato di altri continenti.

¹³ Lo stesso giorno del Guatemala (14 marzo 2003) depositava la ratifica anche El Salvador. A fine Febbraio 2004 questo numero era salito a 25.

¹⁴ Vedi elenco completo in appendice.

L'attivismo delle organizzazioni non governative e delle associazioni dei migranti si è fatto invece sempre più vivace negli anni '90 (Battistella, 1999). I tre momenti più significativi di questo attivismo possono essere identificati anzitutto nell'istituzione nel 1994, in occasione della conferenza internazionale sulla popolazione al Cairo, dell'*International Migrants Rights Watch Committee*, costituito da una ventina di aderenti a titolo personale come membri di organizzazioni impegnate in emigrazione o come esperti sul tema. Il gruppo, creato su iniziativa dell'ufficio emigrazione del Consiglio Mondiale delle Chiese, ha però avuto una attività limitata, anche perché non si è più riunito in seduta plenaria e il suo segretariato centrale, che avrebbe dovuto essere rinnovato ogni due anni, è rimasto inalterato, proteggendone la matrice originaria, ma perdendo efficacia nell'attivare gli altri membri. Il gruppo, che in seguito ha cambiato nome in *Migrants Rights International (MRI)*,¹⁵ è ancora formalmente esistente e sta puntando a una espansione in vista del lavoro di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione.

Lo stesso gruppo di attivisti lanciava poi una *Campagna Globale* per la ratifica della Convenzione, istituendo un comitato promotore, a cui aderivano alcune organizzazioni internazionali, come OIL, OIM, ICMC, Human Rights Watch, ICFTU. Il gruppo agiva soprattutto con indicazioni su come continuare la pressione presso i governi in vista della ratifica della Convenzione e attraverso iniziative organizzate utilizzando le varie occasioni offerte dagli incontri delle agenzie ONU a Ginevra.

Il terzo momento significativo nelle attività della società civile fu il lancio del 18 dicembre come giornata internazionale del migrante. Questo avvenne a Manila nel 1997,¹⁶ su iniziativa di Asian Partnership on International Migration (APIM) e dello Scalabrini Migration Center (SMC), che coinvolse nel progetto il Philippine Migrants Rights Watch (PMRW), il governo filippino e le organizzazioni internazionali presenti a Manila. L'iniziativa fu poi raccolta dalle altre ONG, che la introdussero nei canali appropriati fino ad arrivare al riconoscimento da parte dell'ONU del 18 dicembre come giornata internazionale del migrante.¹⁷

In collegamento o meno con organismi centrali, le varie ONG sono state efficaci nell'esercitare pressione presso i governi locali in vista della ratifica della Convenzione, nel tenere viva la coscienza dell'esistenza di questo strumento e nell'utilizzarlo come mezzo di coscientizzazione dei migranti stessi.¹⁸

Oltre all'interesse degli stati che hanno ratificato la Convenzione – come già detto, in prevalenza paesi di origine dei migranti – e all'atti-

¹⁵ <http://www.migrantwatch.org>

¹⁶ «Asian Migrant», January-March 1998.

¹⁷ GA Res. 55/95 del 4 Dicembre 2000.

¹⁸ Nelle Filippine, per esempio, venne preparato un sussidio illustrato sui diritti dei migranti, ampiamente diffuso sia in inglese che in tagalog.

vismo delle ONG, va ricordata anche la funzione, lenta ma costante, del sistema ONU. Infatti, l'Assemblea Generale a New York come pure il Comitato dei diritti umani a Ginevra hanno adottato ogni anno risoluzioni standard in cui gli stati membri venivano invitati ad aderire alla Convenzione. Tale raccomandazione veniva anche ripresa nei documenti finali delle conferenze internazionali organizzate negli anni '90. Tra le iniziative dell'ONU merita particolare menzione la costituzione nel 1997 di un gruppo di cinque esperti per raccogliere informazioni sugli ostacoli alla protezione dei diritti umani dei migranti (Bustamante, 2002). Il gruppo concludeva tra l'altro con la raccomandazione dell'istituzione di un Relatore Speciale sui diritti umani dei migranti. La Commissione sui diritti umani raccoglieva tale raccomandazione¹⁹ e nell'agosto del 1999 nominava un relatore speciale.

Individuate alcune ragioni che hanno portato all'entrata in vigore della Convenzione, è anche opportuno ricercare le motivazioni per cui ci sono voluti oltre dodici anni per arrivare a questo punto e perché la ratifica del testo proceda a rilento.

Le controversie sorte al momento della stesura non sono terminate. Diversi governi erano dell'opinione che se una nuova Convenzione andava fatta, se ne dovesse incaricare l'OIL, sia perché direttamente competente in materia, sia perché dotato di un più efficace strumento di supervisione del trattato. Altri ritenevano che il loro sistema di protezione dei migranti fosse già adeguato, o concludevano che la Convenzione non aveva un impatto diretto sul sistema migratorio in vigore nel loro paese. In altre parole, diversi governi hanno partecipato all'esercizio di redazione, ma scarsamente convinti sull'opportunità o utilità della Convenzione stessa. Questo giudizio non è cambiato nel tempo e pertanto non c'era da aspettarsi che quegli stessi governi avviassero il processo di ratifica.

Tra le preoccupazioni sollevate nella stesura della Convenzione vi era anche quella che la nuova redazione di diritti umani già contenuti in altri strumenti ONU avrebbe finito col generare conflitti di interpretazione. Al di là del tema dei conflitti, dal momento che la Convenzione sui diritti dei migranti riprende, e anzi unifica in un unico strumento, i diritti umani formulati nei Patti, quei governi che ancora non hanno ratificato i Patti si sono ben guardati dal ratificare la Convenzione sui diritti dei migranti.

Anche se l'Art. 79 stabilisce che la Convenzione non tocca il diritto degli stati a stabilire i criteri di ammissione dei migranti e delle loro famiglie, rimaneva e rimane la percezione che l'adesione alla Convenzione comporti una limitazione della libertà degli stati di adottare la politica migratoria che ritengono più opportuna.

¹⁹ Commission on Human Rights Res. 1999/44 del 27 Aprile 1999.

Nello stesso senso, cioè nella direzione di non legarsi a vincoli internazionali nella gestione dell'immigrazione, va anche inteso il rifiuto degli Stati ad organizzare una conferenza internazionale sulle migrazioni. Tre volte il Segretario Generale dell'ONU ha sondato l'opinione dei governi su questo argomento, per concludere alla fine che mancava l'interesse per una simile iniziativa.

La Convenzione poi è anche percepita come uno strumento che finisce con l'incoraggiare l'immigrazione. Infatti, estendere la protezione ai migranti equivale ad accrescere i fattori di attrazione e pertanto la ratifica finisce col diventare un messaggio verso l'incremento della pressione migratoria.

L'argomento più utilizzato per giustificare la non ratifica però è sempre stato il fatto che la Convenzione concede troppa protezione agli immigrati irregolari, e quindi finisce con il favorire l'immigrazione non autorizzata. A dire il vero, se si esaminano i contenuti, si nota come i diritti concessi ai migranti non autorizzati siano solo i diritti umani, diritti che quei migranti avrebbero in forza della Dichiarazione Universale e dei Patti. Infatti, il testo della parte III sui diritti umani dei migranti è stato desunto, spesso parola per parola, dal Patto sui diritti civili e politici e in parte da quello sui diritti sociali, economici e culturali. Inoltre si critica la presunta diversa responsabilizzazione che la Convenzione impone nel combattere l'immigrazione non autorizzata. Tale responsabilità ricadrebbe soprattutto sui paesi di destinazione, piuttosto che su quelli di origine dei migranti (Ahmed, 2000). In realtà, la Convenzione accenna alla responsabilità specifica dei paesi di destinazione per quanto riguarda l'impiego degli immigrati irregolari e le sanzioni che si devono comminare ai datori di lavoro che li assumono (Art. 68.2). Per il resto, la responsabilità è attribuita agli stati di origine, di destinazione e di transito.

Quali prospettive per la Convenzione?

È evidente che la Convenzione, per diventare uno strumento efficace di protezione dei migranti, ha bisogno dell'adesione di più Stati, soprattutto di quelli di destinazione dei migranti. Purtroppo tale prospettiva non sembra vicina. Infatti, i tradizionali Stati di immigrazione permanente, che non erano favorevoli che si facesse questa Convenzione, rimangono poco favorevole alla sua ratifica. D'altro canto, i paesi europei, in gran parte responsabili della stesura del testo, hanno imbroccato un cammino di maggior restrizione nei confronti dei migranti, che solo ultimamente sta forse cambiando di direzione. L'approccio comunitario, che in base al Trattato di Amsterdam dovrebbe arrivare a una forma di comune politica dell'Unione Europea sull'immigrazione

nel 2004, sta attraversando difficoltà, ma probabilmente funge da deterrente alla ratifica separata della Convenzione da parte dei singoli Stati. Questo ha un influsso anche sugli altri paesi europei che tra breve diventeranno parte dell'Unione.

Le prospettive non sono molto più rosee in altri continenti, in particolare quello asiatico, dove l'emigrazione sta assumendo un ruolo sempre più rilevante (Iredale e Piper 2003). Non soltanto il modello migratorio è più decisamente improntato alla limitazione dell'acquisizione di diritti da parte dei migranti; ma anche la tradizione di ratifica di trattati umanitari è meno consolidata.

A ciò si aggiunga l'impatto avuto da alcuni eventi di risonanza internazionale. Il primo è stata la crisi finanziaria del 1997-98, che non ha modificato profondamente le tendenze migratorie, ma ha portato al rimpatrio, almeno temporaneo, di centinaia di migliaia di migranti irregolari, e ha contribuito a una crescente ostilità nei loro confronti. Ancora più significativo è stato l'impatto dell'atto terroristico dell'11 Settembre 2001, con il conseguente rafforzamento della prospettiva della sicurezza nazionale nell'ottica attraverso cui considerare le migrazioni, e il declino delle Nazioni Unite, e quindi dell'approccio internazionale, rispetto a quello nazionale. Proprio in un tempo in cui la gestione dell'immigrazione si fa più difficile e richiede sempre più di essere affrontata in una prospettiva sovranazionale, magari con lo stabilire un regime internazionale delle migrazioni, sono diminuite le condizioni e si va riaffermando l'approccio nazionale. In questo contesto l'efficacia a breve termine della Convenzione sui diritti dei migranti non potrà che essere limitata. Tuttavia, strumenti così comprensivi e complessi vanno valutati su un arco di tempo più ampio.

Nel frattempo, lo spazio d'azione per le forze che sono interessate alla protezione dei migranti rimane molto ampio, e la Convenzione può essere utilizzata in modo indiretto (Battistella, 1999). Le organizzazioni impegnate nella promozione della dignità dei migranti e la protezione dei loro diritti possono mobilitarsi presso i rispettivi governi per influenzare la stesura del rapporto che deve essere sottomesso al Comitato previsto dall'art. 72,²⁰ e possono cercare un invito da parte del Comitato di sottomettere rapporti allo stesso (art. 74.4). Ma soprattutto, la Convenzione rimane uno strumento per indicare che l'approccio all'emigrazione nella prospettiva dei diritti umani è imprescindibile.

GRAZIANO BATTISTELLA

graziano@simi2000.org

Scalabrini International Migration Institute

Nazioni che hanno ratificato o firmato la Convenzione internazionale sui diritti dei migranti

Stato	Firma	Ratifica
Azerbaijan		11 Gennaio 1999
Bangladesh	7 Ottobre 1998	
Belize		14 Novembre 2001
Bolivia		12 Ottobre 2000
Bosnia - Herzegovina		13 Dicembre 1996
Burkina Faso	16 Novembre 2001	1 March 2004
Capoverde		16 Settembre 1997
Cile	24 Settembre 1993	
Colombia		24 Maggio 1995
Comoros	22 Settembre 2000	
Ecuador		5 Febbraio 2002
Egitto		19 Febbraio 1993
El Salvador		14 Marzo 2003
Ghana		8 Settembre 2000
Guatemala		14 Marzo 2003
Guinea		8 Settembre 2000
Guinea-Bissau	12 Settembre 2000	
Kyrgyzstan	29 Settembre 2003	1 Gennaio 2004
Mali		5 Giugno 2003
Messico		8 Marzo 1999
Marocco		21 Giugno 1993
Paraguay	13 Settembre 2000	
Filippine		5 Luglio 1995
Sao Tome e Principe	6 Settembre 2000	
Senegal		9 Giugno 1999
Seychelles		15 Dicembre 1994
Sierra Leone	15 Settembre 2000	
Sri Lanka		11 Marzo 1996
Tajikistan		8 Gennaio 2002
Timor Est	30 Gennaio 2004	1 Maggio 2004
Togo	15 Novembre 2001	
Turchia	13 Gennaio 1999	
Uganda		14 Novembre 1995
Uruguay		15 Febbraio 2001

²⁰ Il Comitato nella sua prima riunione (1-5 marzo 2004) ha eletto Prasad Kariyawasam (Sri Lanka) come presidente e José Serrano Brillante (Philippines), Anamaria Dieguez (Guatemala) e Ahmed Hassan El-Borai (Egypt) come vice-presidenti. Francisco Alba (Mexico) è stato eletto relatore. Gli altri membri del comitato sono Francisco Carrion-Mena (Ecuador), Ana Elizabeth Cubias Medina (El Salvador), Abdelhamid El Jamri (Morocco), Arthur Shatto Gakwandi (Uganda) e Azad Taghizadet (Azerbaijan).

Riferimenti bibliografici

- AHMED, SYED REFAAT, *Forlorn Migrants. An International Legal Regime for Undocumented Migrant Workers*. Dhaka, The Universal Press Limited, 2000.
- BATTISTELLA, GRAZIANO, *Protection of the Rights of Migrants*, in Yael DANIELI, et al. (eds.) *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and Beyond*. Amytiville, NY, Baywood Publishing Company, 1999, pp. 185-199.
- BERTINETTO, GIANLUCA, *International Regulations on Illegal Migration*, «International Migration», (21), 2, 1983, pp. 189-203.
- BÖHNING, ROGER, *The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and Future*, «International Migration Review», XXV, 4, 1991, pp. 698-709.
- BUSTAMANTE, JORGE A., *Immigrants' Vulnerability as Subjects of Human Rights*, «International Migration Review», XXXVI, 2, 2002, pp. 333-354.
- CHOLEWINSKI, RYSZARD, *Migrant Workers in International Human Rights Law*. Oxford, Clarendon Press, 1997.
- IREDALE, ROBYN; PIPER, NICOLA, *Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers. The Asia-Pacific Perspective*, UNESCO, International Migration and Multicultural Policies Section, October 2003.
- LÖNNROTH, JUHANI, *The International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families in the Context of International Migration Policies: An Analysis of Ten Years of Negotiation*, «International Migration Review», XXV, 4, 1991, pp. 710-736.

Summary

The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families entered into force in 2003, thirteen years after being adopted by the General Assembly of the United Nations. This long interval is rather unusual for a UN instrument. However, it is not a surprising delay if one thinks of the long process to draft the text of the Convention and the profound changes that took place in the international and migratory context during the years. This paper identifies three phases in the development of the Convention: the years that led to the decision to have a Convention for the protection of all migrants; the years in which the text was drafted; and the years to obtain the necessary number of ratifications for the Convention to enter into force. Increasingly restrictive migration policies, the basic disregard of receiving countries for this instrument and the tendency to approach migration from the perspective of national security do not augur too well for a wider ratification of the Convention.

La Convenzione sui diritti dei migranti e la normativa italiana sull'immigrazione

La promozione del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione è compito dell'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che persegue così uno dei suoi fini essenziali. La diffusione del rispetto dei diritti umani è invero funzionale alla creazione di relazioni pacifiche tra gli Stati (artt. 1 e 55 della Carta istitutiva dell'ONU); ne è il fondamento se si guarda al preambolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. Nell'esercizio di tale competenza, l'Assemblea, con risoluzione n. 45/158 del 18 dicembre 1990, ha adottato *per consensus* la "International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", dopo un complesso negoziato iniziato nel 1979. La Convenzione si è posta nella prospettiva di considerare la tutela dei lavoratori migranti quale *questione riguardante la salvaguardia dei diritti dell'uomo* piuttosto che la regolamentazione di una particolare categoria di rapporti di lavoro. È probabilmente questo il motivo per cui è stata conclusa in ambito ONU e non nel quadro dell'OIL.

Il testo è entrato in vigore sul piano internazionale il 1° luglio 2003, decorso il periodo di tempo (previsto dall'art. 87, par. 1) seguente al deposito del ventesimo strumento di ratifica. La Convenzione attualmente risulta ratificata da ventidue Paesi e firmata da altri tra i quali non figura l'Italia.¹ Si tratta di Paesi di provenienza e al più di transito dei flussi migratori, mentre si registra il sostanziale disinteresse dei tradizionali Paesi di ricezione dei flussi stessi. Eppure, la Commissione sui

* Relazione presentata al Convegno internazionale "Migrazioni, diritti umani, sicurezza nazionale" organizzato dalla Fondazione Scalabrini (Roma, 28 novembre 2003, CNEL).

¹ Cfr. *United Nations, Press Release L/T/43/71, 19.03.2003*, in *www.un.org*.

diritti umani delle Nazioni Unite ha adottato il 15 aprile 2003 una raccomandazione con la quale invita gli Stati "to consider seriously signing and ratifying or acceding to the Convention as a matter of priority",² ribadendo così l'esortazione già formulata dall'Assemblea generale nella risoluzione n. 45/158.

La Convenzione muove dal presupposto che i migranti non siano sufficientemente protetti e che il loro *status* giuridico richieda un appropriato strumento internazionale di tutela (punto 11 del preambolo). Essa persegue quindi il fine, sostanzialmente umanitario, di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei migranti e dei loro familiari, uniformando le legislazioni degli Stati contraenti al rispetto di comuni e basilari principi (punto 9 del preambolo). L'accordo mira altresì all'obiettivo di indurre gli Stati (inclusi quelli di partenza e di transito dei flussi) ad adottare azioni che contrastino il traffico clandestino di lavoratori migranti. Funzionale a questo obiettivo è il riconoscimento ai medesimi di determinati diritti fondamentali (punto 13 del preambolo), anche per scoraggiarne l'impiego illegale (punto 15 del preambolo). È noto, come si sottolinea nel punto 14 del preambolo, che è nei migranti "non documented or in a irregular situation" che si concentrano condizioni di impiego assai sfavorevoli. La Convenzione, composta da un preambolo e novantatre articoli, è suddivisa in nove parti che intendono quindi far sorgere in ciascun ordinamento statale un complesso di situazioni giuridiche attive a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari.

Una peculiarità della normativa convenzionale – in linea con la scienza giuridica che qualifica i diritti umani quali beni indisponibili e inalienabili – risiede nel fatto di essere destinata ad avere, nell'ordinamento interno, carattere imperativo; i diritti dei migranti sono, pertanto, irrinunciabili da parte dei titolari e inderogabili in sede contrattuale (art. 82). La natura, per così dire, di "necessaria" applicazione attribuita in principio alle norme convenzionali va inoltre garantita dagli Stati contraenti, ai sensi dell'art. 83, con la predisposizione di (non specificati) rimedi effettivi in caso di loro violazione.

Oltre alla sfera di applicazione delineata in modo ampio (parte I, artt. 1-6) e alla prevedibile affermazione del principio di non discriminazione circa il godimento dei diritti contemplati dalla Convenzione (parte II, art. 7), significativo appare l'elenco di un nutrito numero di diritti fondamentali spettanti a tutti i lavoratori (e ai loro familiari) ancorché illegalmente presenti nel territorio statale (parte III, artt. 8-35), cui si aggiungono diritti concepiti a favore dei soli lavoratori regolari (parte IV, artt. 36-56). La condizione di speciali categorie di lavoratori (frontalieri, stagionali, autonomi ecc.) è determinata con la tecnica del

² *Economic and Social Council*, doc. E/CN.4/2003/L.67.

rinvio ai diritti contemplati nella parte III e, compatibilmente con la particolare situazione di ciascuna categoria, nella parte IV (parte V, artt. 57-63). Il testo è poi corredato da numerosi obblighi di condotta e di cooperazione imposti agli Stati membri al fine di promuovere le condizioni dei lavoratori migranti (e delle loro famiglie) e farle divenire giuste, eque, umane e conformi alla legge (parte VI, artt. 64-71). Prevede inoltre un meccanismo di controllo dell'osservanza degli obblighi convenzionali da parte degli Stati membri, che è incentrato, in sintesi, sulla costituzione, presso le Nazioni Unite, di un apposito Comitato cui le parti contraenti debbono periodicamente trasmettere rapporti circa la conformità agli obblighi convenzionali (parte VII, art. 72-75). In via facoltativa, uno Stato contraente può accettare la competenza del Comitato a ricevere comunicazioni da altri Stati contraenti (art. 76) e da individui (art. 77) che segnalino la presunta inosservanza di obblighi. Qualora la questione non sia esaminata nel contesto di un altro strumento internazionale (art. 78), e siano esaurite le vie di ricorso interne, il Comitato esprime la sua valutazione. Essendo modellato su quello adottato per i Patti del 1966, il sistema di controllo non produce esiti particolarmente stringenti; possiede tuttavia il duplice pregio di costringere lo Stato a "giustificarsi" in caso di inadempimento e di rendere pubblica la questione.

La Convenzione, da ultimo, contiene numerose norme generali (parte VIII, artt. 79-83) e finali (artt. 85-93): le prime contribuiscono a precisare la portata degli obblighi convenzionali e sono quindi di primaria importanza soprattutto per quel che concerne gli obblighi e le responsabilità che riversa sugli Stati di partenza, di transito e di ricezione dei flussi immigratori clandestini; le seconde definiscono le funzioni del depositario, le modalità di adesione, l'esercizio del potere di denunciare la Convenzione, il procedimento di revisione, l'opposizione di riserve, le regole applicabili in caso di controversie tra parti contraenti.

L'esame seguente si propone di cogliere la portata normativa della disciplina convenzionale relativa alla condizione del lavoratore migrante allo scopo di confrontarne il contenuto con la normativa italiana. Si terrà conto, a questo fine, non solo delle pertinenti norme del testo unico 286/1998,³ come modificato dalla c.d. "legge Bossi Fini" (189/2002), relative al trattamento del lavoratore straniero immigrato, ma anche delle norme internazionali in vigore in l'Italia. Con ciò si vogliono offrire spunti di riflessione circa l'impatto che potrebbe avere la Convenzione ONU nell'ordinamento interno qualora divenisse efficace in Italia. Brevi riflessioni conclusive si concentreranno sui principi ispiratori della Convenzione, allo scopo di compararli con quelli che informano il

³ In seguito richiamato anche con la dicitura "t.u."

diritto interno, per verificare le possibili contiguità e difformità tra i "modelli normativi" di riferimento.⁴

L'ambito soggettivo di applicazione della Convenzione

La prima parte (artt. 1-6) individua in chiave estensiva i soggetti destinatari della Convenzione. Vi si includono i lavoratori migranti e i loro familiari, senza che sia possibile operare, tra essi, alcuna distinzione per motivi di sesso, razza, colore, religione, ecc. (art. 1, par. 1), per l'intero periodo che concerne il "processo di migrazione" – che intercorre dalla preparazione della partenza fino al rientro nello Stato di origine o di residenza abituale (art. 1, par. 2). La Convenzione – a differenza di alcuni accordi stipulati in ambito OIL – possiede dunque una sfera soggettiva di efficacia non ristretta ai cittadini degli Stati contraenti, non fondata cioè su un rapporto di stretta reciprocità; al contrario, ciascuno Stato contraente è tenuto ad applicarla ai lavoratori migranti anche di Stati che non ne siano parti. Alla luce di questo elemento e della rilevata finalità umanitaria della Convenzione, nonché dell'esistenza di un meccanismo di controllo dell'adempimento degli obblighi convenzionali – che appare esprimere un interesse "comune" all'adempimento stesso – è coerente prospettare che essa sia destinata, almeno in linea di principio, a porre obblighi valevoli *erga omnes partes*, con le conseguenze che discendono in caso di inadempimento dei medesimi secondo i principi generali del diritto internazionale in materia di responsabilità.

Il lavoratore migrante è identificato nella persona che non possiede la cittadinanza dello Stato dove svolge un'attività remunerata (art. 2, par. 1); comprende altresì i lavoratori frontalieri, stagionali, autonomi e le altre speciali categorie di lavoratori indicate dall'art. 2, par. 2. Ne emerge un ampio concetto di migrante che include chiunque svolga un'attività lavorativa al di fuori del Paese di cui è cittadino. Ne restano escluse talune classi di lavoratori contemplate dall'art. 3 (ad esempio, i lavoratori dipendenti di organizzazioni o agenzie internazionali, i rifugiati e gli apolidi ove non siano loro applicabili altri strumenti normativi internazionali, gli studenti).

Il testo convenzionale si rivolge, oltre che ovviamente ai lavoratori in regola con le disposizioni vigenti nello Stato di immigrazione in tema di ingresso, soggiorno e autorizzazione al lavoro, anche ai lavoratori considerati in tale Stato "non-documented or in an irregular situation" (art. 5); dunque ai lavoratori che non abbiano osservato le disposizioni

⁴ Non sarà puntualmente esaminata la parte VII del testo relativa al meccanismo di controllo, che non è direttamente inerente ai profili che qui interessano.

interne sul controllo dell'immigrazione. Questo appare un elemento assai caratterizzante dell'accordo, che – come si vedrà – conferisce una serie di diritti essenziali al lavoratore in sé, ancorché “irregolare”.

Se si volge lo sguardo al diritto interno, è agevole osservare che esso – in virtù dell'operare delle norme di adattamento all'art. 11 della Convenzione OIL n. 143 del 1975 – concerne i lavoratori migranti, inclusi quelli irregolarmente presenti nel territorio, stranieri (non comunitari) o apolidi. Si può anzi osservare che l'ordinamento italiano – per effetto di norme internazionali, comunitarie e costituzionali – possiede regole che disciplinano, più in generale, la condizione dello straniero richiedente asilo politico, del rifugiato e dei c.d. sfollati. La Convenzione ONU non produrrebbe quindi un impatto significativo, sotto il profilo appena considerato, nell'ordinamento interno.

Il termine “members of the family” – utilizzato nella Convenzione – è riferito, in primo luogo, al coniuge del lavoratore e a coloro che abbiano con quest'ultimo a “relationship that, according to applicable law, produces effects equivalent to marriage”; in secondo luogo, ai “dependent children and other dependent persons who are recognized as members of the family by applicable legislation or applicable bilateral or multilateral agreements between the States concerned” (art. 4). Questa disposizione determina un passo in avanti rispetto all'art. 13 della Convenzione OIL n. 143 (1975), la quale, nel regolare il ricongiungimento familiare a favore del coniuge, dei figli e dei genitori (se a carico) del migrante, presenta un carattere sostanzialmente facoltativo.

Se si confronta il concetto di famiglia accolto nella Convenzione ONU – vale a dire il concetto, in sé generico, di relazione idonea a produrre effetti equivalenti al matrimonio (art. 4) – con quello in Italia previsto dal t.u. 286/1998 a proposito del diritto al ricongiungimento familiare, si nota che il primo è più esteso del secondo. Invero, il diritto all'unità familiare dell'immigrato è riconosciuto, ai sensi dell'art. 29 t.u., al coniuge (non legalmente separato) e, ai figli minori di diciotto anni a carico – anche se nati fuori dal matrimonio o del coniuge se l'altro genitore abbia prestato il consenso – nonché, a certe limitate condizioni, ai genitori a carico. Il riferimento al “coniuge” dell'immigrato è probabilmente da intendersi nel senso di rapporto fondato sul matrimonio, anche se celebrato all'estero. Vero è peraltro che per effetto dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e, in misura minore, dell'art. 29 della Costituzione italiana, il diritto all'unità familiare dello straniero potrebbe implicare la tutela di forme di convivenza di fatto, le convivenze registrate e gli altri rapporti equivalenti al matrimonio. In linea di principio, il diritto al ricongiungimento dovrebbe includere gli individui parti dei rapporti “quasi coniugali” che presentino un'*affectio coniugalis* stabile e durevole.

Il principio di non discriminazione

Nel quadro normativo convenzionale, un ruolo centrale sembra riservato alla *parte II*, composta di un articolo unico (art. 7), secondo cui gli Stati contraenti non possono effettuare discriminazioni circa il godimento dei diritti enunciati nelle parti successive della Convenzione. In pratica, sono vietate discriminazioni per motivi di razza, sesso, religione, colore o per le altre ragioni indicate. La disposizione non dovrebbe svolgere la funzione di equiparare lo straniero al cittadino dello Stato di accoglienza, posto che il principio di uguaglianza così inteso è specificato in successive e apposite norme convenzionali (ad esempio, negli articoli 25 e 27). La circostanza che l'art. 7 vieti *inter alia* le discriminazioni fondate sulla nazionalità dovrebbe implicare l'inammissibilità delle differenze di trattamento tra immigrati di cittadinanza diversa.

Sotto questo profilo, la Convenzione ONU non apporterebbe novità di rilievo nell'ordinamento interno, poiché il principio di non discriminazione tra stranieri è già operante nell'ordinamento italiano per effetto di disposizioni costituzionali e, in particolare, delle disposizioni di adattamento al diritto internazionale consuetudinario e a taluni accordi cui l'Italia aderisce. Con riferimento all'ordinamento internazionale, si può prospettare che il principio di non discriminazione per motivo di razza, di cui all'art. 55 lett. c) della Carta delle Nazioni Unite, assuma un ruolo normativo per gli Stati membri dell'Organizzazione e, più in generale, per tutti i componenti della comunità internazionale, determinando un obbligo che ciascuno Stato deve osservare nei confronti della comunità internazionale nel suo insieme, come stabilì la Corte internazionale di giustizia nel caso *Barcelona Traction*.⁵

D'altronde, un principio – di portata più ampia rispetto alla classe sociale dei lavoratori migranti – che vieta discriminazioni nel trattamento degli individui per motivi di razza, religione, sesso, nazionalità – da intendersi nel senso di "origine etnica" –, opinione politica e di ogni altro possibile elemento discriminante è contenuto in varie fonti scritte dell'ordinamento internazionale.⁶ Trattandosi di fonti normative poste da accordo e rese esecutive con legge, esse assumono ovviamente valore obbligatorio per lo Stato.

⁵ International Court of Justice, *Reports* 1970, p. 32, par. 33.

⁶ Cfr., ad esempio, gli artt. 1, 2 e 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, cui può essere attribuito almeno un valore interpretativo del diritto esistente e in particolare dei Patti del 1966; e gli artt. 3, 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

I diritti fondamentali dei lavoratori migranti, ancorché "non-documented"

La Convenzione annovera numerosi diritti e libertà fondamentali che debbono essere attribuiti, *rectius* riconosciuti, ai lavoratori migranti e loro familiari anche se irregolari: il diritto alla personalità giuridica (art. 24), il diritto alla vita (art. 9), il divieto di tortura e di altri trattamenti inumani o degradanti (art. 10), il divieto di essere tenuto in schiavitù o servitù e, entro certi limiti, di essere costretto a prestare lavoro forzato (art. 11), la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 12), la libertà di opinione (art. 13), la libertà di corrispondenza (art. 14), il diritto a non essere privato arbitrariamente della proprietà (art. 15), il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 16), il divieto di arresto e di detenzione arbitraria (art. 16, par. 4), l'obbligo di informare il lavoratore migrante dei motivi del provvedimento e dei capi di imputazione in una lingua a lui conosciuta (art. 16, par. 5), l'esigenza di un controllo giurisdizionale dell'arresto e di un processo di durata ragionevole (art. 16, par. 6), il divieto di detenzione per semplice violazione di obblighi contrattuali (art. 20); prevede poi il dovere imposto allo Stato di informare le autorità diplomatiche o consolari dello Stato di origine dell'immigrato, consentendogli altresì piena libertà di comunicare con le medesime autorità, di dargli conoscenza dei diritti previsti in argomento dai trattati sulle relazioni diplomatiche e consolari (art. 16, par. 7) e il complementare diritto del migrante all'assistenza diplomatica in caso di pregiudizio delle situazioni soggettive previste dalla Convenzione (art. 23).

Vale la pena sottolineare che l'attribuzione dei diritti fondamentali ai lavoratori migranti "non-documented" non implica comunque l'obbligo, in capo agli Stati contraenti, di regolarizzarne la posizione (art. 35). Coerentemente l'art. 69, par. 2, si limita ad auspicare che gli Stati che adottino misure di sanatoria tengano conto della durata della permanenza e, in particolare, della situazione della famiglia del migrante. È noto che le c.d. misure di sanatoria sono una costante delle riforme legislative italiane susseguitesi dal 1986. Ad ogni modo, la partecipazione alla Convenzione non imporrebbe alcun obbligo giuridico in questa direzione.

Le norme convenzionali poc'anzi richiamate contemplano taluni diritti fondamentali dell'essere umano, che non riguardano unicamente la condizione dei lavoratori migranti. Senza poter entrare nel dettaglio di questi obblighi convenzionali, non è irragionevole sostenere che l'ordinamento italiano, almeno in principio, già vi si conformi. È sufficiente rammentare che, ai sensi dell'art. 2, par. 1, t.u., "allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai

principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti". Non sembra necessario soffermarsi ulteriormente su questo punto, se non per ricordare talune convenzioni adottate in sede OIL in vigore per l'Italia: l'art. 1 della Convenzione OIL n. 143 (1975), che impone agli Stati contraenti di "respecter les droits fondamentaux de l'homme de tous les travailleurs migrants"; la Convenzione OIL n. 29 (1930), che pone agli Stati contraenti l'obbligo di abolire il lavoro forzato e quello obbligatorio in tutte le sue forme; la Convenzione OIL n. 105 (1957) che vieta il lavoro forzato e obbligatorio quale misura coercitiva, educativa o sanzionatoria di carattere politico, quale mezzo di mobilitazione o di utilizzazione della manodopera a fini di sviluppo economico, quale strumento di disciplina del lavoro, quale punizione per la partecipazione a scioperi, nonché quale mezzo di discriminazione razziale, sociale, nazionale e religiosa.

Riguardo poi agli obblighi concernenti i rapporti con le autorità diplomatiche e consolari dello Stato di origine del lavoratore migrante, è noto che l'Italia vi ha dato attuazione tramite gli usuali meccanismi di adattamento alle norme internazionali. Il t.u. 286/1998 vi ha aggiunto disposizioni che servono a "rammentare" agli organi statali l'esistenza di detti obblighi internazionali (v. in part., art. 2, par. 7). Lo straniero che sia destinatario di un provvedimento di espulsione dispone essenzialmente del diritto di prendere contatto con le proprie autorità. La sfera dei diritti dello straniero si accresce ove questi sia sottoposto anche a provvedimenti restrittivi della libertà personale. In questo ambito, rilevano in particolare le disposizioni di adattamento alla Convenzione sulle relazioni consolari del 1963, che attribuiscono ai funzionari del consolato il diritto di comunicare con i cittadini del proprio Stato e di recarsi presso di loro. Egualmente, tali soggetti debbono avere la libertà di comunicare con i funzionari consolari e di recarsi presso di loro (art. 36, par. 1); o ancora, qualora l'interessato ne faccia domanda, le autorità dello Stato di residenza debbono avvertire senza indugio quelle consolari qualora un cittadino del relativo Stato sia arrestato, incarcerato o sottoposto a detenzione. Le comunicazioni del consolato devono essere trasmesse prontamente all'interessato.

Non sembrano esservi inoltre divergenze di particolare rilievo tra l'ordinamento penale italiano e gli articoli 17, 18 e 19 della Convenzione, che riguardano la condizione del migrante detenuto e sottoposto a procedimento penale per la commissione di reati comuni o previsti dalle norme statali sull'immigrazione. Il principio di legalità in materia penale (art. 19, par. 1) e le garanzie a favore dell'imputato (art. 18) sono elementi essenziali dell'ordinamento giuridico interno applicabili a qualunque individuo, indipendentemente dal possesso della cittadinanza e dall'appartenenza alla classe sociale dei lavoratori.

Talune differenze potrebbero prospettarsi circa i diritti, stabiliti dalla Convenzione ONU, del migrante imputato di non essere accomunato ad altri detenuti e ad essere soggetto "to separate treatment appropriate to their status as unconvicted persons" (art. 17, par. 2); e ancora il diritto del migrante che abbia violato la normativa interna sull'immigrazione ad essere detenuto "in so far as practicable, separately from convicted persons or persons detained pending trial". In linea di massima il t.u. del 1998, nel regolare la fattispecie dell'immigrato espulso che abbia violato il divieto di reingresso nello Stato, non stabilisce la sua separazione dagli altri detenuti.

Il diritto del lavoratore migrante di abbandonare uno Stato e la questione dell'ingresso in Stati diversi da quello di origine

La Convenzione afferma, all'art. 8, par. 1, il diritto del lavoratore migrante e dei suoi familiari di lasciare liberamente uno Stato, incluso quello di origine. La stessa norma – con una formulazione negativa che ne dovrebbe implicare una interpretazione restrittiva – ammette deroghe se conformi al principio di legalità, se necessarie a proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute o la moralità comune, i diritti e le libertà di altri individui, e infine se "consistent with the other rights recognized" nella parte III della Convenzione. Il testo sembra largamente riproduttivo dell'art. 12 del Patto sui diritti civili e politici che, al par. 2, contempla il diritto all'emigrazione e, al par. 3, limiti pressoché identici.

La Convenzione ONU completa questa disciplina all'art. 8, par. 2, là dove afferma il diritto del lavoratore migrante di entrare e restare nel Paese di cui possiede la cittadinanza. Conviene forse rammentare che, già in base al diritto internazionale generale, tale Paese è obbligato a consentire l'ingresso dei propri cittadini.

Il testo convenzionale non contempla invece alcun obbligo, a carico degli Stati contraenti, di ammettere l'ingresso del lavoratore migrante proveniente da altri Stati contraenti. Il testo lascia la questione aperta, come dimostra l'art. 79: "Nothing in the present Convention shall affect the right of each State Party to establish the criteria governing admission of migrant workers and members of their families".⁷

Nell'ordinamento internazionale non può ritenersi affermata una norma consuetudinaria che stabilisca un diritto all'ingresso dello stra-

⁷ Uno dei rischi che deriverebbero dall'adesione alla Convenzione riguarda l'esistenza di un presunto obbligo di consentire l'ingresso degli immigrati e, in ogni caso, di regolarizzare la posizione di quelli entrati in violazione dei requisiti previsti dalla legislazione interna: si tratta di timori già emersi durante il lungo negoziato internazionale.

niero: al contrario esso riconosce agli Stati una certa libertà nel non ammettere stranieri, inclusi i lavoratori in cerca di impiego, sul proprio territorio. A prescindere da alcune categorie di persone che sembrano fruire di uno *status* di particolare protezione (rifugiati, fanciulli e forse anche le c.d. *displaced persons*), il diritto internazionale generale riconosce agli Stati la libertà di non ammettere stranieri, inclusi i lavoratori in cerca di impiego, sul proprio territorio.⁸

Talune opinioni dottrinali che propendevano per un'apertura sostanzialmente illimitata delle frontiere allo straniero sembrano oggi superate. Non sarebbe peraltro corretto configurare una discrezionalità assoluta circa l'ammissione dei migranti. Non appare irragionevole, ad esempio, sostenere che incorrerebbe in un illecito internazionale lo Stato che adottasse forme di respingimento "selettive" dello straniero fondate su una ragione di discriminazione vietata, oltre che da valori costituzionali propri di uno Stato democratico, dal principio che non consente discriminazioni nel trattamento degli individui per motivi di razza, religione, sesso, nazionalità (da intendersi nel senso di "origine etnica"), opinione politica e di tutti gli altri possibili elementi discriminanti.⁹ Peraltro, il principio di uguaglianza, nel regolare l'ingresso di stranieri, potrebbe tuttavia subire una deroga in presenza di un motivo oggettivo e ragionevole. La preferenza nell'ammissione nel territorio statale verso individui che, pur non essendo attualmente cittadini, siano di origine italiana non si porrebbe - a mio avviso - in difformità con il principio in questione.¹⁰

Si sa inoltre che la Costituzione italiana non conferisce allo straniero il diritto ad entrare nello Stato. Come stabilito dalla Corte costituzionale, "... lo straniero non ha, di regola, un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati; può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni e, per lo più, per un periodo determinato, sottostando a quegli obblighi che l'ordinamento giuridico dello Stato ospitante impone al fine di un corretto svolgimento della vita civile".¹¹

⁸ La prassi statunitense, britannica e francese sono decisamente orientate in tal senso.

⁹ Cfr. artt. 1, 2 e 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; artt. 3, 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

¹⁰ È ciò che avverrebbe nell'ambito delle quote riservate, di cui all'art. 21, comma 1 t.u., previsto dalla legge n. 189/2002, secondo cui nella determinazione dei flussi di ingresso possono essere previste "quote riservate" a favore dei "lavoratori di origine italiana per parte di almeno uno dei genitori fino al terzo grado in linea retta di ascendenza" che richiedano di essere inseriti in apposito elenco tenuto presso le rappresentanze diplomatiche o consolari.

¹¹ Sentenza 23 luglio 1974 n. 244, *Obradovic*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1974, p. 2360 ss., a p. 2363; nonché, nella medesima direzione, l'ordinanza 10 dicembre 1987, n. 503, *Sowyoto*, ivi, 1987, p. 3317 ss., e la sentenza 21 novembre 1997, n. 353, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1998, p. 391 ss.

In definitiva, la disciplina della Convenzione ONU sull'ingresso dei lavoratori migranti stranieri, non produrrebbe un impatto radicalmente innovativo nell'ordinamento italiano, il quale adotta una programmazione dei flussi migratori intesa a circoscrivere quelli che siano originati da motivi economici, che non sembra peraltro prospettare, almeno in termini generali, problemi di armonizzazione con le norme consuetudinarie internazionali. Anche se si volge l'attenzione al diritto dello straniero migrante di lasciare il territorio per tornare definitivamente nel suo Paese di origine, l'ordinamento italiano – come tutti gli Stati di immigrazione – non solo non pone specifici impedimenti, ma adotta una politica legislativa che incoraggia il rientro e, a certe condizioni, lo impone.¹²

La condizione del migrante destinatario di misure di allontanamento dallo Stato di impiego

Di maggiore interesse pare il confronto tra la disciplina italiana in tema di espulsione e l'art. 22 della Convenzione. In sintesi, il testo dell'accordo ONU si fonda sul divieto di espulsioni collettive e sul principio di legalità. La disciplina è completata da una serie di elementi: occorre anzitutto comunicare per iscritto la decisione e le relative motivazioni in una lingua comprensibile all'interessato; al migrante è poi conferito il diritto di proporre impugnazione giurisdizionale, avente effetto sospensivo, del provvedimento di allontanamento; gli è inoltre attribuito il diritto alla "compensation" e al reingresso ove il provvedimento stesso sia annullato, nonché il diritto a sistemare le questioni concernenti le retribuzioni e altre pretese prima o dopo l'espulsione; è infine previsto il divieto di addebitare i costi di espulsione al migrante.

Considerato che la Convenzione estende la protezione dalle misure di allontanamento anche al migrante irregolare, essa è innovativa rispetto all'art. 13 del Patto sui diritti civili e politici, il quale annovera tra i suoi destinatari unicamente lo straniero che si trovi legalmente nel territorio dello Stato (l'espulsione va presa in conformità alla legge; il destinatario del provvedimento deve avere la possibilità di far valere le ragioni contro l'espulsione e di sottoporre il caso all'autorità competente e di farsi rappresentare dinanzi ad essa). La legislazione italiana regola peraltro l'istituto dell'espulsione con una disciplina applicabile anche agli "irregolari".

Nell'ordinamento internazionale si può ragionevolmente sostenere che siano vietate le espulsioni collettive. Comunque sia, la legisla-

¹² Si pensi al nuovo istituto del "contratto di soggiorno".

zione italiana annovera unicamente fattispecie di allontanamento individuale fondate sul principio di legalità, racchiuse sostanzialmente in tre forme previste dal t.u. del 1998: l'espulsione amministrativa (art. 13), l'espulsione a titolo di misura di sicurezza (art. 15) e l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (art. 16); cui se ne aggiunge una quarta, che consiste nell'espulsione in attuazione della direttiva comunitaria sul reciproco riconoscimento delle decisioni di allontanamento dello straniero.

In base al t.u., il decreto di espulsione – reso dall'autorità amministrativa – è comunicato all'interessato, insieme alle modalità di impugnazione, in una lingua a lui conosciuta ovvero, ove ciò non sia possibile, in francese, inglese o spagnolo (art. 13, comma 7). Poiché l'espulsione amministrativa implica un elemento di coercizione, oltre alla restrizione temporanea della libertà personale, il relativo provvedimento è sottoposto a controllo giurisdizionale anche in ossequio all'art. 13 della Costituzione italiana. Contro il decreto di espulsione lo straniero può, entro sessanta giorni, presentare ricorso unicamente dinanzi al Tribunale del luogo in cui ha sede l'autorità che ha disposto l'espulsione.¹³ Il controllo giurisdizionale è peraltro configurato in modo tale da avvenire posteriormente all'esecuzione del provvedimento e non implica quindi effetti sospensivi, a differenza della previsione convenzionale. L'ordinamento interno non contempla ipotesi di "compensation" in caso di annullamento dell'espulsione; il diritto al reingresso, sebbene non specificamente contemplato, appare una necessaria conseguenza dell'eventuale annullamento del provvedimento espulsivo.

Riguardo al diritto del migrante di ricevere la comunicazione dell'espulsione in una lingua a lui conosciuta, se è vero che l'ordinamento italiano non collima formalmente con questa previsione, occorre tuttavia considerare un filone giurisprudenziale che sembra attenuare la difformità prospettata. La disciplina interna risulta invero integrata dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui la piena comprensione della misura di espulsione è considerata circostanza indefettibile, ai fini della legalità della procedura (Corte Costituzionale 22 giugno 2000, n. 227). La Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7 t.u., sollevata con riguardo all'art. 24 della Costituzione italiana, nella parte in cui non prevede la rimessione in termini dell'interessato ai fini dell'impugnazione del provvedimento di espulsione o la proroga del termine stesso (stabilito in cinque giorni dalla comunicazione del decreto) qualora il decreto di espulsione, non tradotto nella lingua madre dell'interessato, non sia stato da

¹³ Ove l'espulsione sia stata pronunciata dal Ministro dell'interno, il ricorso va invece presentato al TAR Lazio: art. 13, comma 11.

questi adeguatamente compreso. Secondo la Corte, poiché il sistema legislativo è costruito sulla garanzia della piena conoscibilità del contenuto del provvedimento di espulsione,¹⁴ qualora tale requisito non sussista, il giudice, facendo uso dei suoi poteri interpretativi dei principi fondamentali dell'ordinamento, dovrà trarne una regola in armonia con l'esigenza di non vanificare il diritto fondamentale in questione. In particolare, la Corte ha suggerito di fare ricorso alla giurisprudenza di merito, la quale – per l'ipotesi in esame e sempre che la comunicazione dell'atto non abbia comunque raggiunto lo scopo – sancisce l'inefficacia del provvedimento non tradotto in lingua comprensibile e la sua inidoneità a far decorrere il termine per il ricorso.

Il ricorso contro l'espulsione è sottoscritto personalmente dinanzi all'autorità diplomatica o consolare italiana del paese di destinazione, che ne cura l'inoltro all'autorità giudiziaria. Lo straniero può scegliere un avvocato di fiducia con procura speciale rilasciata davanti all'autorità consolare; è ammesso al gratuito patrocinio e, se sprovvisto di difensore, è assistito da un difensore designato dal giudice e, se necessario, da un interprete (art. 13, comma 8). È dubbio però se, in siffatte circostanze, i diritti essenziali della difesa possano essere rispettati appieno. Lo straniero non ha contatti diretti col difensore, il quale non conosce la sua situazione personale e dunque non è in grado di verificare se rientra in una delle situazioni tutelate dagli articoli 3 e 8 della CEDU o se lo straniero versi nella situazione prevista dall'art. 19 t.u.

In ultima analisi, mentre la disciplina del t.u. non presenta particolari punti di frizione con gli obblighi di cui lo Stato è già destinatario in materia di espulsione dello straniero legalmente presente nel territorio (v. ad esempio l'art. 13 del Patto sui diritti civili e politici), difformità si profilano tra la Convenzione ONU e la medesima disciplina riguardo all'assenza di un effetto sospensivo dell'impugnazione del provvedimento di espulsione e al diritto alla "compensation" in caso di annullamento del provvedimento stesso.

Le condizioni di lavoro, la protezione sociale e la materia sindacale

Talune norme della Convenzione ONU concernono le condizioni di lavoro (art. 25), la protezione sociale (art. 27), l'assistenza medica (art. 28) e i diritti sindacali del lavoratore migrante (art. 26). Nel complesso, il testo dell'accordo ruota intorno al principio della parità di tratta-

¹⁴ Si noti, che è garanzia necessaria ai fini dell'effettivo godimento del diritto alla tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 24 Cost. e di numerosi accordi internazionali cui l'Italia ha aderito.

mento con i cittadini dello Stato contraente di impiego, sia in tema di retribuzione e altre condizioni di lavoro (quali orario di lavoro, straordinari, riposo settimanale, ecc.), sia in tema di sicurezza sociale, purché il migrante osservi le prescrizioni imposte dal diritto locale. Detto principio è inderogabile con atto di autonomia privata. Riguardo all'assistenza medica la Convenzione adotta un approccio abbastanza restrittivo limitandola alle cure urgenti per la preservazione della vita dell'interessato, che debbono essere prestate anche nei confronti dei migranti irregolari. La libertà sindacale e la protezione dei diritti sindacali del migrante sono attribuiti dal testo in modo ampio, ammettendosi deroghe conformi al principio di legalità e quelle necessarie in una società democratica per la protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico e dei diritti e delle libertà di altre classi sociali.

Il t.u. stabilisce, all'art. 2, par. 3, il principio della parità di trattamento con i cittadini italiani in materia di condizioni di lavoro dei migranti "regolarmente soggiornanti" e ai loro familiari. Non sarebbero comunque tollerabili dall'ordinamento interno condizioni sfavorevoli, né tanto meno di sfruttamento dei migranti irregolari. Potrebbero ricevere applicazione, in tali casi, le disposizioni improntate al principio della parità di trattamento contenute in accordi internazionali che hanno ricevuto esecuzione. Si pensi all'art. 2, par. 2, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali in connessione con i successivi articoli 7 (condizioni di lavoro), 8 (diritti sindacali) e 9 (sicurezza sociale). È vero anche però che si può dubitare dell'effettività del godimento dei diritti in questione da parte del migrante che si trovi in Italia in condizione di "irregolarità": la possibilità di fruire in concreto della parità di trattamento circa le condizioni di lavoro, la protezione sociale e la materia sindacale appaiono condizionate dalla condizione di "clandestinità".

In termini assai più protettivi si pronuncia il t.u. del 1998 sull'immigrazione riguardo alla tutela sanitaria dell'immigrato. Anzi, esso appresta una tutela maggiore rispetto alla Convenzione ONU. Allo straniero che sia entrato nello Stato *in violazione della disciplina sull'immigrazione* l'ordinamento riconosce solo il diritto essenziale alla salute. Invero, gli sono assicurate, ai sensi dell'art. 35, par. 3, t.u., "le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva". La stessa disposizione indica, con elencazione non tassativa, le prestazioni sanitarie che lo Stato garantisce, le quali sembrano superare lo standard minimo previsto dalla Convenzione ONU, tanto più se si considera che tali prestazioni possono assumere anche carattere di gratuità qualora i richiedenti siano "privi di risorse economiche

sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani" (art. 36, par. 4).

Il diritto alla salute, seppure nei limiti indicati dalle disposizioni appena menzionate, non appare neppure soggetto a condizione di reciprocità nell'ordinamento interno. Vero è che tale condizione è stata abrogata unicamente con riguardo allo straniero "regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato" (art. 2, par. 2). Tuttavia, sia la formulazione delle disposizioni menzionate, che sono redatte in termini assoluti – tali cioè da riflettere l'esistenza di un autonomo interesse dello Stato a garantire il diritto alla salute anche per contenere o evitare conseguenze negative per la salute pubblica –, sia l'evidente difficoltà delle strutture sanitarie di procedere all'accertamento della condizione di reciprocità prima di praticare il trattamento medico, sia soprattutto la considerazione che il diritto alla salute assume carattere preminente quando è in gioco la salvaguardia della vita umana, inducono a ritenere detta condizione di ardua applicazione in queste circostanze. Va inoltre sottolineato che l'accesso alle strutture sanitarie da parte degli immigrati irregolari è agevolato dalla circostanza che l'intervento medico non comporta "alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo il caso in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano" (art. 36, par. 5).

A differenza della Convenzione ONU che contempla il diritto del migrante unicamente all'assistenza medica urgente per la preservazione della vita, l'art. 34 t.u. profila una tutela sanitaria più estesa poiché obbliga il *lavoratore regolarmente presente nello Stato* (subordinato, autonomo o iscritto nelle liste di collocamento, nonché ai loro familiari a carico) ad iscriversi al Servizio sanitario nazionale con "parità di trattamento e con piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia" dal Servizio medesimo.

Il diritto alla nazionalità dei figli dei lavoratori, all'istruzione, all'identità culturale, al trasferimento dei beni personali

I diritti all'istruzione scolastica dei figli dei lavoratori migranti su base di eguaglianza con i cittadini dello Stato di impiego, da accordarsi anche in caso di lavoratore irregolare (art. 30), all'identità culturale dei migranti, implicante il mantenimento di legami culturali con lo Stato di origine e l'adozione di misure appropriate da parte dello Stato di impiego (art. 31), nonché il diritto di trasferire risparmi e beni nello Stato di origine (art. 32) non sembrano porre particolari problemi di adeguamento nell'ordinamento interno, qualora la Convenzione divenisse efficace per l'Italia.

La legislazione italiana dispone già di strumenti che appaiono piuttosto avanzati circa il riconoscimento dei menzionati diritti. Basti rammentare che l'art. 38 t.u. impone l'obbligo scolastico "ai minori stranieri presenti sul territorio", con una formulazione chiaramente comprendente i figli di immigrati non in regola con i requisiti sull'ingresso e sul permesso di soggiorno; e che, relativamente all'accesso all'istruzione universitaria, in un settore non contemplato dalla Convenzione ONU, in principio "è assicurata la parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano" (art. 39, par. 1); con una norma complementare (posta nell'art. 39, par. 5 a favore dei lavoratori subordinati e autonomi) è prevista, tra l'altro, la possibilità di erogazione di borse di studio, sussidi e premi agli studenti stranieri e il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero (art. 39, par. 3, lettere c, f).

Riguardo poi al rispetto dell'identità culturale del migrante, va sottolineato che, ai sensi dell'art. 38, par. 3, t.u., è compito della comunità scolastica accogliere "le differenze linguistiche e culturali come valore da portare a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni"; spetta alle Regioni, anche attraverso gli enti locali, promuovere programmi culturali per i diversi gruppi nazionali (art. 38, par. 6).

Se nuovamente l'art. 29 della Convenzione non dovrebbe porre difficoltà nella parte in cui dispone il diritto del bambino del migrante ad avere un nome e alla registrazione della nascita, più problematica potrebbe rivelarsi, a certe condizioni, l'attuazione della medesima disposizione nel punto in cui stabilisce il diritto alla cittadinanza del bambino del lavoratore migrante. Piuttosto che configurare un obbligo assoluto, in capo allo Stato di impiego, di attribuire la cittadinanza al minore, la norma potrebbe ragionevolmente intendersi nel senso che un simile obbligo sorga in via sussidiaria per contrastare i fenomeni di apolidia: in particolare, allorché l'ordinamento dello Stato d'origine del migrante non attribuisca lo *status civitatis* al figlio appunto perché nato all'estero. In questa prospettiva, non occorrerebbe apportare modifiche di grande rilievo all'ordinamento interno: l'art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 91 del 1992 (recante la normativa sulla cittadinanza) utilizza, a titolo residuale, il criterio del *ius soli* per attribuire la cittadinanza italiana al figlio di genitori stranieri qualora il bambino non riceva la nazionalità da parte degli Stati di appartenenza di uno o di entrambi i genitori.

I diritti addizionali spettanti ai lavoratori "documented or in a regular situation"

Come accennato, la Convenzione (art. 36) integra lo *status* dei lavoratori regolari e dei loro familiari con un nutrito insieme di diritti aggiuntivi a quelli, sopra considerati e posti nella parte III, spettanti anche ai migranti "non-documented". I diritti di natura addizionale si prestano ad essere diversamente classificati in relazione all'oggetto.

Il principio di non discriminazione nelle condizioni di impiego, i diritti sindacali e altre libertà.

Un primo gruppo di norme concerne le condizioni di impiego e la materia sindacale. Un posto centrale è riservato al diritto del migrante di ricevere condizioni di lavoro e di vita in posizione di eguaglianza con i cittadini locali e, comunque, in linea con gli standard minimi di sicurezza, di salute e con i principi della dignità umana. Gli Stati contraenti debbono assumere, *ex art. 70*, le appropriate misure per realizzare tale obiettivo. Complementari a questa finalità appaiono il diritto del migrante di svolgere un'attività remunerata alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato di impiego (art. 55) e l'obbligo, imposto agli Stati contraenti, di accordare agli immigrati un trattamento non meno favorevole di quello spettante ai cittadini rispetto alla protezione contro i licenziamenti, ai benefici a favore dei disoccupati, alle misure pubbliche avverso la disoccupazione, all'accesso a pubblici impieghi alternativi in caso di perdita o cessazione dell'attività lavorativa (art. 54).

Occorre poi ricordare che il testo convenzionale contempla: l'obbligo degli Stati contraenti di consentire assenze temporanee dal territorio senza pregiudizio dell'autorizzazione al soggiorno o al lavoro (art. 38); la libertà di movimento del migrante sul territorio dello Stato di impiego e di scelta del luogo di residenza, fatte salve limitate eccezioni (art. 39); il diritto di costituire associazioni sindacali (art. 40); il diritto di scegliersi il lavoro subordinato, che può essere peraltro soggetto a determinate condizioni o restrizioni ad opera dello Stato di impiego (art. 52).

In proposito, si può anzitutto osservare che varie Convenzioni OIL pongono obblighi analoghi a quelli appena sinteticamente richiamati: si pensi, a titolo esemplificativo, alla Convenzione n. 143 (1975) che stabilisce una fondamentale norma di principio sulla eguaglianza con i cittadini "de chances et de traitement" in materia di impiego, di sicurezza sociale, dei diritti sindacali e culturali e delle libertà individuali e collettive a favore dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie che si trovano legalmente sul territorio di uno Stato contraente; alla Convenzione OIL n. 87 del 1948 sulla libertà sindacale e sulla protezione dei diritti sindacali, che pone agli Stati contraenti l'obbligo di conferire senza alcuna distinzione ai lavoratori - e ai datori di lavoro -

il diritto di costituire, senza necessità di autorizzazione preventiva, organizzazioni proprie e di iscriversi ad un'organizzazione di propria scelta alle sole condizioni stabilite dai rispettivi statuti; alla Convenzione OIL n. 118 del 1962 sulle norme minime sulla sicurezza sociale, che obbliga gli Stati contraenti ad accordare ai cittadini degli altri Stati contraenti lo stesso trattamento spettante per legge ai propri cittadini.

Nell'ordinamento italiano è garantita al lavoratore immigrato "regolare" e ai suoi familiari "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani" dall'art. 2, par. 3 t.u. Il diritto a ricevere un trattamento non meno favorevole di quello riservato al cittadino concerne anche i diritti sindacali. Un principio di equiparazione, con riguardo al godimento dei diritti civili da parte dello straniero regolarmente soggiornante nello Stato, è ragionevolmente desumibile anche dall'art. 2, par. 2, t.u., di per sé considerato, il quale – pur facendo salve eventuali disposizioni diverse contenute in convenzioni internazionali o in specifiche disposizioni del t.u. – stabilisce che lo "straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano"; nonché dall'art. 2, par. 5 t.u., a norma del quale "allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge".

In proposito, è utile sottolineare che l'art. 43 t.u., nel reprimere qualunque forma di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, colpisce anche gli atti pregiudizievoli compiuti dal datore di lavoro. La disposizione è completata dall'art. 44 che contempla una "speciale azione civile contro la discriminazione" alla quale sono legittimati, a certe condizioni, anche le rappresentanze locali delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale (art. 44, par. 10).

Il t.u. riafferma valori normativi già presenti nell'ordinamento per effetto dei meccanismi di adattamento del diritto interno ad alcuni trattati internazionali e ad obblighi comunitari. Si pensi all'art. 2, par. 2 (principio della parità di trattamento) del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali in connessione con i successivi articoli 7 (condizioni di lavoro), 8 (diritti sindacali) e 9 (sicurezza sociale), che potrebbero essere letti, in chiave costituzionale, congiuntamente al principio di eguaglianza, al fine di ricostruire un diritto fondamentale incentrato sulla non discriminazione tra il cittadino italiano e lo straniero. Va inoltre ricordato che a Tampere nel 1999 il Consiglio europeo ha fissato come obiettivo politico dell'Unione europea "la parità di trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente

nel territorio degli Stati membri”, cui dovrà affiancarsi una politica di integrazione che garantisca agli extracomunitari “diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell’Unione” ed eviti qualunque forma di discriminazione economica, sociale e culturale.

Riguardo alla libertà del migrante, prevista dalla Convenzione, di scegliersi il lavoro subordinato l’ordinamento italiano configura almeno due limitazioni. Si allude, anzitutto, alla nuova figura del contratto di soggiorno (art. 5 bis t.u.), istituito con la riforma del 2002, il quale ha ancorato il permesso di soggiorno per motivo di lavoro alla stipula del *contratto di soggiorno per lavoro subordinato*; e, in secondo luogo, all’eccezione del pubblico impiego. Invero, l’art. 9, par. 4 lett. b) consente allo straniero titolare della carta di soggiorno (riservata in principio a coloro che siano regolarmente soggiornanti da almeno sei anni) di svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lecita, salvo quelle che la legge espressamente vieta allo straniero o comunque riserva al cittadino. Questa norma è interpretata, nella prassi applicativa, nel senso di una generalizzata esclusione dello straniero dall’accesso al pubblico impiego. Ciò si porrebbe in armonia con l’art. 52 della Convenzione ONU solo se l’eccezione alla regola della libertà di scelta del lavoro, prevista al par. 2 – che consente restrizioni all’accesso a “limitate categorie di impiego, funzioni, servizi o attività se necessarie nell’interesse dello Stato e conformi alla legge” – fosse intesa in senso estensivo.

La protezione del migrante in caso di cessazione anticipata del rapporto di lavoro e da misure di espulsione.

Complementari a quelle appena menzionate sono le norme convenzionali che contemplano il diritto dell’immigrato a non essere considerato irregolare e a non vedersi revocata l’autorizzazione a restare sul territorio in caso di cessazione anticipata del rapporto di lavoro, salvo che l’autorizzazione sia stata concessa specificamente per un determinato rapporto (art. 51); e il diritto a non essere espulso se non in conformità a quanto stabilito a favore dei migranti “undocumented”, che comporta in capo agli Stati contraenti, da un lato, l’obbligo di non utilizzare surrettiziamente la misura di allontanamento al fine di privare il migrante del permesso in passato ottenuto regolarmente e, dall’altro, l’invito a tenere conto, prima di procedere all’espulsione, di “considerazioni umanitarie” e del tempo già trascorso nello Stato da parte del migrante e della sua famiglia (art. 56).

Se si guarda alla disposizione di maggiore interesse contenuta nell’art. 51 della Convenzione, va osservato che il testo unico del 1998 sembra informarsi ai medesimi principi. Invero, l’art. 5, par. 5, fa salvo l’art. 22, comma 11, che nella nuova versione (modificata dalla legge n. 189/2002) prevede che la perdita del posto di lavoro non comporta la revoca del permesso di soggiorno. Il lavoratore straniero può essere

iscritto nelle liste di collocamento per la durata residua del permesso di soggiorno e comunque per un periodo non inferiore a sei mesi.

I diritti del migrante al trasferimento di beni nello Stato di origine e di fruire di taluni benefici fiscali.

In termini protettivi si pongono altresì le norme della Convenzione che ribadiscono il diritto di trasferire guadagni e beni nello Stato di origine (art. 47) e, soprattutto, intendono attribuire certi privilegi fiscali al lavoratore migrante. Invero, sia lo Stato di origine, o di abituale residenza, sia lo Stato di impiego dovrebbero concedergli esenzione dai dazi doganali e dalla tassazione al momento della partenza e nello Stato di accoglienza, nonché al ritorno (art. 46). Inoltre lo Stato di impiego – seppure compatibilmente con i suoi obblighi internazionali in materia di doppia tassazione – dovrebbe praticare imposte sui redditi non meno favorevoli a quelle riservate ai propri cittadini in circostanze simili e, sempre in conformità al principio della parità di trattamento, consentire ai migranti e ai loro familiari deduzioni o esenzioni dalle tasse (art. 48).

I diritti politici del migrante.

Altre disposizioni riguardano i diritti politici del migrante. Tra questi si annoverano il diritto di partecipare alla vita pubblica e l'elettorato attivo e passivo *nello Stato di origine* (art. 41). Al contrario, circa il godimento dei diritti politici *nello Stato di impiego*, l'accordo non sembra porre obblighi in capo agli Stati contraenti. Si limita infatti a stabilire che i lavoratori migranti fruiscono di quei diritti solo se lo Stato di impiego, nell'esercizio della sua sovranità, li contempra (art. 42, par. 3). In modo non molto dissimile è prospettata la partecipazione ad apposite istituzioni pubbliche dello Stato di impiego che si occupino dei problemi dei migranti, dato che la relativa norma è configurata in termini esortativi (art. 42, par. 1). Maggiormente stringente potrebbe apparire invece la disposizione sulla partecipazione del migrante alle elezioni amministrative locali, la quale, nel sollecitare lo Stato di impiego a "facilitarla" in conformità alla propria legislazione (art. 42, par. 1), si presta ad essere interpretata nel senso dell'attribuzione al migrante di un corrispondente diritto. Sotto quest'ultimo profilo, la Convenzione ONU prospetta un avanzamento della condizione del migrante rispetto al Patto sui diritti civili e politici del 1966, il quale, all'art. 25, riserva il godimento dei diritti politici esclusivamente ai cittadini dello Stato. Nell'ordinamento italiano, l'art. 2, par. 4 t.u. ("Lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale") e l'art. 9, par. 4, lett. d (il titolare della carta di soggiorno "può partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento...") avrebbero dovuto preparare il terreno per una partecipazione effettiva dello straniero alle elezioni amministrative. Queste disposizioni peraltro non hanno per il momento ricevuto attuazione.

La protezione sociale.

Occorre poi ricordare le molteplici disposizioni relative alla protezione sociale del migrante e dei suoi familiari, tra le quali a titolo esemplificativo si possono ricordare i diritti, a parità di condizioni con i cittadini dello Stato di impiego, concernenti l'accesso al sistema educativo locale, alla formazione professionale, ai programmi di abitazione pubblica, ai servizi sociali e sanitari, alla partecipazione alla vita culturale (artt. 43 e 45); e il diritto dei familiari che fruiscono di un permesso a tempo indeterminato o rinnovabile di scegliersi e svolgere un'attività lavorativa (art. 53). In proposito, può ricordarsi che il testo unico del 1998 si informa al principio dell'equiparazione dello straniero regolarmente soggiornante in Italia in materia di istruzione e diritto allo studio e alla professione (art. 37 ss.) e in materia di alloggio e assistenza sociale (art. 41), oltre a predisporre misure specifiche sull'integrazione sociale e culturale dello straniero (art. 42).

I diritti della sfera familiare.

Vi sono infine norme relative ai diritti della famiglia del lavoratore migrante, come il diritto all'unità familiare (art. 44) e l'esortazione allo Stato di impiego a considerare, in caso di decesso del migrante o di suo divorzio, la possibilità di concedere il permesso di restare ai membri della sua famiglia (art. 50). Valore giuridico vincolante possiede solo la prima disposizione; al diritto al ricongiungimento familiare, come previsto dalla legislazione ordinaria, si è già fatto cenno in precedenza.¹⁵

Gli obblighi di condotta e di cooperazione imposti agli Stati membri per promuovere la condizione dei lavoratori migranti

La Convenzione, oltre a delineare lo *status* del migrante, comprende numerosi obblighi di condotta e di cooperazione imposti agli Stati membri al fine di migliorare le condizioni dei lavoratori migranti e delle loro famiglie e di renderle – come recita la rubrica della parte VI – giuste, eque, umane e conformi alla legge (parte VI, artt. 64-71).

Si possono ricordare, in proposito, gli obblighi di consultazione e cooperazione, che assumono carattere generale (art. 64) e specifico in tema di ritorno dei migranti nello Stato di origine (art. 67) e di contrasto dei flussi di immigrazione clandestina (art. 68, par. 1), cui si aggiunge il dovere, imposto agli Stati, di assumere "all adequate and effective measures", comprensive di sanzioni ai datori di lavoro, per eliminare l'impiego di lavoratori irregolari (art. 68, par. 2) ed evitare il perdurare di tali situazioni (art. 69, par. 1).

¹⁵ Vedi *supra* "I diritti fondamentali dei lavoratori migranti (ancorché 'non-documented')".

Vi è poi l'obbligo di predisporre uffici che si occupino della condizione del lavoratore migrante e dei suoi familiari, della formulazione e attuazione delle relative politiche, degli scambi di informazioni nel quadro delle forme di cooperazione con altri Stati contraenti, della diffusione delle informazioni sulle politiche e le normative che regolano l'immigrazione e le questioni correlate (art. 65).

Osservazioni conclusive

In via conclusiva, giova soffermarsi sui principi ispiratori della Convenzione del 1990 allo scopo di confrontarli con quelli che informano il diritto italiano in materia di condizione giuridica del lavoratore migrante, con l'obiettivo di verificare le possibili contiguità e difformità tra i "modelli" normativi concernenti il trattamento dello straniero migrante.

La Convenzione si è evidentemente posta nella prospettiva di considerare la materia del trattamento dei lavoratori migranti quale *questione riguardante essenzialmente la salvaguardia dei diritti dell'uomo*, piuttosto che la regolamentazione di una particolare categoria di rapporti di lavoro o di una particolare categoria sociale. Ciò appare chiaramente dal preambolo, oltre che dalla sua portata normativa. Sembra inoltre che la Convenzione abbia inteso valorizzare la posizione e lo *status* del lavoratore migrante in considerazione della sua "diversità", senza perseguire in tutti i settori l'equiparazione a quella del cittadino dello Stato di impiego (peraltro imposta sotto alcuni profili, come in tema di retribuzione, di sicurezza sociale, ecc.). Sembra quasi che il migrante sia considerato non come un soggetto progressivamente e inevitabilmente mirante al godimento dei diritti assicurati al cittadino dello Stato di impiego, bensì come un individuo che debba fruire di determinati diritti peculiari alla "diversità" della sua condizione, reputati indispensabili per proteggere la sua duplice (ma indissolubile) condizione di lavoratore e di essere umano.

Se si guarda invece al modo d'essere dell'ordinamento interno, intendendo con esso non solo il testo unico sull'immigrazione, ma anche l'insieme delle norme internazionali e costituzionali, non sembra irragionevole sostenere che l'ordinamento italiano, almeno in linea di principio, già si conformi al modello che ispira la Convenzione. È sufficiente rammentare che — ai sensi dell'art. 2, par. 1, t.u. — "allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti". Ovviamente differenze su punti specifici permangono e l'eventuale adesione richie-

derebbe, in assenza di riserve, una revisione della legislazione italiana. Non intendo prospettare una visione eccessivamente ottimistica di quest'ultima. Mi sembra tuttavia che non sia configurabile una divaricazione di fondo tra il modello di tutela del lavoratore migrante adottato in sede convenzionale e la concezione dell'immigrato contenuta nell'attuale modo d'essere dell'ordinamento italiano, anche sotto il delicato profilo – qui richiamato a titolo esemplificativo – dei diritti politici del migrante.

In definitiva, la Convenzione ONU non sembra possedere una radicale portata innovativa rispetto al diritto internazionale esistente e al diritto interno in materia di immigrazione. Per certi versi, infatti, appare una sorta di "restatement" di norme, di origine consuetudinaria o derivanti da accordo, già in vigore nell'ordinamento internazionale in materia di diritti fondamentali dell'essere umano, che a loro volta non regolano in modo specifico la condizione dei lavoratori migranti e concernono invece, più in generale, le persone straniere di altre classi sociali, sebbene da quelle stesse norme traggano ovviamente beneficio anche i migranti. Si allude alle disposizioni – quella generale, contenuta nell'art. 7, e quelle specifiche previste, ad esempio, dagli articoli 25 e 27 – che si informano al principio di non discriminazione, nonché alla parte III che sancisce diritti e libertà fondamentali che debbono essere attribuiti, *rectius* riconosciuti, ai lavoratori migranti e loro familiari, anche se irregolari o clandestini. La Convenzione riflette il contenuto di note disposizioni contenute nei Patti del 1966 e spesso riproduce quanto già stabilito in varie convenzioni concluse nel quadro dell'OIL.¹⁶

Il testo convenzionale non avrebbe un impatto apprezzabile negli Stati che rispettino concretamente le norme internazionali, limitandosi piuttosto ad offrire agli operatori un utile quadro normativo di riferimento, organico e sistematico, dei diritti fondamentali dei migranti. Entro questi termini, potrebbe anche non essere completamente condivisibile il preambolo della Convenzione nel punto in cui asserisce la scarsità degli strumenti internazionali a tutela dei lavoratori migranti. È vero tuttavia che la codificazione di taluni principi basilari in un testo specificamente dedicato ai migranti, è mezzo idoneo ad assicurarne la diffusione e la "divulgazione". In ciò può probabilmente ravvisarsi, per alcuni versi, una delle finalità primarie della Convenzione.

In altre parti, tuttavia, la Convenzione intende imporre agli Stati contraenti obblighi nuovi, che solo in limitatissime fattispecie si rivelano significativamente protettive del lavoratore migrante regolare (si allude, ad esempio, a taluni benefici fiscali, alla partecipazione ad ele-

¹⁶ Si ricordino, a titolo esemplificativo, la n. 143 del 1975 il cui art. 1 impone agli Stati contraenti di "respecter les droits fondamentaux de l'homme de tous les travailleurs migrants" e le n. 29 (1930) e n. 105 (1957) in tema di lavoro forzato.

zioni amministrative nello Stato di impiego, alla estensione del concetto di "familiare" che include le relazioni idonee a produrre effetti equivalenti al matrimonio sì che il diritto al ricongiungimento dovrebbe spettare anche agli individui parti dei rapporti "quasi familiari" che presentino un'*affectio coniugalis* stabile e durevole). Considerata la limitatezza del *favor* che ne segue, verosimilmente giustificato dalla vulnerabilità che caratterizza la condizione del migrante e dal rafforzamento delle prospettive di integrazione nel contesto di una nuova società, non sembrano comprensibili – da un punto di vista strettamente giuridico – le preoccupazioni degli Stati che accolgono i flussi di immigrati; tanto più che essi potrebbero decidere di aderire alla Convenzione utilizzando *cum grano salis* lo strumento della riserva.¹⁷

Sotto questi profili – non molti, in verità – la Convenzione richiederebbe, in assenza di riserve, una revisione della legislazione italiana e, in particolare, del Testo unico del 1998 in senso più favorevole al migrante, anche se non mancano ipotesi in cui l'ordinamento interno appresta, almeno formalmente, un tutela più accentuata di quella convenzionale: è il caso, ad esempio, del diritto all'assistenza medica degli immigrati regolari e irregolari. Accanto a questo ostacolo all'adesione alla Convenzione, se ne profila un secondo. Il testo convenzionale concerne infatti una materia che, in seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam al pilastro comunitario, è in parte di competenza della Comunità a norma dell'art. 63, par. 3, Trattato Ce, disposizione che – come è noto – ha attribuito al Consiglio *inter alia* il potere di adottare misure in materia di politica dell'immigrazione riguardanti le condizioni di ingresso e di soggiorno di cittadini di Paesi terzi, compresi quelli per il ricongiungimento familiare, e in materia di immigrazione e soggiorno irregolari. I settori di competenza attribuita, solo in minima parte già esercitati dalla Comunità, sono senz'altro di natura condivisa, ma ciò non comporta automaticamente che gli Stati possano assumere unilateralmente obblighi sul piano internazionale, dato che l'attribuzione di nuove, seppur circoscritte, competenze alla Comunità sul piano interno, implica parallelamente, in base ai principi che informano il sistema comunitario, il potere di concludere accordi internazionali con Stati terzi da parte della Comunità. Non è ovviamente possibile approfondire questo punto. Può soltanto sottolinearsi la probabilità che la Convenzione ONU costituisca una classica ipotesi di accordo "misto", alla cui adesione dovrebbero quindi partecipare insieme Comunità e Stati membri. La circostanza che la Convenzione sia aperta alla firma e alla partecipazione soltanto di entità statuali (art. 86) non costituirebbe comunque un ostacolo insormontabile.

¹⁷ Il regime di opposizione delle riserve si informa, ai sensi dell'art. 91, al tradizionale criterio della compatibilità con l'oggetto con e lo scopo della Convenzione.

Se è vero che gli ostacoli giuridici all'adesione appaiono tecnicamente non insuperabili, ci si può interrogare sui motivi per cui la Convenzione registra il sostanziale disinteresse dei tradizionali Paesi di ricezione dei flussi migratori. Si potrebbe prospettare che i problemi all'adesione risiedano in ragioni di politica del diritto. È possibile che uno strumento convenzionale, fondato sull'attribuzione di diritti fondamentali all'immigrato "non-documented" e a quello regolare, mal si concili con gli orientamenti politici prevalenti in Europa. In particolare, una concezione matura dell'immigrazione, che considera il migrante e i suoi familiari soggetti cui occorra "riconoscere" determinati diritti essenziali – nella consapevolezza che il *right based liberalism* implichi inevitabilmente che determinati diritti civili e sociali, da ascrivere universalmente a tutti gli individui *in quanto persone*, siano da riconoscere anche al migrante – potrebbe apparire una prospettiva di scarso "fascino". Alcuni Paesi europei vorrebbero infatti soltanto controllare l'afflusso degli stranieri e desidererebbero proporsi non come luoghi di immigrazione, bensì di soggiorno, ancorché prolungato, al termine del quale dovrebbe essere favorito il rientro nei Paesi d'origine.

Tuttavia, sempre sul piano politico-legislativo, sarebbe opportuno non trascurare i vantaggi che i Paesi di immigrazione potrebbero ricevere dall'adesione alla Convenzione, vantaggi che sono racchiusi nelle disposizioni che pongono determinati vincoli in capo agli Stati di partenza dei flussi migratori. A parte l'ovvio riferimento agli obblighi di assistenza che devono fornire i Paesi di origine dei migranti e dei loro familiari allo scopo di consentirne il ritorno e il reinserimento (art. 67), si pensi all'obbligo di facilitare la partecipazione alla vita pubblica del Paese d'origine (art. 41), ciò che consentirebbe di mantenere un legame significativo con il medesimo in vista del rientro; al dovere di fornire adeguati servizi consolari per rispondere alle esigenze sociali, economiche e culturali dei migranti e dei loro familiari (art. 65, par. 2), ciò che potrebbe alleviare i corrispondenti oneri del Paese di accoglienza. Si pensi ancora agli obblighi di consultazione e collaborazione allo scopo di prevenire ed eliminare la circolazione illegale e clandestina dei migranti (art. 68), obblighi che risultano estesi anche agli Stati di transito. Sotto quest'ultimo profilo, va osservato che la disposizione permetterebbe di creare, su base consensuale, un vero e proprio vincolo, mentre attualmente gli Stati dell'Unione perseguono lo stesso obiettivo cercando di "persuadere" i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori tramite la "politica della condizionalità", consistente nel subordinare la stipulazione di accordi commerciali al concreto impegno a contrastare l'immigrazione clandestina. Si consideri poi che la "politica della persuasione" dispone di mezzi ridotti. In Italia l'art. 1, paragrafi 2 e 3, della legge n. 189 del 30 luglio 2002 utilizza la leva dei pro-

grammi di cooperazione e di aiuto, e comunque esclude opportunamente quelli che realizzano interventi a scopo umanitario. Nell'Unione Europea, invece, vi è una disponibilità ad utilizzare gli incentivi economici, mentre l'orientamento opposto prevale allorché si affronta la questione degli aiuti allo sviluppo, i quali dovrebbero rimanere fermi anche nei confronti dei Paesi che non collaborino nella repressione dell'immigrazione clandestina.¹⁸ E ciò a prescindere dal fatto che l'aiuto allo sviluppo costituisca un impegno morale ovvero giuridicamente rilevante in punto di diritto internazionale generale. L'adesione alla Convenzione permetterebbe almeno, attraverso specifiche clausole, di imporre agli Stati di origine e di transito la repressione del traffico clandestino dei migranti.

ROBERTO BARATTA

barattar@tiscalinet.it

Università di Macerata

Summary

The paper deals with the impact that the "International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families", adopted in 1990 by the General Assembly of the United Nations, might have on the Italian immigration law if Italy becomes a Party to the same Convention. The analysis compares the regimes both of the Convention and the Italian system of law, insofar as the latter already incorporates some international agreements that are relevant to the matter. On the whole, it can be argued that the basic principles of the United Nation Convention on Migrant Workers and those which govern Italian immigration law do not show deep inconsistencies. In other words, although the comparison points out some differences among the two regimes, both of them aim at safeguarding the fundamental rights of migrant workers and members of their families. Consequently, the accession by Italy to the UN Convention would imply neither a radical change, nor too many innovations of Italian domestic law, particularly if the acceptance of the Convention will be joined, at an international level, by a cautious use of the envisioned instrument of reservations.

¹⁸ Vedi i risultati del Consiglio europeo svoltosi a Siviglia il 21-22 giugno 2002.

La Convenzione ONU del 1990 sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie in rapporto alle normative ed alle prassi dell'Unione Europea

Considerazioni introduttive¹

La libertà di circolazione delle persone ed i fenomeni migratori sono da tempo oggetto di convenzioni internazionali che mirano a garantire la protezione dei diritti fondamentali e a combattere la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza nei confronti dei migranti. Le risoluzioni delle Nazioni Unite (tra cui il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e la Convenzione per la eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965), forniscono un elenco composito di diritti da riconoscere alla persona umana, indipendentemente dalla razza e dalla nazionalità, e contengono previsioni specifiche relative alla condizione giuridica degli stranieri; altre disposizioni a tale riguardo, direttamente o indirettamente applicabili ai migranti, si rinvengono in atti convenzionali a carattere regionale, come la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 1950, e nei trattati dell'Unione Europea: si tratta di principi sovranazionali sulla base dei quali si è tentato di realizzare una tutela effettiva della persona umana, con importanti conseguenze su diverse questioni concernenti la condizione giuridica dello straniero, ritenute per lungo tempo di esclusiva competenza del legislatore nazionale, quali l'ingresso, l'espulsione, la detenzione e l'allontanamento forzato.

* Relazione presentata al Convegno internazionale "Migrazioni, diritti umani, sicurezza nazionale" organizzato dalla Fondazione Scalabrini (Roma, 28 novembre 2003, CNEL.

¹ Cfr. B. NASCIBENE, *Straniero nel diritto internazionale*, in *Digesto*, IV ediz., vol XV, Torino, 2000, pp.179 e 188 ss.; G. GAJA, *I Patti internazionali sui diritti economici, sociali, culturali e sui diritti civili e politici*, in VITTA-GREMENTIERI (a cura di), *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981; M.R. SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio dei diritti umani*, Napoli, ESI, 1999.

Nelle diverse convenzioni internazionali il catalogo dei diritti fondamentali della persona rimane fondamentalmente immutato, dal diritto alla vita al diritto alla salute, dal diritto di difesa alla libertà di religione; ma in diversi casi i diritti fondamentali dei migranti possono subire limitazioni e restrizioni, come in materia di libertà di circolazione, per ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Muta soltanto il quadro degli istituti di tutela, che nelle convenzioni delle Nazioni Unite sono comitati istituiti ad hoc, come il Comitato dei diritti dell'uomo, mentre negli atti convenzionali europei sono costituiti da organismi giurisdizionali veri e propri, come la Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con sede a Lussemburgo.

Allo stato della normativa comunitaria, un raffronto tra i principi della Convenzione ONU del 1990 e le discipline comunitarie è possibile su temi sui quali l'Europa è riuscita a darsi delle regole generalmente condivise, e quindi sul piano della protezione umanitaria, sulla condizione dei richiedenti asilo, sul regime delle espulsioni e sul ricongiungimento familiare, oltre che in materia di contrasto alla discriminazione razziale ed alla xenofobia; è invece più difficile riscontrare termini di paragone certi per quanto concerne gli ingressi dei lavoratori migranti ed il loro *status*, materie ancora rigidamente consegnate alla competenza del legislatore nazionale.²

La Convenzione ONU del 1990 sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie

Con la risoluzione 34/172 del 17 dicembre 1979, l'ONU aveva istituito la commissione di lavoro per la stesura della Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 1990, con la risoluzione 45/158. La condizione necessaria per la sua entrata in vigore è stata raggiunta il 14 marzo 2003, con il deposito degli strumenti di ratifica del ventesimo paese che vi ha aderito, il Guatemala. Attualmente la Convenzione è stata ratificata da 23 paesi; l'ultima ratifica è stata depositata il 29 settembre 2003 da parte del Kirgizstan. Si rileva come le adesioni provengano da Stati appena giunti alla democrazia, o ancora caratterizzati da forti conflitti interni, e da una consistente emigrazione, mentre le grandi democrazie occidentali, e dunque i principali paesi di immigrazione, hanno finora ignorato un documento di grande importanza per la tutela dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

² Solo di recente si è giunti all'approvazione di direttive comunitarie concernente il sistema dei visti di ingresso e lo *status* degli immigrati lungo-residenti.

Nessuno dei paesi appartenenti all'Unione Europea, o in via di adesione, ha ratificato la Convenzione, che in tutta Europa, a quanto risulta, è stata ratificata soltanto dalla Repubblica Bosniaca.

La lunga durata dei lavori preparatori e, poi, il faticoso processo di ratifica rendono evidenti le grandi difficoltà che si sono dovute superare e che, in gran parte, sono ancora da superare, per arrivare ad una intesa tra i diversi paesi membri delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti fondamentali dei migranti. Le ragioni di tali difficoltà sono diverse, e derivano soprattutto dai contrastanti interessi degli stati che "producono" i flussi migratori e dei paesi di destinazione o di transito. Difficoltà che si sono protratte anche dopo l'approvazione della risoluzione, e che hanno ritardato le ratifiche e dunque l'entrata in vigore dello strumento convenzionale. Questioni di grande rilevanza politica ed elettorale, che dopo l'11 settembre appaiono ancora più gravi, a causa dello smottamento delle opinioni pubbliche nazionali verso le questioni della sicurezza: nell'affrontare i problemi riguardanti i flussi migratori le azioni dei governi si allontanano sempre di più dal terreno della protezione umanitaria e dell'integrazione sociale, rivolgendosi ad una considerazione prevalente dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale.

A livello europeo si nota anzi una precisa tendenza a criminalizzare l'ingresso e la permanenza in condizioni di irregolarità, tendenza che comporta il costante aumento del numero di immigrati irregolari, trattenuti nei centri di detenzione amministrativa, e quindi in strutture detentive vere e proprie, sottoposti poi a procedure di allontanamento forzato sempre più rapide. La Convenzione ONU del 1990 contiene disposizioni particolarmente significative proprio con specifico riferimento ai lavoratori migranti irregolari privati della loro libertà personale, con previsioni che non trovano ancora un pieno riscontro in nessuna delle direttive comunitarie che in questi ultimi anni sono state emanate per contrastare i flussi dei cosiddetti clandestini e rinforzare i sistemi di controllo delle frontiere e le tecniche di trattenimento e di rimpatrio forzato.

Secondo l'articolo 17 della Convenzione "I lavoratori emigranti e i membri delle loro famiglie che siano privati della loro libertà dovranno essere trattati con umanità e con rispetto della persona umana e della loro identità..." ed ancora, in base alla stessa norma, "qualsiasi lavoratore emigrante o membro della sua famiglia che sia detenuto in uno stato di transito o in uno stato di arrivo per violazione delle norme relative all'emigrazione deve essere tenuto, per quanto è possibile, separato da persone condannate o da persone detenute in attesa di giudizio. Durante qualsiasi periodo di reclusione in esecuzione di una sentenza emessa da un tribunale, lo scopo essenziale del trattamento di un lavoratore emigrante o di un membro della sua famiglia deve essere il suo emendamento e la sua riabilitazione sociale".

Prospettiva quest'ultima, assolutamente ribaltata nelle legislazioni dei principali paesi di immigrazione, dove le misure detentive costituiscono la prassi quotidiana di contrasto nei confronti dei cd. "clandestini", e dove qualunque ipotesi di detenzione dell'immigrato irregolare, pure nel caso di assoluzione per non avere commesso alcun fatto penalmente rilevante, prelude inevitabilmente all'accompagnamento forzato in frontiera.

Si rileva anche come gli immigrati detenuti per avere commesso un reato, o in attesa di giudizio definitivo, siano normalmente esclusi dalle misure alternative alla pena. Non solo, ma spesso alla detenzione vera e propria, dopo la scarcerazione dell'immigrato irregolare segue un periodo, più o meno lungo, di detenzione amministrativa, normalmente alcuni mesi, in attesa della esecuzione della misura di rimpatrio con accompagnamento coattivo. La pena perde dunque qualunque carattere di riabilitazione ed assume una funzione puramente afflittiva in contrasto con le previsioni delle grandi costituzioni europee.

Si osserva ancora come negli ultimi anni le procedure di espulsione nei confronti dei migranti irregolari siano caratterizzate da una maggiore rapidità e dalla sostanziale negazione di un effettivo diritto di difesa. Può succedere che un lavoratore immigrato, regolarmente residente da anni, che abbia perduto il permesso di soggiorno per la commissione di un lieve reato, o che sia stato sottoposto ad indagini o a fermo di polizia, si ritrovi in poche ore su un aereo che lo riconduce verso il proprio paese, senza poter far valere le proprie ragioni ed i diritti di difesa davanti ad un organo giurisdizionale. Una volta eseguita l'espulsione, la possibilità di presentare ricorso dal paese di origine appare del tutto teorica, come dimostrato dalla rarità degli interventi dei giudici nazionali in queste ipotesi.

La Convenzione ONU sulla protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, già nella prima parte, all'art.18, e dunque anche in favore degli immigrati irregolari, ribadisce espressamente che il principio di legalità, la riserva di legge nella disciplina della condizione giuridica degli stranieri, il principio del contraddittorio e del giusto processo, il diritto di difesa, la presunzione di non colpevolezza, il principio del doppio grado di giurisdizione, ed il diritto all'informazione ed alla comprensione linguistica valgono per tutti i lavoratori migranti.

Si tratta peraltro, in molti casi, di previsioni presenti in molte Costituzioni nazionali, come quella italiana, e nella Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo, siglata a Roma nel 1950.³

³ In materia si veda M. DE SALVIA, *La convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, ESI, 2001; B. NASCIMBENE (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Profili ed effetti nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2002.

Altre norme della Convenzione ONU del 1990 si avvicinano alle previsioni della Convenzione europea, ed ai protocolli (in particolare il protocollo n. 7) che vi si collegano, e per quanto riguarda il fondamentale divieto di espulsioni collettive, anche alla Carta dei diritti dell'Unione Europea approvata a Nizza nel 2000 che vieta espressamente tali prassi. In particolare, secondo l'articolo 22 della Convenzione ONU,

1. I lavoratori emigranti e i membri delle loro famiglie non devono essere soggetti a misure di espulsione collettiva. Ciascun caso di espulsione deve essere esaminato e deciso individualmente.

2. I lavoratori emigranti e i membri delle loro famiglie possono essere espulsi dal territorio di uno stato aderente alla Convenzione solo in seguito a una decisione presa dall'autorità competente secondo la legge.

3. La decisione deve essere comunicata loro in una lingua che comprendono. Su loro richiesta, ove il mandato non disponga diversamente, la decisione deve essere comunicata loro per iscritto e, salvo circostanze eccezionali per la sicurezza nazionale, le ragioni della decisione devono essere altresì dichiarate. Le persone interessate devono essere informate dei loro diritti prima o al più tardi al momento in cui la decisione è comunicata.

4. Tranne il caso in cui una decisione definitiva sia pronunciata da un'autorità giudiziaria, la persona interessata deve avere il diritto di sottoporre le ragioni contro la sua espulsione e il diritto di fare rivedere il suo caso dall'autorità competente, a meno che motivi di forza maggiore relative alla sicurezza nazionale non impongano diversamente. In attesa di tale revisione, la persona interessata deve avere il diritto di chiedere la sospensione della decisione di espulsione.

5. Se una decisione di espulsione che è già stata eseguita è successivamente annullata, la persona interessata deve avere il diritto di chiedere un risarcimento secondo la legge e la precedente decisione non deve essere usata per impedirgli o impedirle di rientrare nello stato interessato.

6. In caso di espulsione, la persona interessata deve avere la ragionevole possibilità, prima o dopo la partenza, di regolare ogni richiesta di salario o altri compensi dovutigli o dovutele e qualsiasi impegno pendente.

7. Senza pregiudicare l'esecuzione di una decisione di espulsione, un lavoratore emigrante o un membro della sua famiglia che sia soggetto a tale decisione può chiedere di entrare in uno stato diverso dal suo stato di origine.

8. Nel caso di espulsione di un lavoratore emigrante o di un membro della sua famiglia, la persona interessata non deve sostenere i costi di espulsione. Può esserle chiesto di pagare i costi del suo viaggio.

9. L'espulsione dallo stato di arrivo non deve di per sé pregiudicare alcun diritto di un lavoratore emigrante o di un membro della sua fami-

glia acquisito secondo la legge di quello stato, compreso il diritto a ricevere salari e gli altri compensi dovutigli.

L'espulsione deve dunque essere eseguita, di norma, solo dopo una decisione definitiva dell'autorità giudiziaria". Le "ragioni di forza maggiore relative alla sicurezza nazionale" che potrebbero consentire una esecuzione immediata dell'espulsione anche prima di una decisione dell'autorità giudiziaria sulla sua legittimità, andrebbero comunque provate caso per caso e non possono diventare (come invece si verifica spesso) norma di applicazione generalizzata.

Le disposizioni della Convenzione ONU del 1990 richiamano dunque un effetto sospensivo del ricorso contro i provvedimenti di espulsione, una possibilità che le leggi adottate dai principali paesi europei in materia di immigrazione e asilo hanno praticamente cancellato.

Nella Convenzione vengono anche affermati, in favore dei lavoratori migranti irregolari, diritti, come quello al salario maturato nel corso di lavoro prestato "in nero" che, nella prassi amministrativa delle espulsioni con accompagnamento immediato, vengono negati sempre più spesso. In tutti i paesi europei un numero sempre maggiore di immigrati irregolari viene riaccompagnato dalla polizia nei paesi di provenienza o di transito, con una procedura amministrativa che si può esaurire nel giro di poche ore, senza che il destinatario della misura espulsiva riesca a percepire quanto spetta per il lavoro comunque prestato. L'espulsione del lavoratore migrante irregolare si trasforma, così, in una occasione di vantaggio economico per il datore di lavoro, che potrà poi assumere altri lavoratori "clandestini" alla disperata ricerca di una sia pur minima prospettiva di guadagno e di sopravvivenza.

Malgrado il rigore delle disposizioni legislative nazionali a tale riguardo, i datori di lavoro sono chiamati molto di rado a rispondere per i reati commessi (impiego di manodopera non in regola con il permesso di soggiorno, mancato rispetto delle norme di sicurezza, etc.), ed è altrettanto raro che la loro responsabilità venga affermata in sede fiscale, per l'evasione contributiva, o in sede civile, per il mancato pagamento dei salari.

Nel testo della Convenzione ONU del 1990 la distinzione tra migranti regolari e migranti irregolari, ai quali si riconoscono i medesimi diritti fondamentali della persona umana, corrisponde ad una partizione precisa. La distinzione appare irrilevante almeno nella prima parte, fino all'art. 35; solo successivamente, a partire dall'art. 36, si rileva una netta differenziazione, che comporta una maggiore tutela per i lavoratori migranti e le loro famiglie "in possesso di documentazione o in situazione regolare". Per questi la Convenzione prefigura quasi una "cittadinanza di residenza", riconoscendo al lavoratore migrante regolare gli stessi diritti del lavoratore cittadino.

Si spiegano così le difficoltà nella ratifica della stessa Convenzione da parte dei paesi di destinazione, ormai orientati a limitare la consistenza degli immigrati presenti sul loro territorio, ed a rendere sempre più precarie le loro condizioni di vita, saldando la possibilità di ottenere e di rinnovare il permesso di soggiorno all'esistenza di un valido contratto di lavoro. Situazione di precarietà che viene accentuata anche dal ricorso generalizzato a procedure di espulsione degli immigrati irregolari già presenti sul loro territorio, senza tenere neppure conto delle effettive istanze del mercato del lavoro, dei periodi pregressi di soggiorno regolare, dei legami familiari e sociali.

La semplice possibilità del riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana ai migranti privi di un documento di ingresso o di soggiorno è apparsa una prospettiva troppo rischiosa per quei paesi che, al centro della propria agenda politica, avevano posto la "tolleranza zero" nei confronti dell'immigrazione clandestina, ma che sono stati poi costretti a periodiche regolarizzazioni, proprio per venire incontro alla domanda del mercato del lavoro, per contrastare la piaga del lavoro nero e, in ultimo, per dare una identità a persone che in condizioni di clandestinità di massa apparivano costituire un pericoloso fattore destabilizzante.

In base all'art. 5 della stessa Convenzione ONU, "i lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie sono considerati a) in possesso di documentazione o in una situazione regolare se sono autorizzati a entrare, soggiornare e intraprendere un'attività remunerata nello stato di arrivo, secondo la legge di quello stato e gli accordi internazionali a cui partecipa quello stato; b) privi di documentazione o in una situazione irregolare se non soddisfano le condizioni previste nel sottoparagrafo a) di questo articolo".

La stessa Convenzione rinvia quindi alle leggi nazionali il compito esclusivo di fissare le condizioni di ingresso e di soggiorno negli stati, ed a tale riguardo contiene un riferimento agli "accordi internazionali" che potrebbe intendersi sia come un richiamo alle convenzioni regionali, come i Trattati comunitari, che ad ulteriori accordi internazionali; come quelli che si stanno stipulando in questo periodo, tra i singoli paesi di destinazione e gli stati di emigrazione o di transito, oppure su un piano multilaterale, tra le grandi organizzazioni internazionali come l'Unione Europea ed i paesi in via di ammissione o geograficamente più vicini all'Europa.

Nelle previsioni della Convenzione si considera il lavoratore emigrante non come una persona isolata, ma in un contesto di relazioni complesse, anche se si trova in una situazione di irregolarità, con un costante riferimento ai vincoli di carattere familiare; ad una serie di rapporti interpersonali, dunque, che dovranno essere sempre considerati nei paesi di destinazione, non solo per quanto concerne la disciplina dei rapporti di lavoro e la fissazione della residenza, ma anche

nell'accesso effettivo ai diritti fondamentali e nei casi di detenzione, di espulsione o di allontanamento forzato.

Nel Trattato CE, nella formulazione del Trattato di Amsterdam del 1997, e specificamente nelle norme su "visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone" (artt. 61-69), si riscontra invece il richiamo prevalente alla categoria di "cittadini di paesi terzi", e la stessa dizione, reiterata anche nelle direttive più recenti, come la 2003/9/CE in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, e in uso nei lavori preparatori della futura Carta europea dei diritti fondamentali, introduce già l'idea di una differenziazione nella stessa titolarità dei diritti di cittadinanza. Soprattutto nei più recenti atti comunitari si tende ad una considerazione dei migranti come soggetti isolati, del tutto avulsi da una rete di relazioni sociali e familiari.

Solo in norme specifiche, contenute in direttive comunitarie o in regolamenti, si considerano le categorie dei richiedenti asilo, dei rifugiati, degli sfollati di paesi terzi "che non possono rientrare nel proprio stato di origine" e delle persone "che altrimenti necessitano di protezione internazionale".

Ma rispetto al percorso prefigurato ad Amsterdam nel 1997 e precisato poi nel Consiglio di Tampere del 1999, l'Unione Europea non ha rispettato la tabella di marcia prevista, che anzi è stata soggetta a continui aggiornamenti, e le scadenze del 2004 sanciranno molto probabilmente un grave ritardo delle Istituzioni europee non solo sulla grande questione dell'asilo e della protezione umanitaria, ma anche in materia di ingresso per lavoro, per studio e per quanto concerne lo status dei richiedenti asilo. Se si osservano le più recenti direttive comunitarie, soprattutto quelle in materia di ricongiungimento familiare e di standard minimi per i richiedenti asilo, si nota come la necessità di giungere ad un accordo sulla base della regola della unanimità abbia comportato l'adozione di previsioni minimali, che lasciano ampi spazi di deroga ai legislatori nazionali. Manca ancora l'approvazione definitiva della "Decisione quadro sulla discriminazione e sul razzismo", proposta dalla Commissione nel 2001, ma fermamente avversata dalle diverse presidenze di turno.

La questione dei diritti dei migranti irregolari richiedenti asilo⁴

Il riconoscimento, seppure parziale e condizionato, dei diritti fondamentali ai migranti irregolari, contenuto nella Convenzione del-

⁴ Si veda al riguardo E.M. MAFROLLA, *L'evoluzione del regime internazionale in materia di asilo tra sovranità territoriale e dovere umanitario*, «Rivista internazionale dei diritti dell'uomo», 2001, p. 532 ss.

l'ONU del 1990, risulta dunque in netto contrasto rispetto alle attuali politiche migratorie dei paesi di immigrazione, ed in questo ambito dei paesi europei, che stanno introducendo persino limitazioni sostanziali all'accesso alla procedura di asilo, giungendo a prevedere la detenzione dei richiedenti asilo e, nei casi di rigetto della domanda, la loro immediata espulsione verso i paesi di transito, se non di provenienza, senza alcuna possibilità di un appello sospensivo.

Le politiche di chiusura (tendenti alla difesa della "fortezza Europa") non si rivolgono soltanto contro i migranti economici ma costituiscono un attacco sempre più evidente al fondamentale diritto di asilo. La politica restrittiva in tema di asilo politico, ormai praticata in tutte le parti del mondo, dall'Australia al Canada, dai paesi dell'Estremo Oriente sino agli stati europei, se si considerano le applicazioni concrete delle diverse normative nazionali, sta svuotando di significato un diritto sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951; e non mancano attacchi diretti contro la stessa Convenzione di Ginevra, che (soprattutto per il principio di *non refoulement* affermato dall'art. 33) offrirebbe, secondo alcuni, un comodo "alibi" ai migranti clandestini per legalizzare il proprio ingresso.

Questa politica restrittiva nei confronti dei migranti è particolarmente evidente in Europa, e ha trovato una ennesima conferma, dopo le riforme del diritto di asilo in Francia, in Austria ed in Germania, con le proposte inglesi di istituire centri di detenzione amministrativa al di fuori dei confini europei e di sottrarre i figli ai richiedenti asilo che, malgrado il rigetto della domanda, risultino permanere in una condizione di irregolarità sul territorio comunitario. Ma prima ancora di arrivare a simili estremi, le normative nazionali hanno già anticipato discipline che negano di fatto il diritto di asilo e costringono alla clandestinità chi fugge da guerre e persecuzioni etniche. Oppure, come nel caso italiano, è mancata una disciplina organica del diritto di asilo, affidato più a mutevoli indirizzi ministeriali, che a presupposti certi garantiti dalla legge. E la difficoltà di giungere alla definizione di direttive comunitarie in questa materia discende proprio dalla ferrea intenzione degli stati di non modificare la propria legislazione interna, riformulata proprio alla vigilia dell'approvazione definitiva delle nuove normative comunitarie (come è successo nel 2003 in Francia, in Austria ed in Germania).

Il Trattato di Amsterdam del 1997, nonostante precise proposte in tal senso, non ha incluso riferimenti a documenti importanti in materia di asilo, come le "Conclusioni del Comitato Esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati" (UNHCR) o il "Manuale UNHCR sulle procedure e i criteri per determinare lo status di rifugiato", e la interpretazione della Convenzione di Ginevra rimane spesso

affidata alla discrezionalità dell'autorità amministrativa. È dunque mancata una sicura fonte legislativa che sul piano del diritto comunitario o del diritto interno garantisca il diritto di asilo e la protezione umanitaria.

La posizione dei lavoratori migranti, potenziali richiedenti asilo, ma spesso privati della possibilità di accesso alla procedura, rimane quindi particolarmente incerta, e per questa ragione utili strumenti di tutela potrebbero rinvenirsi anche in atti convenzionali come la Convenzione ONU del 1990 che non riguardano espressamente l'asilo ed i regimi complementari di protezione umanitaria.

Considerando che i richiedenti asilo sono costretti, nella maggior parte dei casi, a tentare la via dell'ingresso clandestino, e che successivamente, sono forzati a lavorare "in nero", senza un regolare contratto, le norme previste da questa Convenzione, nella misura in cui si pongono a garanzia dei diritti fondamentali dei migranti irregolari, possono essere richiamate immediatamente anche in favore di potenziali richiedenti asilo: ad esempio, nella fase di arresto conseguente ad un ingresso clandestino, prima che sia stato possibile presentare l'istanza di asilo, o qualora vengano rinvenuti dalle autorità di polizia privi di permesso di soggiorno e di contratto di lavoro, ma nella condizione di lavoratori "in nero".

Una effettiva applicazione della Convenzione ONU del 1990 dovrebbe garantire a tutti i migranti, anche se irregolari, l'assistenza di un interprete e soprattutto la possibilità di presentare, in caso di diniego dell'istanza, un ricorso con effetti sospensivi. In ogni caso, la ratifica della Convenzione dovrebbe comportare l'adozione di discipline nazionali meno restrittive nei confronti dei richiedenti asilo, che in molte normative nazionali non possono neppure prestare attività lavorativa nel periodo, anche molto lungo, di attesa della decisione sulla loro istanza. Al momento non sembra però che gli orientamenti politici prevalenti nei principali paesi europei possano consentire tali risultati. Il clima di sospetto che prima si rivolgeva nei confronti dell'immigrazione clandestina, si sta ormai riversando anche su quanti fanno istanza di asilo, anche per effetto del diffondersi della sindrome dell'insicurezza derivante dagli attacchi terroristici.

Gli strumenti più efficaci, direttamente azionabili in favore dei richiedenti asilo, a meno di una specifica disciplina nazionale, sono intanto rinvenibili nelle convenzioni a carattere regionale, come la CEDU, e nelle regole di comportamento individuate dall'Alto Commissariato per i diritti dei rifugiati (UNHCR), regole che possono essere fatte valere per denunciare a questo ufficio le violazioni e gli abusi più gravi posti in essere da pubblici funzionari nel ricevimento e nella trattazione delle istanze di asilo.

Rapporti tra la Convenzione ONU del 1990 e le normative comunitarie: considerazioni generali⁵

Il rapporto tra le convenzioni delle Nazioni unite che riconoscono una protezione particolare ai diritti dei migranti e la normativa dell'Unione europea deve essere considerato in una prospettiva che verifichi i margini di effettiva attuazione dei diritti riconosciuti dagli strumenti convenzionali e proponga in questo campo concrete ipotesi di intervento per il futuro.

Si tratta di individuare quei punti sui quali deve essere maggiore lo sforzo per giungere ad una implementazione delle norme internazionali in materia di diritti fondamentali della persona nel diritto interno dei singoli paesi. In questa direzione, dopo la Convenzione ONU del 1990, la Dichiarazione ed il Programma di azione della Conferenza mondiale contro il razzismo, svoltasi a Durban nel settembre del 2001, hanno posto impegni precisi a tutti i paesi della comunità internazionale che dovranno adottare a tale riguardo specifiche misure legislative, giudiziarie ed amministrative. In base al paragrafo 78 k del Programma di azione di Durban, i paesi che non l'abbiano ancora fatto sono impegnati a ratificare, tra le altre convenzioni internazionali, anche la Convenzione del 1990 sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

Tutti i paesi appartenenti all'Unione Europea e le stesse istituzioni comunitarie dovrebbero quindi recepire nelle loro legislazioni i principi affermati dalla Conferenza di Durban e dalla Convenzione ONU del 1990, rendendone poi effettiva l'attuazione.

Per quanto riguarda la situazione dei richiedenti asilo costretti a percorrere le rotte dell'immigrazione irregolare, la Convenzione ONU del 1990, potrebbe imporre, dopo la procedura di ratifica da parte dei diversi stati, l'adozione di normative nazionali e comunitarie più garantiste di quelle attuali per quanto concerne le procedure nei confronti dei migranti irregolari (e tra questi dunque anche nei confronti dei potenziali richiedenti asilo).

Sono infatti evidenti i limiti della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951, che non appare più idonea a fare fronte ai flussi migratori indotti dalle guerre etniche e dai conflitti regionali, ma che, d'altra parte, appare come una disciplina minima che in futuro sarà ben difficile migliorare con il consenso di tutti i paesi aderenti alle diverse organizzazioni internazionali ed all'Unione Europea. La stes-

⁵ Si veda G. SCIORTINO, *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Milano, Franco Angeli, 2000, e B. NASCIBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Introduzione, XLVI, Padova, CEDAM, 2004.

sa creazione dei regimi complementari di protezione, come la protezione umanitaria, di carattere prettamente temporaneo, nella prospettiva di un ritorno volontario dei profughi nei paesi di origine, una volta pacificati dagli interventi militari internazionali, appare un ulteriore indebolimento del diritto di asilo e costituisce una potenziale via di ritorno alla irregolarità (dati i tempi brevi di rinnovo dei permessi di soggiorno per motivi umanitari).

Mentre per la protezione umanitaria, dopo la tragedia delle guerre nella ex Jugoslavia, l'Unione Europea ha trovato la coesione necessaria per darsi delle regole generalmente condivise, come si evince dalla direttiva 2000/55/CE, la materia dell'asilo rimane ancora fortemente controversa.

La recente direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003, che individua standard minimi da riconoscere in materia di accoglienza ai richiedenti asilo, come pure il nuovo regolamento Dublino 2 sulla determinazione del paese competente per l'esame delle domande di asilo, approvato nel corso del 2003, esprimono bene la difficoltà di giungere ad un regime comune; al punto che si sono dovute inserire numerose clausole che consentono ai singoli stati di mantenere o introdurre disposizioni diverse e più rigorose rispetto a quelle previste dagli standard comunitari. Si è ancora in attesa invece della Direttiva comunitaria che dovrebbe stabilire garanzie minime comuni per l'accesso alla procedura di asilo, direttiva che comunque, nel rispetto dei tempi imposti dal Consiglio di Tampere del 1999, dovrebbe essere adottata entro il maggio del 2004.

Il dato generale più sconcertante concerne l'atteggiamento di crescente sfiducia che i governi europei riservano per i richiedenti asilo, ritenuti spesso come migranti che cercano di avvalersi delle normative sull'asilo per eludere le limitazioni all'ingresso nei paesi di destinazione. Questo atteggiamento, che impronta anche le prassi amministrative e rende sempre più arduo l'accesso alla procedura di asilo, si fonda su una distinzione rigida tra la categoria dei migranti economici e quella dei richiedenti asilo o protezione umanitaria.

Ad oltre cinquanta anni dalla Convenzione di Ginevra e dei protocolli aggiuntivi, in Europa si continua a dare come scontata una forte differenziazione tra coloro che emigrano per migliorare le proprie condizioni di vita, alla ricerca di un lavoro, o per ricongiungimento familiare, e coloro che invece sono costretti a fuggire da situazioni di conflitto, di guerra o di persecuzioni a base etnica.

Questa differenziazione è smentita dal diffondersi delle guerre e dei conflitti etnico-religiosi in tutte le parti del mondo, e soprattutto nell'Africa sub-sahariana e in alcuni paesi asiatici. Non appena si entri in contatto con la realtà quotidiana dei flussi migratori irregolari, in tutti i paesi di destinazione, si riscontra una difficoltà sempre maggio-

re nella effettiva distinzione tra migranti economici e potenziali richiedenti asilo, comunque costretti all'ingresso clandestino sia per l'assenza di effettivi canali di ingresso per lavoro, che per gli ostacoli crescenti frapposti all'accesso alla procedura di asilo; e questa natura composita, e per certi aspetti quasi indecifrabile, dei flussi migratori, rende ancora più urgente la ratifica, e dunque la effettiva operatività di quegli strumenti convenzionali internazionali, come la Convenzione dell'ONU sulla protezione dei lavoratori migranti, che accordano un minimo di diritti fondamentali anche ai migranti irregolari (e tra questi dunque a quei potenziali richiedenti asilo ai quali sia negato l'accesso alla procedura o sia respinta l'istanza di asilo).

Rapporti tra la Convenzione ONU del 1990 e la Convenzione europea del 1950

L'impianto generale della Convenzione ONU del 1990 consente un primo immediato paragone con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, firmata a Roma nel 1950 e ratificata oggi da oltre 50 stati aderenti al Consiglio di Europa; il catalogo dei diritti fondamentali appare sostanzialmente identico, dal diritto alla vita al divieto della tortura e di trattamenti degradanti, dal diritto ad un giusto processo al diritto al diritto al ricongiungimento familiare, dall'affermazione della libertà di manifestazione del pensiero ai diritti di associazione e di partecipazione alla vita politica. In entrambi i documenti convenzionali risulta centrale l'affermazione del principio di non discriminazione (artt. 7, 18 e 25 della Convenzione ONU, art. 14 della CEDU), anche se le formulazioni sono diverse nel tenore letterale.

Al riguardo va ricordato che, almeno in questo campo, l'Unione Europea con le direttive 2000/43CE e 2000/78/CE ha approntato una importante tutela, civile, penale ed amministrativa contro gli atti di discriminazione razziale e la xenofobia; ma si deve rilevare come la maggior parte dei paesi europei non abbia ancora dato applicazione a queste direttive; e dove queste sono state già trasposte, come è avvenuto nel caso italiano, si sono omesse o tradite proprio quelle previsioni che avrebbero dovuto dare maggiore effettività alla tutela contro la discriminazione (come l'inversione dell'onere della prova in favore della vittima e la creazione di osservatori indipendenti). A fronte di questi ritardi e di queste inadempienze dei legislatori europei, sembra ancora possibile la denuncia dei comportamenti discriminatori, soprattutto se posti in essere da pubbliche autorità, davanti agli organismi internazionali previsti dalle diverse convenzioni, e, soprattutto, innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo con sede a Strasburgo.

La più grande discriminazione subita dai migranti in tutti i paesi di destinazione consiste, però, nel mancato riconoscimento dei diritti fondamentali della persona umana, affermati sulla carta "per tutti", ma riconosciuti effettivamente soltanto ai cittadini. Al riguardo possono riscontrarsi anche le differenti possibilità di accesso alla cittadinanza e le effettive possibilità di avvalersi dei diritti di cittadinanza. Ancora una volta entra in gioco a tale riguardo la discrezionalità dell'autorità amministrativa, o una specifica previsione di legge che limita la effettiva fruizione dei diritti fondamentali dei migranti, in base all'acquisto della cittadinanza o alle condizioni, regolari o irregolari, del soggiorno, sempre con riferimento ad altri concorrenti interessi pubblici che possono risultare anche prevalenti.

La ragione principale delle forti limitazioni dei diritti fondamentali dei migranti consiste nella restrizione quasi totale della loro libertà di circolazione. Ovunque l'ingresso dello straniero è soggetto al potere discrezionale dell'autorità amministrativa del paese di destinazione.

Secondo l'art. 8 della Convenzione del 1990, "i lavoratori emigranti e i membri delle loro famiglie devono essere liberi di lasciare qualunque stato, compreso il loro stato di origine. Questo diritto non deve essere soggetto ad alcuna restrizione eccetto quelle previste dalla legge, quelle necessarie a salvaguardare la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute o la morale pubbliche o i diritti e le libertà di altri e che sono compatibili con gli altri diritti riconosciuti in questa parte della Convenzione".

Nella Convenzione ONU, il riconoscimento dei diritti fondamentali ai migranti irregolari appare dunque ridimensionato dalle clausole che rinviano alle limitazioni nell'interesse della sicurezza nazionale degli stati e per le ragioni di ordine pubblico a partire dallo stesso riconoscimento della libertà di circolazione la cui portata effettiva appare sempre più limitata.

Nella Convenzione Europea del 1950 i diritti fondamentali, da riconoscere non soltanto ai cittadini, ma alla persona umana in quanto tale, e dunque anche ai migranti (ed agli irregolari), appaiono invece meno soggetti a restrizioni derivanti dalle clausole che consentono limitazioni imposte per esigenze di ordine pubblico o giustificate in base alla sicurezza nazionale. Nelle decisioni della Corte europea di Strasburgo si rileva un bilanciamento tra i contrapposti valori che si risolve quasi sempre nella tutela privilegiata dei diritti della persona umana e della sua famiglia. Se si considera questo aspetto, si potrebbe ritenere inutile la resistenza dei principali paesi di immigrazione a ratificare la Convenzione ONU del 1990, essendo comunque tenuti al rispetto della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, che peraltro prevede una specifica sede giurisdizionale per le ipotesi di violazione.

Ma anche altri atti internazionali limitano la possibilità di deroghe al riconoscimento dei diritti fondamentali della persona. L'art. 4 del Patto sui diritti civili e politici del 1966 richiama le possibilità di deroga ai diritti fondamentali in esso affermati, precisando però che le deroghe vanno "ufficialmente proclamate", escludendo quindi che le stesse possano derivare da comportamenti discrezionali dell'autorità amministrativa. In ogni caso appare necessario un giudizio di proporzionalità tra il diritto fondamentale che si lede e la ragione della deroga, con la eccezione di pochi principi generali come il divieto di discriminazione, la libertà di professare la propria religione, il diritto alla famiglia. Si rileva generalmente l'assenza di limiti per quanto concerne il diritto alla vita ed il divieto di trattamenti inumani e degradanti.

In realtà, sono sempre le Autorità nazionali che valutano in concreto la giustificazione della deroga e la sua proporzionalità; a livello internazionale, entro i noti limiti derivanti dal carattere risarcitorio delle sentenze che emana, solo la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo appare come un organo capace di entrare nel merito di queste determinazioni legislative o amministrative, pur con le limitazioni derivanti dal particolare impianto procedurale dei giudizi innanzi alla Corte (per i quali occorre in genere una pronuncia definitiva del giudice nazionale).

Il concetto di "ordine pubblico" si presta così a pericolose dilatazione dei poteri discrezionali esercitati da parte dell'autorità amministrativa, che può giungere in sostanza a negare il riconoscimento dei diritti fondamentali dei migranti, soprattutto se irregolari. In materia di immigrazione e asilo questi casi non sono rari, e basta sfogliare un repertorio di giurisprudenza per rilevare decine e decine di casi di sentenze di annullamento di atti amministrativi illegittimi. E il confine tra la illegittimità amministrativa e l'illecito penale appare sempre più sottile. Spesso, le vittime non possono neppure sporgere denuncia o presentare ricorso, per timore di ritorsioni, o perché le misure di accompagnamento sono state già eseguite.

Al riguardo si richiama quanto osservato dal Parlamento Europeo nella Risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea, del 15 gennaio 2003. Il Parlamento Europeo "esprime grande preoccupazione per il clima di impunità che sta sorgendo in alcuni Stati membri dell'Unione europea (Austria, Belgio, Francia, Italia, Portogallo, Svezia e Regno Unito), in cui gli atti illeciti e l'abuso della violenza da parte degli agenti di polizia e del personale carcerario, soprattutto nei confronti dei richiedenti asilo, dei profughi e delle persone appartenenti alle minoranze etniche, non sono adeguatamente puniti con sanzioni penali ed esorta gli Stati membri in questione a privilegia-

re maggiormente tale questione nell'ambito della loro politica penale e giudiziaria".⁶

La prospettiva potrebbe forse mutare se anche da parte delle associazioni e dei giuristi che assistono i migranti si utilizzassero più frequentemente i ricorsi accordati in base alla Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo, sottoscritta a Roma nel 1950; certamente esperibili dopo una decisione definitiva del giudice interno, ma, nelle ipotesi in cui si possono verificare le violazioni più gravi, azionabili anche immediatamente, in via di urgenza, per sollecitare misure interinali.⁷

Le decisioni della Corte europea di Strasburgo non possono comunque annullare atti legislativi o amministrativi interni, ma anche la semplice possibilità di una condanna pecuniaria a carico dello Stato che ha violato uno dei diritti fondamentali della persona umana, costituisce una circostanza che può avere un notevole effetto deterrente. A tale riguardo occorre ricordare i casi sempre più frequenti nei quali i paesi accusati di avere violato i diritti umani garantiti dalla CEDU offrono alle vittime una somma di danaro, e quindi una sorta di composizione "amichevole" della lite, proprio al fine di evitare una sentenza di condanna ormai certa: come è avvenuto nel 2002 per l'Italia nella causa intentata da alcuni Rom bosniaci espulsi dal territorio nazionale sulla base di provvedimenti e comportamenti illegittimi delle autorità di polizia italiane.⁸

Flussi migratori irregolari e procedure di regolarizzazione

Occorre rilevare come per altri aspetti la Convenzione ONU del 1990 risulti meno favorevole nei confronti degli immigrati irregolari, rispetto alle politiche migratorie di alcuni governi occidentali che pure si rifiutano di ratificarla: in essa si afferma infatti che l'attribuzione dei diritti fondamentali ai migranti irregolari non può in nessun caso comportarne la regolarizzazione, fermo restando il diritto dei singoli stati a legalizzare la presenza dei lavoratori migranti irregolari presenti sul

⁶ Questa risoluzione e gli altri atti di fonte comunitaria possono essere reperite sui siti ufficiali dell'Unione Europea e dei suoi diversi organi (Parlamento, Consiglio, Commissione) a partire dal sito www.europa.eu.int, oppure su siti italiani come www.cestim.it, con link all'archivio cronologico di Sergio Briguglio.

⁷ Sul punto si veda B. NASCIBENE (a cura di), *La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo...*, cit., p. 153 e segg., in particolare p. 175.

⁸ Reperibile nel link "banche dati" del sito www.ucodep.org, dove si possono rinvenire le principali decisioni degli organismi e delle corti internazionali in materia di immigrazione.

loro territorio. Questa formulazione appare sicuramente più regressiva delle prassi seguite da tutti i paesi di immigrazione (compresi gli Stati Uniti di America), che a fronte dei ricorrenti fallimenti delle politiche di controllo dei flussi migratori (se non di blocco), in media ogni cinque-sette anni, sono costretti a concedere procedure di regolarizzazione di massa.

Secondo l'articolo 35, si afferma che "nessun punto in questa parte della presente Convenzione deve essere interpretato nel senso di comportare la regolarizzazione della situazione dei lavoratori emigranti o dei membri delle loro famiglie che non sono in possesso di documentazione o che sono in una situazione irregolare e neppure comporta un qualsivoglia diritto a tale regolarizzazione della loro situazione, né deve pregiudicare le misure intese ad assicurare condizioni di efficacia e di equità per l'emigrazione internazionale, come previste nella parte VI".

Norme queste che vengono ulteriormente rafforzate dalla disposizione di chiusura contenuta nell'articolo 79, secondo cui "nessun punto della presente Convenzione deve danneggiare il diritto di ciascun stato aderente di stabilire i criteri che regolano l'ammissione di lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie. Riguardo ad altre questioni connesse alla loro situazione legale e al loro trattamento come lavoratori emigranti e come membri delle loro famiglie, gli stati aderenti devono essere soggetti ai limiti stabiliti nella presente Convenzione".

Se appare evidente che nessun organismo internazionale potrà mai imporre agli stati nazionali tempi e modi delle procedure di regolarizzazione, non si può tuttavia trascurare come queste producano una sorta di effetto "domino", e siano spesso causa di movimenti secondari di lavoratori migranti irregolari attratti dalla prospettiva di legalizzazione in un paese diverso da quello in cui risiedono o nei quali sono giunti come prima destinazione. Per questa ragione occorrerebbe che a livello regionale, nel nostro caso a livello europeo, ormai caratterizzato da una crescente armonizzazione delle legislazioni in materia di immigrazione e corrispondente ad un mercato economico unificato, le procedure di regolarizzazione venissero concordate a cadenze programmate dai diversi paesi.

Il problema della presenza dei lavoratori migranti irregolari, e le loro prospettive di regolarizzazione, non costituiscono soltanto un problema nazionale, ma sono diventati una delle questioni cruciali del governo dell'immigrazione a livello europeo. Una sfida che non si potrà mai vincere contando esclusivamente sull'inasprimento dei controlli all'ingresso (con il sistema dei visti) e sul rigore delle procedure di rimpatrio forzato.

Identità culturale e libertà di religione⁹

Le questioni dell'immigrazione sono attraversate sempre più spesso dai gravi problemi posti dalla differenza religiosa. La libertà religiosa appartiene alle scelte più profonde dell'individuo, ed appare riconducibile alla libertà di coscienza ed alle convinzioni della persona umana, determinando uno spazio di autodeterminazione potenzialmente illimitato: la stessa direttiva comunitaria 2000/78/CE, contro la discriminazione nei luoghi di lavoro, stabilisce – all'art. 1 – l'inscindibile nesso tra la libertà di religione e la libertà di coscienza. Questo stesso legame si riscontra anche in base all'art.12 della Convenzione ONU del 1990, secondo cui i lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie hanno diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

Per quanto riguarda la libertà religiosa e di coscienza e la loro "sostanziale coincidenza" va richiamato l'art.18 della Dichiarazione universale del 1948 e l'art.9 della Convenzione europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) del 1950, che, oltre al diritto di scegliere liberamente la propria religione, afferma il diritto di manifestare le proprie convinzioni religiose sia in pubblico che in privato, singolarmente o insieme ad altre persone.

Secondo l'art.12 della Convenzione ONU del 1990, "la libertà di manifestare la propria religione o fede può essere soggetta solo alle restrizioni prescritte dalla legge e che sono necessarie per salvaguardare la sicurezza pubblica, l'ordine, la salute o la morale o i diritti e le libertà fondamentali di altri". Si ribadisce a tale riguardo la cosiddetta "riserva di legge", nel senso che le limitazioni di un diritto fondamentale come la libertà di religione non possono essere introdotte per effetto di un atto meramente amministrativo, come un decreto del prefetto o un'ordinanza ministeriale. Su queste questioni è invece obbligatoria la decisione di una istituzione parlamentare e quindi un atto avente forza di legge, come sta avvenendo in Francia, in Belgio ed in altri paesi europei con le nuove disposizioni legislative adottate per limitare l'utilizzazione dei simboli religiosi. Si potrebbe anche ricordare, trattandosi dell'esigenza di tutelare contrapposti diritti di libertà, la necessità di rispettare in modo trasparente i principi di adeguatezza e di proporzionalità, allo scopo di evitare che la giustificazione della differenza religiosa costituisca la base di pratiche direttamente o indirettamente discriminatorie poste in essere da agenti istituzionali.

⁹ Sulla libertà religiosa con riferimento ai diritti fondamentali dell'uomo si veda S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multiethniche*, Bologna, Il Mulino, 2001; G. DAMMACCO, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Bari, Cacucci, 2001.

Sempre secondo il testo della Convenzione ONU del 1990, sulla scorta della Dichiarazione del 1948, il diritto di libertà religiosa implica la libertà di manifestare la religione o i propri convincimenti personali, individualmente o in collettività, in pubblico o in privato, ed è comprensivo della libertà dell'insegnamento religioso. Gli stati che aderiscono alla Convenzione sono inoltre vincolati a rispettare la libertà dei genitori, qualificabili come lavoratori migranti, di impartire ai figli l'educazione religiosa conformemente alle proprie convinzioni personali.

In passato, sia a livello nazionale, che in ambito internazionale, si era ritenuto di potere ridurre al minimo i tentativi di "giuridificazione" dell'esperienza religiosa, ritenendosi che lo Stato, e ancor meno le Organizzazioni internazionali, non dovessero intervenire in una sfera così privata dell'individuo. Il diffondersi della società multietnica ha invece accresciuto il ruolo regolatore dello stato anche in questa delicatissima materia.

I fenomeni migratori, e il conseguente espandersi della religione musulmana in paesi caratterizzati da una tradizione cristiana, soprattutto dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e la forte caratterizzazione religiosa della risposta dei principali paesi occidentali alla minaccia del terrorismo internazionale, hanno determinato una grave conflittualità; spesso latente, all'interno delle stesse comunità statali, altre volte esplosiva, soprattutto dove più facile era stato in passato l'accesso alla cittadinanza (come in Francia ed in Gran Bretagna); con un crescente intervento delle autorità statali, se non nella ridefinizione della libertà religiosa, nel controllo delle sue forme di manifestazione pubblica e di proselitismo.

A livello di gestione ordinaria dei flussi migratori, il crescente numero di casi di ricongiungimenti familiari e di matrimoni misti ha posto problemi sempre più diffusi, con riferimento a quelle religioni che ammettono la poligamia. Altri casi di conflitto derivanti dalla differenza religiosa si sono poi verificati nelle diverse ipotesi di filiazione naturale, nella scelta dei modelli familiari e della religione dei figli.

In tutti questi casi i diversi paesi hanno adottato discipline legislative in materia di immigrazione sempre più restrittive, che pur senza incidere direttamente sulla libertà religiosa, soprattutto nelle applicazioni concrete, sono state variamente condizionate dalla differenza della fede professata dagli immigrati. Non sono mancate neppure dichiarazioni di rappresentanti dei governi occidentali e conseguenti scelte politiche che individuavano negli immigrati di religione cristiana la componente privilegiata delle quote dei flussi migratori.

Ma l'aspetto più preoccupante riguarda le limitazioni della libertà religiosa dei migranti dopo il loro ingresso nel territorio dei paesi di destinazione. Ancora una volta il legislatore nazionale si ritrova con le

“mani libere”, nonostante le norme internazionali e comunitarie che sanciscono il diritto di libertà religiosa e di coscienza: nella legislazione dei diversi paesi di destinazione si riscontrano infatti clausole che limitano il riconoscimento della libertà religiosa, soprattutto sotto il profilo della libertà di professione e di proselitismo, in base alle esigenze di sicurezza nazionale e di ordine pubblico. La previsione di limitazioni alla libertà religiosa da parte del legislatore nazionale ricorre peraltro in tutte le convenzioni internazionali, e si riscontra anche nell'art. 12 della Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Il limite, o meglio, i limiti richiamati di professare la propria religione dovrebbero però rinvenirsi soltanto là dove si tratta di garantire il pieno ed effettivo esercizio dei diritti fondamentali e, tra questi, della libertà religiosa di tutti gli appartenenti alle diverse confessioni.

Nelle iniziative dei legislatori nazionali, invece, queste limitazioni, piuttosto che tradursi in un nuovo patto di convivenza nell'ambito di una società multietnica, sono caratterizzate da una istanza prevalente di controllo sociale e costituiscono la giustificazione per gravi interventi delle autorità nazionali che, anche a livello di prassi amministrative, possono pregiudicare l'effettivo esercizio della libertà religiosa, compromessa da misure legislative che possono risultare discriminatorie.

L'intervento sempre più intenso dello Stato in materia di libertà di religione ha aumentato il rischio di trattamenti discriminatori tra gli appartenenti alle diverse religioni e tra le stesse organizzazioni rappresentative delle differenti confessioni. In questo quadro, nel quale si verificano crescenti tensioni tra gli appartenenti alle varie fedi religiose (con il rischio di una nuova ondata di antisemitismo), in un clima di sospetto generalizzato nei confronti degli immigrati musulmani, si stanno inserendo disposizioni legislative che tendono a limitare il diritto di professare e di manifestare la propria fede in nome di una assoluta laicità dello Stato.¹⁰

Rimane sullo sfondo, anche per la mancanza di denunce e di organi indipendenti preposti al monitoraggio dei casi, la discriminazione quotidiana che può essere subita dagli immigrati, proprio per effetto della differenza religiosa, nei luoghi di lavoro, nelle istituzioni scolastiche e sanitarie, nelle strutture detentive e carcerarie. Manca del tutto, a tale riguardo, un quadro statistico attendibile e nessun paese ha attivato organismi con funzioni di osservatorio e di denuncia effettivamente indipendenti. Le agenzie indipendenti che tutti i paesi europei avrebbero dovuto istituire entro il 2003 per monitorare i casi di discriminazione

¹⁰ Come nel caso dei divieti del velo islamico, ma anche di altri segni distintivi della religione cattolica ed ebraica, introdotti di recente in Francia.

razziale, in base alle specifiche previsioni delle direttive 2000/43/Ce e 2000/78/Ce, sono rimaste ancora soltanto sulla carta. L'assenza di organismi indipendenti in grado di denunciare e contrastare i casi di discriminazione religiosa costituisce un fattore che porta le diverse comunità a chiudersi sempre più al loro interno, e rende più difficile il dialogo tra gli appartenenti alle diverse religioni.

La questione della libertà religiosa va poi considerata con riferimento alle disposizioni che tutelano il diritto di manifestare la propria opinione, in quanto sempre più spesso le espressioni della fede religiosa, soprattutto in luoghi pubblici, vengono considerate come forme di "proselitismo", e quindi sottoposte a forme di controllo sempre più rigorose.

Particolarmente delicato da definire esattamente, nel contemperamento di contrapposti interessi e valori, il richiamo ai limiti nella libertà di manifestare la propria opinione. In base all'articolo 13 della Convenzione ONU del 1990 "i lavoratori emigranti e i membri delle loro famiglie devono avere il diritto alle loro opinioni senza interferenze. I lavoratori emigranti e i membri delle loro famiglie devono avere il diritto alla libertà di espressione; questo diritto deve comprendere la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo per le frontiere, oralmente, per iscritto o a mezzo stampa, in forma di arte o tramite ogni altro mezzo di comunicazione di loro scelta". L'esercizio di tali diritti comporta speciali doveri e responsabilità: sempre secondo l'art. 13, lo stesso diritto può essere pertanto soggetto ad alcune restrizioni, ma queste devono essere solo quelle previste dalla legge e che sono necessarie: a) per il rispetto dei diritti o della reputazione di altri; b) per proteggere la sicurezza nazionale degli stati interessati o l'ordine pubblico o la salute o la morale pubbliche; c) allo scopo di impedire qualsiasi propaganda di guerra; d) allo scopo di impedire qualsiasi promozione di odio nazionale, razziale o religioso che costituisca un'istigazione alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza.

Le tutele del diritto alla famiglia e dell'unità familiare

La tutela del diritto alla famiglia e all'unità familiare è prevista dalla Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie in una norma che trova applicazione soltanto per i lavoratori migranti regolarmente residenti. Secondo l'art. 44 della Convenzione, "1. Gli stati aderenti alla Convenzione, riconoscendo che la famiglia è l'unità di base naturale e fondamentale della società e che ha diritto alla protezione da parte della società e dello stato, devono prendere adeguate misure per garantire la salvaguardia dell'unità delle famiglie dei lavoratori emigranti. 2. Gli stati ade-

renti alla Convenzione devono prendere le misure che ritengono opportune e che rientrano tra le loro competenze per favorire la riunificazione dei lavoratori emigranti con i loro coniugi o con le persone che hanno con i lavoratori emigranti un rapporto che, secondo la legge relativa, produce effetti equivalenti al matrimonio, nonché con i figli minorenni non sposati a loro carico. 3. Gli stati di arrivo, per motivi umanitari, devono considerare con favore l'ipotesi di concedere pari trattamento come espresso nel paragrafo 2 di questo articolo, ad altri membri della famiglia dei lavoratori emigranti".

Se si considera la portata ampia di queste previsioni, non può che risultare ancora più evidente l'atteggiamento restrittivo in materia di riconoscimento dell'istituto familiare quando si tratti di disciplinare in ambito comunitario o nazionale la "condizione giuridica degli immigrati", e non solo nei casi di ricongiungimento. Rispetto alle direttive comunitarie in materia, il riferimento obbligato è alla recente direttiva sul ricongiungimento familiare, si rileva che la portata del concetto di famiglia proposto dalla Convenzione potrebbe risultare più ampio del corrispondente concetto di famiglia che viene accolto nei trattati comunitari, nelle direttive, e che promana dalle legislazioni nazionali dei principali paesi europei. Anche se, nelle direttive comunitarie, il concetto di famiglia potrebbe essere esteso, ma solo "per motivi umanitari", oltre la ristretta cerchia della famiglia nucleare, composta dai coniugi e dai figli, che costituisce la nozione di famiglia comunemente accolta in ambito europeo.

Un'altra ragione di divergenza tra la Convenzione ONU e le normative comunitarie risiede nella parificazione dei rapporti di coniugi con quei rapporti che "secondo la legge relativa" producono "effetti equivalenti al matrimonio". Questa maggiore ampiezza del concetto di famiglia, che - se recepita dalle legislazioni nazionali - potrebbe avere effetti notevoli sulla possibilità di ricongiungimento familiare, costituisce una ulteriore remora per molti paesi europei che non hanno ancora ratificato la Convenzione. Considerazione certo pessimistica questa, ma intanto confermata dalle tribolate vicende della Direttiva comunitaria sul ricongiungimento familiare, che, nella stesura finale, presenta una formulazione regressiva rispetto alle proposte precedenti, introducendo addirittura la possibilità di graduare per un triennio le richieste di ricongiungimento, con la limitazione per via amministrativa, e dunque sulla base delle competenze nazionali, del riconoscimento dei figli che abbiano compiuto i quattordici anni.

Ancora una volta si assiste, persino a livello comunitario, al processo di "amministrativizzazione" dei diritti fondamentali della persona umana, come appunto è il diritto all'unità familiare. Ma è la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo che, sulla

base della chiara previsione dell'art. 8 della CEDU, offre una effettiva tutela delle ragioni della famiglia, estendendo questa tutela anche ai casi di espulsione, e dunque giungendo a tutelare il diritto all'unità familiare di immigrati non (più) in regola con la normativa sul soggiorno. Un interessante caso, giunto recentemente ad una sentenza di condanna da parte della Corte Europea di Strasburgo per violazione del principio di unità familiare, affermato dall'art. 8 della CEDU, riguardava l'Austria: è il caso Jakupovic, deciso con sentenza del 6 febbraio 2003, con la condanna dell'Austria.¹¹ In sostanza, secondo la Corte di Strasburgo, il legame familiare può risultare ostativo rispetto alla esecuzione di un provvedimento di espulsione.

I casi sanzionati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 8 della CEDU sono numerosi, ad hanno riguardato tutti i principali stati firmatari della Convenzione perché in occasione di espulsione di immigrati privi di permesso di soggiorno, o più spesso di immigrati regolari ai quali veniva revocato il permesso di soggiorno come conseguenza di una condanna penale, si era verificata una violazione dell'art. 8, che garantisce appunto il principio dell'unità familiare.¹²

Contrasto dell'immigrazione clandestina e diritti dei lavoratori migranti

Sono di recente approvazione i protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti,¹³ frutto della Conferenza delle Nazioni Unite sul crimine organizzato, svoltasi a Palermo nel dicembre del 2000. La Convenzione di Palermo, il Protocollo contro la tratta di persone e il Protocollo contro il traffico di migranti sono stati firmati anche dall'Unione Europea e per l'entrata in vigore dei nuovi strumenti pattizi si attende il deposito di 40 ratifiche. Con questi atti, pur con frequenti riferimenti alle vittime, per le quali sembrerebbe esclusa la possibilità di una qualsiasi criminalizzazione, anche sul piano del diritto interno, la prospettiva dominante è ancora quella del blocco dei flussi migratori clandestini, prospettiva che, se perseguita in assenza di canali di ingresso regolare, rischia di accrescere le condizioni di vittimizzazione dei migranti che si trovano costretti

¹¹ Vedi la sentenza in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», V, 1, 2003, pp. 75-80.

¹² Per riferimento a violazioni dell'art. 8 della CEDU, si rinvia a B. NASCIBENE (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo...*, cit., p. 162 e 182.

¹³ Al riguardo si veda G. MICHELINI, *I protocolli delle Nazioni Unite contro la tratta di persone e contro il traffico di migranti: breve guida ragionata*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», IV, 1, 2002, pp. 37-47.

ad affidarsi ai trafficanti per realizzare il loro progetto migratorio o per sfuggire a persecuzioni etniche o a conflitti bellici.

Nella Convenzione ONU del 1990 la prevenzione dei "movimenti illegali o clandestini" di lavoratori emigranti irregolari appare in una prospettiva diversa. Qui la tutela delle vittime, intese come lavoratori migranti soggetti alla condizione di irregolarità, assume un ruolo pregnante; ed i paesi aderenti alla Convenzione avrebbero dovuto adottare tutta una serie di misure legislative che vanno comunque ben al di là della semplice prospettiva del rimpatrio, più o meno volontario, senza escludere la previsione della legalizzazione del soggiorno dei lavoratori migranti irregolari, comunque rimessa alla determinazione delle autorità nazionali.

Secondo l'articolo 68 della Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti,

1. gli stati aderenti alla Convenzione, compresi gli stati di transito, devono collaborare in vista di prevenire ed eliminare movimenti illegali o clandestini e l'occupazione di lavoratori emigranti in una situazione irregolare. Le misure da prendere a tale fine, nell'ambito della giurisdizione di ciascuno stato interessato, devono comprendere:

a) appropriate misure contro la diffusione di informazioni fuorvianti relative all'emigrazione e immigrazione;

b) misure per scoprire ed eliminare movimenti illegali o clandestini di lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie e per comminare efficaci sanzioni a persone, gruppi o entità che organizzano, operano e collaborano nell'organizzare o favorire tali movimenti;

c) misure per comminare efficaci sanzioni a persone, gruppi o entità che ricorrono alla violenza, alle minacce o all'intimidazione contro i lavoratori emigranti o i membri delle loro famiglie in una situazione irregolare.

2. Gli stati di arrivo devono prendere tutte le misure adeguate ed efficaci per eliminare l'occupazione, nel loro territorio, di lavoratori emigranti in una situazione irregolare, comprese, qualora siano opportune, le sanzioni sui datori di lavoro di tali lavoratori. I diritti dei lavoratori emigranti nei confronti dei loro datori di lavoro che scaturiscono dall'occupazione non devono essere danneggiati da queste misure.

Accanto alla generica previsione di "misure" che i paesi aderenti alla Convenzione dovrebbero adottare per porre termine alla situazione di irregolarità dei migranti, con l'art. 69 della Convenzione si richiamano i medesimi stati, qualora adottino forme di legalizzazione della loro posizione, a tenere conto anche della loro "situazione familiare".

Il quadro comunitario, soprattutto a partire dalla fine del 2001, si è caratterizzato in modo sempre più netto per l'adozione di politiche e di prassi effettivamente operanti nel settore della sicurezza e del control-

lo delle frontiere. Gli aspetti unificanti delle politiche comunitarie sono ormai costituiti dal “controllo comune delle frontiere esterne” e dalla “politica comune in materia di immigrazione illegale”, oggetto di una importante comunicazione della Commissione nel 2001. La detenzione amministrativa degli immigrati in attesa di espulsione è al centro della comunicazione della Commissione dell’Unione Europea del 14 ottobre 2002 relativa ad “una politica comunitaria in materia di rimpatrio di immigrati irregolari”,¹⁴ laddove si segnala la necessità di contemperamento tra la salvaguardia dei diritti fondamentali degli immigrati e l’esigenza di dare effettività alle espulsioni, riconoscimento del principio di proporzionalità che ancora non trova riscontro nelle prassi applicative delle leggi nazionali da parte delle polizie degli stati europei. Si devono segnalare al riguardo alcune direttive comunitarie sulle quali si è raggiunta una rapida intesa solo nella direzione di una maggiore efficacia dei provvedimenti di espulsione e di respingimento.¹⁵ Corrispondono a queste scelte comunitarie le nuove prassi amministrative di espulsione immediata con la organizzazione di voli charter congiunti da parte dei diversi paesi europei per accelerare e rendere meno costose le procedure di rimpatrio forzato. In questo caso il trattenimento amministrativo è ridotto al minimo e avviene anche in strutture detentive occasionali come stazioni di polizia e zone di transito aeroportuale o stazioni marittime, che diventano luoghi inaccessibili (anche per i familiari, per gli interpreti e per gli assistenti legali), di privazione completa dei diritti dei migranti in attesa di espulsione.

Eppure una diversa politica europea sarebbe possibile, a partire da una disciplina comunitaria che riconosca pienamente il diritto di asilo, e da una regolarizzazione permanente (a scadenze periodiche dunque) adottata da tutti i paesi europei in favore degli immigrati “*sans papiers*” che dichiarino la propria identità e nazionalità e che dimostrino un periodo di permanenza nel paese di arrivo durante il quale non abbiano commesso reati ed abbiano comunque conseguito una sistemazione lavorativa o un inserimento sociale o familiare. Si potrebbe così ottenere una sostanziale limitazione dei casi di espulsione, che andrebbe comminata ed eseguita solo nei casi di reato accertato con sentenza definitiva, o per motivate esigenze di sicurezza nazionale, in modo da mantenere, pure per i migranti, garanzie di difesa eguali a quelle riconosciute dalle grandi Costituzioni europee ai cittadini comunitari, anche riguardo alle misure limitative della libertà personale.

¹⁴ Per queste comunicazioni si rinvia al sito www.europa.eu.int, ed ai link delle diverse istituzioni comunitarie.

¹⁵ 2001/40/CE del Consiglio del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi.

La politica di limitazione e di selezione delle quote di ingresso annuali ha ormai dimostrato in modo inconfutabile come sia impossibile arginare i flussi di ingresso irregolare senza consentire un canale effettivo di ingresso legale per ricerca di lavoro. La Convenzione dell'ONU del 1990, se ratificata senza riserve a livello europeo, potrebbe essere utilizzata in difesa dei più elementari diritti dei lavoratori migranti, rendendo meno precaria la loro condizione, quale che sia il loro *status*. Occorrerebbe garantire una politica comune di ammissione di cittadini di paesi terzi in cerca di lavoro, anche con istituti come la sponsorizzazione dei migranti in cerca di occupazione, risultando la riapertura dei canali di ingresso legale, piuttosto che la proliferazione dei centri di detenzione, il più efficace deterrente contro l'immigrazione clandestina. Purtroppo le ultime decisioni dei vertici politici dei paesi dell'Unione, e le posizioni di chiusura, se non apertamente xenofobe, di molti paesi in via di adesione, non autorizzano a sperare nulla di buono per il futuro.

Se non ci sarà una immediata inversione di tendenza, non solo in materia di asilo ed immigrazione, ma anche nelle regole di accesso alla cittadinanza, si alzeranno muri sempre più alti alle frontiere esterne della nuova Europa, ma anche all'interno delle comunità nazionali, con conseguenze che potranno essere tragiche per la convivenza civile e per la pace sociale e religiosa.

La ratifica senza riserve della Convenzione ONU del 1990 sulla protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, e la implementazione della Convenzione e del programma di Durban del 2001 contro la discriminazione, potrebbero invece costituire un'occasione, forse irripetibile, per risolvere i conflitti etnici e sociali all'interno delle società più ricche e per garantire al contempo la effettiva attuazione del principio di non discriminazione e la sicurezza di tutti, dei cittadini e degli immigrati, unica possibilità di convivenza nella società multietnica.

FULVIO VASSALLO PALEOLOGO

fulvassa@tin.it

*Associazione studi giuridici
sull'immigrazione (ASGI)
Università di Palermo*

Summary

None of the present or would-be EU member states has ratified the "International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families". The fear that the ratification of the Convention – which indeed contains specific norms on the protection of migrant workers with irregular status – may prove to be an obstacle in the implementation of expulsion procedures of clandestine foreigners prevailed almost everywhere.

The recognition – though partial and not unconditioned – of the fundamental rights of irregular migrants, as stated in the 1990 UN Convention, seems therefore in contrast with the current migratory policies of the receiving countries; in particular, the EU member states are introducing substantial limitations to the yearly quota of intakes, and are making access to asylum procedures more difficult (envisioning the detention of asylum seekers and immediate *refoulement*, without any provision of suspensive appeal).

If an opposite trend is not encouraged in migration and asylum policies (starting from the full implementation of communitarian provisions against discrimination), barriers would appear at the EU external borders but also within the nation-states, with serious risks for a peaceful coexistence and inter-religious dialogue.

The ratification without reservations of the UN Convention – also recommended in the 2002 Action Plan approved in Durban – might indeed represent an important occasion to face ethnic and social conflicts arising in wealthy societies, and so guarantee the effective application of the principle of non-discrimination and security of all citizens, both immigrants and natives – the only chance of cohabitation in multiethnic societies.



MIGRATIONS SOCIÉTÉ

La revue bimestrielle d'analyse et de débat
sur les migrations en France et en Europe

ÉDITORIAL La loi sera votée... mais ?

Philippe Farine

ARTICLES

* "Alacant" ou "Alicante" ? Une approche sociolinguistique pour la reconnaissance de nouveaux cosmopolitismes alicantins

William Rodriguez

DOSSIER : Migrations et mondialisation : actes du VI^e Meeting international sur les migrations (Loreto, 28 juillet-3 août 2003)

* Mondialisation et migrations

Beniamino Rossi

* L'Union européenne face aux migrations

Catherine Wihtol de Wenden

* Réfugiés et migrations internationales : analyse et propositions d'intervention

Stefano Zamagni

* Europe, syndicalisme et migrations

Italo Rodomonti

* Mondialisation et flux migratoires

Luigi Bobba

* L'élargissement de l'Union européenne et le développement des migrations

Giuseppe Callovi

* L'Europe s'élargit, un mur s'élève

Jacek Palasinski

* L'Union européenne et l'élargissement à l'Est : impact sur les flux migratoires de main-d'œuvre

Jonathan Chaloff

* Pour une politique d'immigration démocratique

Pietro Folena

* L'immigration africaine en Italie et en Europe

Enrico Pugliese

* L'Afrique et les migrations

Eugenio Melandri

* Relations entre les zones de conflits et les ressources naturelles en Afrique subsaharienne

Pierre Baracyste

* Les Africains en Belgique : témoignage

Pierre Baracyste

* Bibliographie sélective

Christine Pelloquin

AU FIL DES JOURS

Philippe Farine

NOTES DE LECTURE

DOCUMENTATION

Christine Pelloquin

Abonnements - diffusion :

CIEMI : 46, rue de Montreuil - 75011 Paris

Tél. : 01 43 72 01 40 ou 01 43 72 49 34 / Fax : 01 43 72 06 42

E-mail : ciemiparis@wanadoo.fr / Siteweb : www.ciemi.org

France : 40 Euro Étranger : 50 Euro Soutien : 70 Euro Le numéro : 10 Euro

Politica sull'immigrazione e progetto di Costituzione europea

Premessa. Dalla "comunitarizzazione" alla "unionizzazione"

Il tema dell'immigrazione nel progetto di Costituzione, oggetto di discussione nella Conferenza intergovernativa che concluse i suoi lavori nel 2003 (senza, come è noto, approvarla),¹ rappresenta una delle varie componenti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, disciplinato nella parte III della Costituzione, dedicata alle politiche e al funzionamento dell'Unione. Distinte le politiche interne (titolo III) dalle esterne (titolo V), la politica di immigrazione è classificata fra quelle interne, seppure con qualche riferimento, come si dirà, all'azione e politica esterna: essa è considerata congiuntamente alle politiche, strettamente connesse, relative ai controlli alle frontiere e all'asilo (sezione 2 del capo IV, dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nell'ambito, appunto, del titolo III).² L'obiettivo dell'Unione di procedere alla realizzazione di detto spazio comprende altri importanti settori delle politiche interne: la cooperazione giudiziaria in materia civile, quella in materia penale e quella di polizia (disciplinate, rispettivamente, nelle sezioni 3, 4, 5 del medesimo capo IV).

¹ Il progetto di Costituzione è in *G.U.U.E.* n. C 169 del 18 luglio 2003. Sui lavori che hanno portato alla realizzazione del progetto, cfr. tra gli altri CIDE (a cura di), *Una Costituzione per la nuova Europa*, Milano, Giuffrè, 2003, *ivi* lo scritto di C. CURTI GIALDINO, *Introduzione generale*; A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003; A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Milano, Giuffrè, 2004, *ivi* lo scritto dello stesso *Prime note sul progetto di Costituzione europea* (ampi riferimenti bibliografici a p. 491 s.). Cfr. inoltre, anche per altri riferimenti, B. NASCIBENE, *Costituzione europea e adesione: le prossime scadenze e prospettive*, in *Corriere giuridico*, 2004, p. 145 ss.

² Sui profili recenti delle politiche di immigrazione cfr. C. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 219 ss.; L. MANCA, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003, spec. p. 201 ss.; B. NASCIBENE, C. FAVILLI, *Orientamenti comunitari*, in *IX Rapporto 2004 - ISMU*, Milano, 2004, in corso di pubblicazione.

Nello "spazio" sono così unificate le materie oggi ancora collocate, e disciplinate in Trattati diversi, pur dopo la comunitarizzazione dei temi "visti, asilo e immigrazione" e della "cooperazione giudiziaria in materia civile", avvenuta con il Trattato di Amsterdam (nuovo titolo IV del Trattato istitutivo della Comunità europea, d'ora in poi Trattato CE, già titolo VI del Trattato sull'Unione europea, d'ora in poi Trattato UE): non comunitarizzate, appartenendo ancora al c.d. terzo pilastro (titolo VI del Trattato UE), sono le materie della cooperazione giudiziaria penale e della cooperazione di polizia. La Costituzione dell'Unione attua una comunitarizzazione completa: o meglio, cessando di esistere la Comunità, una "unionizzazione" delle materie in esame, assoggettando ad una medesima disciplina materie che presentano profili comuni ed hanno il medesimo presupposto (la formula cooperativa, la reciproca fiducia), ma non ritenute, dagli Stati membri, tali da poter consentire a procedere alla comunitarizzazione fin dall'epoca del Trattato di Amsterdam (in vigore dal 1 maggio 1999).³

La Costituzione "abbatte" i pilastri unificando le materie in un solo trattato, pur distinguendo, quando necessario, le competenze, la procedura di adozione degli atti, l'impugnazione degli stessi, la competenza della Corte di giustizia, a seconda che le materie siano quelle già appartenenti al primo o al secondo (Politica Estera e di Sicurezza Comune - PESC) ovvero al terzo (Giustizia e Affari Interni - GAI) pilastro.

La disciplina dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Lo spazio è retto da alcune disposizioni comuni alle diverse materie in cui si specifica: sono disposizioni di carattere generale (sezione 1, titolo III, parte III, artt. 158-165), che trovano la loro giustificazione nella parte I della Costituzione, ove sono definiti i principi generali, gli obiettivi, le competenze e le modalità di esercizio, il quadro istituzionale, le regole sulla c.d. vita democratica dell'Unione (fondata sui principi dell'uguaglianza dei cittadini, della democrazia rappresentativa e partecipativa), sulle finanze e risorse dell'Unione, sui rapporti di vicinato con gli Stati limitrofi, sull'appartenenza all'Unione.⁴

La realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia è indicata come uno degli obiettivi dell'Unione contemplati, appunto, nella parte I: l'Unione (art. 3, par. 2) "offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne", oltre che "un mer-

³ Sui profili ricordati, in particolare sulla formazione di una politica in materia di immigrazione, cfr. gli autori citati alla nota 2.

⁴ Su questi profili della Costituzione, sui lavori che hanno portato alla definizione di quelle norme e principi, si vedano gli autori citati alla nota 1.

cato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta". Al mercato interno è dedicato il capo I dello stesso titolo III, parte III sulle politiche e azioni interne, venendo qui disciplinate la libera circolazione delle persone, lo stabilimento, i servizi e le regole di concorrenza.⁵

Nella parte I sono contenute altre disposizioni che si riferiscono allo spazio. Si tratta delle norme sulle competenze e sull'esercizio delle stesse, in particolare l'art. 13 sulle competenze "concorrenti". L'Unione ha una competenza a legiferare e ad adottare atti giuridicamente obbligatori (legislativi quali la legge e la legge quadro; non legislativi quali il regolamento e la decisione, art. 32 ss.), che è concorrente con quella degli Stati membri: essa è distinta dalle competenze esclusive dell'Unione (art. 12, espressamente elencate) e da quelle di sostegno, coordinamento o complemento (art. 16, pure espressamente elencate). "Concorrente" significa, precisa la norma (art. 11, par. 2, parte I) che gli Stati esercitano la loro competenza "nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla".

La Costituzione prevede "disposizioni comuni" sull'esercizio delle competenze dell'Unione (capo I, artt. 32-37), ove vengono descritti gli atti giuridici dell'Unione, legislativi (leggi e leggi quadro) e non legislativi (regolamenti e decisioni)⁶ e alcune "disposizioni particolari" (capo II, artt. 39-42). Queste ultime sono, invero, dedicate alle materie "unionizzate" dalla Costituzione: a) la politica estera e di sicurezza comune e il particolare profilo, che ne è parte integrante, della politica di sicurezza e difesa comune (artt. 39 e 40); b) la cooperazione in materia di giustizia e affari interni; c) l'istituzione, per l'appunto, dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 41; l'art. 42 prevede una "clausola di solidarietà" fra Unione e Stati membri quando uno Stato sia oggetto di attacco terroristico o di calamità, naturale o provocata dall'uomo).

L'Unione costituisce dunque uno spazio che si realizza grazie o "attraverso" l'adozione di leggi e leggi quadro, tese a ravvicinare o armonizzare, se necessario, le legislazioni nazionali (art. 41, par. 1, primo alinea; sul ravvicinamento provvede l'art. 64 ss., parte III): è l'Unione, come si è detto, che agisce, gli Stati avendo soltanto una competenza concorrente.

⁵ Sulla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia si permette rinviare, anche per riferimenti, al nostro *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in una prospettiva costituzionale europea*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Il Progetto di Trattato-Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 273 ss.

⁶ I regolamenti, precisa l'art. 35, sono atti non legislativi "delegati" dal Consiglio alla Commissione, che completano o modificano leggi e leggi quadro, ovvero, precisano gli artt. 32 e 36, hanno funzione esecutiva sia di atti legislativi (per l'appunto, leggi e leggi quadro), sia di norme della Costituzione. Le decisioni (artt. 32, 34, 36) hanno, parimenti, funzione esecutiva di atti legislativi ovvero sono atti adottabili nei casi in cui la Costituzione lo prevede.

L'Unione si realizza, si costruisce e "costituisce" uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in quanto venga favorita la fiducia reciproca fra le autorità nazionali: favorendo dunque, in particolare, il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali (art. 41, par. 1, secondo alinea), ma anche attuando una "cooperazione operativa" o amministrativa fra le autorità nazionali (art. 164, parte III; si tratta della cooperazione fra i servizi di polizia, delle dogane, quelli specializzati nella prevenzione e accertamento delle infrazioni penali).

Norme sullo spazio e parlamenti nazionali

Sempre nel contesto delle disposizioni generali, prima di passare all'esame di quelle particolari della parte III, è opportuno sottolineare la novità rappresentata, nella Costituzione, dal ruolo riconosciuto ai parlamenti nazionali nel processo "legislativo" ed "esecutivo" dell'Unione.

Premesso che nel solo settore della cooperazione giudiziaria penale e di polizia è ancora riconosciuto, come allo stato attuale, il potere di iniziativa dei Paesi membri, oltre che della Commissione, riconoscendo dunque, ancora, un ruolo significativo degli Stati (seppur insomma più limitata, l'iniziativa dovendo essere di un quarto degli Stati ex art. 165), in tutti i settori dello spazio è prevista la partecipazione dei parlamenti nazionali alla valutazione delle politiche dell'Unione. Tale partecipazione è certamente più rilevante e incisiva per quanto riguarda il controllo dell'attività di Europol (si tratta di controllo politico, esercitato in "associazione" con il Parlamento europeo, art. 177, parte III) e di Eurojust (si tratta di "valutazione", esercitata in "associazione" con il P.E., art. 174, parte III): in tutti gli altri casi i parlamenti "partecipano ai meccanismi di valutazione" (art. 41, par. 2) venendo semplicemente assicurata l'informazione circa i contenuti e i risultati della valutazione oggettiva e imparziale dell'attuazione delle politiche comunitarie da parte degli Stati membri, sottolineando comunque l'obiettivo di "favorire la piena applicazione del principio di riconoscimento reciproco" (art. 161, parte III).

L'attenzione verso i parlamenti nazionali è espressione di un'esigenza di maggior coinvolgimento, a livello democratico, dei cittadini, elettori dei parlamenti nazionali, nei confronti dei quali i governi nazionali (rappresentati nel Consiglio dei ministri e nel Consiglio europeo, art. 45, parte I) sono responsabili. La valutazione e controllo da parte dei parlamenti nazionali vogliono rendere effettivo, d'altra parte, il diritto del cittadino di "partecipare alla vita democratica dell'Unione" e di far sì che le decisioni, in generale, siano "prese nella maniera più aperta e più vicina possibile al cittadino" (art. 45, par. 3, parte I). Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzio-

nalità prevede una partecipazione indiretta dei cittadini, attraverso i parlamenti nazionali, alla formazione delle norme comunitarie, prevedendo un potere di controllo, *rectius* di proposta di modifica delle proposte legislative della Commissione. Il parere motivato del parlamento nazionale, o più precisamente di ciascuna camera di ogni parlamento (con obbligo, se è previsto dall'ordinamento nazionale, di consultare i parlamenti regionali con poteri legislativi), deve esporre le ragioni per le quali la proposta non è conforme al principio di sussidiarietà. Parlamento europeo, Consiglio dei ministri, Commissione "tengono conto" di tali pareri, con l'obbligo di riesaminare la proposta se i voti espressi dai parlamenti nazionali (uno per ciascuna camera o due per ciascun parlamento) rappresentino almeno un terzo (un quarto se l'iniziativa legislativa è degli Stati membri in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia) dei voti complessivi. Al parlamento, o alle camere, è riconosciuto anche il diritto di ricorso alla Corte di giustizia per il tramite dello Stato di appartenenza: i ricorsi sono "trasmessi" dagli Stati alla Corte "in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome" di un parlamento o di una camera.

Il contenuto delle norme sull'immigrazione

Il contenuto delle norme sull'immigrazione si sviluppa attorno a tre diversi temi o politiche: il controllo delle frontiere, l'asilo, l'immigrazione (in senso stretto).

Controllo delle frontiere

Distinte le frontiere interne da quelle esterne, è significativo segnalare la precisazione, non contenuta nel Trattato CE (art. 62), secondo cui è impregiudicata la competenza degli Stati membri circa "la delimitazione geografica delle frontiere esterne conformemente al diritto internazionale" (art. 166, parte III). Il diritto comunitario, e quello dell'Unione, non possono invadere competenze ritenute esclusive da parte degli Stati. È invece con legge o legge quadro che dovranno essere disciplinati i visti e i titoli di soggiorno di breve durata, i controlli alle frontiere esterne e un sistema integrato di gestione delle stesse, la circolazione all'interno degli Stati membri, per un breve periodo, dei cittadini dei Paesi terzi, l'assenza di controllo sulle persone nell'attraversamento delle frontiere interne: trattandosi di un territorio unico, la cittadinanza delle persone è irrilevante, anche perché, per i cittadini dei Paesi terzi, vale il controllo (già) eseguito alla frontiera esterna.

Il diritto di libera circolazione per i cittadini dell'Unione è ben noto per il suo carattere fondamentale nell'ambito del diritto di cittadinanza

za (art. 18 del Trattato CE): la Costituzione ne ribadisce il carattere fondamentale, distinguendo i cittadini comunitari da quelli dei Paesi terzi: circolazione e soggiorno, per i primi, sono liberamente esercitabili, mentre per i cittadini dei Paesi terzi (art. 45) tale libertà è "accordata" a condizione che risiedano legalmente nel territorio di uno Stato membro (art. 8, parte I; art. 45, parte II).⁷

Asilo

Più articolata è la politica sull'asilo che comprende anche forme diverse o varianti di tale figura: la protezione temporanea, che garantisce uno "status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale" e "il rispetto del principio del non refoulement" (art. 167, par. 1), ovvero la "protezione sussidiaria" che garantisce uno "status uniforme" a favore dei predetti cittadini che "pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano", appunto, di "protezione internazionale" (art. 167, par. 2 lett. b). Protezione temporanea e sussidiaria sembrano coincidere, salvo nella specifica ipotesi di protezione temporanea offerta a coloro che non chiedono asilo, ma sono semplicemente "sfollati in caso di afflusso massiccio" (art. 167, par. 2, lett. c).

La legge e la legge quadro rappresentano gli strumenti giuridici indicati per disegnare il futuro "sistema europeo comune di asilo". A parte alcune differenze terminologiche rispetto al testo vigente (art. 63 Trattato CE), viene aggiunta, quale materia oggetto di disciplina, "il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire" sia i flussi di richiedenti asilo, sia quelli di coloro che richiedono una protezione temporanea o sussidiaria (art. 167, par. 2, lett. g); viene invece soppresso il riferimento alla promozione di un equilibrio degli sforzi, ovvero alla ripartizione degli oneri a carico degli Stati che ricevono i rifugiati e gli sfollati. La ragione di tale mancanza è nell'importanza attribuita a tale profilo, al punto da divenire oggetto di una norma *ad hoc* (art. 169) che codifica il "principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, anche sul piano finanziario". Il principio assume una rilevanza trasversale rispetto al controllo delle frontiere, all'asilo, all'immigrazione: gli atti adottati contengono, si precisa, "misure appropriate" ai fini dell'applicazione di un principio di carattere generale (esso è anche indicato nelle "disposizioni generali", art. 158, par. 2).

La politica in materia di asilo mira, quindi, a prevedere norme sostanziali e procedurali, sia sullo "status uniforme", valido in tutta l'U-

⁷ Si vedano anche le disposizioni (artt. 39-46) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, divenuta la parte II della Costituzione, di cui è parte integrante. Sulla cittadinanza cfr. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione...*, cit., p. 3 ss.

nione, di chi ottiene il riconoscimento, sia sullo "status uniforme" di chi è beneficiario della protezione sussidiaria.

Altre norme, di carattere procedurale, riguardano la concessione e revoca dello "status uniforme" (in quanto rifugiato o protetto in via sussidiaria); la determinazione ("criteri e meccanismi") dello Stato membro competente ad esaminare la domanda di asilo o di protezione sussidiaria e le "condizioni di accoglienza" di tali richiedenti (queste ultime norme potrebbero essere tanto procedurali quanto sostanziali); la previsione di un "sistema comune" sulla protezione temporanea degli sfollati.

Modalità diverse, rispetto al testo vigente (art. 64, par. 2), sono previste per affrontare situazioni di emergenza, quale l'afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi; l'atto che il Consiglio dei ministri può adottare è il regolamento o la decisione, dopo aver consultato il Parlamento europeo: un ruolo, questo, non previsto dal Trattato vigente.

La disciplina in questione deve rispettare le norme di diritto internazionale dettate dalla Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951 e dal Protocollo del 1967: le norme comunitarie debbono esser conformi alla Convenzione, il diritto d'asilo rappresentando anche un diritto fondamentale, tutelato dall'art. 18 della parte II, che contiene, come s'è detto, la Carta dei diritti fondamentali (il diritto d'asilo, precisa l'art. 18 è garantito nel rispetto della Convenzione e "a norma della Costituzione").

Immigrazione

Di più ampio contenuto, rispetto al testo vigente (art. 63, parr. 3 e 4 Trattato CE), sono le disposizioni sulla politica in materia di immigrazione. Vengono espressamente ripresi alcuni "punti" delle Conclusioni del Consiglio straordinario di Tampere (15-16 ottobre 1999) e inserite finalità che, nel Trattato UE, appartengono alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, quale la prevenzione e repressione della tratta degli esseri umani (art. 29 Trattato UE). La politica sull'immigrazione, dunque, si propone una gestione efficace dei flussi migratori, un equo trattamento per i cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri, l'intensificazione della prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina e, già si è detto, della tratta degli esseri umani. Tali obiettivi erano stati, d'altra parte, precisati, e ribaditi, in occasione dei Consigli europei di Siviglia (21-22 giugno 2002) e di Salonicco (19-20 giugno 2003), essendo emersa in modo assai chiaro la necessità di una cooperazione adeguata da parte dei Paesi terzi quanto al controllo dei flussi e dell'immigrazione clandestina.⁸

⁸ Per ampi riferimenti e indicazioni, anche sulle conclusioni del Consiglio di Tampere (nonché dei successivi, di Siviglia e Salonicco) cfr. gli autori citati alla nota 2.

Negli accordi con i Paesi terzi devono essere previste clausole sulla gestione comune dei flussi e sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina: la mancata cooperazione legittimerebbe, da parte dell'Unione, l'adozione di misure o posizioni comuni nel quadro della PESC (artt. 14, 15, 23 Trattato UE) e delle altre politiche dell'Unione, pur dovendosi rispettare gli obiettivi, di carattere generale, della cooperazione allo sviluppo.

L'Unione adotta leggi e leggi quadro (art. 168, par. 2) per disciplinare le condizioni di ingresso e soggiorno, i visti e i titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli per ricongiungimento familiare; e per disciplinare i diritti dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nei Paesi membri e la possibilità (le "condizioni") di circolare e soggiornare nel territorio di altri Paesi membri. Oggetto della politica in questione sono, inoltre, l'immigrazione e il soggiorno irregolare, l'allontanamento e il rimpatrio, prevedendo espressamente (e coerentemente con le Conclusioni prima ricordate) la stipula di accordi con Paesi terzi perché riammettano, in quanto Paesi di origine o di provenienza, i cittadini illegalmente immigrati (art. 168, par. 3, che richiama l'art. 227 sulla procedura di conclusione di accordi); e la già ricordata lotta contro la tratta degli esseri umani (donne e bambini in particolare; l'azione è ricordata anche nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale, art. 172, par. 1).⁹ L'Unione dedica, infine, specifica attenzione a due profili. Il primo, che ben può collocarsi nel quadro delle competenze di sostegno, coordinamento o completamento esercitate dall'Unione (art. 16, parte I), non già, quindi, nel quadro delle ricordate competenze "concorrenti", del tutto prevalenti nella materia, riguarda le misure volte a favorire l'integrazione dei cittadini regolarmente soggiornanti nel contesto dello Stato di soggiorno. L'azione dell'Unione, che incentiva e sostiene l'azione degli Stati, incontra precisi limiti non potendo tuttavia comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (in questi termini l'art. 168, par. 4 e la norma generale, art. 16, par. 3 parte I).

Il secondo profilo riguarda il diritto degli Stati di determinare le quote di ingresso o, secondo la previsione normativa (art. 168, par. 5), il volume di ingresso dei cittadini dei Paesi terzi che immigrano allo scopo di cercare un lavoro subordinato o autonomo. Nessun vincolo, dunque, a prevedere quote comunitarie, malgrado alcune iniziative in tal senso (italiana, in particolare), in relazione alle quali il Consiglio del-

⁹ Per un aggiornamento, alla fine del 2003, delle iniziative e dei risultati conseguiti nella materia oggetto di esame cfr. la Comunicazione della Commissione "Aggiornamento semestrale del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea", COM (2003) 812 del 30 dicembre 2003.

l'Unione (seduta del 5-6 ottobre 2003) si limitò a dare incarico alla Commissione di compiere degli studi di approfondimento.¹⁰

Il quadro generale di riferimento

Il quadro che emerge, composito, offre lo spunto per qualche riflessione di carattere generale.

a) La prima riguarda l'aspirazione, di fondo, a disciplinare in via unitaria lo spazio, quali che siano i profili della cooperazione integrata oggetto delle norme della Costituzione.

b) L'adesione dei dieci nuovi Paesi membri dal 1 maggio 2004 comporta, di per sé, una nuova valutazione dei vari profili delle politiche in esame, mutando i confini e le frontiere. I Paesi terzi che, per così dire, contribuivano a formare flussi di immigrazione divengono Paesi membri e le frontiere esterne divengono interne, le prime spostandosi verso i Paesi attualmente candidati all'adesione (Romania, Bulgaria) e quelli non candidati o che potrebbero esserlo in futuro (quali Russia, Bielorussia, Ucraina, Croazia, Serbia e Montenegro).¹¹

c) Le norme che verranno adottate, a completamento di quelle esistenti (poco più di una decina fra regolamenti, direttive e decisioni rilevanti; le proposte di maggior rilievo sono due in materia di asilo e tre in materia di ingresso, soggiorno e lavoro) dovranno meglio essere coordinante con i diritti fondamentali tutelati nella parte II contenente la "Carta", una lettura congiunta delle diverse norme e parti imponendosi per ragioni sia sistematiche sia di coerenza.¹²

d) Sotto il profilo giurisdizionale, della tutela dei diritti del singolo avanti alla Corte, non vi sarà più, grazie all' "unionizzazione" la preclusione, oggi esistente quanto al rinvio pregiudiziale, che soltanto il giudice di ultimo grado può disporre (art. 68 Trattato CE). L'art. 274, parte III, nel riprodurre, sostanzialmente, l'art. 234 Trattato CE, introduce un' "accelerazione" della procedura nelle ipotesi di giudizio pendente che riguarda una persona in stato di detenzione. Le esigenze dell'equo processo, del diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, fatte

¹⁰ Cfr. in proposito B. NASCIMBENE, C. FAVILLI, *Orientamenti...*, cit.

¹¹ Sulle prospettive successive all'adesione cfr. B. NASCIMBENE, *Costituzione...*, cit.

¹² Cfr. i riferimenti alle note 9 e 10. Le proposte in materia di asilo riguardano la definizione di norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato e sulla procedura di concessione e revoca dello *status*. Quelle in materia di immigrazione riguardano l'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro autonomo o dipendente; l'ingresso e soggiorno per motivi di studio, formazione e volontariato, il rilascio del permesso di soggiorno a favore delle vittime della tratta di essere umani. Si ricorda anche la proposta di decisione quadro sulla lotta al razzismo e alla xenofobia.

proprie dall'art. 47, parte II, e prima dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ben si impongono nella Costituzione, anche nel procedimento pregiudiziale che non può più, come prevede l'attuale disciplina, essere rinviato alla fase del giudizio di ultima istanza.¹³

La fiducia reciproca fra gli Stati membri, più volte evocata dalla Costituzione perché lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia sia effettivamente realizzato (art. 41, parte I per esempio) è espressione della leale cooperazione sancito dall'art. 5 della Costituzione (art. 10 Trattato CE) e di corretta esecuzione, a carico degli Stati, degli obblighi derivanti dalla Costituzione e dagli atti delle istituzioni dell'Unione (art. 10, par. 2 Costituzione). Lo stesso spirito e *ratio* animano il sistema giurisdizionale, fondato su Corte e Tribunale da un lato, e sui giudici nazionali, dall'altro lato. Dopo aver affermato, l'art. 28 della Costituzione (parte I), che la Corte, comprendente il Tribunale e i tribunali specializzati, assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione della Costituzione, precisa che gli Stati membri "stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nel settore del diritto dell'Unione".

L'Unione si propone, invero, di migliorare e facilitare l'accesso alla giustizia, integrando, per così dire, i giudici nazionali nel sistema comunitario. L'accesso effettivo alla giustizia e la reciproca fiducia fra i diversi sistemi giurisdizionali rappresentano dei punti fondamentali o "capisaldi" delle Conclusioni del Consiglio straordinario di Tampere. L'obbligo di cooperazione fra giudice comunitario e giudice nazionale è un principio consolidato nella giurisprudenza comunitaria,¹⁴ il giudice nazionale divenendo giudice comunitario quando applica le norme comunitarie, garantendo così la tutela giurisdizionale spettante ai singoli sulla base di norme e principi comuni agli ordinamenti nazionali. Come afferma l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nelle conclusioni in una vicenda ove veniva in rilievo il principio del *ne bis in idem* nel quadro della cooperazione giudiziaria penale¹⁵ esistono valori e principi comuni ai quali gli Stati si conformano, così configurandosi un "mercato comune dei diritti fondamentali" anche nell'ambito della cooperazione penale, che si fonda anch'essa sulla "reciproca fiducia nell'ade-

¹³ Per alcuni rilievi in proposito, più recentemente si permette rinviare al nostro *Nuovi profili di competenza del giudice comunitario in materia di competenza giudiziaria*, in *Rivista di diritto processuale*, 2004, p. 55 ss.

¹⁴ Cfr. fra le altre, sentenze 14.12.1995, causa C-132/93 *Peterbroeck*, *Raccolta*, p. I-4599; 25.7.2002, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, *Raccolta*, p. I-6677, punti 41-42. Per riferimenti cfr. lo scritto cit. alla nota precedente.

¹⁵ Cfr. le conclusioni in causa C-187/01 e C-385/01, *Gözütok e Brügger*, punto 124, sentenza dell'11.2.2003, in *Raccolta*, p. I-1345. Per riferimenti cfr. lo scritto cit. alla nota 13.

guatezza delle normative degli Stati membri e nella corretta applicazione di tali normative”, rappresentando ormai “un elemento imprescindibile del processo evolutivo “che riguarda e coinvolge attualmente l’Unione europea”.¹⁶

BRUNO NASCIMBENE

bruno.nascimbene@unimi.it

Università degli Studi di Milano

Summary

The areas of immigration, border controls and asylum have been subjected to a decisive transformation in the legislative communitarian framework: first they were included in the Treaty on European Union, then with the Amsterdam Treaty were disciplined in the founding Treaty of the EU. This essay underlines the transition from intergovernmental cooperation to actual integration, typical of the communitarian system. It is furthermore envisioned a possible evolution of the immigration policy, in the light of the forthcoming European Constitution Treaty.

The draft Constitution, discussed by the intergovernmental conference between October and December 2003, has not been finalised, due to the insufficient level of agreement among member States. The policy of immigration represents one of the profiles of the space of freedom, security and justice, together with judicial, police and administrative cooperation. It is indeed a multifaceted space, based on one jurisdiction: the forthcoming EU Constitution.

¹⁶ Cfr. le conclusioni cit. alla nota 15, punti 5 e 33 ss.

estudios
migratorios
latinoamericanos

AÑO 17

AGOSTO 2003

NUMERO 51

Indice

ARTICULOS

- 307 Acerca de las remesas de dinero que envían los migrantes: procesos de intercambio social en contextos migratorios internacionales.
JAVIER O. SERRANO
- 333 Trabajo y vida cotidiana de mexicanas y mexicanos en la *Gran Manhatitlán*.
FERNANDO F. HERRERA LIMA
- 361 El predominio de propietarios españoles en las casas de préstamos en Chile y su conflictiva relación con el Estado.
BALDOMERO ESTRADA
- 385 La movilidad espacial de los inmigrantes en las ciudades portuarias argentinas. El caso de Rosario, 1880-1914.
NORMA SILVANA LANCIOTTI
- 417 Gringos chacareros y utopía agraria en la filmografía argentina sobre la inmigración en la primera y segunda posguerra.
IRENE MARRONÉ - MERCEDES MOYANO WALKER
- 441 El oficio de los muertos. Las sociedades italianas de socorros mutuos de la provincia de Santa Fe frente a la muerte.
GABRIEL FERRO

Revista de Revistas - Críticas bibliográficas

Estudios Migratorios Latinoamericanos es una revista cuatrimestral publicada por el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA). Suscripción anual (3 números): R. Argentina, \$ 50; Resto de América, U\$S 50; Europa y resto del mundo, U\$S 50. Recargo vía aérea, U\$S 18. Ejemplar: simple, \$ 18 / atrasados, \$ 18 / doble, \$ 36. Los cheques en U\$S deben ser girados sobre Nueva York.



CENTRO DE ESTUDIOS MIGRATORIOS LATINOAMERICANOS

Independencia 20 | (1099) Buenos Aires | ☎ 4334-7717/4342.6749 | Fax: 4331-0832
E-mail: cemla@cemla.com - Internet: <http://www.cemla.com>

La società multiculturale come società politica

Le forme diverse di società multiculturale

Non bisogna confondere il multiculturalismo con il pluralismo in generale.¹ Anche se il pluralismo – come nota Barbano – indica già un prendere le distanze dall'individualismo per dare rilievo alle aggregazioni sociali e ai gruppi sociali, tuttavia non per questo è necessariamente multiculturale.² Anche società monoculturali possono essere pluralistiche nella misura in cui la sfera politica non soffoca la vitalità del privato-sociale. Il multiculturalismo è il pluralismo delle culture all'interno di una stessa società politica. Non si tratta, dunque, del pluralismo degli interessi, dei bisogni o delle preferenze, ma delle "culture", cioè degli universi simbolici che conferiscono significato alle scelte e ai piani di vita di coloro che li abitano.³ In ragione della peculiarità di quest'oggetto ci troviamo di fronte ad una forma di pluralismo che non è paragonabile alle altre, non è una specie di un genere comune.

Ciò si comprende meglio quando ci s'impegna a risolvere i problemi posti dal pluralismo, poiché questo, a prescindere dal modo di considerarlo – o come fatto o come valore –, è in ogni caso una fonte di conflitti sociali da amministrare. Ebbene, i conflitti tra gli interessi e le preferenze sono negoziabili, ma non lo sono quelli tra le culture.⁴ I primi possono essere in qualche modo aggiustati o addomesticati e composti,

¹ Mi sembra che un esempio di questa confusione sia C. WILLETT (ed.), *Theorizing Multiculturalism. A Guide to the Current Debate*, Oxford, Blackwell, 1998.

² F. BARBANO, *Pluralismo. Un lessico per la democrazia*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, p. 8.

³ Cfr., per tutti, E. PARIOTTI, *Multiculturalismo, globalizzazione e universalità dei diritti umani*, «Ragion pratica», (9), 16, 2001, pp. 63-85.

⁴ La ragione fondamentale di ciò risiede nel fatto che la cultura fa parte della natura dell'uomo. Come ha detto Geertz, «noi siamo animali incompleti o non finiti che si completano e si rifiniscono attraverso la cultura – e non attraverso la cultura in genere, ma attraverso forme di cultura estremamente particolari». C. GEERTZ, *Interpretazione di culture*, trad. it. di E. Bona, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 92. La

mentre i secondi sono risolti solo dal riconoscimento, cioè dal passaggio dal fatto della diversità al suo valore socio-politico.⁵ I primi richiedono il calcolo e l'agire strategico, mentre i secondi la comunicazione e l'agire comunicativo. Ed è per questo che il pluralismo delle culture, mentre rende più complessa e magmatica la società civile, è una sfida diretta alla società politica, che veniva anche designata come "comunità politica" proprio per il fatto di rappresentare quell'unico universo di significati entro cui amministrare tutte le altre forme di pluralismo non culturale. Quando i cittadini attribuiscono differenti significati ai beni oggetto delle loro scelte, è ben difficile, se non addirittura impossibile, negoziare e contrattare, interpretare e argomentare, e alla fin dei conti decidere in modo democratico.⁶

Una società multiculturale, se vogliamo dare un senso pregnante a quest'espressione, è una società politica in cui non v'è una identità culturale dominante o maggioritaria, ma ve ne sono almeno due con eguali diritti al riconoscimento. Il problema delle minoranze, infatti, si pone specificatamente all'interno delle società monoculturali o di quelle pluriculturali in cui tutte le culture presenti non sono riconosciute allo stesso modo. In questo senso sono società multiculturali il Libano, la Svizzera e il Belgio, ma non lo è certamente l'Italia o la Germania per il solo fatto della presenza di un elevato numero di immigrati provenienti da altre culture. Ciò che possiamo notare è, invece, che in queste società (con le differenze del caso) la cultura dominante, o quella che un tempo si chiamava "nazionale", si va progressivamente ritirando dalla sfera in senso stretto "politica", pur restando tale sul piano della società civile dove s'incontra con le altre culture minoritarie. Di conseguenza, in questa fase di transizione, la società politica risulta svuotata di una dimensione propriamente culturale e si concentra tutta in una dimensione giuridico-istituzionale, che a sua volta può essere variamente interpretata e gestita.

Bisogna, dunque, distinguere nettamente due tipi di società multiculturali: quelle in cui sono presenti da sempre culture indigene locali che aspirano ad una piena equiparazione, uscendo dal ghetto della minoranza, e quelle che in cui il fenomeno dell'immigrazione introduce nuove entità culturali che aspirano a conservare la loro identità d'ori-

particolarità della cultura contribuisce a determinare l'individualità. Ciò rende l'identità culturale qualcosa d'irrinunciabile quanto lo è il sé.

⁵ Cfr., per tutti, CH. TAYLOR, *Multiculturalismo. La politica della differenza*, trad. it. di G. Rigamonti, Milano, Anabasi, 1993.

⁶ Per il rapporto tra le virtù del cittadino e i caratteri del sistema politico cfr., tra l'altro, W.F. MURPHY, *Per creare cittadini di una democrazia costituzionale*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 15-52.

gine e a partecipare alla vita politica comune.⁷ Le problematiche delle une e delle altre sono ben diverse, ed è evidente che le seconde implicano una spinta più dinamica di trasformazione politica e rimettono in discussione più direttamente l'assetto consolidato della cultura dominante, anche in ragione della progressiva crescita numerica degli appartenenti a culture differenti.

Per alcuni la sfera istituzionale deve essere intesa in senso meramente procedurale, cioè neutrale rispetto ai valori culturali, in modo da lasciare libero gioco alle differenze culturali sul piano della società civile. Per altri, invece, le procedure giuridico-istituzionali, e in particolar modo i diritti costituzionali, recano ancora l'impronta indelebile della cultura da cui traggono origine e, conseguentemente, sono un lascito nazionale perdendo il quale la società politica smarrirebbe tutta la sua identità e funzione. Resta il fatto che in nessuno dei due casi sarebbe corretto parlare di una "società multiculturale": non già nel primo, perché la neutralità statale tiene lontane le culture dalla sfera propriamente politica; non già, ancor più chiaramente, nel secondo, perché l'interpretazione valoriale delle procedure implica che in certo qual modo la cultura dominante fa ancora sentire la sua voce nella sfera propriamente politica.

In queste condizioni il problema della società multiculturale perde ogni portata descrittiva o sociologica e diventa, semmai, un problema deontologico o normativo, che si può esprimere in questi termini riassuntivi: è auspicabile che le culture entrino in modo determinante nella sfera propriamente politica oppure è preferibile contenerle nell'ambito della società civile, preservando la neutralità dello Stato? È chiaro che dalla risposta a questa domanda si può inferire se si vuole in senso proprio una società multiculturale o solo una società pluralistica sul piano del privato-sociale e neutrale sul piano del pubblico-politico.

Vi sono, dunque, due sensi principali di "società multiculturale": quello forte, per cui il multiculturalismo è l'anima stessa della società politica, e quello debole, per cui una società liberale, di per sé culturalmente neutrale, permette la coesistenza di culture differenti. Il primo senso, quello forte, non riesce a spiegare come la società politica possa avere una base culturale unitaria di comunanza, cosa in qualche modo richiesta ad ogni comunità politica. Il secondo, quello debole, fa risiedere questa comunanza nei diritti costituzionali fondamentali, concepiti come un minimo comun denominatore privo di per sé d'identità culturale. Credo, tuttavia, che sia possibile ipotizzare una terza via tra il

⁷ Cfr. A. SHACHAR, *Two Critiques of Multiculturalism*, «Cardozo Law Review», (23), 1, 2001, pp. 273-274 e dello stesso, *Multicultural Jurisdictions. Cultural Differences and Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

multiculturalismo ideologico e il liberalismo, facendo leva sul modo d'intendere questi diritti costituzionali fondamentali.

Società multiculturale e democrazia

Sostenere che i diritti costituzionali fondamentali siano di per sé neutrali nei confronti di ogni cultura è una mistificazione ideologica. La neutralità stessa è un'ideologia generata dall'occidentalismo. In realtà, quando si afferma che una società liberale può offrire un minimo comun denominatore a tutte le culture, si sostiene in realtà che l'interpretazione liberale dei diritti umani è l'unica che conta. Con ciò stesso tutte le culture (tranne quella del liberalismo occidentale) sono escluse dalla possibilità di offrire una loro diversificata interpretazione dei diritti fondamentali. Una società multiculturale, al contrario, è tale solo nella misura in cui le diverse culture che la abitano sono legittimate ad offrire concorrenti interpretazioni dei diritti fondamentali e partecipano in tal modo alla deliberazione pubblica. Ovviamente non tutte le interpretazioni culturali dei diritti saranno accettabili e, tuttavia, ciò non significa affatto che una sola tra esse sia in linea di principio quella vera, giusta o corretta. Il regionalismo nella protezione dei diritti umani c'insegna che è possibile declinare i diritti fondamentali in modi diversi e complementari. Basti qui pensare, ad esempio, all'interpretazione dei diritti propria della Carta africana, che, sottolineando più l'aspetto collettivo che quello individualistico, ha contribuito allo sviluppo del diritto dei popoli, sia nella direzione dei diritti culturali sia in quella del diritto allo sviluppo.⁸

Il cittadino partecipa al discorso pubblico non è soltanto vincolato dalle esigenze della comunicabilità delle proprie convinzioni nei confronti di coloro che la pensano diversamente, ma è anche vincolato dai valori costituzionali comuni. Anzi possiamo dire che in queste condizioni il dibattito pubblico è nella sostanza un dibattito intorno alla migliore, più conveniente, più adeguata interpretazione della costituzione. Quindi il discorso pubblico sulle differenti concezioni imparziali del bene comune è nella sostanza un discorso interpretativo sui valori comuni della vita pubblica.

Ciò non significa che le differenti dottrine "comprehensive" – come le chiamerebbe Rawls⁹ – debbano necessariamente accreditarsi in quan-

⁸ Cfr. F. VIOLA, *L'etica dello sviluppo tra diritti di libertà e diritti sociali*, «Ragion pratica», (8), 14, 2000, pp. 115-127.

⁹ Una dottrina «è comprensiva se contiene una concezione di ciò che ha valore nella vita umana, della personalità ideale, dei rapporti familiari e associativi ideali e di molte altre cose che devono informare di sé la nostra condotta e al limite tutta la

to tali come "ragionevoli" e costituzionalmente ammissibili; non è questo l'oggetto del dibattito pubblico. Non è neppure vero che in una società democratica multiculturale non sia possibile del tutto un accordo morale. C'è per esempio a proposito della schiavitù o della tolleranza religiosa.¹⁰ Nel discorso pubblico non è in gioco la validità di una concezione comprensiva del bene rispetto alle altre, ma l'applicazione dei principi costituzionali a problemi etico-sociali specifici. Quest'istanza modifica necessariamente l'atteggiamento degli interlocutori ora non più interessati alla pura e semplice fedeltà alla dottrina, ma a dimostrare la correttezza in sé della soluzione proposta e la sua accettabilità anche per coloro che non condividano la stessa fede o la stessa concezione del bene. In tal modo le molteplici concezioni comprensive del bene sono indotte a comunicare non tanto direttamente fra loro, ma in relazione a problemi determinati, e i loro sostenitori a cooperare, prescindendo dalle appartenenze. Con ciò stesso viene promosso un atteggiamento autenticamente deliberativo che si sostanzia nella prevalenza dell'argomentazione rispetto al primato dogmatico dell'identità e che configura la tensione verso un'imparzialità di secondo grado, cioè l'imparzialità nei confronti delle concezioni "imparziali" del bene comune.

Questo è diverso dal dire – come fa Rawls – che le concezioni comprensive devono essere messe tra parentesi per la loro specificità.¹¹ Se lo fossero, verrebbe meno una risorsa necessaria ad alimentare la ricerca comune del bene pubblico. Non è, dunque, il caso di chiedere ai cittadini una sorta di *self-restraint* epistemologico o di auto-trascendenza rispetto alle proprie convinzioni più intime.¹² Al contrario, essi sono obbligati a mostrare che i loro argomenti valgono anche per coloro che non condividono la loro concezione comprensiva del bene, cioè si chiede loro uno sforzo epistemologico ulteriore. Resta, però, il fatto che l'oggetto del discorso pubblico sono proprio questi argomenti imparziali e non già la loro provenienza o la loro fonte originaria.

nostra vita; è pienamente comprensiva se copre, unificati in un singolo sistema articolato in modo abbastanza preciso, tutti i valori e le virtù riconosciuti; è soltanto parzialmente comprensiva quando comprende diversi valori e virtù non politici, ma non tutti, ed è articolata in modo poco compatto» (J. RAWLS, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1996, p. 13). Possiamo, allora, ritenere che il carattere proprio di una dottrina comprensiva sia quello di far dipendere la giustizia delle istituzioni da valori non strettamente politici e persino da più generali visioni del mondo.

¹⁰ J. COHEN, *Democracy and Liberty*, in J. ELSTER (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 191.

¹¹ Questo è chiamato il metodo dell'evitare o scansare (*avoidance*) ciò che potrebbe dividere. Cfr. K. GREENAWALT, *Private Consciences and Public Reasons*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

¹² Cfr. ad esempio, B. ACKERMAN, *Why Dialogue?*, «The Journal of Philosophy», 86, 1989, p. 16.

Una società politica multiculturale si trova davanti al bivio tra il pluralismo degli ordinamenti giuridici,¹³ che distrugge l'unità della comunità politica in quanto tale, e la costituzione di un'unità politica interculturale, che è abitata da culture desiderose di comunicare e di fecondarsi mutuamente. Per una comune cultura politica non è necessaria una comune religione, né la comune appartenenza allo stesso gruppo etnico o razziale e neppure un linguaggio comune, anche se tutto ciò è senza dubbio utile.¹⁴ Le culture non possono essere intese come una comunanza di interessi e il dialogo interculturale richiede oggi di comunicare anche nei sentimenti.¹⁵

Per difendere la democrazia Aristotele nel III libro della *Politica* usa una metafora culinaria: un banchetto è molto più vario e ricco di pietanze se ogni commensale porta una vivanda ed è molto più povero se è organizzato soltanto da uno dei commensali. L'esperienza di vita di ogni cittadino è un bene essenziale per la democrazia. E, conseguentemente, il giudizio di molti è più attendibile di quello di uno solo anche nelle questioni di valore. Ciò che Aristotele ha in mente è un processo dialettico in cui si arriva alla verità, o almeno ci si avvicina maggiormente ad essa, attraverso un confronto delle differenti opinioni come ha ribadito J.S. Mill (*government by discussion*). Il consenso emerge dalla discussione piuttosto che essere orchestrato dall'alto.¹⁶

In una democrazia tutti i cittadini sono funzionari pubblici (non solo quando sono rappresentanti politici o votanti, ma persino nel loro ruolo di cittadini ordinari). Dobbiamo chiedere loro di astenersi dal votare secondo le proprie convinzioni politiche ispirate da una dottrina religiosa o etica, così come lo chiediamo (a torto o a ragione) ai pubblici funzionari?¹⁷ Dobbiamo chiedere ai cittadini di non tener in nessun conto i loro vescovi o i loro leaders religiosi quando parlano di questioni socio-politiche? Insomma, se pensiamo che speciali doveri e responsabilità incombono su coloro che esercitano il potere politico, allora in una democrazia questi doveri sono anche quelli del cittadino in quanto tale. Se tra questi doveri c'è quello della neutralità in materia religiosa, allora an-

¹³ Cfr., ad esempio, W. TIE, *Legal Pluralism. Toward a Multicultural Conception of Law*, Dartmouth, Ashgate, 1999.

¹⁴ J. RAZ, *Multiculturalism*, «Ratio Juris», (11), 3, 1998, p. 202.

¹⁵ A.M. JAGGAR, *Multicultural Democracy*, «The Journal of Political Philosophy», (7), 3, 1999, pp. 308-329 e V.P. GAGNON, *Imagined Frontiers: Notions of borders and groupness*, in B. JAKSIC (ed.), *Frontiers: The Challenge of Interculturality*, Belgrade, Forum za etnicke odnose, 1997, p. 56.

¹⁶ Per questi riferimenti al pensiero di Aristotele cfr. J. WALDRON, *The Dignity of Legislation*, Cambridge Cambridge University Press, 1999, p. 93 ss.

¹⁷ Per i pubblici funzionari il discorso è più complesso e non può essere qui affrontato. Se i pubblici funzionari sono eletti dai cittadini, allora sono in certo qual modo rappresentanti delle idee degli elettori. Un caso a parte è quello dei giudici, anche quando sono elettivi.

che questo sarà il dovere del cittadino.¹⁸ Ciò significa che in una democrazia la questione della neutralità religiosa non può essere confinata al comportamento dei funzionari pubblici secondo l'idea ristretta di sfera pubblico-politica che ha Rawls. Ma, se un cittadino non potrà manifestare nella sfera pubblico-politica le proprie convinzioni religiose, allora c'è da chiedersi non solo se è rispettata la sua libertà religiosa, ma anche se lo è la sua identità culturale e i suoi stessi diritti fondamentali.

In realtà, non solo è qui in gioco il concetto di democrazia, ma anche quello stesso di costituzionalismo. Mi pare evidente che i valori costituzionali non possono essere intesi come una dottrina comprensiva al modo del secolarismo francese e non possono neppure essere considerati come una pura procedura, cioè secondo una teoria della giustizia "politica e non metafisica", al modo di Rawls. Nel primo caso, perché s'inclinerebbe pericolosamente verso lo Stato etico, tra l'altro avversario storico del multiculturalismo; nel secondo, perché ciò implicherebbe inevitabilmente che la neutralità in materia religiosa o etica faccia necessariamente parte dell'identità del cittadino. Ma, se il cittadino in quanto tale deve spogliarsi delle sue identità pre-politiche, allora la politica diventa per lui poco interessante, come infatti sta avvenendo.

In effetti, i valori costituzionali sono principi etico-politici, cioè non una dottrina politica già compiuta e definitiva, ma un *work in progress* che deve essere articolato nelle risposte alle questioni socio-politiche concrete. Queste decisioni richiedono l'intervento dell'interpretazione e dell'argomentazione e l'apporto di ulteriori valori che sono conquistati attraverso il discorso pubblico e il confronto delle identità culturali, individuali e collettive, presenti in un determinato contesto socio-politico.¹⁹ Per questo estromettere la religione e le religioni dalla sfera pubblico-politica significherebbe mutilare il costituzionalismo insieme alla democrazia e ricadere nell'indesiderabile alternativa tra una neutralità come indifferenza religiosa²⁰ e una laicità intesa come religione civile à la Rousseau.

¹⁸ J. WALDRON, *Religious Contributions in Public Deliberation*, «San Diego Law Review», 30, 1993, p. 829.

¹⁹ In questo orizzonte di pensiero si può situare anche la concezione del "pluralismo comprensivo" di Rosenfeld, che non posso qui discutere. Cfr. M. ROSENFELD, *Comprehensive Pluralism is neither an Overlapping Consensus nor a Modus vivendi*, «Cardozo Law Review», 21, 2000, pp. 1971-1997 e anche dello stesso, *Human Rights, Nationalism, Multiculturalism*, «Cardozo Law Review», 21, 2000, pp. 1225-1242.

²⁰ Ma questa non è l'unica concezione della neutralità, neppure di quella liberale. Cfr. E. MACK, *Liberalism, Neutralism, and Rights* (1988), ora in W. SADURSKI (ed.), *Law and Religion*, Dartmouth, Aldershot, 1992, pp. 3-27 e, più di recente, B. PASTORE, *Quali fondamenti per il liberalismo? Identità, diritti, comunità politica*, «Diritto e società», 3, 1997, pp. 403-442.

Di conseguenza, una società politica multiculturale non richiede uno Stato *neutrale* (nel senso di “indifferente”), ma uno Stato *imparziale*, cioè istituzioni politiche che non escludano dalla deliberazione pubblica gli argomenti religiosi o, più generalmente, identitari per il solo fatto di essere tali, ma li escludano soltanto quando questi, o quelli di altra origine, si fanno valere nella piazza della città in un modo che non è compatibile con nessuna delle interpretazioni possibili dei principi del costituzionalismo e della democrazia.²¹

Insomma, non è lecito chiedere all’immigrato di rinunciare alla propria identità culturale e neppure è lecito rinchiuderla nel ghetto del privato-sociale, ma è lecito e necessario chiedergli di comunicarla agli altri nella piazza della città come contributo alla ricerca comune del bene fondamentale della dignità umana.

FRANCESCO VIOLA

viola@unipa.it

Università di Palermo

Summary

The purpose of this essay is to show that multiculturalism requires a radical reappraisal of our understanding of society and human sociability. After examining the strong and weak connotations of “multicultural society”, it will be pointed out that the real challenge is to engage diversities and differences into dialogue, rather than being satisfied with a simple, non-belligerent, coexistence. “Liberal neutrality” tries to avoid this challenge, but at the price of the lack of communication among citizens, a consequence that not even Rawls could avoid. Only by applying methods of political deliberation it will be possible to activate a public discourse in which different cultures get together and contribute to create a truly human society.

Immigrazione ed economia sommersa nell'Europa meridionale

Se li guardiamo con occhi rivolti agli schemi elaborati per interpretare le migrazioni del passato, anche recente, gli attuali movimenti migratori verso l'Europa meridionale sembrano semplicemente provocati dalle crisi demografiche, economiche e/o politiche nel Terzo Mondo e nell'Europa orientale, mentre la vecchia emigrazione europea sino a metà anni Settanta era provocata dalla domanda di lavoro nelle società di arrivo. Questa lettura fomenta i timori che un'ondata di poveri disoccupati dei paesi sottosviluppati stia invadendo l'Unione Europea e conforta le richieste di una rigida politica immigratoria. Tre fatti conforterebbero tale interpretazione:

- la maggior parte degli immigrati non sono autorizzati all'ingresso;
- i nuovi immigrati entrano anche in paesi con un'elevata disoccupazione;
- quasi tutti svolgono lavori precari ed occasionali e la maggior parte sono occupati nell'economia sommersa.

Si ritiene comunemente che questi fatti siano nel seguente ordine. Poveri, privi di lavoro o disperati per le condizioni economiche o politiche, lasciano i paesi sottosviluppati, in fuga per la sopravvivenza e, più o meno illegalmente, entrano in paesi che non ne hanno bisogno, poiché hanno elevati tassi di disoccupazione. Poiché non vi sono posti di lavoro vacanti nei paesi di arrivo, gli immigrati non autorizzati provocano un eccesso di offerta di lavoro e riescono a trovare solo attività occasionali nell'economia sommersa. Quanto accade nell'Europa meridionale viene considerato il miglior esempio di questo fenomeno.

Una più accurata analisi¹ dell'immigrazione in Italia, Grecia, Portogallo e Spagna, confrontata con quanto accade in Francia, mostra, tuttavia, che questi fatti possono essere posti in un ben diverso ordine.

¹ Una presentazione più dettagliata dei dati e delle informazioni su cui si fondano le interpretazioni presentate in questo articolo si trova in E. REYNERI, M. BAGANHA, *New migrants in South European countries: an assessment*, in R. LEVEAU, C. WITHOLD DE WENDEN, K. MOHSEN-FINAN (dir.), *Nouvelles citoyennetés: réfugiés et sans-papiers dans l'espace européen*, Paris, Institut français des relations interna-

Ne risulta che la segmentazione del mercato del lavoro e l'esistenza di una vasta economia sommersa, caratteristiche entrambe radicate nei paesi dell'Europa meridionale, svolgono un significativo "effetto di attrazione" sugli attuali movimenti migratori verso questi paesi. Inoltre, l'economia sommersa nei paesi di arrivo ha altri importanti effetti perversi sull'inserimento degli immigrati.

I nuovi immigrati: chi emigra e perché

La schiacciante maggioranza degli immigrati sono entrati nell'Europa meridionale senza avere un permesso di soggiorno adeguato, che sono riusciti a procurarsi soltanto successivamente grazie alle frequenti regolarizzazioni: dal 1986, cinque in Italia, quattro in Spagna, tre in Portogallo e una in Grecia e Francia (tabella 1).

Tab. 1 - *Immigrati non autorizzati che hanno fatto ricorso ad una regolarizzazione (migliaia)*

Italia popolazione 57.000		Spagna popolazione 39.000		Portogallo popolazione 9.000		Grecia popolazione 10.000		Francia popolazione 58.000	
1986-87	118,7	1985-86	43,8*	1992-93	39,2	1998-99	373,0	1981-82	121,1
1990	217,7	1991	108,3	1996	21,8			1998-99	80,6
1995-96	238,2	1996	21,3	2001	147,5				
1998-99	193,2	2000	200,0*						
2002	695,0*								

* Numero di domande presentate.

Prendendo in considerazione tutti coloro che hanno avanzato una domanda per essere messi in regola, possiamo stimare quanti immigrati hanno vissuto almeno per qualche tempo senza le necessarie autorizzazioni: tre su quattro in Italia, più delle metà in Spagna e Porto-

tionales, 2001, e in E. REYNERI, *Migrants in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, International Migration Papers, n° 41, ILO, Geneva, 2001 (www.ilo.org/public/english/protection/migrant/research/imp/index.htm). Entrambi largamente rielaborano i risultati del progetto di ricerca finanziato dalla Commissione Europea "Migrants' insertion in the informal economy, deviant behaviour and the impact on receiving societies", di cui sono stato coordinatore. Papers che riprendono questa lettura delle migrazioni verso i paesi dell'Europa meridionale sono stati presentati in diversi convegni internazionali, ma finora non sono mai stati tradotti in italiano; una parziale pubblicazione in inglese si trova in E. REYNERI, *Immigration and the underground economy in new receiving South European countries: manifold negative effects, manifold deep-rooted causes*, «International Review of Sociology», (13), 1, 2003.

gallo. In Grecia, si è stimato che gli immigrati in possesso di permesso di soggiorno fossero soltanto un decimo della popolazione straniera presente. Per contro, i risultati delle regolarizzazioni confortano l'idea che l'immigrazione non autorizzata non è mai stata un fenomeno di massa in Francia dopo la decisione presa nel 1974 di arrestare il reclutamento di manodopera straniera e di abolire la consueta prassi di regolarizzare tutti i lavoratori entrati senza un permesso.

Il caso francese è la contro-prova per verificare le differenti ipotesi sui motivi per cui cospicui flussi sono entrati nell'Europa meridionale senza alcuna autorizzazione. La prima ipotesi che deve essere scartata riguarda la catena migratoria. Se le reti sociali degli immigrati autorizzati e già insediati fossero un importante fattore per provocare flussi non autorizzati, poiché esercitano un effetto di attrazione sui parenti e gli amici ancora residenti nei paesi di origine,² la Francia avrebbe dovuto essere il paese che riceve i più numerosi flussi di immigrati non autorizzati, poiché nell'Europa meridionale è quello con il maggiore stock di immigrati da paesi non-EU ormai insediati. Il fatto che ciò non sia accaduto è spesso attribuito alla sua posizione geografica, che confina principalmente con altri Stati dell'Unione Europea, mentre Italia, Spagna e Grecia confinano principalmente con paesi non-EU o con il Mar Mediterraneo, che può essere facilmente attraversato anche con piccole barche. Tuttavia, secondo alcune storie di emigrazione raccolte in Italia,³ parecchi immigrati (marocchini, senegalesi, romeni, ecc.) sono entrati in Italia dalla Francia, attraversando frontiere terrestri ritenute ben controllate. Inoltre, in Portogallo la schiacciante maggioranza di coloro che hanno fatto ricorso all'ultima regolarizzazione nel 2001 provenivano dall'Europa orientale e quindi sono entrati dopo aver attraversato almeno cinque frontiere europee. Perciò, anche una seconda ipotesi, quella dei controlli alle frontiere nazionali, deve essere scartata. D'altro canto, poiché le frontiere di Grecia, Italia, Spagna e Francia sono varcate da molti milioni di persone ogni anno, i controlli di polizia ai punti di ingresso sono difficili e inefficaci. Dobbiamo ricordare, a questo proposito, che gli immigrati non autorizzati entrano nell'Europa meridionale in maggior misura attraversando le frontiere terrestri piuttosto che via mare, anche se i casi di sbarco o di fermo di un gommone o di una "carretta del mare" con alcune decine di persone suscitano maggiore attenzione.⁴

² A. JAHN, T. STRAUBHAAR, *A survey of the economics of illegal immigration*, in M. BALDWIN-EDWARDS, J. ARANGO (eds.), *Immigrants in the Informal Economy in Southern Europe*, London, Frank Cass., 1999.

³ E. REYNERI, *Permanent or temporary emergence from the underground economy? The impact of the 1996 legalisation on the insertion of immigrants in the Italian labour market*. Migrinf: Second Italian Report. Mimeographed, 1998.

⁴ E. REYNERI, *Migrants in irregular employment in the Mediterranean...*, cit.

Rimane soltanto una terza ipotesi per spiegare le differenze messe in luce dai dati sulle regolarizzazioni. Si tratta del controllo sul mercato del lavoro locale da parte dei paesi di arrivo, poiché è noto, come si dirà anche più avanti (vedi tab. 2), che le dimensioni dell'economia sommersa sono molto maggiori in Italia, Spagna, Grecia e Portogallo che non in Francia. Ma questa ipotesi può essere accettabile soltanto se la maggior parte degli immigranti non sono dei poveracci "in fuga per la salvezza" e non emigrano "alla ventura", ma tengono conto della situazione cui pensano di andare incontro nel paese di arrivo.

L'idea dell'emigrazione come fuga dalla povertà è messa in discussione dal fatto che, a livello macro, i maggiori flussi di emigranti non provengono dai paesi più poveri. Infatti, vi è una correlazione ad U rovesciata tra il livello di sviluppo di un paese e le probabilità di emigrare di chi vi risiede, cosicché è più probabile che le più importanti emigrazioni provengano da società con un livello di sviluppo intermedio, che si trovano in una situazione di svantaggio, ma non di profonda povertà.⁵ Allo stesso modo, a livello micro, quelli che emigrano non sono i più poveri di questi contesti, ma piuttosto quelli che sono in una posizione di svantaggio relativo, possedendo le risorse materiali e culturali per fronteggiare i costi e le asperità presentate dall'emigrazione.⁶ Tali costi e difficoltà solo apparentemente sono diminuiti grazie alle più agevoli comunicazioni e ai trasporti a minor prezzo, poiché quasi tutti i paesi di destinazione hanno nettamente ridotto la loro disponibilità ad accogliere nuovi immigranti e hanno molto irrigidito i controlli alle loro frontiere, cosicché le vie per emigrare sono diventate illegali, molto costose e rischiose.

Le caratteristiche personali e i progetti migratori della vasta maggioranza dei quasi 4 milioni di immigrati – per lo più giovani adulti, non sposati, sia maschi sia femmine – che negli ultimi venti anni sono entrati in Italia, Grecia, Portogallo e Spagna, così come in Francia, confermano tale quadro, anche se vi sono evidenti differenze tra i paesi di origine e di destinazione. Significativi flussi di rifugiati hanno interessato soltanto Grecia e Italia, sia pure in minor misura e temporaneamente, perché molti sono ritornati una volta finita la guerra civile nella ex-Jugoslavia.⁷ La figura dell'emigrato "in fuga per la salvezza"

⁵ D. ROWLANDS, *Poverty and environmental degradation as root causes of international migration: a critical assessment*, in UN-IOM, *Technical Symposium on International Migration and Development*, The Hague, 29 June-3 July 1998.

⁶ UNITED NATIONS, *World Population Monitoring, 1997. Issue of International Migration and Development: Selected Aspects*, New York.

⁷ Infatti, in Italia dal 1998-1999 crolla il numero di permessi di soggiorno rilasciati per motivi straordinari e diminuisce di molto la presenza di persone originarie dalle regioni della ex-Jugoslavia e della Bosnia, nonostante la crescita dei ricongiungimenti familiari.

esiste, ma molti dei nuovi immigrati sono semplicemente in fuga dalla caduta delle loro crescenti aspettative suscitate dalla globalizzazione dei modelli di vita occidentali.

In due paesi, la maggioranza degli immigrati (quelli dalle ex-colonie in Portogallo e gli albanesi in Grecia) ha le caratteristiche dello stereotipo della vecchia immigrazione europea: contadini poveri e braccianti disoccupati, poco o nulla istruiti. Ma anche in questi paesi una considerevole parte ha un'educazione ed un'origine di classe ben differenti. Inoltre, in Spagna e soprattutto in Italia, che ha accolto quasi i due terzi dell'immigrazione nell'Europa meridionale, gli immigrati in maggioranza provengono dalle aree urbane dell'Europa orientale o del Terzo Mondo (anche molto lontani e senza alcuna speciale relazione con il paese di arrivo), sono giovani con un'elevata istruzione formale, non erano disoccupati di lungo periodo, e le loro famiglie non erano affatto le più escluse del loro paese.⁸ Molti giovani sono caratterizzati da situazioni di inconsistenza di status o di deprivazione relativa. In un'indagine condotta a Milano, pur su un campione non rappresentativo,⁹ gli immigrati che hanno fatto ricorso alla regolarizzazione del 1996 si dividono quasi in ugual misura in quattro gruppi: i "deprivati" con basso status sociale e scarsa educazione, i "degradati" poco istruiti, ma con un'origine sociale medio-alta, i "mobili" istruiti, ma con basso status, i "privilegiati" con educazione e status sociale entrambi elevati. Sia l'aspirazione alla mobilità ascendente sia il tentativo di evitare il rischio di quella discendente hanno un importante impatto sulla propensione ad emigrare.

Se si considerano i livelli di istruzione dei paesi di origine, si può dire che questa nuova emigrazione è in larga misura alimentata dalle élite giovanili. Questo è il risultato dei profondi mutamenti che hanno prodotto un grande eccesso di giovani istruiti, che non sono disposti a rimanere in economie prossime alla sussistenza e hanno le informazioni e l'autonomia culturale per partire. Ci si può chiedere che cosa costoro cercano quando decidono di emigrare. Soltanto "fare quanti più soldi possibile", anche a costo di sopportare una dolorosa dequalificazione socio-professionale, secondo il tradizionale progetto "a tempo e scopo definiti"?

In generale, motivi culturali accompagnano spesso quelli economici: dal desiderio di sfuggire alle restrizioni familiari e alle società tradizionali a quello di conquistare uno stile di vita occidentale, con i suoi

⁸ Sull'alta proporzione di giovani istruiti tra gli immigrati in Italia, si può vedere E. REYNERI, *Education and occupational pathways of migrants in Italy*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», in corso di stampa.

⁹ E. REYNERI, *The mass legalisation of migrants in Italy: Permanent or temporary emergence from the underground economy?*, in M. BALDWIN-EDWARDS, J. ARANGO (eds.), *op. cit.*

valori orientati al consumo e al divertimento.¹⁰ Ma anche coloro che emigrano soltanto per motivi economici, sono spinti dal desiderio di migliorare la qualità della loro vita e di quella dei familiari che rimangono al paese di origine. Perciò, per i nuovi movimenti migratori verso l'Europa meridionale, un ruolo importante è svolto dai fattori economici, sociali e culturali di attrazione, così come li trasmettono i diversi canali di comunicazione, dalle consuete catene migratorie ai sempre più accessibili mass media. L'immagine, reale o distorta, che gli immigrati si fanno dei loro possibili paesi di immigrazione svolge, dunque, un ruolo centrale nelle loro decisioni di emigrare.

Questo aspetto diventa ancora più importante se consideriamo il forte effetto di auto-selezione che è imposto dagli ostacoli che gli stati di arrivo oppongono alla loro entrata. Per superarli, gli immigrati devono possedere considerevoli risorse economiche e personali ed essere disposti a sopportare elevati rischi, sia al momento dell'ingresso non autorizzato sia in seguito. Ciò ha un'importante implicazione. Costi e rischi elevati richiedono adeguati compensi, altrimenti nessuno li sopporterebbe. In altre parole, coloro che emigrano devono sapere (o credere di sapere) che i vantaggi che incontreranno nel luogo di destinazione varranno tutti i sacrifici che hanno fatto. L'immagine del paese di arrivo costituisce, così, un elemento decisivo per comprendere anche gli attuali movimenti migratori, che si può ridurre a semplici fughe dalla guerra o dalla miseria.

Paesi di arrivo ove è facile guadagnare anche senza documenti

Agli immigrati che avevano fatto ricorso alla regolarizzazione del 1996 in Spagna e Italia è stato chiesto perché avessero scelto proprio questo paese.¹¹ In Spagna, alcuni intervistati, in particolare dal Nord-Africa e dal Gambia, hanno risposto che pensavano di trovare più facilmente lavoro in Spagna piuttosto che in altri stati europei. Altri, marocchini avrebbero preferito andare altrove, ma avevano trovato più facile entrare e restare in Spagna. Secondo una diversa indagine,¹² la

¹⁰ Per un'analisi dei progetti migratori, visti non in un'ottica razionalistica, ma come tipi ideali usati per rappresentare i diversi significati che le persone danno alla loro decisione di emigrare, quando già vivono nel paese di arrivo, mi permetto di rinviare a E. REYNERI, *L'immigrato come "homo sociologicus"*, in AA.VV., *XXX dell'istituzione della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Catania*, Milano, Giuffrè, 2000.

¹¹ E. REYNERI, *The mass legalisation of migrants in Italy...*, cit.; C. SOLÉ, *The Spanish case: the fieldwork*, Migrinf, mimeographed, 1999.

¹² V. GOZÁLVEZ PÉREZ, *L'immigration étrangère en Espagne (1985-1994)*, «Revue Européenne des Migrations Internationales», 1, 1996. pp. 11-38.

maggior parte di coloro che erano precedentemente immigrati in altre nazioni dell'Europa le avevano lasciate perché non erano riusciti a trovar lavoro, mentre erano sicuri che trovarlo in Spagna fosse più facile, anche se in attività occasionali e irregolari.

L'immagine di un paese ove è possibile regolarizzarsi, e non è difficile lavorare anche senza documenti, è tipica dell'Italia. Pochi hanno risposto di aver scelto l'Italia perché era più agevole e/o meno costoso entrare, contrariamente ad una diffusa opinione.¹³ È, invece, molto vasta l'opinione che sia relativamente facile rimanere in Italia, perché i controlli sono scarsi e comunque gli immigrati non autorizzati raramente sono davvero espulsi.¹⁴ Dalle interviste emerge un quadro di un paese in cui, prima o poi, si riesce ad ottenere un permesso di soggiorno grazie alle frequenti regolarizzazioni, ma soprattutto in cui è facile vivere e guadagnare anche senza un permesso di soggiorno, cosicché vale la pena di sostenere le difficoltà, i costi e i rischi che aggirare le frontiere richiede.

Sebbene gli immigrati entrati illegalmente in un paese dell'Europa meridionale siano in grado di restarvi facilmente, guadagnando nella sua estesa economia sommersa, ciò non vuol dire che tutti vivano secondo le loro attese. Nondimeno, anche le situazioni meno soddisfacenti hanno scarso impatto sui flussi migratori. Tra coloro che dichiarano di trovarsi in situazioni difficili,¹⁵ nessuno accenna neppure vagamente alla possibilità di ritornare al paese di origine e per di più tutti dicono che un loro parere negativo non basterebbe a trattenere i loro amici e parenti dall'emigrare anch'essi. L'emigrazione è una scommessa tra chi parte e chi rimane. Si tratti di un investimento familiare o di una fuga dalla famiglia, chi emigra si sente obbligato a dimostrare a chi è rimasto che è valsa la pena sopportare le fatiche sofferte. Così, molti sono di fatto costretti a prolungare l'emigrazione, anche se si trovano in crescenti difficoltà. Per lo stesso motivo, gli immigrati tendono a dipingere di rosa la loro situazione a chi è rimasto a casa. Ma, anche qualora li sconsigliassero di emigrare, tutti gli intervistati hanno aggiunto che il loro consiglio non sarebbe ascoltato e non sarebbe servito da deterrente all'emigrazione. Un loro parere negativo non sarebbe stato ascoltato, perché sarebbe stato interpretato come un segnale di ostilità o

¹³ J. FOOT, *The logic of contradiction: migration control in Italy and France, 1980-93*, in R. MILES, D. THIRANHARDT (eds.), *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London, Pinter, 1995.

¹⁴ La situazione è cambiata profondamente a partire dalla nuova legge del 1998, ma per spiegare l'avvio dei nuovi movimenti migratori ciò che conta è l'immagine diffusasi negli anni precedenti.

¹⁵ Come alcuni che, privi di lavoro continuativo, non erano stati in grado di far domanda per la regolarizzazione del 1986 in Italia o vi erano riusciti solo grazie a vari sotterfugi (E. REYNERI, *Permanent or temporary emergence...*, cit.).

di rivalità. La catena migratoria provoca ulteriori flussi a prescindere dalle informazioni che trasmette. L'attuale immigrazione nell'Europa meridionale raramente è una storia di successo, poiché la maggior parte degli immigrati svolge attività irregolari o molto povere. Tuttavia, l'effetto di auto-alimentazione della catena migratoria rimane potente.¹⁶

Più sostituzione che concorrenza nei mercati del lavoro di arrivo

Per sostenere l'ipotesi di un'emigrazione provocata solo da un effetto-espulsione dai paesi sottosviluppati si ricorre anche all'alta disoccupazione nell'Europa meridionale,¹⁷ che dovrebbe scoraggiare nuovi ingressi. Un approccio macro alla disoccupazione è però fuorviante. Non possiamo, infatti, presumere che tutti i disoccupati locali siano in cerca dei lavori pesanti, dequalificati e con un basso status sociale che sono svolti dai lavoratori immigrati. Le persone in cerca di occupazione sono per lo più giovani istruiti che hanno elevate aspirazioni professionali e sociali e sono in grado di aspettare a lungo per soddisfarle. Costoro vivono in famiglie ove il capofamiglia ha un'occupazione stabile e può sostenere l'attesa di un "buon posto". Inoltre, la situazione del mercato del lavoro è molto diversa da regione e regione, perché le migrazioni interne da tempo sono scarse, soprattutto per le persone poco istruite. Così, nonostante un alto tasso di disoccupazione totale, vi possono essere carenze di forza lavoro in alcune regioni e per attività di basso livello, in particolare nell'economia sommersa.

In Italia, Spagna e Grecia prevale un modello di disoccupazione che penalizza le donne, i giovani che vivono a lungo con i genitori e, sia pur in termini relativi, i più istruiti, mentre favorisce i maschi adulti, i capifamiglia e i giovani meno istruiti.¹⁸ In questi paesi la discriminazione verso le donne e i giovani è molto più alta che negli altri contesti europei, cosicché le persone in cerca di occupazione sono in gran maggioranza donne e giovani istruiti senza esperienze lavorative. Per contro, i capifamiglia costituiscono solo una piccola parte dei disoccupati. Infine, alcune regioni sono prossime al pieno impiego, soprattutto per il lavoro manuale. Perciò, sebbene lo stato di disoccupazione sia pochis-

¹⁶ A. PORTES, *Economic sociology and the sociology of immigration: a conceptual overview*, in A. PORTES (ed.), *The Economic Sociology of Immigration*, New York, Russel Sage Foundation, 1995.

¹⁷ Il Portogallo costituisce un'eccezione solo apparentemente, perché la disoccupazione è bassa, ma i livelli di reddito e di retribuzione sono i più poveri di tutta l'Unione Europea prima dell'allargamento.

¹⁸ E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 2002², capitolo 5; D. GALLIE, S. PAUGAM (eds.), *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

simo tutelato dallo stato sociale (con indennità di disoccupazione di gran lunga le meno generose in Europa), solo una parte dei disoccupati è davvero costretta a cercare la prima occasione disponibile.

D'altro canto, in Grecia, Italia, Spagna e Portogallo la struttura dell'occupazione è ancora molto orientata verso attività a basso livello di qualificazione e di status sociale, in imprese piccole e poco strutturate e in servizi personali alle famiglie. Ne risulta un serio sfasamento tra domanda ed offerta di lavoro, che spiega perché i datori di lavoro siano alla ricerca di lavoratori stranieri, nonostante l'ampia disponibilità di disoccupati giovani ed istruiti. Infine, si deve ricordare che alcune attività esistono soltanto perché sono svolte al di fuori di ogni regola nell'economia sommersa, in quanto il loro costo totale (compresi, cioè, i contributi sociali e le imposte dirette) sarebbe troppo alto per bilanciare la loro bassa produttività. Così, la manodopera che le imprese e le famiglie cercano deve esser disposta ad accettare occupazioni irregolari, oltre che poco qualificate e con un basso status sociale. Un tipo di offerta di lavoro che una società ricca non produce più in grandi quantità.

Anche raffinati studi economici¹⁹ confermano l'opinione comune espressa da tutti coloro che operano nel mercato del lavoro che *“gli immigrati prendono i lavori che i locali rifiutano. Si tratta semplicemente di una sostituzione”*. Per quanto riguarda in particolare l'economia sommersa, gli immigrati sono in concorrenza solo con le fasce marginali della manodopera nazionale (giovani espulsi precocemente dalla scuola, donne poco istruite, anziani, zingari in Grecia), quando non sono sufficientemente sostenute dallo stato sociale, in specifici settori (le costruzioni in Grecia, l'industria in Spagna), e/o nelle aree meno sviluppate e più povere. Vi è un'evidenza indiretta che conferma questa conclusione: i conflitti tra immigrati e popolazione locale raramente riguardano problemi del mercato del lavoro (con la parziale eccezione della Spagna²⁰); e anche in paesi in cui i mass media sono soliti stigmatizzare duramente gli immigrati, la concorrenza per l'occupazione è l'ultimo motivo cui fanno ricorso. Contrariamente a quanto è accaduto altrove in passato, anche i sindacati nazionali sono generalmente pro-immigrazione, sebbene ovviamente essi siano in favore di flussi di ingresso “regolati” e di più controlli sull'occupazione degli immigrati, per evitare forme di dumping sociale e impedire una deregolazione del mercato del lavoro.

¹⁹ Si vedano gli interessanti lavori di Alessandra Venturini, tra cui: A. GAVOSTO, A. VENTURINI, C. VILLOSIO, *Do immigrants compete with native?*, «Labour», (13), 3, 1999; A. VENTURINI, *Do immigrants working illegally reduce the natives' legal employment in Italy?*, «Journal of Population Economics», (12), 1, 1999.

²⁰ C. SOLÉ, *The Spanish case...*, cit.

La tendenza verso una segmentazione etnica del mercato del lavoro si è ormai avviata, poiché, all'interno del limitato spettro di attività disponibili per immigrati provenienti da un gran numero di paesi, ogni gruppo etnico si concentra in particolari settori od occupazioni. Lungi dal pensare a propensioni culturali o ad altre caratteristiche ascritte, le principali ragioni finora sono due: il sistema di reclutamento, nel quale le reti personali e sociali sono essenziali per trovare un'occupazione, e una "discriminazione positiva", nei casi in cui i datori di lavoro preferiscono certi immigrati perché sono meno cari, più vulnerabili e quindi più docili. In futuro, la discriminazione negativa che renderà sempre più poveri i lavori "per immigrati" rinforzerà questo processo, che tende, inoltre, ad auto-alimentarsi. Il rischio è che in un non lontano futuro soltanto gli immigrati lavoreranno nelle aree più deprivate dell'occupazione, in particolare di quella sommersa. Sarà una forza lavoro di *iloti*, perché gli immigrati saranno in condizioni molto più precarie dei lavoratori irregolari nazionali, dal momento che il lavoro nero impedisce il loro insediamento stabile nella società di arrivo.

L'inserimento degli immigrati nei mercati del lavoro irregolare

I lavoratori entrati in Grecia, Italia, Portogallo e Spagna hanno trovato un'economia sommersa imponente, ben radicata e fiorente, che offriva loro una vasta gamma di attività senza richiedere alcun documento, né per il lavoro né per il soggiorno. Questo non è stato il caso della Francia, ove l'occupazione irregolare è stimata ad un livello medio-basso per gli standard europei. Un approfondito studio sulla distribuzione spaziale e sociale del mercato del lavoro nero in Europa²¹ conclude che, a livello regionale, non vi è una relazione tra livello di benessere economico e dimensione dell'economia sommersa. Le differenze tra i paesi europei sono comunque significative. Le stime comparative sono fondate su metodi che senza dubbio sovrastimano la proporzione di lavori irregolari sul totale dell'occupazione, poiché anche lavoratori regolari possono guadagnare "in nero" (dai "fuori busta" al doppio lavoro), ma si può ragionevolmente supporre che il confronto rimanga valido. La tabella 2 presenta i risultati di alcuni di questi studi.

²¹ C.C. WILLIAMS, J. WINDEBANK, *Black market work in the European Community: peripheral work for peripheral localities?*, «International Journal of Urban and Regional research», (19), 1, 1995.

Tab. 2 - *Economia sommersa stimata come percentuale del prodotto interno lordo*

	Stime medie (*)		Estremi delle stime (**)
Gran Bretagna	6.8	13.0	7 - 13
Germania	8.7	15.0	4 - 14
Olanda	9.6	13.6	5 - 14
Francia	11.4	14.6	4 - 14
Spagna	11.1	23.1	10 - 23
Italia	17.4	27.3	20 - 26
Grecia	29.4	29.0	29 - 35

(*) La prima stima è di Williams e Windebank (1995); la seconda è del Corriere della Sera 1998 (citato in Baldwin-Edwards, 1999). (**) Rapporto Flynn alla Commissione Europea sul lavoro non dichiarato 1998.

Questa situazione dei mercati del lavoro locali spiega facilmente perché la gran maggioranza degli immigrati in Grecia, Italia, Portogallo e Spagna abbiano lavorato per periodi più o meno lunghi in attività irregolari, perché non dichiarate al fisco e agli enti previdenziali, così come hanno vissuto almeno per qualche tempo senza permesso di soggiorno. Come per la presenza non autorizzata, anche l'inserimento dei lavoratori immigrati nell'economia sommersa differisce da paese a paese e muta nel corso del tempo. La relazione tra questi due aspetti è, però, complessa ovunque, perché non esiste un legame univoco tra residenza e posizione lavorativa, come presuppone buona parte della letteratura internazionale che riassume nel termine *undocumented* una condizione unitaria sia per la presenza sia per il lavoro. Infatti, nell'Europa meridionale un lavoratore immigrato può trovarsi in una delle tre seguenti situazioni:

1. avere un valido permesso di soggiorno per motivi di lavoro e un'occupazione dichiarata; cioè essere autorizzato per quanto riguarda la presenza e regolare per l'occupazione;
2. avere un valido permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ma lavorare senza un contratto dichiarato; cioè essere autorizzato per quanto riguarda la presenza, ma irregolare per l'occupazione;
3. non avere un valido permesso di soggiorno per motivi di lavoro e lavorare senza un contratto dichiarato; cioè esser non autorizzato per quanto riguarda la presenza e irregolare per l'occupazione.

La quarta possibilità, avere un'occupazione dichiarata, ma non un valido permesso di soggiorno per motivi di lavoro, dovrebbe essere logicamente esclusa, sebbene siano stati trovati alcuni casi. A parte gli immigrati che sono riusciti ad ottenere un'occupazione regolare grazie ad un falso permesso di soggiorno, il caso più frequente è quello di lavora-

tori regolari che dimenticano di rinnovare il loro permesso di soggiorno o non sono più nelle condizioni di averne uno perché la legislazione è cambiata.

Avere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro è una condizione necessaria per svolgere un'occupazione regolare, ma non è affatto una condizione sufficiente. Parecchi immigrati continuano a lavorare "in nero" pur avendo ottenuto un permesso di soggiorno (per lo più tramite una regolarizzazione) che consentirebbe loro di svolgere un lavoro regolare. Infatti, mentre molti passano da una condizione all'altra senza ritornare a quella iniziale, altri vanno avanti e indietro. Questi "giri" sono spesso considerati come il frutto di scelte razionali, dirette a massimizzare i vantaggi sia dei lavori regolari (necessari per ottenere o rinnovare il permesso di soggiorno), sia di quelli irregolari (che spesso consentono un maggior guadagno "cash"). I lavoratori con progetti migratori a breve termine non sono affatto interessati a svolgere lavori regolari, perché non vedono quali vantaggi trarranno in futuro dal fatto di pagare tasse e contributi sociali. Così, possono preferire di esser pagati "in contanti", nel tentativo di guadagnare di più che non lavorando in regola, poiché il datore di lavoro che non versa tasse e contributi può darne una parte al lavoratore.

Tuttavia, tale comportamento non sempre è frutto di un consapevole orientamento opportunistico, perché può essere una "risposta adattiva" alle serie difficoltà che comporta procurarsi e mantenere un'occupazione regolare e un permesso di soggiorno. Poiché cambiano frequentemente lavoro, gli immigrati sono posti spesso di fronte all'alternativa tra trovare facilmente un lavoro irregolare e trovarne con grande difficoltà uno regolare. Dal momento che sono scarsamente protetti dalle indennità di disoccupazione (che nei paesi dell'Europa meridionale sono poco generose) e non possono contare sull'aiuto della famiglia, anche gli immigrati autorizzati sono poco attrezzati ad affrontare lunghi periodi di ricerca del lavoro, cosicché soltanto la necessità di ottenere o rinnovare il permesso di soggiorno li spinge a sostenere i sacrifici finanziari necessari per trovare un'occupazione regolare. Per non citare i casi in cui per ottenere un lavoro regolare un immigrato deve pagare o accettare una riduzione del salario.

Pure le imprese e le famiglie sono poste di fronte a più alternative, poiché possono "assumere" in nero anche un immigrato in possesso di un valido permesso di soggiorno per lavoro. Il comportamento dei datori di lavoro è fortemente condizionato dalle norme legali e da quanto rigorosamente tali norme sono applicate, oltre che dalle condizioni del mercato del lavoro. Questa distinzione, peraltro, non implica sempre un differente livello di discriminazione; al contrario, quelli che dovrebbero essere più esclusi possono essere più richiesti dalle imprese e dal-

le famiglie che ricorrono al lavoro irregolare. Paradossalmente, imprenditori e famiglie possono rischiare meno assumendo in nero un immigrato privo di un valido permesso di soggiorno che non uno in possesso di tale permesso, perché è meno probabile che un immigrato non autorizzato si rivolga agli ispettori del lavoro o avanzi richieste di migliori condizioni. Impiegare immigrati non autorizzati comporta sanzioni più gravi che assumere "in nero" quelli autorizzati, ma ciò che conta per i datori di lavoro è la probabilità di essere ispezionati o denunciati. Nondimeno, immigrati autorizzati sono spesso ricattati dai datori di lavoro, poiché devono avere un contratto per rinnovare periodicamente il permesso di soggiorno. Specialmente nel lavoro domestico, dove i controlli sono scarsi, i datori di lavoro possono "concedere" un contratto di breve durata in occasione del rinnovo del permesso di soggiorno, in cambio del fatto che accettino una condizione irregolare e cattive condizioni di lavoro al di fuori di tale breve periodo di tempo.

Per l'Italia è possibile stimare, pur in modo approssimato, come gli immigrati occupati si ripartiscano nelle tre posizioni di cui si è detto: autorizzati con un'occupazione regolare, autorizzati con un lavoro irregolare, non autorizzati con un lavoro irregolare. La tabella 3 mostra come l'inserimento nel mercato del lavoro regolare sia cresciuto significativamente, per lo più grazie alle regolarizzazioni del 1995-1996 e del 1998-1999. Una delle principali giustificazioni per avviare queste regolarizzazioni è stata quella di impedire agli immigrati non autorizzati di rimanere intrappolati nell'economia sommersa, poiché per accedervi era richiesto di provare di avere un'offerta di lavoro regolare. La tabella 3 mostra, tuttavia, che in un paese con una diffusa e radicata economia sommersa quale l'Italia, le regolarizzazioni riescono a far uscire gli immigrati dal lavoro irregolare soltanto parzialmente e/o temporaneamente. Infatti, mentre l'area dei non autorizzati diminuisce dopo le regolarizzazioni, quella degli autorizzati che lavorano in nero rimane quasi stabile. La forte ripresa degli immigrati non autorizzati nel 2001 viene prima dell'ultima regolarizzazione, la più grande nell'Unione Europea, e ne spiega la necessità.²²

²² La ripresa dei lavoratori immigrati privi di adeguato permesso di soggiorno risulta ancora più forte dalla sanatoria del 2002, ma non si sa quante domande multiple vi siano tra le oltre 695 mila presentate. Inoltre, ad un effetto attrazione, soprattutto per gli immigrati presenti in altri paesi europei, proprio di ogni sanatoria annunciata in anticipo, si è aggiunto un effetto stabilizzazione. Con la prospettiva di regolarizzarsi possono essersi fermati in Italia molti giovani che praticavano un'immigrazione "pendolare" dall'Europa orientale, ricorrendo a visti turistici. Né va trascurata la riproduzione endogena della presenza non autorizzata. Dei 200 mila immigrati regolarizzati nel 1998-99 che nel 2001 erano ancora di fronte all'ostacolo del primo rinnovo del permesso, è probabile che parecchi abbiano fatto ricorso alla nuova sanatoria.

Tab. 3 – Immigrati occupati per posizione lavorativa e presenza

Presenza	Occupazione	1994	1996	1999	2001	1994	1996	1999	2001
		Valori assoluti (in migliaia)				Percentuali			
Autorizzata	Regolare	211	391	585	700	30,6	52,9	61,9	60,3
Autorizzata	Irregolare	138	166	245	160	20,0	22,5	25,9	13,8
Non autorizzata	Irregolare	341	182	115	300	49,4	24,6	12,2	25,9
Totale		690	739	945	1.160	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati del Ministero del lavoro e Inps.

Infine, la tabella 3 mette in evidenza anche che la proporzione di lavoro irregolare tra gli immigrati, sebbene in riduzione, è molto più elevata di quella dei lavoratori italiani, che è stimata dall'Istat intorno al 14-16%, anch'essa con una leggera tendenza a ridursi nel corso degli ultimi venti anni. Indagini locali ed altre informazioni, benché occasionali, consentono di giungere a conclusioni molto simili anche per Portogallo, Spagna e Grecia.²³ Al contrario, in Francia i risultati degli interventi di repressione del lavoro nero rivelano che i lavoratori stranieri, e specialmente quelli non autorizzati, costituiscono soltanto una piccola parte della relativamente poco diffusa economia sommersa, sebbene siano molto sovrarappresentati tra i lavoratori irregolari nel complesso. Inoltre, le assunzioni irregolari di lavoratori stranieri, con e senza permesso di soggiorno, sono leggermente diminuite in valore assoluto negli anni Novanta, crollando così in proporzione al totale delle infrazioni. Un sommario confronto con dati italiani sugli immigrati occupati in nero rivela uno scarto enorme, sebbene i controlli siano molto più pervasivi in Francia che in Italia.

I settori economici e le occupazioni in cui lavorano in nero gli immigrati in Spagna, Italia, Grecia e Portogallo sono gli stessi in cui, da lungo tempo, sono soliti lavorare in nero i lavoratori locali: raccolte stagionali in agricoltura, manovali e muratori nelle costruzioni, lavoro domestico e assistenza agli anziani, servizi dequalificati nelle aree metropolitane (camerieri, lavapiatti, cuochi e altri lavori nella ristorazione; benzinaio; guardiani notturni e portinai, imbianchini; operai nelle officine di riparazione, autorimesse e imprese di pulizia; facchini e addetti ai trasporti; addetti alle consegne a domicilio; spazzini, commessi in macellerie e panetterie, ecc.).²⁴ La vendita ambulante è stato un fenomeno importante in Italia soltanto all'inizio dei flussi immigratori, ma una significativa

²³ E. REYNERI, *Migrants in irregular employment...*, cit.

²⁴ *Ibidem*.

proporzione continua a vendere per le strade: una forma di commercio che aveva una lunga tradizione in Italia, ma era in via di scomparsa. L'inserimento degli immigrati in questa attività è stata molto inferiore in Grecia, Spagna e Portogallo, ove l'offerta di lavoro locale è ancora ampia. Per quanto riguarda l'industria manifatturiera, ove il lavoro irregolare è molto meno diffuso proprio come per i lavoratori locali, gli occupati irregolarmente lavorano in piccole officine, spesso del tutto clandestine, nei settori della plastica, della ceramica, della concia, dell'abbigliamento, della metallurgia, del cemento e del marmo.²⁵

In generale, i lavoratori irregolari sono occupati nei lavori dequalificati, faticosi, pericolosi, disagiati e con un basso status sociale che costituiscono il segmento inferiore dell'economia sommersa e sono sempre più al di sotto del livello di accettazione dei lavoratori nazionali, anche di quelli che sono ancora disposti a lavorare senza alcuna regola. In una società ricca quale è ormai l'Italia, ma anche in Spagna, Grecia e Portogallo l'economia sommersa è segmentata tra lavori "buoni" e "cattivi" e i lavoratori locali, soprattutto i giovani, sono in grado di evitare quelli "cattivi" e di prendere quelli "buoni". Così, si sviluppa una domanda di lavoro irregolare per gli stranieri.

Un'economia sommersa che ha un effetto di attrazione sull'immigrazione non autorizzata

L'argomento in oggetto si può così riassumere. Da un lato, la maggior parte degli immigrati non sono disperati in fuga per la sopravvivenza, ma giovani istruiti, in cerca di migliorare la propria situazione, profondamente influenzati dalle informazioni su ciò che li aspetta nei paesi di arrivo. Italia, Grecia, Portogallo e Spagna sono visti come stati ove è facile vivere e guadagnare anche senza permesso di soggiorno, sicché vale la pena di sostenere fatiche, spese e rischi per aggirare le frontiere. Dall'altro, gli immigrati non sono in concorrenza con i lavoratori locali anche nell'Europa meridionale, ove la disoccupazione è elevata e il sostegno dello stato sociale è basso. Inoltre, l'economia sommersa è da tempo un elemento strutturale dei mercati del lavoro nazionali e i lavori irregolari ora svolti da immigrati non sono stati creati quando gli immigrati sono entrati. Nondimeno, è indubbio che i nuovi ingressi stanno fornendo un'ampia manodopera costretta o disposta a lavorare senza regole, rendendo più facile la riproduzione dell'economia sommersa.

Gli immigrati sono occupati principalmente in settori ad elevata intensità di lavoro dequalificato e penoso, la cui produttività rimane

²⁵ *Ibidem.*

bassa. Essendoci il rischio che molte attività vadano "fuori mercato", se i lavoratori fossero pagati come prevedono i contratti di lavoro, compresi contributi sociali e imposte sul reddito, il modo per contrarre il costo di queste attività è di farle svolgere in modo irregolare, risparmiando sui costi indiretti e a volte anche sui salari diretti. Questo riduce l'attrattiva dei lavori poco qualificati per la forza lavoro nazionale. L'economia sommersa rimane una componente stabile del sistema economico. Poiché la domanda di una forza lavoro disposta a rinunciare alle garanzie di un'occupazione regolare è probabile non diminuisca, una volta che un'offerta di lavoro con questa disponibilità si esaurisce all'interno dei confini nazionali, non resta che ricorrere agli immigrati, in particolare a quelli non autorizzati, che possono trovare occupazione soltanto nell'economia sommersa.

Possiamo convenire sul fatto che un'importante domanda di lavoro da parte dell'economia sommersa esercita un significativo effetto di attrazione, in particolare quando le frontiere sono formalmente chiuse e l'immigrazione economica può essere soltanto non autorizzata. Quelli che non hanno un permesso di soggiorno per motivi di lavoro sono ovviamente tagliati fuori dal mercato del lavoro regolare e, se non fosse perché possono contare sulla possibilità di guadagnare nell'economia sommersa, sarebbero presto costretti a tornare nel loro paese di origine, rendendo inutili i costi e i rischi sopportati per riuscire ad entrare illegalmente. Così, l'ampia disponibilità di occupazione nell'economia sommersa, ove non si richiede alcun documento, promuove l'immigrazione non autorizzata. Il caso francese è la controprova di questa ipotesi. Per impedire le immigrazioni non autorizzate, ciò che conta non è tanto il controllo alle frontiere, ma quello sul mercato del lavoro interno.²⁶

Un'economia sommersa che impedisce l'insediamento stabile degli immigrati

Gli immigrati che riescono a trovare opportunità di lavoro soltanto nell'economia sommersa non possono ottenere una residenza legale permanente e insediarsi stabilmente nella società di arrivo. Il loro inserimento negli strati più bassi dell'economia sommersa (quelli più elevati sono per i lavoratori locali, soprattutto per i doppiolavoristi) è causato solo in parte dal fatto che sono privi di permesso di soggiorno. In questa situazione si trovano anche molti che sono riusciti a procurarsi un permesso per motivi di lavoro grazie ad una regolarizzazione, ma una posizione lavorativa irregolare impedisce loro di rinnovarlo al-

²⁶ G. SCIORTINO, *Troppo buoni? La politica migratoria tra controlli alle frontiere e gestione del mercato del lavoro*, «Sociologia del lavoro», 64, 1996, pp. 50-84.

la scadenza (dopo un anno o due). Così, la presenza regolare non è uno status raggiunto per sempre; parte così un circolo vizioso, poiché un immigrato che perde il permesso di soggiorno può trovare solo occupazioni irregolari.

Anche tra quelli che riescono a rinnovare periodicamente il loro permesso di soggiorno, parecchi non lavorano sempre in regola, poiché possono "procurarsi" dei contratti di lavoro regolari solo per brevi periodi, giusto quando si tratta di regolarizzarsi o di rinnovare il permesso di soggiorno. Anche costoro sono in situazione precaria, soltanto un poco meno di coloro che oscillano tra una presenza autorizzata ed una non autorizzata. In entrambi i casi, gli immigrati hanno scarse opportunità di entrare in una prospettiva di insediamento di lungo termine e di inserimento stabile nella società di accoglienza.

Si è detto che per la maggior parte la ragione di tale comportamento non è un orientamento opportunistico, ma la struttura delle opportunità nei mercati del lavoro di arrivo. Ciò fa sì che molti degli immigrati nell'Europa meridionale non viva affatto secondo le proprie aspettative. I lavori irregolari consentono di sopravvivere, ma indeboliscono le loro speranze. Tuttavia, nessuno che si trovi in una situazione difficile accenna alla possibilità di ritornare al paese d'origine per sempre. L'effetto è la crescita di una significativa area di stranieri in condizioni marginali e precarie.

Un'economia sommersa che rende più facile la stigmatizzazione degli immigrati

Parecchi sono i motivi per cui i paesi dell'Europa meridionale hanno adottato così presto un atteggiamento fortemente negativo verso un fenomeno per loro nuovo come l'immigrazione. Alcuni si possono trovare in dinamiche interne alla società di arrivo, altri sono dovuti alle caratteristiche dei flussi migratori. In entrambi i casi, l'economia sommersa svolge un ruolo chiave.

A causa di una diffusa economia sommersa sia il livello della disoccupazione ufficiale sia la pressione sociale per una maggiore occupazione appaiono più elevati di quanto in realtà siano. I governi rispondono così alle proteste pubbliche chiudendo le frontiere a nuovi flussi di immigrati in cerca di lavoro. Ma l'insieme di frontiere chiuse e di facile accesso a lavori non regolari esercita un'attrazione sull'immigrazione non autorizzata. E un altro circuito vizioso si avvia, poiché lavorare in modo irregolare, così come vivere senza documenti, contribuisce decisamente a suscitare atteggiamenti negativi e stigmatizzanti contro gli immigrati.

In primo luogo, il contributo lavorativo degli immigrati all'economia e al sistema sociale è molto meno evidente di quanto lo sarebbe se

essi lavorassero nell'economia regolare. L'opinione pubblica delle società di arrivo in genere ha un atteggiamento contrastante per quanto riguarda l'inserimento degli immigrati nell'economia sommersa. Da un lato, ciò conferma che vi è scarsa concorrenza con i disoccupati locali. Dall'altro, gli immigrati che lavorano in nero possono apparire in eccesso, poiché è difficile ammettere che attività irregolari siano necessarie. Inoltre, gran parte dei lavori irregolari svolti dagli immigrati sono poco visibili. Questo è il caso del lavoro domestico, dei braccianti agricoli e degli altri addetti ai servizi personali, che sono le attività più "utili" per le società locali. Per contro, attività che appaiono non necessarie, come la vendita ambulante, sono molto visibili. In secondo luogo, poiché lavorando in nero non si pagano tasse e contributi sociali, i lavoratori irregolari immigrati possono sembrare diseredati in cerca di sussidi pubblici. I giornali spesso danno questa immagine, che troviamo anche sottesa ad alcune politiche da parte di agenzie pubbliche o associazioni caritative. Il fatto che i non autorizzati siano disposti a svolgere i lavori più "indesiderabili" rinforza questa idea.

In terzo luogo, anche nell'Europa meridionale, dove i lavoratori locali in nero sono praticamente legittimati dal consenso sociale, gli immigrati che lavorano in modo irregolare sono, invece, fortemente stigmatizzati. I comportamenti opportunistici delle persone del proprio gruppo sono più tollerati di quelli degli estranei. Possiamo ricordare che la maggior parte delle regolarizzazioni erano dirette a far uscire gli immigrati dall'economia sommersa oltre che da una presenza non autorizzata: dovevano infatti provare la loro presenza nel paese prima di una data scadenza, anche di avere una posizione lavorativa in corso, o un'offerta di lavoro da parte di un'impresa o una famiglia. Questo è stato il caso delle regolarizzazioni italiane dal 1996 e un simile approccio ha caratterizzato anche le successive regolarizzazioni in Spagna, Portogallo e Grecia. L'idea sottostante è che gli immigrati sarebbero ben accetti soltanto se lavorano nell'economia regolare. Un paradosso per paesi in cui larga parte dei lavoratori locali è coinvolta nell'economia sommersa.

Un'economia sommersa che contribuisce ad aumentare il comportamento deviante degli immigrati

L'aumento dei detenuti, comune a tutti i paesi dell'Europa meridionale,²⁷ è segnato da una crescente proporzione di stranieri, cosicché si può dire che gli stranieri stanno rapidamente sostituendo i locali come oggetto degli sforzi per imporre il rispetto delle norme giuridiche. Il

²⁷ S. PALIDDA, *Devianza e vittimizzazione tra i migranti*, «Quaderni I.S.Mu.», 2, 2001.

processo di etnificazione delle attività illegali è stato molto veloce in paesi di recente immigrazione. Tra le molte ragioni di tale impressionante fenomeno,²⁸ si può rilevare che anche l'inserimento nell'economia sommersa può aver contribuito ad accrescere i comportamenti devianti tra gli immigrati, sia pure in modo indiretto.

Strettamente dal punto di vista del mercato del lavoro, l'opportunità di trovare facilmente un lavoro in nero può avere impatti contrastanti sull'eventualità di cadere in comportamenti devianti. Da un lato, questa opportunità può ridurre il rischio, poiché gli immigrati non autorizzati, che non possono avere un'occupazione regolare, sarebbero costretti a commettere delle azioni illegali se non potessero guadagnare nell'economia sommersa. Dall'altro, tuttavia, quando perdono un lavoro irregolare, gli autorizzati non possono avere nessun sostegno pubblico; così, se non trovano aiuto tra i loro connazionali, per sopravvivere potrebbero esser disposti a qualunque cosa. Questi impatti contrastanti possono annullarsi,²⁹ ma si tratta di un equilibrio precario, fondato su una larga disponibilità di lavori irregolari; altrimenti il secondo effetto tende a prevalere.

La connessione tra lavorare nell'economia sommersa e il comportamento deviante può riguardare un effetto di auto-selezione, i mutamenti nei modelli migratori ed un più generale atteggiamento tra gli immigrati. In primo luogo, coloro che desiderano entrare nei paesi europei devono essere disposti ad attraversare le frontiere illegalmente, affrontando elevati rischi, anche della vita. Una persona con un'alta disponibilità al rischio è più probabile che sia pronta anche a svolgere attività rischiose, ma profittevoli, come quelle illegali.

In secondo luogo, non pochi sono stati spinti a commettere azioni illegali non perché emarginati, ma per il desiderio di "fare soldi" rapidamente. Il vecchio mito della promozione sociale grazie al duro lavoro in emigrazione è in via di estinzione, poiché il paese di arrivo offre prevalentemente lavori precari, irregolari e mal pagati; quindi i modelli di comportamento deviante si diffondono, specie tra i giovani, non disposti ad accettare lavori scadenti e desiderosi di fare soldi in fretta. Tuttavia, pochi hanno le necessarie "abilità"; cosicché molti "si bruciano" in poco tempo, condannati a pesanti pene o dalle stesse organizzazioni criminali.

In terzo luogo, un facile inserimento in un paese in cui la presenza non è autorizzata e il lavoro è irregolare, dà agli immigrati l'idea che nella società di arrivo non vi sono regole da rispettare. Così, pensano

²⁸ Per due letture opposte vedi M. BARBAGLI, *Immigrati e reati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2002 e S. PALIDDA, *Devianza e vittimizzazione...*, cit.

²⁹ E. REYNERI, *Immigration and the underground economy...*, cit.

che tutto è possibile, senza controlli e conseguenze. Un assistente sociale con una lunga esperienza ha detto: "Gli stranieri realizzano subito che tutto è relativo in Italia. Noi non permettiamo a nessuno di entrare, ma ricompensiamo i trasgressori regolarizzandoli. Dal loro punto di vista, le nostre contraddizioni sono viste come un atteggiamento inattendibile, che toglie loro ogni fiducia nel rispetto della legge".³⁰ Anche in Grecia gli immigrati vivono una condizione anomica, poiché sperimentano una confusione tra legalità e illegalità quando comprano i documenti necessari per procurarsi un permesso di soggiorno. In ogni caso, le regolarizzazioni fanno della legalità un bene negoziabile. Così, per gli immigrati lo Stato perde ogni autorità morale e le leggi cessano di essere delle rispettate linee di condotta. Ogni trasgressione diventa possibile, in particolare per i cosiddetti crimini senza vittime, che sono i più frequenti tra gli stranieri.

Una politica che regoli sia i mercati del lavoro locali sia i flussi migratori

La diffusa economia sommersa nell'Europa meridionale è un elemento cruciale per comprendere gli attuali movimenti migratori e l'impatto sulle società di arrivo. La pubblica opinione, i politici e le strutture dello stato dedicano grande attenzione e molte risorse a controllare le frontiere della "fortezza" europea. Tutti i maggiori gruppi economici e sociali sostengono tale strategia, che però sortisce spesso risultati opposti.

Una politica di formale chiusura delle frontiere, giustificata con un'elevata disoccupazione interna, cui si accompagnano rilevanti flussi di immigrazione non autorizzata attratti dall'economia sommersa, l'assenza di una politica integrazione, cui si accompagnano sfruttamento e stigmatizzazione degli immigrati occupati nel mercato del lavoro nero: questa combinazione genera effetti sempre più viziosi. Interrompere tale circuito non è affatto un compito agevole, ma la facile soluzione di rafforzare i controlli alle frontiere è indubbiamente destinata a fallire. Al contrario, per ridurre allo stesso tempo l'inserimento degli immigrati nell'economia sommersa e le presenze non autorizzate sarebbe necessaria una complessa ed articolata strategia.

In primo luogo, gli Stati dell'Europa meridionale dovrebbero riconoscersi come paesi di immigrazione. Dovrebbero, poi, ammettere la segmentazione dei propri mercati del lavoro, cioè che possono coesistere sia un'alta disoccupazione giovanile, sia posti di lavoro vacanti per attività di basso livello. Inoltre, dovrebbero aprire le frontiere ad un

³⁰ E. REYNERI, *Permanent or temporary emergence...*, cit.

flusso significativo di stranieri, ovviamente controllato, per riempire questi posti di lavoro. Ma un interrogativo si impone: per quali lavori, se, essendo per lo più irregolari, ufficialmente non esistono?

Allo stesso tempo, per quanto riguarda i mass media e la pubblica opinione, andrebbe costruita una nuova retorica, fondata sull'idea che "noi abbiamo bisogno di lavoratori immigrati" per affrontare l'attuale sfasamento nel mercato del lavoro e, nel prossimo futuro, lo squilibrio tra le generazioni, destinato ad avere un crescente impatto negativo sulle possibilità di finanziare lo stato sociale. Ma tale retorica può essere sostenuta se i lavoratori immigrati non pagano i contributi sociali, perché lavorano in nero?

Si ritorna così all'economia sommersa, che costituisce la principale questione di cui occuparsi per affrontare seriamente il problema dell'immigrazione non autorizzata. Il terzo e più importante passaggio di questa complessa strategia deve essere un insieme di politiche rivolte a ridurre la diffusione dell'economia sommersa nei paesi di arrivo.

Gli economisti sottolineano l'impatto negativo di tale economia sui bilanci pubblici, ma il suo impatto sulla coesione sociale è altrettanto deleterio: occorre ricordare che il welfare state è più un problema socio-politico che non economico. L'immigrazione non autorizzata rinforza tale risvolto negativo. Sfortunatamente, le cause dell'economia sommersa sono profondamente radicate nei sistemi economici e sociali dei paesi dell'Europa meridionale. Perciò, ridurre la sua diffusione è un'impresa difficile e di lungo impegno. Poiché l'economia sommersa non è affatto un'eredità del passato, non vi è una netta relazione tra livello di benessere economico e diffusione del lavoro irregolare. Né l'arretratezza economica, né la rigidità nella regolazione del mercato del lavoro sono sufficienti, di per sé, a spiegare il livello di attività economiche irregolari. Molti fattori devono essere considerati per spiegare la dimensione dei mercati del lavoro in nero.

I fattori economici sono, ovviamente, di importanza fondamentale. Gli economisti sono soliti rilevare il cuneo dei costi non salariali del lavoro (contributi sociali e imposte sul reddito) e la struttura dell'occupazione (la proporzione di piccole imprese, lavoro indipendente e subappalto). Mentre il secondo fattore è indubbio, il primo è controverso. I costi non salariali del lavoro sono alti sia in paesi con scarsa economia sommersa, sia in paesi con diffusa economia sommersa. Tale approccio, tuttavia, trascura le dimensioni sociali e istituzionali, che possono essere ancor più importanti.

L'economia sommersa si fonda necessariamente sulle relazioni personali. Soltanto grazie a relazioni personali i datori di lavoro possono trovare lavoratori disposti ad essere assunti in nero e tali connivenze garantiscono contro denunce alle pubbliche autorità. Più in genera-

le, poiché lo Stato e le sue norme giuridiche sono assenti da questo segmento dell'economia, la sua regolazione deve essere assicurata dal controllo sociale. Le sanzioni sono determinate essenzialmente dai soggetti coinvolti. Oltre all'intensità delle relazioni sociali, per funzionare stabilmente, l'economia sommersa richiede consenso, sia nella pubblica opinione, sia negli atteggiamenti delle persone. La sua forza, che le consente di sfuggire ad ogni controllo, sta nelle sue profonde radici nella società.

Quando nessuno stigma negativo colpisce le attività economiche irregolari, la repressione pubblica può esser tollerante e inefficiente senza suscitare alcun serio scandalo. La regolazione delle attività economiche spesso appare rigorosa sulla carta, ma può essere scarsamente attuata in pratica. L'inefficienza dell'apparato pubblico è un fenomeno diffuso nell'Europa meridionale, ma in questo caso vi è la funzione latente di non toccare l'armonia sociale che la co-esistenza di occupazione regolare e irregolare tradizionalmente assicura.

Un'efficace politica per ridurre l'economia sommersa è un compito difficile non solo perché sconvolge assetti consolidati, ma anche perché può avere effetti negativi a breve termine. Infatti, un più stretto controllo sul mercato del lavoro può provocare da un lato una maggiore concorrenza tra lavoratori stranieri e locali per le occupazioni regolari, e dall'altro un processo di esclusione sociale per gli immigrati non autorizzati, che non possono più contare su lavori irregolari. Inoltre, costoro possono essere criminalizzati perché facilmente identificati come i lavoratori più coinvolti in un'economia sommersa diventata ormai molto stigmatizzata.

In conclusione, si tratta di una strategia complessa, che deve essere accompagnata da un'importante politica di creazione di occupazione regolare, da più generosi sistemi di sostegno del reddito e da un programma di relazioni pubbliche per informare l'opinione pubblica di quanto sia utile il lavoro degli immigrati per la società di arrivo. Inoltre, a più severe sanzioni per le imprese che utilizzano lavoro irregolare e a più frequenti controlli si deve accompagnare una riduzione delle formalità e dei costi non-salariali per i lavori a bassa retribuzione, che sono quelli più a rischio di irregolarità. Questo secondo intervento fu suggerito tempo fa dal Libro Bianco della Commissione Europea, mentre il primo può seguire l'esempio degli "asseggni di servizio" adottati in Francia per il lavoro domestico.³¹ Un interessante tentativo italiano di rompere la complicità tra datori di lavoro e immigrati con progetti temporanei era la possibilità di recuperare (e con un buon interesse) i con-

³¹ D. FINGER, *Service cheques in Europe - a model for Germany?*, WZB, Discussion paper, febbraio 1997.

tributi sociali versati anche dopo pochissimi anni di lavoro, ma l'ultima legge sull'immigrazione l'ha soppressa. La scommessa è che l'aumento delle imposte e dei contributi conseguito con la riduzione dell'economia sommersa fornisca le risorse per tutte queste misure, ma vi è un problema di tempi, poiché i risultati delle diverse politiche potrebbero essere molto sfasati nel tempo. Il livello di complessità e di difficoltà di questa strategia richiederebbe inoltre una gestione molto dedicata ed efficiente e una classe di governo con una visione di lungo periodo.

Il caso francese conferma questo scenario: l'insieme delle politiche contro il lavoro nero è stato realizzato con fermezza da un'efficiente amministrazione pubblica da diventare "un'ideologia di Stato", accolta da tutte le parti politiche. Infine, ciò che è più importante è il controllo sociale, poiché soltanto un forte consenso a livello locale permette ai controlli amministrativi di funzionare. A questo proposito si cita spesso il caso svizzero, ma quello francese è altrettanto evidente.³² Questa storia di successo suggerisce che per l'Italia così come per la Grecia, il Portogallo e la Spagna il cammino sarà necessariamente lungo e difficile, perché i ritmi del cambiamento sociale sono in genere lenti.

EMILIO REYNERI

emilio@reyneri@unimib.it

*Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale
Università degli Studi di Milano-Bicocca*

³² G. TAPINOS, *Clandestine immigration: economic and political issues*, in Sopemi, *Trends in international migration*, Paris, 1999. Alla stessa conclusione per l'immigrazione non autorizzata negli Stati Uniti giunge J.S. PASSEL, *Recent efforts to control illegal immigration to the United States*, OECD Working Party on Migration, Paris, 13-14 June (1996).

Summary

Nearly all migrants entered South European countries without a permit, which they eventually managed to obtain thanks to frequent legalisation schemes, after being employed in the underground economy at least for a while. But they were not merely pushed by crises in Third World countries and Eastern Europe. Most migrants, holding the resources to face the costs and hardships presented by unauthorised immigration, were looking to improve their circumstances and were affected by information that in South European countries it is easy to live and to make money without a permit, so that it is worth the expense and risk required to get around border checks. The underground economy, deep-rooted in South European countries, was not the effect, but the cause of a huge unauthorised immigration towards those countries. Underground economy has other negative effects on migrants' insertion in the receiving society: it prevents them from getting a permanent legal status, it contributes hugely in stigmatising foreigners and in rousing adverse attitudes against them, and, finally, it concurs in increasing deviant behaviour among migrants themselves. From a policy point of view, the paper suggests that, in order to reduce unauthorised immigration, the South European countries should put under control the underground economy, rather than borders, and should indeed open the frontiers to a sizeable and well-monitored labour immigration.

Globalizzazione, migrazioni e culture politiche

Introduzione

Globalizzazione, migrazioni internazionali e culture politiche sono state per lo più trattate separatamente, prescindendo dalle loro complesse interrelazioni. Mi propongo dunque di affrontarle qui, prendendo in considerazione i tre principali Paesi europei d'immigrazione, la Francia, la Germania e il Regno Unito, con un cenno conclusivo all'Italia, che, in Europa, da primo Paese di emigrazione è diventato il quarto Paese d'immigrazione.

Del resto, mentre da tempo si parla di migrazioni e di globalizzazione, soltanto da poco si è cominciato a prestare attenzione alle trasformazioni in atto nelle culture politiche europee, per effetto sia della globalizzazione, sia dell'unificazione europea. Ciò risulta tanto più chiaro, se per "cultura politica" s'intende – in un'accezione diversa e più ampia di quella della tradizione accademica nordamericana – l'insieme delle idee fondamentali che in un determinato Paese orientano la concezione dello Stato, del popolo e della nazione e le relazioni esplicitamente o implicitamente istituite fra loro, specie per ciò che concerne i rapporti fra etnicità, nazionalità e cittadinanza, i principi che regolano l'acquisizione di quest'ultima e i diritti e doveri che ne conseguono (Melotti, 2000).

Migrazioni internazionali e processo di globalizzazione

Converrà chiarire preliminarmente le relazioni fra globalizzazione e migrazioni internazionali. 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 mondialmente egemone, sono sorti da quelle migrazioni, così come altri importanti Paesi del cosiddetto Primo Mondo (il Canada e l'Australia) e dell'Ame-

rica 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 gli effetti di tale processo si fanno tuttora largamente sentire. Basti dire che in India, che fu la più grande e importante colonia britannica, si utilizza l'inglese come seconda lingua ufficiale, che in Africa si distinguono Paesi anglofoni, francofoni e lusofoni e che nei Paesi che hanno conosciuto la colonizzazione dell'Italia anche la sua lingua risulta più conosciuta che altrove. Ma l'influenza della colonizzazione ha interessato molti altri aspetti dell'organizzazione sociale e della cultura, concorrendo alla formazione in quei contesti delle prime società multiculturali della storia moderna.

Il rovesciamento della direzione secolare dei flussi migratori

Rispetto al passato, va sottolineato un cambiamento fondamentale. Per quattro secoli e mezzo, dalla scoperta dell'America 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'affermazione 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 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 destinato a ridisegnare sul lungo periodo la mappa etnografica del mondo (Golini, 1986).

Le tre fasi delle migrazioni post-belliche in Europa

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. Le migrazioni intercontinentali si devono essenzialmente ai "fattori di espulsione" (*push factors*) nei Paesi di esodo, fra cui gli effetti delle grandi crisi politiche ed economiche che

hanno accompagnato la decolonizzazione. Le migrazioni continentali – 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) – si devono ai fattori di attrazione (*pull factors*) nei Paesi di approdo. Fra questi, uno, di particolare rilievo, caratterizza 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 interessano quasi tutti i Paesi europei, ma con ruoli distinti fra quelli dell'Europa meridionale e quelli dell'Europa centro-settentrionale: i primi costituiscono le aree di esodo e i secondi le aree di approdo, anche se nei Paesi dell'Europa meridionale non mancano migrazioni interne che riproducono in parte la logica di quelle 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 gioca 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, 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 contraddittoria. Da un lato, nonostante la persistente domanda di una manodopera flessibile e a buon mercato, 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 molte aree della periferia, causandovi tensioni, conflitti sociali e repressioni cruente, si sovrappongono ai fattori di espulsione ivi strutturalmente presenti. Ai migranti per motivi economici si aggiungono così numerosissimi migranti per motivi politici e di rifugio. È in questo contesto che divengono Paesi d'immigrazione (in gran parte malgrado se stessi, stante fra l'altro la loro alta disoccupazione interna) anche i Paesi dell'Europa meridionale, che, essendo stati sino ad allora terre di emigrazione, non avevano chiuso le loro frontiere.

La *terza fase* inizia nel 1982, con la ripresa economica di quegli anni, 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, gli attentati dell'11 settembre e le azioni belliche condotte in nome della guerra al terrorismo). In questa fase le migrazioni internazionali tendono a generaliz-

zarsi e a intensificarsi su 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 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. Ciò assicura, fra l'altro, un'inusitata capacità di penetrazione ai modelli di vita e di consumo dei Paesi tecnologicamente ed economicamente più avanzati.

Le relazioni fra globalizzazione e migrazioni internazionali

Puntualizziamo 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 assoluta, motiva le nuove migrazioni internazionali;

b) le grandi multinazionali, il commercio, il turismo e i mezzi di comunicazione di massa controllati o influenzati dall'Occidente favoriscono nei Paesi in via di sviluppo la cosiddetta "socializzazione anticipata" ai valori e ai modelli di comportamento delle aree più sviluppate: un processo che ancora nei primi decenni del secondo dopoguerra era ritenuto possibile soltanto nel caso delle migrazioni interne (Alberoni e Baglioni 1965). 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 un' almeno elementare conoscenza delle più importanti lingue veicolari. All'accresciuta distanza geografica fra i Paesi di emigrazione e d'immigrazione non corrisponde così più necessariamente una maggior distanza culturale dei migranti, che va indagata caso per caso;

c) i contraddittori processi di sviluppo avviati nelle aree 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 in parte 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 accoglimento e di assistenza, regolazioni e sanatorie, promuove le nuove migrazioni internazionali;

e) l'accresciuta facilità degli spostamenti, grazie alla riduzione dei costi e dei rischi (almeno quando non siano gestiti da 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 nelle società d'immigrazione l'offerta di beni e di servizi "esotici": prodotti alimentari e medicinali, cucina, musica, 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, con tutte le relative potenzialità, ma anche coi relativi problemi, spesso sottovalutati;

e) stimolano il consumo di prodotti stranieri tanto nei Paesi d'immigrazione quanto in quelli di emigrazione;

f) contribuiscono, con le rimesse degli emigrati, ad aumentare il potere di acquisto dei Paesi di emigrazione, favorendone l'inserimento nel mercato mondiale;

g) diffondono nelle aree di origine degli immigrati, col ritorno temporaneo o definitivo di questi ultimi, i modelli di vita e di consumo delle società d'immigrazione, integrando l'azione dei mezzi di comunicazione, della pubblicità e del turismo. Di conseguenza concorrono a quell'omologazione culturale 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, in nome di un "cosmopolitismo" cieco alle conseguenze di una siffatta assoluta "libertà di movimento", che rischierebbe di alimentare scenari di darwinismo sociale.

Migrazioni internazionali e culture politiche

Non meno stretto è il rapporto delle migrazioni internazionali con le culture politiche. In realtà la diversità di queste ultime ha profondamente influenzato gli orientamenti dei tre principali Paesi europei d'immigrazione (la Francia, la Germania e il Regno Unito) sino a configurare dei modelli nettamente distinti 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 (Melotti, 1992).

La Francia: l'assimilazionismo "repubblicano" e la sua crisi

Giova cominciare dalla Francia, il Paese europeo in cui l'immigrazione è più antica e ha assolto più complesse funzioni. Qui la politica migratoria è stata a lungo caratterizzata da un assimilazionismo etno-centrico: una risposta dettata dalla prevalente cultura politica a un'immigrazione utilizzata sin dal secolo scorso per fronteggiare non solo occasionali carenze di manodopera, ma una cronica crisi demografica, pericolosa anche per i suoi risvolti sul piano militare.

In effetti la Francia, che alla vigilia della rivoluzione del 1789 era la nazione più popolosa d'Europa, nei primi decenni del secolo seguente ha subito il contraccolpo dei massacri interni e delle guerre rivoluzionarie e ha conosciuto 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 inappagata dall'offerta interna: 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 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 i diritti 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 loro 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 sono stati, in media, quasi 100.000 negli anni '80 e 115.000 negli anni '90). D'altra parte, anche gli immigrati che non potevano o non volevano naturalizzarsi mettevano al mondo dei figli francesi. Sin dal 1889 in materia di cittadinanza vigeva infatti lo *jus soli*, limitato solo di recente (1993) e per un breve periodo.

Il progetto assimilazionista in tema d'immigrazione ha avuto a lungo un *pendant* 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 i suoi successi, a un determinato momento non riuscì più a contrastare le aspirazioni all'indipendenza, così quella politica migratoria, nonostante gli innegabili buoni risultati del passato, è entrata in una crisi profonda, non essendo più in grado di far fronte ai mutamenti intercorsi nell'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 si sono andati esaurendo e sono stati a poco a poco sostituiti da quelli di altre aree: il Maghreb, di lingua araba e di religione musulmana; l'Africa occidentale, di prevalente religione animista o musulmana; il 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 con la maggior distanza culturale di questi immigrati, nonostante i già citati effetti della socializzazione anticipata. A ciò si aggiunge l'assai più evidente diversità etnica dei nuovi immigrati, la loro 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.

Tuttavia la "sindrome da invasione", emersa sin dagli anni '80, specialmente per ciò che concerne l'immigrazione arabo-islamica, ha determinato 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, avanzata dall'estrema destra, ma fatta poi propria anche da forze più moderate, venne parzialmente accolta nel 1993 dalla maggioranza di centro-destra da poco tornata al potere, fra le reazioni di chi, fedele al vecchio modello repub-

blicano d'integrazione, giudicava le conseguenze di tale riforma "nefaste non solo per gli immigrati, ma anche per i francesi e la stessa Repubblica" (Naïr, 1993, 2). Così, col ritorno al governo delle sinistre (1997), la vecchia normativa fu ripristinata. Il dibattito politico sull'immigrazione continua però a essere caldo, come dimostra il ruolo che ha giocato nelle ultime elezioni presidenziali (2002), in cui Le Pen, il leader della destra più ostile all'immigrazione, ha 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 tempo, questa macchina ha cominciato a perdere colpi, per diversi motivi. 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 di far sentire la propria voce alla componente più numerosa dell'immigrazione recente.

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 Tournier (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.

Il 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, assume forma diversa: universalistica in Francia, ove alimenta la pretesa che gli immigrati di qualsiasi razza e cultura abbiano a divenire dei "buoni francesi"; particolaristica nel Regno Unito, ove ispira la convinzione che gli immigrati, anche dei Paesi tradizionalmente più vicini per storia e cultura, mai potrebbero diventare dei "buoni britannici".

Nel Regno Unito, così come in Francia, la politica migratoria costituisce almeno in parte la continuazione di quella coloniale. Ma questa politica, che in Francia era contraddistinta dall'impostazione assimilazionista e dal governo diretto, nel 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. Con le necessarie modifiche, questa politica è poi proseguita 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 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 sono state piuttosto le vicende storiche dei Paesi di esodo, fra cui 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 lontano: le ex-colonie delle Indie occidentali, dell'Asia e dell'Africa, i cui originari sino al 1962 potevano entrare senza particolari formalità. Da più tempo, quindi, 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 degli importanti punti di riferimento per i pubblici amministratori.

A ciò si aggiunga che la distinzione fra i cittadini e i non cittadini è sempre stata assai meno netta che in altri Paesi. Esisteva 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 una notevole influenza.

Questa politica ha a lungo dimostrato un'apprezzabile capacità di far fronte a una situazione in movimento. Peraltro ha anch'essa i suoi limiti. Le comunità più consistenti 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 esprime il suo disagio per un sistema che concede dei riconoscimenti e persino dei privilegi alle comunità, ma relega 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 intorno alle "relazioni di razza e di etnia" e ai diritti delle minoranze etniche e razziali. Si aggiunga che la stessa terminologia impiegata è spesso del tutto impropria e lascia intravedere la tendenza a razzializzare e a etnicizzare i problemi. Proprio per far fronte alle discriminazioni e al razzismo e favorire l'integrazione, i tre *Race Relations Acts* del 1965, del 1968 e del 1976 hanno introdotto delle importanti misure, che l'*Amendment* del 2000 ha esteso all'azione di tutte le pubbliche amministrazioni.

Ancora agli inizi anni '90 la situazione era aperta a esiti diversi. Se era lecito sperare nella formazione di una buona società multirazziale e multietnica, nulla poteva escludere un'evoluzione in senso opposto, con conseguenze devastanti per la stessa convivenza civile (O'Donnell, 1991). 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 più ottimismo, date anche le trasformazioni in atto nella cultura politica del Paese.

La Germania: dalla precarietà a un'integrazione difficile

La Germania – che è il Paese europeo con il più alto numero assoluto di immigrati (quasi 8 milioni nel 2004) – ha rifiutato a lungo di riconoscersi come un Paese d'immigrazione e ha improntato la sua politica a questo principio, che i suoi governanti ribadivano, reiterando una formula che 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 necessità della ricostruzione post-bellica e del successivo "miracolo economico". In Germania però gli immigrati erano considerati dei meri "lavoratori ospiti" (*Gastarbeiter*), la cui permanenza sul suolo tedesco doveva essere soltanto temporanea. Ma la chiusura delle frontiere a ulteriori arrivi di lavoratori (1973) favorì poi la stabilizzazione di quelli che erano restati nel Paese, che, con i familiari che li raggiunsero, finirono per dar vita, come in altre realtà, a una "popolazione derivata dall'immigrazione". Per il rifiuto ideologico di prenderne atto la classe politica tedesca si è però ritenuta esonerata dal compito di elaborare un vero progetto d'integrazione.

Sino a pochi anni fa la politica tedesca poteva così 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 apprezzare l'apporto economico, ma non caldeggiare l'insediamento definitivo. Con loro si poteva anche convivere a lungo, 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 (lo *jus soli* 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 il doppio. Non favorendone la "nazionalizzazione", ci si attendeva che gli immigrati fossero sempre pronti a lasciare il Paese, non soltanto per loro libera scelta o per gli effetti di una crisi economica, ma anche in ossequio a un eventuale cambiamento degli orientamenti del governo. L'obiettivo era non già la loro assimilazione, ma il loro mantenimento in una condizione precaria, considerata funzionale al loro auspicato rientro al Paese di origine.

Anche questa impostazione – rilanciata negli anni '80 e '90 per i nuovi immigrati dai Paesi dell'Est (Rudolph, 1996) – 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 lo storico Renan (1882) poté addirittura definirla come un "plebiscito di tutti i giorni" – è stata sempre intesa 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, nel 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. Ancora agli inizi degli anni '90 la prima preoccupazione 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 favorirne i legami con il Paese di origine, in vista del loro rientro.

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 il programma governativo del 1973, per "rendere più umana la condizione degli immigrati", ne aveva preconizzato una pur contraddittoria "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, di tedeschi e di stranieri, dai nuovi ai vecchi *Länder*. In questo contesto non possono stupire le pur gravissime esplosioni di razzismo e di xenofobia all'indomani della riunificazione. Il modello dell'estraneazione 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. Ma le stesse più autorevoli dichiarazioni in favore degli stranieri residenti da molti anni nel Paese, che hanno accompagnato l'adozione di misure più restrittive sull'asilo politico (1993), rivelavano, in genere, una concezione piuttosto riduttiva dell'integrazione. Questa 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 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 il carattere immigratorio della Germania. Questa legge è però stata annullata dalla Corte Costituzionale (per un serio vizio procedurale nella sua approvazione) prima della sua entrata in vigore e, contrariamente alla dichiarata intenzione dei suoi proponenti di reiterarla immediatamente, non è stata ancora ripresentata per il timore di una sua bocciatura al *Bundesrat*, la camera dei *Länder*. Il provvedimento, che, secondo il ministro degli interni Otto Schily, "avrebbe dato alla Germania la più moderna legislazione in materia", coniugava principi umanitari e realistiche considerazioni delle esigenze economiche e delle capacità integrative del Paese.

La comunitarizzazione delle politiche europee d'immigrazione

I cambiamenti sopra richiamati vanno naturalmente inquadrati nel contesto del processo di globalizzazione, che ha profondamente inciso sulle culture politiche di tutti i Paesi europei, rendendole via via meno distinte. Del resto tale processo ha reso assai più simili le stesse correnti migratorie. Inoltre nell'ultimo decennio le politiche migratorie dei Paesi dell'Unione europea sono state anche direttamente influenzate dagli orientamenti di quest'ultima, data la loro pur incipiente e parziale comunitarizzazione.

Gioverà ricordare 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 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.

Il 14 giugno 1985 cinque dei sei Paesi che avevano avviato l'integrazione europea (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 alla Norvegia e all'Islanda, in virtù della loro associazione a quei Paesi. L'accordo, che prevedeva lo smantellamento di tutti i controlli alle frontiere fra gli Stati aderenti e la loro sostituzione con controlli alle frontiere con gli altri Paesi, concerneva anche gli aspetti dell'immigrazione più direttamente pertinenti alla sicurezza e all'ordine pubblico. Benché ne fosse prevista l'entrata in vigore per il 1° gennaio 1993, 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, cui si aggiunse l'anno seguente la Danimarca, provvede a definire una serie di questioni relative all'asilo, con l'intento di pervenire a un'armonizzazione delle normative. 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 *sui generis* dall'orientamento più schiettamente politico e dalle competenze più vaste. La Comunità economica assorbì la Comunità del carbone e dell'acciaio e la Comunità dell'energia atomica

e, col nome di Comunità europea, fu inserita nella nuova costruzione. Il trattato prevede l'instaurazione di un'unione economica e monetaria e poi della moneta unica, estese le funzioni del Parlamento europeo e istituì una "cittadinanza europea" per i cittadini degli Stati membri.

L'Unione europea poggia su tre "pilastri". Il primo, costituito dalle materie già di competenza delle preesistenti comunità, utilizza 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 fosse lasciata agli altri Stati membri la possibilità di aderirvi.

Uno dei protocolli allegati al Trattato di Amsterdam prevede di inserire nell'Unione anche l'*acquis* di Schengen, che fu però ripartito fra il primo e il terzo pilastro. 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 si riservò di accettare di volta in volta le 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, l'autoesclusione totale o parziale di altri e l'estensione dei suoi effetti a due Paesi non comunitari). 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 dell'orientamento ancora eminentemente "difensivo" dell'accordo di Schengen.

Il Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999) 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, bisognava operare sulla base di una valutazione comune della situazione demografica ed economica sia dei Paesi di destinazione, sia dei Paesi di origine, senza trascurare gli eventuali legami storici e culturali esistenti fra loro. In altre parole, occorreva contemperare gli interessi degli uni e degli altri e favorire l'immigrazione legale anche per meglio contrastare quella clandestina. A questo proposito 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 altresì segnalata l'esigenza di un progressivo miglioramento della condizione giuridica degli immigrati, che prevedesse per quelli da 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), si riconobbe la necessità di garantire delle forme di protezione anche alle persone bisognose di tutela non rientranti nella sua definizione di "rifugiato".

Dopo quel vertice, la Commissione europea elaborò due importanti "comunicazioni", l'una sull'asilo e l'altra sull'immigrazione (22 novembre 2000). In materia di asilo, 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 e fece propria la proposta, avanzata a Tampere, di una procedura e di uno *status* uniformi in tutti i Paesi dell'Unione. 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 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. In relazione 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 doveva costituire una priorità per l'Unione europea, "realtà 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, occorreva rispettare tali differenze, senza di-

menticare i principi e i valori dell'Europa democratica, 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, 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 divenire causa di devianza e criminalità.

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

La necessità di una politica comune di asilo e immigrazione ha trovato un ulteriore riconoscimento al Consiglio europeo di Laeken (14-15 dicembre 2001). Per l'asilo è però emersa una linea più restrittiva, specie per ciò che concerne gli standard di accoglienza, e per l'immigrazione è stata rilevata la riluttanza di alcune amministrazioni a coordinarsi per attività in precedenza di loro esclusiva competenza. Una transizione così rapida dalla procedura intergovernativa a quella comunitaria, senza precedenti in altre materie, era del resto inevitabilmente destinata a suscitare qualche problema, date anche le diverse preoccupazioni degli Stati membri.

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 ha proposto una linea più dura - che prevedeva 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, anche per 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 gli Stati 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 impegnino i Paesi terzi al controllo dei flussi e alla riammissione dei clandestini.

Peraltro, in questo periodo, l'Europa ha conosciuto tensioni profonde, per l'esacerbarsi dello scontro mondiale con il fondamentalismo islamico dopo i tragici attentati alle Torri Gemelle di New York e al Pentagono (11 settembre 2001) e gli interventi militari americani in Afghanistan (dal 7 ottobre 2001) e in Iraq (dal 20 marzo 2003), con la diretta partecipazione del Regno Unito e il sostegno di altri Paesi europei, Italia inclusa. Questa crisi globale (culminata, per il momento, nei sanguinosi attentati dell'11 marzo 2004 a Madrid) ha indotto a riesaminare anche la politica dell'immigrazione nell'ottica della sicurezza comune.

In questo contesto si è trovato a operare il Governo italiano, durante il suo semestre di presidenza dell'Unione (luglio-dicembre 2003). In tema d'immigrazione il ministro dell'interno Giuseppe Pisanu ha avanzato due proposte per contrastare l'immigrazione clandestina, che nel quinquennio precedente, secondo i dati da lui riferiti, avrebbe portato in Europa, tra i 500.000 e i 700.000 irregolari l'anno. La prima concerneva l'attraversamento dei Paesi membri da parte dei convogli degli immigrati espulsi; la seconda riguardava l'organizzazione di voli congiunti per l'espulsione dei clandestini da due o più Stati. In una forma o nell'altra i clandestini non ammessi all'asilo dovrebbero essere espulsi, con accompagnamento ai Paesi di origine o ai confini dell'Unione, per iniziativa congiunta di due o più Stati membri (e quindi con una riduzione dei costi), con mezzi scortati, per prevenire fughe e dispersioni nei Paesi da attraversare.

Queste proposte sono state integrate, per quanto concerne il controllo dell'immigrazione clandestina, dal cosiddetto Piano Nettuno, articolato in quattro punti: determinazione di quote europee d'ingressi regolari; aiuti economici ai Paesi di origine e di transito dei clandestini in cambio di un effettivo contrasto delle migrazioni illegali; gestione integrata dei confini dell'Unione europea; misure severe contro i *passeurs*, gli scafisti e soprattutto le organizzazioni che gestiscono le migrazioni clandestine e il traffico di esseri umani. Per tutelare e monitorare gli ingressi legali, è stato proposto l'inserimento nei documenti di dati biometrici idonei a un riconoscimento sicuro: non più solo le impronte digitali (già utilizzate dal sistema automatico d'identificazione Eurodac, entrato in vigore il 15 gennaio 2003), ma anche il riconoscimento iridico e facciale.

Il capitolo fondamentale del piano è costituito dall'istituzione di un'agenzia comunitaria per il controllo dei confini, con una ripartizione dei compiti e dei costi fra i Paesi dell'Unione. Questa agenzia dovrebbe coordinare le operazioni sui diciassette confini esterni con uni-

tà miste di polizia (al pattugliamento congiunto del Mediterraneo hanno aderito Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Spagna, mentre Malta e Cipro hanno assicurato il loro sostegno logistico). D'altra parte un' "oculata gestione degli ingressi legali" avrebbe dovuto prevedere delle quote europee riservate ai Paesi terzi che sottoscrivessero degli accordi di rimpatrio e di collaborazione tecnica al controllo delle frontiere. È stata segnalata altresì l'opportunità di una revisione, migliorativa per i richiedenti, degli ingressi per studio, lavoro e asilo politico e della stessa definizione del "rifugiato".

Queste misure sono state discusse al vertice informale di Roma (11-12 settembre 2003) e sono poi state approvate – con le modifiche imposte dall'opposizione di Germania e Svezia alle quote europee – dal successivo Consiglio per la giustizia e gli affari interni (Bruxelles, 27 novembre 2003). Il Consiglio europeo di Bruxelles (11-12 dicembre 2003) ne ha auspicato un'entrata a regime per il 1° gennaio 2005, data entro cui dovrebbe diventare operativa l'Agenzia per la cooperazione alle frontiere.

Il vertice ha espresso, inoltre, apprezzamento per la Conferenza sul dialogo interreligioso svoltasi a Roma il 30 e 31 ottobre 2003, sottolineando la funzione dell'incontro e del confronto quale strumento di pace e di coesione in Europa e ai suoi confini. L'importanza del dialogo è stata ribadita anche in rapporto ai Paesi terzi, con riferimento alla riunione di Tunisi (5 dicembre 2003) fra i capi di stato e di governo dei Paesi europei del Mediterraneo occidentale e di quelli dell'Unione del Maghreb.

Nel frattempo ha concluso i suoi lavori la Convenzione cui era stato affidato il compito di redigere il progetto di un trattato costituzionale europeo. Il documento, che si apre affermando il carattere pluralistico dell'Europa, "unita nella diversità" (preambolo), integra i principali elementi dei vigenti trattati europei, assegna all'Unione una personalità giuridica unica e incorpora la sua Carta dei diritti fondamentali, dandole una valenza costituzionale. Per ciò che qui ci concerne, afferma il fondamento dell'Unione "sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani" e, in particolare, "sul pluralismo, sulla tolleranza, sulla giustizia, sulla solidarietà e sulla non discriminazione" (art. 2) e sottolinea il rispetto della "diversità culturale, religiosa e linguistica" (art. 22). Dichiara inoltre l'intento di sviluppare "una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi", e l'impegno a combattere criminalità, razzismo e xenofobia (art. 158). Affermazioni più precise in materia si ritrovano in una specifica sezione dedicata alle politiche relative ai

controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione (art. 166-169), che peraltro si limita a confermare gli orientamenti già da tempo espressi dalle istituzioni europee. L'approvazione del trattato costituzionale, attesa entro la fine del 2003, è stata però rimandata per i contrasti emersi su altri punti, fra cui la ponderazione del voto dei singoli Stati in caso di decisioni non unanimi.

La convergenza delle politiche dei Paesi dell'Unione

Il processo testé delineato permette di comprendere meglio la convergenza delle politiche migratorie dei Paesi dell'Unione europea. Mi limito a richiamarne qualche aspetto relativo ai tre casi nazionali sopra analizzati, con un rapido riferimento alla situazione italiana, soffermandomi su quelli che trascendono il cambiamento legislativo e investono le stesse culture politiche.

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 "ghettizzazione all'americana" il riconoscimento delle loro peculiarità etnico-culturali. Sono state approvate anche delle misure "particolaristiche" per venire incontro alle esigenze degli immigrati, specialmente per ciò che concerne le abitazioni (Stame Meldolesi, 2004). Vi si discute altresì l'opportunità d'introdurre elementi di interculturalità nella vita sociale e persino nelle scuole e non ci si scandalizza più per le proposte di un "multiculturalismo alla francese", inteso come un compromesso fra i valori laici e repubblicani e quelli delle comunità immigrate (cfr. Amselle, 1997, e Touraine, 1997).

Un significativo passo in tal senso è stato recentemente compiuto (13 dicembre 2003) con la presentazione al presidente Chirac del rapporto della Commissione sulla laicità, presieduta dal "mediatore della Repubblica" Bernard Stasi e composta da venti esperti, alcuni dei quali ben noti (Mohammed Arkoun, Jacqueline Costa-Lascoux, Régis Debray, Gilles Kepel, Henri Péna-Ruiz, René Rémond, Alain Touraine e Patrick Weil). La commissione, pur esprimendosi per il divieto di entrare negli edifici pubblici con simboli e capi di abbigliamento che ostentino appartenenze religiose o politiche (grandi croci, velo islamico, *kippah* ebraica, turbanti sikh), ha suggerito di ammettere segni "discreti" di fede o di origine. Questo segnale di apertura è stato confermato dalla proposta – peraltro non accolta da Chirac – d'inserire nel calendario delle festività ufficiali la più osservata ricorrenza ebraica, Yom Kippur (il giorno dell'espiazione), e la più importante ricorrenza islamica, Aid-el-Kebir (il giorno del sacrificio). Sono state inoltre proposte

misure intese a garantire la neutralità religiosa e politica di tutti i servizi pubblici (scuole, caserme, ospedali, cimiteri), cui è stato chiesto però di rispettare, per quanto possibile, le diverse sensibilità culturali e religiose (negli ospedali, per esempio, molte donne musulmane, spontaneamente o perché indotte da padri, fratelli o mariti, rifiutano le prestazioni mediche e infermieristiche dispensate da personale maschile).

“In considerazione del mutamento del paesaggio spirituale intercorso nell’ultimo secolo”, la laicità, pur confermata come un valore irrinunciabile della Repubblica, è stata così reinterpretata dalla commissione come uno strumento per favorire la convivenza civile in un Paese ormai multireligioso (4-5 milioni sono gli islamici e 600.000 gli ebrei). Si è infatti capito che la laicità, desacralizzata, può favorire non solo la tolleranza reciproca, ma l’integrazione. A tal fine occorre però sviluppare anche una nuova cultura della quotidianità, che promuova, per esempio, l’emancipazione femminile e l’uguaglianza dei sessi senza pretendere un’impossibile assimilazione forzata delle popolazioni di origine non europea a usi e costumi che nello stesso Occidente si sono affermati in tempi relativamente recenti. Le principali proposte della Commissione sono state approvate dall’Assemblea nazionale il 10 febbraio 2004.

D’altra parte, poiché anche in Francia esistono problemi che comportano dei rischi non solo per l’integrazione, ma per la sicurezza e l’ordine pubblico, è stata votata prima ancora (28 ottobre 2003) una legge, proposta dal ministro dell’interno Nicolas Sarkozy, per contrastare con più decisione l’immigrazione illegale.

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. 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 David 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 di tutte le religioni presenti nel Paese e non della sola Chiesa anglicana, di cui il re d’Inghilterra è capo *ex officio*.

D’altra parte, mentre è stata facilitata l’immigrazione legale per motivi di lavoro, è stata data una stretta a quella illegale, che spesso si nasconde dietro 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

prima della decisione definitiva sulla domanda di asilo e la facilità di restare illegalmente in un Paese in cui non esistono documenti ufficiali d'identità. La nuova legge dispone l'identificazione biometrica degli immigrati, attraverso le impronte digitali o il riconoscimento iridico; combatte i *passeurs* e il lavoro nero; prevede un esame più celere delle domande di asilo per individuare subito 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'accettazione delle domande presentate da cittadini di Paesi 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, scozzese o gallese. D'altra parte prevede l'accoglimento pressoché automatico delle domande appoggiate dalla delegazione del paese di origine dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e introduce misure intese a favorire l'integrazione degli immigrati.

La Germania, che, come abbiamo visto, ha smesso di definirsi 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" non è più un sogno proibito. D'altra parte l'auspicio che tutti gli immigrati presenti nel Paese imparino il tedesco, più che un colpo di coda dell'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.

Vale la pena di sottolineare che antesignana di questo orientamento è stata l'Italia, diventata Paese d'immigrazione solo a partire dagli anni '70. In effetti tale impostazione caratterizza già la sua prima legge in materia di immigrazione, la n. 943 del 30 dicembre 1986, firmata da Craxi e De Michelis, ma in realtà frutto di una pluriennale elaborazione collettiva cui hanno dato un contributo significativo le principali confederazioni sindacali e le associazioni di volontariato. Questa legge, ora quasi dimenticata, ha largamente influenzato 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 paradossale, il fatto ha una sua logica. L'immigrazione in Italia è cominciata nella seconda fase dell'immigra-

zione 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, da cui si differenzia per un'idea della nazione più aperta e solidale (Melotti, 1999). 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. Un ruolo importante ha giocato anche l'internazionalismo proletario, che ha ispirato (e in parte ancora ispira) i partiti politici della sinistra e i sindacati. Inoltre l'europesismo 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 dissuasato per tempo dal tentare di ripercorrerne pedissequamente la via.

D'altra parte la globalizzazione, rendendo progressivamente più simili le stesse migrazioni, ha agevolato il lavoro delle istituzioni comunitarie, che, nei dieci anni trascorsi dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, hanno espresso orientamenti e direttive che prefigurano sempre più chiaramente una politica migratoria europea. Il cammino è ancora lungo e difficile, ma la strada è stata tracciata. Spetterà all'Europa a 25 Stati – che inizierà a operare il 1° maggio 2004 – proseguire il lavoro con l'impegno che la situazione richiede, nonostante le prevedibili complicazioni derivanti dall'ulteriore presenza nel suo ambito di culture politiche anche considerevolmente diverse.

UMBERTO MELOTTI

umberto.melotti@uniroma1.it

Università di Roma "La Sapienza"

Riferimenti bibliografici

- F. ALBERONI, G. BAGLIONI (1965), *L'integrazione dell'immigrato nella società industriale*. Bologna, Il Mulino.
- J.-L. AMSELLE (1996), *Vers un multiculturalisme à la française*. Paris, Aubier.
- J. BLASCHKE (1993), *Tendenze delle migrazioni e relazioni etniche nella Repubblica federale tedesca*, in M. DELLE DONNE, U. MELOTTI, S. PETILLI, *Immigrazione in Europa: solidarietà e conflitto*. Roma, Dipartimento di Sociologia, Università "La Sapienza", pp. 143-156.
- D. BLUNKETT (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.
- C. GIORDANO (1987), *Né integrazione, né segregazione. Il contesto migratorio nella Repubblica federale tedesca*, in G. GIORDANO, *L'immigrazione dal Terzo Mondo verso l'Europa: un fatto umano e un problema sociale destinato a crescere*. Genova, La Quercia, pp. 61-71.
- A. GOLINI (1986), *La futura mappa demografica del mondo*, «Politica internazionale», 12, pp. 43-52.
- U. MELOTTI (1992), *Immigrazioni e culture politiche in Europa*, «Studi Emigrazione», 107, pp. 448-466.
- (1999), *L'immigrazione e la nazione italiana*, in ENZO BARTOCCI, VITTORIO COTESTA (a cura di), *L'identità italiana: emigrazione, immigrazione, conflitti etnici*. Roma, Edizioni Lavoro, pp. 219-230.
- (2000), *Etnicità, nazionalità e cittadinanza*. Roma, Seam.
- (2004), *La migrazione globale*. Milano, B. Mondadori (in stampa).
- S. NAIR (1993), *Où va la France?*, "Le Monde", 18 giugno, p. 2.
- M. O'DONNELL (1991), *Race and ethnicity*. New York, Longman.
- E. RENAN (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).
- J. REX (1990), *L'atteggiamento verso gli immigrati in Gran Bretagna*, in AA.VV., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*. Torino, Fondazione G. Agnelli, pp. 67-85.
- H. RUDOLPH (1996), *The new gastarbeiter system in Germany*, «New Community», 2, pp. 287-300.
- N. STAME MELDOLESI (2004), *Integrazione degli immigrati e politiche pubbliche in Francia: casa, quartiere, città*, in U. MELOTTI, M. DELLE DONNE (a cura di), *Immigrazione in Europa: strategie di inclusione e di esclusione*. Roma, Ediesse (in stampa).
- A. TOURAINE (1991), *Face à l'exclusion*, «Esprit», 169, pp. 7-13 (trad. ital.: *Di fronte all'esclusione*, «Iter», 2-3, pp. 13-20).
- (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*. Paris, Fayard (trad. ital.: *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Milano, Il Saggiatore, 1998).

Summary

Until the '90s the migration policies of Europe's larger receiving countries were subject to their different political cultures, i.e., concepts of State, nation and people, and the relationship between ethnicity, nationality and citizenship. This was quite evident in France, the United Kingdom and Germany, characterized by fairly typical political cultures. In the last decade, the process of globalization, the rapid pace of European integration after the Maastricht Treaty (1992) and the "communitarization" of these policies after the Treaty of Amsterdam (1997) have called for a new policy of social integration without cultural assimilation. Strangely enough, Italy, which is one of the latest European countries to experience immigration, had already adopted, as early as 1986, an immigration policy of this kind. The Italian political culture, based upon an idea of nation quite different from the French and the German, has favoured an early approach toward an integration of immigrants that is respectful of their cultural diversity.

REMI VOL. 19 N°3 - 2003

**MOYEN-ORIENT:
MUTATIONS RÉCENTES
D'UN CARREFOUR MIGRATOIRE**



Coordination : **William BERTHOMIÈRE,**
Mohamed Kamel DORAÏ et **Stéphane de TAPIA**

2003 - Vol. 19 - N°3
ISBN 2-911627-35-0

Éditorial

Françoise **De Bel-Air** : Migrations internationales et politique en Jordanie

Sari **Hanafi** : L'impact du capital social sur le processus de repatriement des réfugiés

William **Berthomière** : Le « Retour du nombre » : permanences et limites de la stratégie territoriale israélienne

Ray **Jureidini** : L'échec de la protection de l'État : les domestiques étrangers au Liban

Ayman **Zohry** : The Place of Egypt in the Regional Migration System as a Receiving Country

Mustafa **Mutluer** : Les migrations irrégulières en Turquie

Mustafa **Aslan** et Jean-François **Pérouse** : Istanbul : le comptoir, le *hub*, le sas et l'impasse

Bayram **Balci** : La communauté ouzbèke d'Arabie Saoudite : entre assimilation et renouveau identitaire

Notes de recherche :

Marc **Lavergne** : Golfe arabo-persique : un système migratoire de plus en plus tourné vers l'Asie

Sarah S. **Willen** : Perspectives on Transnational Labour Migration in Israel

Cyril **Roussel** : Les réseaux migratoires familiaux des Druzes du sud syrien

Sylvia **Chiffolleau** : Le rôle des pèlerinages dans les mobilités nationales, régionales et internationales du Moyen-Orient



**REVUE EUROPEENNE DES MIGRATIONS
INTERNATIONALES - REMI**

MSHS - 99 avenue du Recteur Pineau

86000 POITIERS CEDEX

Tél.: 05 49 45 46 56 - Fax: 05 49 45 46 68

remi@mshs.univ-poitiers.fr

<http://www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter/remi.htm>

The estimation of illegal migration in Europe

Introduction

Estimating the number of migrants who enter a country in an irregular or clandestine manner (inflow of illegal migrants over a given period) or the number that reside in the country in an irregular or undocumented situation (stocks of foreign population residing in the country illegally at a given moment) is inherently problematic as, by its very nature, it concerns undocumented and unobservable events. It follows that any description of the nature and extent of the phenomenon has to rely on certain indirect methods, which in turn depend on the availability of alternative statistical indicators in a given country. From the observed statistical indicators conclusions on the dimensions of the unobserved phenomena (illegal entries, illegal residence, illegal employment, etc.) are then drawn, using much guesswork on the linkage between the two sets of variables. Thus, for example, figures on border apprehensions are often used as a basis for estimating the extent of illegal entries, having been adjusted to take account of the number of times that individual migrants attempt to cross and using a presumed ratio of intercepted to total illegal entries. As such, all estimates of irregular migration phenomena are prone to large margins of error, whether they are considered "scientific" or not. However, "scientific" methods do present a considerable advantage in that they specify their methods of calculation, the field covered, the hypotheses used and their statistical biases. For in the end it is this approach, subjecting to comparison the results obtained through a variety of statistical methods, that is the sole means of coming close to an accurate estimate (Tapinos, 1999, p. 234).

Definitions

Most writers on illegal migration skirt the question of what exactly is an "illegal immigrant" or an "illegal border crossing". A notable exception is the classification by Tapinos (1999, p. 231) who details six

important categories of clandestinity. This logical classification can be depicted using a two-dimensional table with a further dimension (illegal work) added as shown in Table 1.¹

Table 1—*Relevant categories of illegal migration*

	<i>Residence legal</i>	<i>Residence illegal</i>
<i>Entry legal</i>	Work illegal	Work illegal No Work
<i>Entry illegal</i>	Work illegal	Work illegal No Work

However, using the six identified relevant categories of illegality as a starting point presents a number of practical problems. This starts with the fact that a particular person may change his status over time, sometimes more than once. So a person may enter a country legally, but then overstay his visa. First his presence is legal, then illegal. He may later be regularized, thus becoming legal again, and still later fall back into irregularity, becoming an illegal immigrant again (as happens often after regularization programmes in southern European countries).

The question of definitions plagues both the estimates on flows and stocks. As most estimates do not specify their definition of "illegal migrant", we have to assume a common-sense approach to this question (e.g. "illegal immigration" would comprise illegal entries and legal entries with subsequent illegal residence – visa overstayers, etc., while "illegal residence" would comprise only those residing illegally in a given country but exclude those working illegally while residing legally in the country). However, as will become clear later in the discussion, the methods used to gauge the size of "illegal immigration" or "illegal residence" produce estimates that do not conform to this common-sense approach. For example, estimates of illegal immigration based on border apprehension figures ignore those who enter legally but subsequently become illegal residents. Similarly, estimates on illegal resi-

¹ The six categories of clandestinity are (from top left to lower right): 1) legal entry, legal residence, but illegal work; 2) legal entry, but illegal residence and illegal work; 3) legal entry, no work, but illegal residence; 4) illegal entry, legal(ized) residence, but illegal work; 5) illegal entry, illegal residence and illegal work; 6) illegal entry, illegal residence, but no work. The other two possible categories in the table – 7) legal entry, legal residence and no work and 8) illegal entry but legal(ized) residence with no work – do not amount to "clandestinity". Moreover, it is assumed that legal work can only be carried out when residence is legal (or legalized), and cannot lead to further combinations of "clandestinity".

dence based on detection figures of migrants performing illegal work, will also include those migrants residing legally but performing work illegally (e.g. because they do not have a work permit).²

Methodologies

There exist a great deal of references to “estimated numbers” of illegal migrants in Europe.³ However, most of the sources do not reveal their methodologies, presumably because they are too weak to withstand serious scrutiny. This is done, despite the availability of certain statistical methods that would merit serious consideration, especially for the estimation of stocks of illegal migrants. In what follows, therefore, I will confine myself only to those estimation techniques, which clearly specify the methodology used for arriving at their estimates. I will further divide the methods presented into those applicable to the estimation of illegal foreign residence, illegal foreign work and illegal entry.

Estimating the extent of illegal foreign residence

“Residual” estimation techniques

The use of “residual” estimation methods based on the differences between census data and other registries of immigrants, as is regularly done in the U.S. for the stock of undocumented immigrants,⁴ is not usually carried out in European states because the censuses are thought to be seriously undercounting irregular migrants in Europe.⁵

² In the latter case, the detection of illegal work will often lead to a withdrawal of residency rights (e.g. of tourists, students), but not in all cases (e.g. for family members of legal residents, who nevertheless do not (yet) hold work permits).

³ Dividing the estimates into those on stocks (i.e. those residing irregularly in the country) and those on flows (i.e. those entering the country in an irregular fashion), it can be stated that there is much more written material on stocks – both EU-wide and in single European countries – than on flows.

⁴ About 8.5 million undocumented immigrants lived in the United States in 2000, according to the best available evidence from estimates that combine data from Census 2000, the Immigration and Naturalization Service, the March 2000 Current Population Survey, the Census 2000 Supplementary Survey, and previous estimates. This figure represents an increase of about 5 million over the estimates for 1990, leading to the conclusion that the annual increase during the 1990s averaged about 500,000 (Passel, 2002).

⁵ Similarly, using census data from sending countries for estimating irregular migration from a particular country is of little use in the European case as the migrants – mainly due to geographical reasons – are likely to disperse in a large number of receiving states.

A notable exception to this general observation is an estimation of the size of the illegally resident population in Spain based on recent census results. Here, the census of 2001 placed the number of foreigners registered in Spain at 1,572,017, which means a difference of almost half a million people among those which have a valid residence card or permit (1,109,060) and the foreigners which are registered in the 2001 census (INE, 2002). It should be noted that the Spanish case is special in that all immigrants (regular and irregular) have a strong incentive to register in municipal population registers, as this confers certain benefits such as the free provision of health care, while there are hardly any disincentives connected to registering as these data are not utilized for removing unauthorized residents from the country.

"Multiplier" estimation techniques

Most statistical methods to produce better estimates of undocumented migrants are based on the "multiplier principle". Basically, these methods must be able to assume that the size of the unknown variable to be estimated (such as the stock of undocumented migrants) has a stable relation to a variable that can be measured (such as the stock of the legally resident migrants), so the problem is redefined as finding the "right" multiplier (Vogel, 2002, p. 70).

Methods that are related to the multiplier principle, but involve more complex computations, include demographic methods (comparing age structures; relating the birth or death rates of illegal residents to the corresponding rates of legally resident foreigners; using hospitalization figures) and other indirect methods (like estimating the usage of electricity or bread) (Delaunay and Tapinos, 1998a and 1998b; Wanner, 2002). However, I have found only few estimates on illegal residence in European countries using such advanced statistical methods. While such methods are certainly more difficult to apply in smaller countries than in the USA (fewer incidents of observed variables), presumably they could shed some light on the question of the stock of illegal immigrants in European countries.

Even less theoretical work has been done on developing better methods for estimating the flow of illegal immigrants. In theory, if the estimates on the stocks of illegal immigrants over time are reliable approximations of the "true figures", one could calculate the net flows of illegal immigrants, adjusting for regularizations and presumed death rates. However, as the stock estimates available are extremely vague and unreliable, conclusions on this basis would be highly speculative. In any case, estimates on the gross volume of one-way undocumented immigration are of interest in their own right.

Survey methods

As mentioned, there are few studies that attempt to estimate the size of the illegally resident population in European countries using more elaborate methods. One particular variant of multiplier methods consists in surveying "experts" on the subject and compiling their own estimations to an appropriate multiplier. This method has been tried out for Switzerland through a survey of employers in particular branches of business (Piguet, 2001). The authors carry out a survey of 800 employers in Switzerland, asking them about the estimated percentage of illegally employed foreigners in their own branches of business. Using the survey results, they then calculate the estimated number of illegally employed foreigners in Switzerland. While this method is likely to result in better approximations to the "real value" of multipliers as simple guesswork, the results depend to a large degree on the choice of statistical compilation: if an (adjusted) average of the survey results is used, the calculated number of illegally employed foreigners is 182,556. However, if the median of the survey results is used, the number is only 73,100. The authors conclude cautiously that the likely range is 70,000 – 180,000.

Capture-Recapture methods

A pioneering study carried out in the Netherlands (Van der Leun, *et al.*, 1998) has used the capture-recapture method for estimating the size of the illegally resident population in Dutch cities. This method has its origin in population biology and is used to estimate the size of a population. At two specific moments in time and at one specific location the population is being counted. The amount of the population *not* present at that specific moment and location can be estimated by using the Poisson parameter and so the total population can be counted.⁶ In their study the authors analysed apprehension data of the police of 1995 and on this basis estimated the proportion of the illegally to the legally resident immigrant population for four cities (Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht). The result (on average 7.3% of 545,152 legally resident immigrants) provides an estimate of a minimum total number of illegal immigrants in the four cities of 40,047.⁷

⁶ To illustrate, consider the following method of counting fish in a pond. First, you catch 1,000 fish, mark them, and let them free again. Then you catch another 1,000 fish and examine them. If 100 of them are marked, then 10% equals 1,000, so there are – presumably – 10,000 fish in the pond.

⁷ Visser, *et al.* (2000) have extrapolated these numbers to the Netherlands as a whole, which resulted in an estimated 60,000 illegal immigrants.

A more recent study that uses the same methodology has been carried out by Engbersen, *et al.* (2002). The authors analyzed data on police apprehensions from 25 police regions in 1997-2000 and concluded that every year between 65,000 and 91,000 illegal residents from third countries but without people from Eastern Europe were in the Netherlands. In addition every year between 47,000 and 72,000 illegally resident Eastern Europeans were in the country, giving a total illegally resident population of 112,000 – 163,000.⁸

In principle, the stringency of the capture-recapture method is superior to any of the other methods discussed so far. In evaluating the strengths and weaknesses of the method, however, much depends on the quality of the police records. Moreover, an important assumption in the use of this method is a homogenous population. Heterogeneity (e.g. when capture rates for individuals differ according to sex, age, social status and living area) makes the method more difficult to apply. Capture rates are also dependent upon time, and behavior can change over time (irregular migrants can for example pay less attention or become wiser in avoiding capture).

Evidence based on regularization data

In some southern European countries, regularization programs for undocumented migrants are carried out in more or less frequent intervals. While evidence derived from such regularization processes cannot be counted as separate methods for the estimation of the illegally resident population, the figures do nevertheless provide good indicators for the extent of the phenomenon. We will therefore briefly consider the evidence from regularization programs in Italy, Greece and Spain.

In Italy, informal employment is estimated to be widespread in agriculture, especially in the seasonal activities, such as picking and harvesting, the building sector and certain parts of the service sector (restaurants, cleaning services). During the 1990s the strong demand for cheap labour in these sectors has increasingly been filled with illegal immigrants, and migration policy has responded with frequent regularization programs (1986, 1990, 1997, 1998/99 and 2002 – ongoing). During the three amnesties in the 1990s a total of some 640,000 mi-

⁸ A more recent estimate done by CBS came to 46,000-116,000 illegal migrants in the Netherlands (Hoogteijling, 2002). The method used is a combination of data on numbers of legal and illegal migrants, rejected asylum requests and deportations. Building on the results of the previous research by Van der Leun, *et al.* (1998), CBS calculated the rate between legal and illegal migrants in different categories, using the previously estimated rate of 7.3% as a minimum and a rate of 14% as a maximum.

grants received a residence permit, while the current amnesty could end up with even more, since at the beginning of 2003 already some 700,000 applications had been made (MNS, 2/2003).

In Greece, indicators of the number of undocumented foreign migrants can be derived from the two migrant registration processes in 1998 and from 2001 onwards. In 1998, a total of 371,641 migrants had registered for residence and work permits, but the National Institute of Labour of Greece estimated that more than 150,000 did not register (Kavounidis and Hatzaki, 2000). Official data concerning the 2001 registration process were not yet available, since the processing of applications has not been finished by the end of December 2002 (in fact in January 2003, the deadline for registration was extended yet again), but the Ministry of the Interior had announced that 351,110 migrants had applied for residence and work permits already in June and July 2001 (MNS 9/2001).

In the latest round of regularizations in 2000-2001 in Spain, a total of 615,377 applications were presented to the authorities, involving about 350,000 persons, of which about 334,000 applications were approved. In 2002, due to extraordinary processes, the regularization of foreigners has been made through the contingent of foreign workers.

To assess the value of data collected during regularization programs for the estimation of illegal residence several things have to be born in mind. The raw data on applications for regularization or permits granted provide only a limited amount of information on the true extent of illegal residence in the country at any point in time, mainly for three reasons. First, not all illegal immigrants can and will take advantage of regularization programmes. Second, regularized immigrants who are awarded only a limited residence permit or a residence permit connected to employment may frequently fall back into the status of irregularity. Thus, for example, illegal entry as well as "overstaying" at the end of a period of legal residence are both major admission channels to Italy (Pastore, 2002, p. 1). A third problem connected to the use of regularization data is that the analysis of such data usually works on a closed-country assumption, while there is some evidence that regularization programs in one country imply also the regularization of some segment of the irregular foreign population in contiguous countries. For example, according to an Italian scholar of the subject, each time Italy has launched such a program, there has been a large presence of foreigners living in France, Switzerland and Austria moving to Italy just for the time of the amnesty (Sciortino, 2003, p. 2).

Estimating the extent of illegal foreign employment

Evidence on the presence of undocumented foreigners can also be based on estimates of the participation of migrants in the informal sector of a given country. There are, however, no indications that the resulting estimations are prone to smaller margins of error than those derived from other techniques. To illustrate the point, consider the literature on the extent of irregular foreign employment on the Austrian labour market contrasted to some further calculations on the basis of Austrian apprehension data.

Biffi (2001, p. 360) speaks about 47,000 foreigners working in the informal sector and bases her approximation on the assumption that the share of foreigners in the informal sector does not exceed their ten percent share in overall employment. Schneider (2002, p. 2) estimates that about 85,000 foreigners are working full time in the informal sector, which would suggest that even more aliens were involved, as only few work full time in the informal sector.⁹ This higher number relates to the overview given about the occupational structure of the informal sector in 1989 and 1999, which includes many industries having a high share in alien employment, whereas Biffi is of the opinion that natives have much greater opportunities in the informal sector especially in trade and profession.

Another figure (now somewhat dated) was provided by Pichelmann (1994), who estimated that in the early 1990s between 80,000 and 100,000 foreigners were illegally employed in Austria. However, a closer look at the methodology of producing this estimate provides some insight into the pitfalls of quantifying the phenomenon. Pichelmann based his figures on statistics from the Inspectorate of Labour and extrapolated from a sample of illegally employed foreigner workers found to be present at worksites during routine controls. The problem is that these routine control checks do not constitute a random sample of all workplaces but – due to resource restrictions and low staffing levels – concentrate on “suspicious” workplaces only.

To see what is meant and what can nevertheless be learnt about the extent and the structure of illegal foreign employment in Austria from such statistics, consider the following more recent data from the Inspectorate of Labour.¹⁰ Table 2 lists the number of controls, viola-

⁹ Schneider (2002 and previous studies) estimates the extent of the informal economy using elaborate econometric models of indirect indicators, such as the amount of cash in circulation or the extent of electricity consumption.

¹⁰ The data from the Inspectorate of Labour are available only until mid-2002, after which there is a break in the series. Starting from July 2002, the tasks of the labour inspectorate have been shifted from the Ministry of Labour to the Central

tions, apprehensions of illegal foreign workers and the share of controlled worksites as a percentage of all worksites in Austria. A simple extrapolation of apprehensions to all worksites in Austria would result in very high multipliers (between 37 and 50) and unrealistically high estimates (indicated in column 5). Such simple extrapolations would be false for at least two reasons. First, as mentioned, the worksites inspected do not constitute a random sample but a selected sample of suspicious worksites, increasing the chance of detecting illegal foreign workers at each inspected worksite.¹¹ Second, any estimate derived from statistics of the inspectorate of labour can cover only part of the labour market, as the inspectorate carries out controls only in workplaces (e.g. construction sites, factories) but not in individual households (where many illegal foreign employees are likely to work in services such as cleaning, cooking, child care and care for the sick and elderly).

Table 2 – Apprehended illegal foreign workers in Austria

Year	1 Number of controls	2 Number of violations	3 Apprehended illegal foreign workers	4 % of all worksites	5 Simple extrapolation (3/4)	6 Apprehensions/ Controls (3/1)
1995	11.513	2.033	4.210	2.0%	211.359	0,37
1996	14.363	2.267	4.083	2.5%	164.309	0,28
1997	14.452	2.060	3.858	2.5%	154.299	0,27
1998	15.537	1.746	2.999	2.7%	111.567	0,19
1999	14.027	1.432	2.550	2.4%	105.076	0,18
2000	13.211	1.425	2.881	2.3%	126.048	0,22
2001	12.765	1.427	3.010	2.2%	136.293	0,24

Source: Ministry of Economy and Labour, Inspectorate of Labour, own calculations

The data are nevertheless useful in a number of ways: First, they indicate that over time illegal foreign employment has probably been decreasing until about 1999, then increasing again. This can be inferred from the number of apprehensions per control check over time

Taskforce for the Prevention of Illegal Foreign Employment at the Ministry of Finance, involving a significant expansion of staff and competencies.

¹¹ In fact, the labour inspectorate estimates internally that they are able to detect only around 10% of all illegal foreign workers present on worksites, which would result in a much lower multiplier of 10. It can further be argued that this also comes close to the likely upper limit of the chances for detection (and vice versa the lower limit for the multiplier) as employers weigh the risks of detection (and associated financial fines) against the benefits of employing illegal foreign labour.

(column 6), which first decreases, then increases again. Second, a breakdown of the data by industry indicates the branches most affected by illegal foreign employment – these are mainly construction, catering and small-scale industry / handicraft owned by foreign employers.¹² Third, the data collected by the labour inspectorate give some indications on the nationality of apprehended illegal foreign workers in Austria. Most of them (around 60%) originate in one of the Central European countries, now ready to join the European Union (Poland, Slovakia) and the successor states of the former Yugoslavia. Around 20% come from Turkey and a further 10% from the CIS (Commonwealth of Independent States). The rest comes from countries all over the world.

As a further illustration of methods for estimating the amount of illegal foreign employment, three studies on the Netherlands can be cited: Zandvliet, *et al.* (1994) estimated the amount of illegal work in 1994 at 2,150 to 24,850 working years.¹³ Assuming that the amount of people is twice or three times higher than the total amount of working years, estimates of the number of illegal workers are then made (giving a range of 4,000 to 75,000 illegal workers who were in the Netherlands in 1994). Visser *et al.* (2000) estimated the amount of illegal work in 1999 at 35,000 to 50,000 working years and, following the same reasoning, concluded that in 1999 between 70,000 and 150,000 illegal workers were in the Netherlands. The increase is explained by the changes on the labor market in the years in-between.

The Central Agency for Statistics of the Netherlands provided estimates of the total amount of illegally resident migrants on the basis of the two previous estimates made on the numbers of illegal foreign workers just mentioned (Zandvliet, *et al.*, 1994 and Visser, *et al.*, 2000). In doing so, the Agency employed the following reasoning. Not all people working illegally also stay illegally in the country and not all illegal residents work. Assuming that 2/3 of the illegal workers stayed illegally in the country and 10% of the total illegal residents had no work at all, the total amount of illegal immigrants was then estimated.¹⁴

¹² However, here again it must be born in mind that the labour inspectorate carries out controls only in workplaces but not in individual households.

¹³ One working year denotes one full-time or several part-time equivalents of one person working full-time for one year.

¹⁴ The resulting estimate indicated a rising trend of illegal foreign residents in the Netherlands in the second half of the 1990s: between 3,000 and 55,000 in 1994 and between 50,000 and 100,000 in 1999.

Estimating illegal migration flows

The only methodology explicitly used for estimating flows of illegal immigrants to Europe is the projection of border apprehensions. This is done, for example, by Heckmann, *et al.* (2000). Using an assumed ratio of 1:2 border apprehensions to illegal entries to the EU (on the basis of some 260,000 border apprehensions), he estimates annual illegal (gross) immigration of over 400,000. A more elaborate description of his own methodology is outlined in a communication by Widgren (2002). Based on an assumed ratio of border apprehensions to illegal immigrants of 1:2 and using the ratio of asylum seekers who arrived irregularly in European countries, he estimates some 500,000 illegal entries to the EU for 2001.

Having specified this rather simple methodology for estimating flows of illegal migrants, two technical problems with this method immediately come to mind. The first one is the quality and availability of apprehension data in Europe. No valid generalisations about this issue can be given, as much of the statistical material collected by border enforcement agencies is kept secret and only few countries in Europe regularly publish their apprehension data. Thus, analysts and researchers of the subject often have to rely on informal channels to get access to data on which to base their estimations.¹⁵

The second methodological problem is the estimation of the "correct" multiplier. To do so, analysts usually resort to "criminological" methods to estimate the multiplier based on the likely chances of being caught while attempting to cross a border illegally. To illustrate, consider the following calculations for Germany. In 2001, the police had registered 113,000 breaches of the aliens law, concerning 45,000 cases of illegal entry and 68,000 cases of illegal residence. The multiplier can be estimated by looking at other available statistics for certain nationalities. In 2001, for example, there were 17,000 asylum-seekers from Iraq, of which 3,000 had contact with the police before lodging their asylum application. This means that about 14,000 Iraqi asylum seekers managed to come to Germany undetected and stay undetected for at least a while before lodging an asylum application. Given that less than 20% of Iraqi asylum seekers were detected, while most of them

¹⁵ In principle, the European Union has been collecting data on border apprehensions and illegal migration since 1995 in the context of its CIREFI (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration) working group, but the data collected are kept confidential and are not accessible to the public. Likewise, the data on illegal migration collected by the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC) are not publicly available.

did not possess proper papers and had entered Germany illegally, therefore, it is likely that the "true" number of illegal entries to Germany is a multiple of the 45,000 cases registered for illegal entry by the police. In the case of the Iraqis, the multiplier could be as high as five, while for other nationalities, the "correct" multiplier is likely to be much lower. Depending on the assumptions made and the corresponding size of the (average) multiplier chosen, one can easily see how to arrive at widely varying estimates of illegal entries to one country (in this case Germany) alone.

Estimating the "correct" multiplier becomes even more problematic when generalizing estimated multipliers across countries or even for the whole of the EU. In Greece, for example, data by the Ministry of Public Order indicate that during 2001 a total of 219,598 immigrants were arrested for illegal entry into the country, of whom 167,168 were arrested by the Border Guard.¹⁶ Applying the commonly used multiplier of two ("two pass for each one caught") in this case would almost certainly be misleading due to the high mobility of the Albanian migrants (constituting around 75% of all apprehended illegal migrants), who may frequently leave the country to return days, weeks, months or years later (so-called "circular migration").¹⁷ To arrive at "better" estimates, therefore, one has to adjust either the multiplier downward or reassess the statistical base (using, for example, only apprehensions of non-Albanians).

Concluding remarks

There are various rationales for estimating the size of the undocumented (illegally resident) population in European countries, as well as the size of flows of illegal migrants to European countries. In the public sphere, there is a general need to gather reliable information on important social phenomena, to determine whether or not the situation warrants any political action. Once that has been established, even more reliable information is needed to formulate rational policies and to guide the political measures to be taken. For governments, the perceived size of the phenomenon will have an important bearing on

¹⁶ Arrests by the border guard thus constituted 76% of the total apprehensions, compared with 50% in 2000. In addition, the Coast Guard arrested 6,864 while the rest was apprehended by the Police (Source: Eleftherotypia, 29/5/2002).

¹⁷ Another indicator of the circular nature of illegal migration in Greece is the extraordinary high level of expulsions of those not in possession of valid residence documents. Between 1992 and 1995, these numbered over 225,000 a year and for 2001 it was expected that expulsions would be as high as 270,000 (Baldwin-Edwards, 2001, p. 11).

the justification for the expenditure of public resources on alternative uses. Finally, when evaluating the impact of political measures, more data on the developments over time would be needed.

Despite these strong arguments for the production of more reliable estimations, in most European countries policy-making in the area of illegal migration is based on guesswork and rumours rather than sophisticated methods of estimation. Moreover, all actors in the field of illegal migration have their own interests in producing certain numbers on illegal migration. Some may deliberately overstate the size of their estimates, others may want to understate it. In the best case, this will render policies on illegal migration merely irrelevant. In the worst case, the lack of reliable information will lead to misguided policies that will aggravate the problem. In any case, there is a strong rationale for governments to engage their statistical services in developing and applying better estimation methods. For example, with the latest round of census-taking recently completed in many European countries, more could be done by comparing national registries of residence permits with census data. Other estimates could be derived from demographic data available within statistical offices but not accessible to the public. More use could also be made of the capture-recapture method applied to apprehension data from the police. As the present paper demonstrates, theoretically a variety of statistical methods are available but in practice they are hardly ever put to use.

MICHAEL JANDL

michael.jandl@net4you.at

*International Centre for Migration
Policy Development (ICMPD)*

References

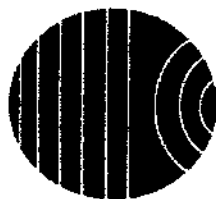
- M. BALDWIN-EDWARDS (2001), *Semi-Reluctant Hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration*, MMO Working Paper No. 3, November 2001. Athens, Mediterranean Migration Observatory, available at: <http://www.uehr.panteion.gr> (4.2.2003).
- G. BIFEL (ed.) (2001), *Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich (Labour market relevant effects of the integration of aliens in Austria)*. Wien, available at: http://www.bmwa.gv.at/positionen/pos1_fs.htm (08.05.2002).
- D. DELAUNAY, G. TAPINOS (1998a), *La mesure de la migration clandestine en Europe*. Volume 1: rapport de synthese, Eurostat Working Papers, Series "Population et conditions sociales", 3/1998/E/No7.

- D. DELAUNAY, G. TAPINOS (1998a), *La mesure de la migration clandestine en Europe*. Volume 2: rapport des experts, Eurostat Working Papers, Series "Population et conditions sociales", 3/1998/E/No7.
- Eleftherotypia* (Newspaper, 29/5/2002), available at: http://www.enet.gr/online/online_p1_text.jsp?dt=29/05/2002&c=112&id=8062760 (01.09.2002).
- G. ENGBERSEN, R. STARING, J. VAN DER LEUN, J. DE BOOM, P. VAN DER HEIJDEN, M. CRUIJFF (2002), *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijven uitzetting*.
- F. HECKMANN, T. WUNDERLICH (2000), *Transatlantic Workshop on Human Smuggling. A Conference Report*, «Georgetown Immigration Law Journal», 15, pp. 167-182.
- E.M.J. HOOGTJELLING (2002), *Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden*, CBS.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) [Nacional Statistics Institute of Spain] (2002), available at: <http://www.ine.es/inebase/cgi/um> (4.2.2003).
- J. KAVOUNIDIS, L. HATZAKI (2000) *Alien Applications for Residence and Work Permits*. Athens, National Institute of Labour, available at: http://www.eie.org.gr/Greek/contents_keimena_ergasias2.htm (12.05.2002).
- J. VAN DER LEUN, G. ENGBERSEN, P. VAN DER HEIJDEN (1998), *Illegaliteit en criminaliteit: schattingen, aanhoudingen en uitzettingen. Onderzoeksrapport*. Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen/Sociologie, Erasmus Universiteit.
- MNS - Migration News Sheet (various dates), Antonio Cruz (ed.), Migration Policy Group, Bruxelles.
- J. PASSEL (2002), *New Estimates of the Undocumented Population in the United States, May 22, 2002*, available at: <http://www.migrationinformation.com/USfocus/display.cfm?ID=19> (11.3.2003).
- F. PASTORE (2002), *Written evidence to Sub-Committee F of the European Union Committee of the House of Lords in the framework of its inquiry into Illegal Immigration, 24. April 2002*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale-CESPI.
- K. PICHELMANN (1994), *Arbeitsmarktkonsequenzen der Ostöffnung*. In: ARBEITS-LOS, Nr. 8: Informationen zur politischen Bildung. Wien.
- E. FIGUET, S. LOSA (2001), *Travailleurs de l'ombre? Demande de main-d'œuvre du domaine de l'asile et ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse*, Rapport de recherche, Swiss Forum for Migration Studies, Etude mandatée par l'Office fédéral des réfugiés, 19/2001.
- F. SCHNEIDER (2002), *Die Entwicklung der Schattenwirtschaft (Pfus) in Österreich und in den Bundesländern Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Tirol in den Jahren 1990 bis 2002*, University of Linz, as well as estimates by Schneider in May, 2002.
- G. SCIORTINO (2003), *Regularization of Foreigners in Italy*, unpublished manuscript, Communication to Michael Jandl on 3.4.2003.
- G. TAPINOS (1999), *Clandestine Immigration: Economic and Political Issues*, in OECD/Sopemi, *Trends in International Migration*. Paris, OECD Publications, pp. 229-251.

- J. Ph. VISSER, R.G VAN ZEVENBERGEN (2000), *Illegale tewerkstelling verkend, eindrapport*. Research voor Beleid/Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- D. VOGEL (2002), *Ausländer ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland. Methoden zur Schätzung ihrer Zahl*, in ERIC MINTHE (ed.), *Illegale Migration und Schleusungskriminalität*. Wiesbaden, Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle e.V., pp. 65-78.
- P. WANNER (2002), *Compter les clandestins. Méthodes d'estimation de la population sans autorisation de séjour à partir des données sur la population*, Swiss Forum for Migration Studies, Discussion Paper, 13/2002, Neuchâtel, 26.04.2002,
http://www.unine.ch/fsm/publicat/discussion_papers.html (14.1.2003).
- J. WIDGREN (2002), Communication to J. Kempton: Question re Illegal Migrants, 18.9.2002.
- C.TH. ZANDVLIET, J.H. GRAVENSTEIJN-LIGTHELM (1994), *Illegale arbeid, omvang en effecten*. Den Haag, VUGA.

Summary

The author examines available methods and techniques for the estimation of the phenomenon of illegal migration in Europe, illustrated by examples of applied research in the field and supplemented by his own investigation. Following an introduction to the debate and a concise discussion of terms and definitions, a variety of methodologies for estimating the size of hidden populations and clandestine entries is presented and illustrated through case-studies, then subjected to a critical discussion and review. It emerges that the analytical toolkit for producing estimates on stocks of illegal migrants (in terms of residence and/or work permit) is better developed and more promising than the techniques available for estimating flows (illegal entries). Finally, the author argues that rational policy making in the field of illegal migration needs to rely more on serious estimation techniques, rather than mere guesswork, and that the methods for doing so are indeed available and tested.



ASIAN AND PACIFIC MIGRATION JOURNAL

An interdisciplinary quarterly on human mobility

Vol. 12, N. 4, 2003

Dreaming Inside a Walled City:
Imagination, Gender and the Roots of Immigration
Sin Yih Teo

Information, Exploitation and Empowerment:
The Case of Indonesian Overseas Workers
Graeme Hugo

SARS and Migrant Workers in China:
An Institutional Analysis
Xiang Biao

Harnessing Transnational Linkages for Development:
The Case of Dutch-Filipino Connections
Marisha Maas

Subscriptions: US\$45.00 per year. Payments must be made by US\$ checks drawn on a US bank or by International Postal Money Order, payable to Scalabrini Migration Center, P.O. Box 10541 Broadway Centrum, 1113 Quezon City, Philippines
Tel (02) 724-3512 - Fax (02) 721-4296
E-mail: apmj@smc.org.ph - Web page: <http://www.smc.org.ph>

Italia, paese di immigrazione: tra flussi regolari e irregolari

L'Italia, con 2,5 milioni di immigrati regolari, si presenta nello scenario europeo come un grande paese di immigrazione, a fianco della Gran Bretagna e subito dopo la Germania (7,3 milioni) e la Francia (3,3 milioni). Il raddoppio della popolazione immigrata, registrato in Italia in ciascuno dei tre precedenti decenni, ha lasciato il posto ad un ritmo di aumento più accelerato, che non tenderà a diminuire per effetto dell'andamento demografico negativo del paese, del crescente fabbisogno del mercato occupazionale e della stessa collocazione geografica del paese, alle porte sia dell'Africa che dell'Asia.¹

In questo articolo aggiorniamo la situazione all'inizio del 2003, concentrando l'attenzione sia sull'aumento – parziale – intervenuto attraverso i meccanismi ufficiali di ingresso, che sull'aumento – molto più consistente – dovuto alle vie non ufficiali, come è emerso da ultimo a seguito della regolarizzazione chiusa l'11 novembre 2002. Dopo aver esposto le caratteristiche strutturali più significative di questi due dinamiche, dai dati passeremo a considerazioni sulla politica migratoria, entrando, brevemente, nel merito di alcuni pressanti interrogativi che si pongono per quanto riguarda il futuro.

Variazioni intervenute attraverso i flussi regolari

Graduatoria di paesi e continenti. I permessi di soggiorno registrati dal Ministero dell'Interno alla fine del 2002 sono stati 1.512.324: nel corso di un anno l'aumento delle presenze regolari è stato del 10,8% (+149.164, ivi inclusi i nuovi ingressi, i permessi in precedenza non registrati e i minori che hanno ottenuto il soggiorno a titolo personale).

¹ Questi aspetti sono stati approfonditi nel volume *“Contemporary Immigration in Italy. Current trends and future prospects”* curato dall'équipe del Dossier Statistico Immigrazione con il patrocinio dell'OIM e del CNEL e con il supporto di un Comitato scientifico di cui hanno fatto parte studiosi provenienti da 11 paesi (ed. Nuova Anterem, Roma, settembre 2003).

La graduatoria dei paesi per numero di immigrati si discosta poco da quella dell'anno precedente. La nazionalità più numerosa è ancora quella marocchina (172.834 soggiornanti, pari all'11,4% del totale), che precede quella albanese (168.963 e 11,2%): peraltro, pare che dall'Albania l'esodo più consistente si sia già verificato e che la diminuzione dei flussi sia dipesa non solo dalle politiche di contrasto. Degno di rilievo è il terzo posto del gruppo rumeno (95.834), seguito da filippini (65.257) e cinesi (62.314).

A livello di provenienze continentali (Tab. 1) sono invece gli europei extracomunitari (32,3%) a prevalere di gran lunga sugli africani (26,5%), mentre gli asiatici (18,5%), terzi, superano a loro volta americani (11,8%) ed europei comunitari (10,2%).

Tab. 1 - Italia. Popolazione immigrata soggiornante per provenienza continentale (2000-2002)

Provenienza continentale	2000		2001		2002	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Unione Europea	159.799	10,9	147.495	10,8	154.076	10,2
Altri paesi europei	404.768	29,2	416.390	30,5	488.277	32,3
Africa	385.630	27,8	366.598	26,9	401.440	26,5
Asia	277.644	20,0	259.783	19,1	279.816	18,5
America	164.942	11,9	158.206	11,6	178.593	11,8
Oceania/Apolidi	3.370	0,3	3.285	0,3	3.509	0,2
Nazionalità ignota	-	-	10.873	0,8	6.614	0,4
TOTALE	1.396.153	100,0	1.362.630	100,0	1.512.325	100,0

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

I nuovi ingressi per lavoro. In mancanza di dati disaggregati da parte del Ministero dell'Interno sui nuovi permessi rilasciati nel corso del 2002 per lavoro stabile, si possono prendere in esame i visti rilasciati dal Ministero degli Affari Esteri (Tab. 2). Escludendo i lavoratori dello spettacolo e gli sportivi (presenti temporaneamente), nonché gli stagionali, che hanno diritto a trattenersi fino a 9 mesi (60.000 autorizzati nel 2002), si può calcolare che i veri e propri immigrati stabili per lavoro siano stati nel corso dell'anno tra i 4 e i 5 mila. Ad essi si aggiungono i 62.000 ingressi per ricongiungimento familiare, i quasi 6.000 religiosi e le 5.000 persone entrate per frequentare le università italiane: per un totale complessivo di circa 80.000 persone, inclusi anche gli stranieri venuti appositamente per frequentare le scuole secondarie italiane. A differenza di quanto avvenuto negli anni precedenti, nel 2002 si è scesi al di sotto di 100.000 nuovi permessi annui per lavoro e per famiglia.

Tab. 2 – Italia. Visti di ingresso concessi a cittadini stranieri (2000-2002)

Motivi	2000		2001		2002	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Lavoro subordinato	82.115	8,2	91.002	9,6	*61.108	7,2
Lavoro autonomo	7.568	0,8	5.977	0,6	4.711	0,6
Ricongiungimento familiare	48.705	4,8	64.772	6,8	62.063	7,3
Studio (totale)	35.628	3,5	38.356	4,1	40.655	4,8
- studio	33.101	3,3	34.783	3,7	35.462	4,2
- studio/università	2.527	0,2	3.573	0,4	5.193	0,6
Motivi religiosi	8.007	0,8	7.018	0,7	5.870	0,7
Residenza elettiva	518	0,1	791	0,1	852	0,1
Totale motivi	182.541	18,2	207.916	22,0	175.259	20,5

* Quasi esclusivamente per lavoro stagionale

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Ministero Affari Esteri

Tab. 3 – Italia. Cittadini stranieri e ripartizione territoriale (2000-2002)

Aree Geografiche/Regioni	2000		2001		2002	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nord Ovest: Lombardia, Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta	433.497	31,0	444.876	32,7	495.609	32,8
Nord Est: Veneto, Friuli V. Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna	327.801	23,9	328.488	24,1	392.212	25,9
Centro: Toscana, Umbria, Marche, Lazio	422.483	29,8	396.834	29,2	428.509	28,3
Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria	143.121	10,8	133.263	9,7	134.678	8,9
Isole: Sicilia, Sardegna	61.251	4,5	59.169	4,3	61.316	4,1
TOTALE	1.388.153	100,0	1.362.630	100,0	1.512.324	100,0

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Dinamiche territoriali. La quota maggiore dei cittadini stranieri (58,7%) si concentra nel Nord Italia e, in particolare, nel Nord Ovest (32,8%); seguono, in ordine scalare, il Centro (28,3%), il Sud (8,9%) e le Isole (4,1%). La ripartizione degli immigrati sembra così adeguarsi alle diverse potenzialità occupazionali della Penisola.

Anche il tasso di aumento annuo è molto differente per fasce geografiche (Tab. 3). Il Nord Est (+19,4%) si è posto in testa, il che mostra

come quest'area (una delle più ricche d'Europa e caratterizzata da una straordinaria vivacità economico-occupazionale) si proponga come un nuovo polo di attrazione per gli immigrati giunti in Italia. All'estremo opposto si collocano le Isole (+3,6%) e soprattutto il Sud (appena +1,1%), dove l'esiguità degli aumenti mostra la debole capacità di attrazione per un inserimento stabile, restando in prevalenza una zona di primo approdo e di passaggio.

Tab. 4 - Italia. Cittadini stranieri: motivo del soggiorno (2000-2002)

Motivo di soggiorno	2000		2001		2002	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Lavoro	839.982	61,2	800.700	58,9	834.478	55,2
Famiglia (inclusi adozioni e affidamenti)	366.132	26,5	293.865	28,9	479.330	31,7
Inserimento non lavorativo (religiosi, residenza elettiva, studio)	136.098	9,9	124.053	9,1	145.187	9,6
Asilo politico e richiesta asilo	10.435	0,8	5.115	0,4	16.702	1,1
Altri motivi	21.345	1,6	36.336	2,7	36.627	2,4
Totale	1.373.992	100	1.260.069	100	1.512.324	100

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Ministero dell'Interno.

Motivi prevalenti del soggiorno: lavoro e ricongiungimento familiare. La tipologia prevalente dei permessi di soggiorno rilasciati a immigrati continua ad essere quella di lavoro (834.478, pari al 55,2% del totale): 682.747 persone risultano in attività per lavoro subordinato (45,1%), 43.116 in situazione di disoccupazione, mentre 108.615 (7,2%) sono autorizzati all'esercizio di un lavoro autonomo o professionale (Tab. 4). È del 5,2% il tasso di disoccupazione degli immigrati (rapporto tra persone registrate senza lavoro e quelle soggiornanti per motivi di lavoro), mentre è del 9% quello rilevato dall'ISTAT per la totalità delle forze lavoro.

La seconda grande tipologia è costituita dai soggiornanti per motivi familiari (479.330 e 31,7%), che riguarda nella quasi totalità dei casi immigrati entrati in Italia per ricongiungimento familiare (si tratta per lo più di donne e minori): peraltro, tra costoro, i coniugi e i figli che hanno assolto l'obbligo scolastico sono anche autorizzati al lavoro. Gli altri motivi a inserimento mediamente stabile (con una incidenza di circa il 10% sul totale) sono quelli religiosi (54.128), per studio (43.058) e per residenza elettiva (48.001): questi ultimi sono più diffusi tra gli originari da paesi ricchi, così come i motivi di lavoro lo sono tra quelli dei paesi in via di sviluppo.

Minoritarie rimangono invece le quote di soggiornanti per asilo politico o comunque per richiesta di asilo (1,1%). In particolare, i richiedenti asilo soggiornanti a fine 2002 sono stati 8.210, una cifra inferiore di oltre 1.400 casi rispetto al 2001. Complessivamente nel 2002 sono state 17.162 le richieste esaminate nell'anno, delle quali solo 1.270 hanno ricevuto risposta positiva dalla preposta Commissione, mentre 146 sono state sospese e ben 15.746 hanno avuto esito negativo.

Tab. 5 - Italia. Forze lavoro e disoccupazione di italiani e immigrati (2001-2002)

	Occupati	Disoccupati	Totale forze lavoro	Tasso di disoccupazione	% immigrati su forze lavoro
Italiani e immigrati	21.829.000	2.163.000	23.992.000	9,0	-
Solo immigrati	791.362	43.116	834.478	5,2	*3,5

* L'incidenza % della forza lavoro immigrata sale al 6% dopo la regolarizzazione del 2002

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati ISTAT E Ministero dell'Interno.

Necessità della forza lavoro immigrata. L'apporto dei lavoratori immigrati sta diventando sempre più visibile non solo nelle aree economicamente più dinamiche, ma anche in quelle più deboli: in media ogni 30 lavoratori uno è immigrato (Tab. 5). Nel corso del 2002 sono stati assunti 659.847 lavoratori extracomunitari su un totale di 5.762.749 nuove assunzioni, con una incidenza quindi dell'11,5% (una ogni nove). Il maggiore protagonismo nelle assunzioni viene svolto dalle piccole (quelle fino a 10 dipendenti: quota del 28,7%) e medie imprese (quelle fino a 50 dipendenti: quota del 29,6%). Il 66,5% degli immigrati assunti si colloca nella fascia di età 19-35 anni (con una incidenza di 7 punti in più rispetto alla media dei lavoratori), mentre solo il 2,6% ha più di 50 anni (rispetto alla media dell'8,5%): il riferimento agli immigrati come lavoratori giovani trova un significativo riscontro statistico.

Le assunzioni dei lavoratori immigrati sono così ripartite per settori: 13,8% agricoltura, 26,4% industria e 39,2% servizi (20,6% non determinato). Va anche tenuto conto che l'inserimento dei lavoratori immigrati si realizza nei settori più a rischio, con un tasso di rischio più che raddoppiato rispetto ai lavoratori italiani.²

Le differenze, a livello settoriale e territoriale, sono notevoli: ad esempio, nel Nord Est prevalgono le assunzioni in agricoltura (54,0%). Le assunzioni avvengono per il 69% nel Nord (di cui il 37,8% nel Nord Est), il 20,5% nel Centro e il 10,5% nel Meridione (di cui il 2,8% nelle Isole). Nel Nord Est spetta agli immigrati una ogni sei assunzioni, nel

² FRANCO PITTAU, AMEDEO SPAGNOLO (a cura di), *Immigrati e rischio infortunistico in Italia*, Roma, Istituto Italiano di Medicina Sociale, dicembre 2003.

Nord Ovest una ogni sette, nel Centro una ogni 8 e nel Sud una ogni 25 (Tab. 6). Gli immigrati sono protagonisti di una ogni sei/sette assunzioni in Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, mentre nel Trentino Alto Adige l'incidenza è addirittura di una ogni quattro, e ciò grazie al forte apporto dei lavoratori stagionali.³

Tab. 6 – Italia. Assunzioni e saldi di lavoratori extracomunitari per aree territoriali (2001-2002)

Aree territoriali	Assunzioni: incidenza % lavoratori extracomunitari su totale		SalDI: incidenza % lavoratori extracomunitari su totale	
	2001	2002	2001	2002
Nord Ovest	11,6	14,0	28,1	36,6
Nord Est	15,2	17,7	33,3	38,9
Centro	9,5	10,2	21,2	24,2
Sud	3,7	4,0	4,8	6,9
Isole	3,7	3,8	4,4	5,0
Italia	9,9	11,5	19,8	24,3
Valori assoluti	496.861	659.847	98.386	140.222

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati INAIL/Denuncia Nominativa Assicurati.

I saldi tra assunzioni e cessazioni – che solo grosso modo si avvicinano al concetto di “nuovi posti di lavoro” anche perché spesso non si tratta di posti stabili – sono stati 523.502 per la totalità dei lavoratori, dei quali 140.222 spettanti ai lavoratori immigrati (uno ogni quattro nella media italiana, uno ogni tre nel Nord e uno ogni due in Umbria, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia). Viene così attestata la necessità strutturale della forza lavoro immigrata, derivante cioè dalla necessità che gli italiani non bastano – o non sono disponibili – per sostituire chi va via e per ricoprire i nuovi posti di lavoro. Il crescente inserimento nel mercato del lavoro aiuta anche a capire la crescente capacità di risparmio e l'invio di rimesse nei paesi di origine: nel 2002, solo attraverso le banche sono transitati 792 milioni di euro.⁴

L'imprenditorialità degli immigrati. L'iniziativa imprenditoriale degli immigrati, sviluppatasi innanzi tutto nel Nord, ha avuto un

³ Cf. FRANCO PITTAU, LUCA DI SCIULLO, *Il lavoro stagionale in Italia*, «Affari Sociali Internazionali», 1, 2003, pp. 43-54.

⁴ Cf. sul tema delle rimesse: CARITAS DI ROMA, *Il risparmio degli immigrati e i paesi di origine: il caso italiano* [Ricerca curata dall'équipe del “Dossier Statistico Immigrazione” (Oliviero Forti, Ugo Melchionda, Franco Pittau) e pubblicata anche in versione inglese (*Remittances and immigrants: global context and Italian case*)], Roma, Nuova Anterem, 2002, 96 p.

forte incremento nel corso degli anni '90, quando in forza della legge Martelli si iniziò a derogare al requisito della reciprocità per l'esercizio di questa attività: 5 su 6 immigrati si sono iscritti alla Camera di Commercio dopo il 1990. Alla fine del 2002, secondo l'archivio di Infocamerre, tra titolari di imprese e soci erano 198.215 le persone nate all'estero (inclusi, quindi, anche gli italiani rimpatriati e gli immigrati diventati cittadini italiani), con un'incidenza pari al 4% sul totale delle aziende. Secondo l'archivio del Ministero dell'Interno alla stessa data erano 108.615 gli stranieri soggiornanti a motivo di lavoro autonomo. Un apposito studio⁵ ha evidenziato che effettivamente i cittadini stranieri sono 79.005, dei quali 56.421 titolari d'impresa e gli altri soci (29%): in quasi un terzo dei casi di imprese artigiane. Si tratta di giovani, ma non di giovanissimi: il 68,9% ha tra i 30 e i 49 anni; in quattro casi su cinque sono maschi e, nella stessa misura, di provenienza extracomunitaria, con Marocco, Cina e Senegal ai primi posti (tra i primi dieci si trovano anche Svizzera, Germania e Francia). Si trova un riscontro statistico del fatto che i nordafricani sono maggiormente presenti nel settore della ristorazione, i cinesi nelle attività commerciali, i bengalesi e i pakistani nell'ambulante e nelle piccole attività commerciali.

Tab. 7 - Italia. Titolari di imprese artigiane con cittadinanza straniera per settore di attività (31.7.2003)

Settori	v.a.	% su totale	Settori	v.a.	% su totale
Costruzioni	9.632	39,1	Prod. e Lav. Metallo	673	2,7
Commercio e Riparazioni	3.235	13,1	Agricoltura	552	2,2
Tessile Abb. Calz. Pelletteria	3.055	12,4	Ind Alimentari	550	2,2
Attività dei Servizi	2.130	8,7	Altre Attività	3.475	14,1
Trasporti	1.330	5,4	Totale	24.632	100,0

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati CNA

Questa imprenditoria conosce la più alta concentrazione al Nord (Nord Ovest 26,7% e Nord Est 23,3%), per poi andare diminuendo man mano che si scende nella Penisola (Centro 24,1%, Sud 17,5% e Isole 8,4%). Milano e Roma sono le province di maggiore concentrazione di imprenditori immigrati, con un quarto dei casi.⁶ I settori di principale sbocco nell'ambito delle attività artigianali (24.632, pari al 43,7% del totale delle imprese gestite da cittadini stranieri. Tab. 7) sono: le co-

⁵ Si tratta di una ricerca patrocinata dalla CNA-Confederazione Nazionale dell'Artigianato e curata da Enrico Grande, pubblicata nel *Dossier Statistico Immigrazione 2003*, p. 301 ss.

⁶ Al caso romano è stato dedicato recentemente il volume *Gli immigrati nell'economia romana: lavoro, imprenditoria, risparmio, rimesse*, pubblicato dalla Camera di Commercio insieme alla Caritas di Roma (Roma, settembre 2003).

struzioni (39%), il commercio (13,1%), il tessile e pelletteria (12,4%), i servizi (8,7%) e i trasporti (5,4%). Prevalgono le imprese individuali e sono molto poco diffuse le società di capitali, che presuppongono una dovizia di risorse che gli immigrati non hanno.

Variazioni intervenute a seguito della regolarizzazione del 2002

Stima del numero complessivo di immigrati. L'ultima regolarizzazione, chiusa l'11 novembre 2002 con la presentazione di 703.000 domande, ha da sola quasi uguagliato il numero complessivo di istanze delle precedenti tre regolarizzazioni degli anni '90. Questa operazione straordinaria ha mostrato che il problema del lavoro sommerso degli immigrati riguarda l'intera Italia. Le domande presentate sono risultate così ripartite: Nord Ovest (233.943, pari al 33,3% del totale), Centro (203.852 e 29,0%), Nord Est (132.291 e 18,8%), Sud (111.216 e 15,9%) e Isole (20.854 e 3,0%).

Tab. 8 - Italia. Stima della popolazione straniera regolare in Italia all'inizio 2003

1.512.324	Permessi di soggiorno ufficialmente registrati dal Ministero dell'Interno al 1.1.2003
82.000	Ipotesi di nuovi permessi sfuggiti alla registrazione del Ministero dell'Interno in quanto inviati successivamente dalle questure e recuperati a distanza di tempo dall'ISTAT (6%)
230.000	Minori non registrati nell'Archivio di soggiorno in quanto riportati sul permesso di soggiorno dei genitori
45.000	Nati stranieri in Italia nel 2002 più minori venuti a carico di un familiare e non conteggiati tra i permessi
650.000	Immigrati che hanno presentato istanza di regolarizzazione (conteggiando una volta sola quelle riguardanti la stessa persona)
2.519.324	Totale presenze regolari all'inizio del 2003
4,2%	Incidenza sulla popolazione residente

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Stima su dati del Ministero dell'Interno

In generale, sono state prevalenti (361.035 e 51,4%) le domande relative a lavoratori stranieri dipendenti presso aziende rispetto a quelle riguardanti stranieri impiegati nel lavoro domestico (341.121 e 48,6%); ma nel Centro e nell'intero Meridione la proporzione appare rovesciata a favore di quest'ultima tipologia (con punte del 55-56% nel Centro e nelle Isole). All'inizio di febbraio 2004 erano circa 42.000 le domande di regolarizzazione tra respinte (15.241) e archiviate per irreperibilità degli interessati (26.410), 636.000 quelle concluse con la concessione di un permesso di soggiorno e altre 16.000 ancora in fase di istruttoria. Si può realisticamente ipotizzare che, alla fine, saliranno a 650.000 i per-

messi di soggiorno concessi ai lavoratori interessati (il 92% delle 704.000 domande presentate).

Se ai soggiornanti registrati all'inizio del 2003 (1.512.324) si aggiungono le domande di regolarizzazione e i minori a carico dei genitori, si arriva ad un totale di 2,5 milioni che, per giunta, nel corso del 2003 dovrebbe essere stato superato in forza dei nuovi arrivi (Tab. 8). Stando a questo calcolo, l'incidenza sull'intera popolazione italiana giungerebbe così al 4,2%, con punte di oltre il 7% nel Lazio e intorno al 6% rispettivamente in Lombardia, Umbria ed Emilia Romagna.

Maggiore polarizzazione tra alcuni gruppi nazionali. La regolarizzazione ha evidenziato un forte processo di polarizzazione, rispetto ai meccanismi d'aumento in precedenza conosciuti. Infatti, tra le domande di regolarizzazione le prime 10 nazioni arrivano al 75% del totale, mentre tra i soggiornanti si fermano al 51% (Tabb. 9 e 10). Tra le prime 10 nazioni per richieste di regolarizzazione 5 sono dell'Est Europa (Romania, Ucraina, Albania, Polonia, Moldavia) e totalizzano 371.364 domande, pari al 52,7% di tutte quelle presentate. Ad esse si aggiungono altri 16 paesi, sempre della stessa area, per un totale di 414.000 domande (quasi il 60% del totale).

La Romania (147.947 domande, 21,0% del totale) e l'Ucraina (106.921 e 15,2% del totale) detengono, insieme, più di un terzo delle istanze presentate, mentre per quanto riguarda i soggiornanti si arriva a una quota simile soltanto sommando le cinque nazionalità più numerose: Marocco, Albania, Romania, Filippine e Cina Popolare. La graduatoria dei paesi ha conosciuto notevoli modifiche per effetto del protagonismo dell'Est Europa. In particolare, la Romania sale dal terzo al primo posto, l'Ucraina si porta dal 27° al 4° posto, la Polonia dal 12° al 7°, la Moldavia dal 41° al 17°. Perdono, invece, posizioni la Jugoslavia e la Macedonia. Cina Popolare, Filippine, Tunisia e Senegal mantengono all'incirca le loro posizioni, aumentando quanto a numero di immigrati, ma non quanto a incidenza percentuale sulla popolazione immigrata.

In America Latina il Perù passa dal 14° all'11° posto, mentre l'Ecuador sale dal 30° al 10°. In Asia guadagnano qualche posizione solo Pakistan e Bangladesh; il contrario avviene per le Filippine e, in misura meno consistente, per l'India. Nei confronti dell'Est Europa, la regolarizzazione ha esercitato una funzione di anticipazione del processo di allargamento. Rispetto alla media d'aumento di tutta la popolazione immigrata (51,8%) dovuta alla regolarizzazione, si verificano aumenti di eccezionale portata per alcuni paesi dell'Est: di due volte per la Polonia, la Romania e la Bulgaria; di cinque volte per la Moldavia; di otto volte per l'Ucraina. Solo la Bolivia (la cui presenza risulta triplicata) e l'Ecuador (presenza quadruplicata) si inseriscono nella categoria dei paesi caratterizzati da questo forte dinamismo.

Tab. 9 – Italia. I primi gruppi di immigrati prima e dopo la regolarizzazione (1.1.2003)

Paesi di origine	Graduatoria domande regolarizzazione	Soggiornanti 31.12.2002	* Totale soggiornanti e domande	Aumento % a seguito della regolarizzazione	* Nuova graduatoria dopo la regolarizzazione (soggiornanti + domande)
1. Romania	143.947	95.834	239.781	150,2	1. Romania 239.781
2. Ucraina	106.921	14.035	120.956	761,8	2. Marocco 227.055
3. Albania	55.038	168.963	224.001	32,6	3. Albania 224.001
4. Marocco	54.221	172.834	227.055	31,4	4. Ucraina 120.956
5. Ecuador	36.673	12.108	48.781	302,9	5. Cina Popolare 97.757
6. Cina Popolare	35.443	62.314	97.757	56,9	6. Filippine 74.030
7. Polonia	34.241	35.077	69.318	97,6	7. Polonia 69.318
8. Moldavia	31.217	6.861	38.078	455,0	8. Tunisia 61.041
9. Perù	17.471	31.115	48.586	56,1	9. Senegal 50.594
10. Egitto	16.010	29.861	45.871	53,6	10. Ecuador 48.781
11. India	14.360	34.080	48.440	42,1	11. Perù 48.586
12. Senegal	14.284	36.310	50.594	39,3	12. India 48.440
13. Filippine	17.773	62.257	74.030	28,5	13. Jugoslavia 46.531
14. Bangladesh	11.538	22.061	33.599	52,3	14. Egitto 45.871
15. Pakistan	10.922	20.986	31.908	52,0	15. Sri Lanka 43.425
16. Tunisia	9.657	51.384	61.041	18,8	16. Moldavia 38.078
17. Bulgaria	9.052	8.552	17.609	105,8	17. Bangladesh 33.599
18. Sri Lanka	7.580	35.845	43.425	21,1	18. Pakistan 31.908
19. Nigeria	6.872	19.505	26.377	35,2	19. Macedonia 31.885
20. Russia	6.757	12.735	19.492	53,1	20. Nigeria 26.377
21. Jugoslavia	6.732	39.799	46.531	16,9	21. Brasile 26.199
22. Algeria	6.234	11.831	18.065	52,7	22. Ghana 23.042
23. Macedonia	5.825	26.060	31.885	22,4	23. Croazia 21.091
24. Brasile	5.395	20.804	26.199	25,9	24. Russia 19.492
25. Croazia	4.239	16.852	21.091	25,2	25. Algeria 18.065
26. Colombia	4.146	11.297	15.443	36,7	26. Bulgaria 17.609
27. Ghana	3.882	19.160	23.042	20,3	27. Bosnia Erz. 15.495
28. Bosnia Erz.	2.705	12.790	15.495	21,1	28. Colombia 15.443
29. Costa d'Avorio	2.268	7.123	9.391	31,8	29. Rep. Dominic. 13.007
30. Bolivia	2.183	1.195	3.378	182,7	30. Argentina 12.660
31. Turchia	2.011	6.859	8.870	29,3	31. Costa d'Avorio 9.391
32. Burkina Faso	1.715	3.260	4.975	52,6	32. Turchia 8.870
33. Slovacchia	1.478	3.644	5.122	40,6	33. Etiopia 5.421
34. El Salvador	1.401	3.024	4.425	46,3	34. Ungheria 5.180
35. Argentina	1.382	11.278	12.660	12,3	35. Slovacchia 5.122
36. Rep. Dominic.	1.256	11.751	13.007	10,7	36. Burkina Faso 4.975
37. Bielorussia	1.188	2.059	3.247	57,7	37. El Salvador 4.425
38. Ungheria	1.105	4.075	5.180	27,1	38. Camerun 4.287
39. Camerun	902	3.385	4.287	26,6	39. Bolivia 3.378
40. Etiopia	803	4.618	5.421	17,4	40. Bielorussia 3.247

* Il totale e la nuova graduatoria sono provvisori:

a) resta esclusa gran parte dei minori; b) non tutte le domande di regolarizzazione sono state accettate
 Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno.

Tab. 10 – Soggiornanti e regolarizzandi: diversità di polarizzazione (2002)

Gruppi di nazioni	Soggiornanti	Regolarizzandi
Primi 5	37,4	56,4
Primi 10	51,4	75,4
Primi 15	62,4	84,4
Primi 20	70,4	90,0
Primi 25	76,9	94,1
Primi 30	81,4	96,2

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno-D.C. Immigrazione

A livello di aree subcontinentali, dopo l'Est Europa seguono l'Asia Centro Meridionale e Orientale che, insieme, giungono a 93.688 istanze di regolarizzazione, l'Africa del Nord (86.351 domande), l'America Latina (72.457 domande) e quindi l'Africa Occidentale (31.140 domande), mentre gli altri paesi dell'Africa subsahariana, presi nel loro insieme, non arrivano a 4.000 domande.

Previsioni sul futuro a partire dai processi in atto

Affermare che l'Italia è un paese di immigrazione in un mondo di migranti può sembrare una banalità e, invece, costituisce in gran parte una consapevolezza da acquisire.⁷ L'immigrazione va considerata non un fenomeno emergenziale, bensì una dimensione strutturale della società,⁸ che comporta da parte dei politici, degli amministratori e degli operatori sociali una concezione più approfondita e più lungimirante, l'unica che consente di affrontare un tema così complesso.⁹

La soluzione non consiste nel restringere le vie legali di fronte alla crescente pressione migratoria perché le politiche migratorie eccessivamente restrittive sono esse stesse, anche secondo le organizzazioni internazionali, causa dei flussi illegali. In Italia si è di fronte a questa ambiguità secondo la maggior parte delle organizzazioni sociali, insoddisfatte delle scelte ufficiali che hanno enfatizzato le norme di contra-

⁷ Cf. anche CARITAS ITALIANA, *Immigrazione "segno dei tempi"*, Bologna, Edizioni Dehoniane, 2003, 131 p.

⁸ Vedi lo slogan del Dossier Statistico Immigrazione 2003: *"Italia, paese di immigrazione in un mondo di migranti"*.

⁹ Cf. MANUELA DE MARCO, FRANCO PITTAU, *Immigrazione e modifiche legislative: dai dati all'antropologia giuridica*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 2, 2003.

sto dei flussi clandestini, gli accordi di riammissione, i centri di permanenza temporanea e poco hanno insistito sull'adeguamento delle quote e sul potenziamento delle politiche di integrazione.

Riprendiamo alcuni dati primi riportati. Presupponendo che la regolarizzazione del 2002 abbia recuperato buona parte dell'immigrazione sommersa costituitasi a partire dal 1998 e ripartendo le 704.000 domande presentate nei quattro anni di riferimento (1999, 2000, 2001 e 2002) si arriva a un fabbisogno del mercato occupazionale italiano di 176.000 unità in aggiunta alle quote programmate ufficialmente. Si desume, pertanto, che il fabbisogno annuale di lavoratori aggiuntivi per inserimento stabile in Italia è attualmente di circa 200.000 unità. La quota di lavoratori stabili programmati per il 2004 è di 29.500 unità!

È realistico pensare che ci si sta già avviando verso una ulteriore regolarizzazione, complice anche la scarsa flessibilità dell'unico meccanismo di collocamento per chi viene dall'estero (la chiamata nominativa), che non può essere considerato adeguato anche se abbinato con l'organizzazione di corsi di formazione nei paesi di emigrazione. Appare fondato il rimpianto dell'istituto della "venuta sotto garanzia" (sponsorizzazione), attaccata dai rappresentanti del governo per le sue "implicazioni criminali" sulle quali, peraltro, non sono mai stati forniti riscontri statistici. Per tonificare il mercato sarebbe auspicabile un ripensamento al riguardo, tanto più che il Parlamento Europeo ha proposto di recente alla Commissione una soluzione analoga sotto forma di un permesso semestrale per la ricerca di un posto di lavoro. Un grande paese di immigrazione, quale è diventata l'Italia, esige una politica migratoria di maggiore respiro, imperniata su teorizzazioni più aperte e decisioni più coraggiose.¹⁰

FRANCO PITTAU

pittau.franco@flashnet.it

OLIVIERO FORTI

forti.ol@tiscali.it

Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes

¹⁰ Un ragionamento simile, sempre a partire dai dati statistici, è stato sviluppato anche in altri nostri apporti: FRANCO BENTIVOGLI, UGO MELCHIONDA, FELICE NICODEMI, FRANCO PITTAU, *L'Italia e il fabbisogno di manodopera immigrata nel 2001*, «Studi Emigrazione», 149, 2003, pp. 163-180; FRANCO PITTAU, OLIVIERO FORTI, *Mercato occupazionale, lavoro nero e immigrazione*, «Affari Sociali Internazionali», 1, 2003, pp. 55-66.

Gli italiani nel mondo. Dinamiche migratorie e composizione delle collettività

Da qualche tempo l'interesse politico e culturale per la "circo-scrizione estero" si è fatto più vivo: le innovazioni legislative ed istituzionali¹ destinate agli "italiani nel mondo", sia sul versante nazionale che degli enti locali, indicano che si sta consolidando un senso nuovo delle relazioni, non più assistenziali ma partenariali. L'emigrazione italiana è una realtà antica, incardinata strutturalmente nei paesi di insediamento, ma espressiva di differenti e nuove modalità di presenza e di integrazione. Questo "mondo in italiano" si presenta con profili diversificati sotto l'aspetto demografico, culturale, economico, sociale ed istituzionale. Le nuove generazioni, gli anziani, l'universo femminile, le migrazioni qualificate, le business communities, il network dell'associazionismo, le rinnovate presenze dell'informazione e della comunicazione, le élites politiche e culturali si combinano in modo multiforme nei diversi contesti nazionali e regionali, componendo un mosaico affascinante, anche se ancora piuttosto inesplorato.

Si sa poco degli italiani all'estero: l'ambiente accademico, come la stessa opinione pubblica italiana, appare modicamente familiare con

¹ Si segnala, a livello di istituzioni nazionali, la creazione – con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 agosto 2001 – del Ministero degli Italiani nel Mondo (<http://www.ministeroitalianinelmondo.it/>) e successivamente del Dipartimento degli italiani nel mondo (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2002). Già a partire dagli anni '80, per la rappresentanza degli italiani all'estero, operano il CGIE-Consiglio Generale degli Italiani all'Estero (Legge n. 368 del 6.11.1989, modificata dalla Legge n. 198 del 18.6.1998) e i Comites (organi rappresentativi, eletti direttamente dagli italiani residenti all'estero, istituiti con la Legge n. 205/1985, successivamente modificata dalla Legge n. 172/90, e attualmente disciplinati dalla Legge n. 286 del 27 ottobre 2003). Sono inoltre da segnalare le numerose iniziative legislative a livello regionale, concernenti l'emigrazione regionale e gli organi rappresentativi. Si fa riferimento poi alla *Prima conferenza degli italiani nel mondo*, Roma, 11-15 dicembre 2000, e alle molteplici attività convegnistiche, preparatorie e successive.

questo mondo, che sembra riservato agli addetti ai lavori. Negli studi sull'emigrazione, prevalgono, del resto, approcci di natura storica,² e quando l'osservazione è rivolta all'attualità risulta piuttosto circoscritta, negli argomenti e territorialmente.³ Del resto, comporre scenari e linee comuni, in queste diversità migratorie, rimane un compito arduo, non solo sotto il profilo politico e degli interventi amministrativi, ma anche a livello conoscitivo. Le informazioni, generali e organiche, sulle collettività italiane all'estero sono limitate o risentono di sfasature croniche.⁴ Sul versante statistico, i dati forniti dalle fonti istituzionali soffrono di disomogeneità e l'impegno di armonizzare gli archivi segna ancora il passo.⁵ Uno dei limiti maggiormente avvertiti nelle statistiche ufficiali, oltre alla scarsa comparabilità e alla poca profondità delle informazioni (o delle elaborazioni fornite), è rappresentata dall'ottica interna: si tratta cioè di rilevazioni operate da istituzioni amministrative italiane, che, pertanto, non definiscono adeguatamente i profili attuali dei gruppi e delle collettività italiane nei contesti esteri di inserimento. Recuperare questa tipologia di informazioni, partendo dalle fonti locali, costituisce, d'altra parte, un'impresa non indifferente. Non sono di poco conto, tra l'altro, le difficoltà connesse alle differenze metodologiche dei sistemi statistici nazionali;⁶ la disponibilità di dati di settore, riferiti ad esempio alle attività economiche, ai profili professionali, ai comparti educativi e formativi, risulta ugualmente molto diversificata.⁷

Una questione di non facile soluzione riguarda l'individuazione delle comunità italiane, intese a volte in senso stretto, ossia conside-

² Le pubblicazioni e le attività culturali (mostre, iniziative museali) privilegiano l'ottica storica e, anche in questo caso, soprattutto i periodi precedenti il secondo conflitto mondiale. Cfr. M. SANFILIPPO, *Emigrazione italiana: il dibattito storiografico nel nuovo millennio*, «Studi Emigrazione», XL, 150, 2003, pp. 376-396.

³ Il taglio regionalistico e le scelte prioritarie per alcuni Paesi esteri accentuano la selettività degli interventi e degli studi. Anche se non mancano tentativi di più ampio respiro, come i programmi di convegnistica del Ministero degli Italiani nel Mondo (Convegno degli artisti italiani nel mondo, degli imprenditori, degli scienziati, dei ristoratori, sul voto e sui diritti; sulla cultura italiana nel mondo; sull'informazione, dei giovani, delle donne, dei missionari...) e alcune pubblicazioni storiche.

⁴ È da ricordare, tuttavia, la rilevazione censuaria dei cittadini italiani all'estero – prevista nell'ottobre 2001 e poi prorogata (d.l. "Proroga del termine per la rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero") –, conclusa a fine marzo 2003.

⁵ In previsione dell'applicazione della nuova legge (459/2001) che consente il voto all'estero dei cittadini italiani emigrati (normativa che ha comportato la modifica degli articoli 48-56-57 della Costituzione per la creazione della "circoscrizione estero"), è stato disposto – con la legge 104 del 27 maggio 2002 – il completamento e l'aggiornamento dei dati per la rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero, ossia dell'Aire (anagrafe istituita con la legge 27 ottobre 1988, n. 470).

⁶ Nei vari Paesi, ad esempio, vengono adottati criteri di rilevazione censuaria non omogenei: sotto il profilo del metodo di rilevazione, della definizione delle popolazioni, della cadenza temporale e composizione dei questionari.

⁷ Condizionata, tra l'altro, dall'organizzazione delle istituzioni locali preposte.

rando la discriminante della cittadinanza italiana, altre volte con una valenza più ampia, privilegiando l'appartenenza etnica e culturale, ossia le "radici". È un dilemma che, da tempo, ritorna nei dibattiti politici, associativi, accademici. La questione dell'"italianità" si arricchisce, poi, negli ultimi tempi delle revisioni dettate dai nuovi fenomeni migratori: ci si riferisce al vasto il dibattito sui concetti di cittadinanza, in un contesto locale e internazionale profondamente marcato dalla globalizzazione, dal moltiplicarsi degli spostamenti, dalla *mixité* dei sistemi culturali, che incidono in modo profondo e continuo sui significati di appartenenza nazionale.⁸

Non c'è dubbio che le soluzioni tecnologiche, in particolare i molteplici network creati con l'espansione di internet, consentono di avvicinare questo "villaggio disperso", di accedere a informazioni e studi di notevole interesse per la conoscenza delle collettività italiane. Questa maggiore fruibilità delle informazioni offre innegabili opportunità, ma pone, di conseguenza, un compito non semplice: quello di ricomporre il caleidoscopio delle conoscenze teoriche e empiriche in linee significative, in grado di supportare strategie programmatiche e operative. Nonostante permangano, in ambito conoscitivo, lacune e difficoltà, non si parte comunque da zero. Manca forse un lavoro di raccordo, di repertoriamento, che valorizzi le attività di studio e ricerca prodotte da istituzioni nazionali e regionali, dal mondo dell'associazionismo sindacale, patronale e civile, dalle nuove aggregazioni economiche.⁹ Esiste un mondo in italiano organizzato, un "ambiente" sempre più interpretato come una risorsa per l'Italia, la cui potenzialità, intuita e stimata, va ancora "misurata".¹⁰

La domanda di fondo, che in modo preliminare si pone in riferimento agli italiani all'estero, riguarda la loro consistenza e distribuzione. Il presente contributo intende offrire un apporto, pur circoscritto, in que-

⁸ A questo proposito, un laboratorio particolarmente significativo è rappresentato dall'Unione Europea, dal processo di unificazione degli Stati, che riguarda non solo gli aspetti economici e politico-istituzionali, ma che incide soprattutto sulle caratteristiche culturali e sociali. In questa dialettica, non poco risalto assumono le questioni della cittadinanza connesse alla presenza delle collettività immigrate.

⁹ In questa direzione si stanno proponendo alcune iniziative, a livello centrale e regionale per la predisposizione di Osservatori in grado di raccogliere, organizzare e distribuire informazioni, canali stabili di comunicazione bidirezionale, per uno sviluppo partenariale e integrato tra le realtà locali e i corregionali all'estero (cfr. ad esempio, www.itenets.org).

¹⁰ Nel parlare degli italiani all'estero, si evoca sovente l'immagine dei "nuovi ambasciatori dell'Italia nel mondo". Una metafora non di oggi — comunque condivisa nonostante alcuni comprensibili scetticismi —, che va sfrondata dalle retoriche e sostanziata con programmi e progetti. In tal senso è imprescindibile un lavoro di ricerca, di rilevazione, di osservazione sistematica e puntuale delle comunità, delle loro tipologie organizzative, delle dinamiche produttive, per coglierne le caratteristiche e le potenzialità, le effettive domande e offerte.

sta direzione, per configurare, con dati recenti, anche se in continua revisione,¹¹ alcuni quadri statistici generali sulle collettività italiane nei principali Paesi di emigrazione.¹² Nella seconda parte, dopo una rapida sintesi del secolare movimento migratorio italiano verso l'estero, viene analizzato l'ultimo decennio, ponendo attenzione alla ripartizione regionale e provinciale dei flussi e ad alcune dinamiche emergenti.

Consistenza e distribuzione delle collettività italiane nel mondo

La domanda sulla consistenza e distribuzione dei connazionali che vivono stabilmente all'estero trova indicazioni statistiche, a livello macro, in primo luogo nelle fonti ufficiali italiane: l'Aire (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) e le Anagrafi consolari.¹³ Variano tra i 3 e

¹¹ Ci si riferisce in particolare alla revisione e armonizzazione degli archivi dell'Aire e delle Anagrafi consolari (Legge 27 maggio 2002, n. 104 "Disposizioni per il completamento e l'aggiornamento dei dati per la rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero e modifiche alla legge 27 ottobre 1988, n. 470"). Si tratta di dati statistici soggetti – specie in riferimento all'Aire e alle Anagrafi consolari – a successive revisioni, e pertanto da considerare come *work in progress*. L'intento di questo contributo è di offrire comunque un quadro rappresentativo. L'attività di revisione degli archivi del Ministero dell'Interno – e del Ministero degli Esteri – conseguente l'approvazione della legge sul voto all'estero (Legge 27 dicembre 2001, n. 459, che ha introdotto, tra l'altro, il voto per corrispondenza) è in corso. L'iter applicativo della nuova legge elettorale ha vissuto una prima fase in occasione del voto referendario del giugno 2003 (con un'affluenza, giudicata soddisfacente, pari al 24% degli aventi diritto). Una seconda fase "sperimentale" si è attuata con l'elezione dei Comites (riformati con la legge del 23 ottobre 2003, n. 286): a questa consultazione (26 marzo 2003) sono stati chiamati 2.326.111 cittadini italiani, aventi diritto. La partecipazione è stata in questa occasione circa del 34% (nel 1997 era stata del 20,55%). Il percorso di messa a punto degli strumenti necessari all'esercizio del diritto di voto degli italiani all'estero prelude alle elezioni politiche del 2006, quando verranno eletti al Parlamento (12) e al Senato (6) 18 emigrati (per i testi legislativi e normativi si veda http://www.esteri.it/ita/4_29_190_94.asp).

¹² L'intenzione è di proporre, nei numeri successivi di questa rivista, i risultati di ricerche – condotte dal CSER, per conto del CIF/OIL, nell'ambito del progetto Itenets (www.itenets.org) – sulle comunità italiane presenti in alcuni Paesi esteri.

¹³ Le anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero – Aire – sono tenute presso i Comuni e presso il Ministero dell'Interno. L'iscrizione riguarda cittadini italiani che si recano all'estero per durata superiore ai 12 mesi. Non vengono iscritti invece i lavoratori stagionali e i dipendenti dello Stato italiano in servizio all'estero. In questa sede viene delineato un quadro statistico di sintesi, aggiornato con gli ultimi dati disponibili sugli stock (Aire e Anagrafi consolari) e sui flussi (ISTAT); non si entra nel merito delle questioni metodologiche e istituzionali relative agli archivi e statistiche ufficiali. I dati sugli iscritti all'Aire, per paese di insediamento e regione di origine, sono aggiornati al 1.8.2003, come le statistiche sulle iscrizioni alle Anagrafi consolari. Per quanto riguarda i flussi, le iscrizioni e cancellazioni anagrafiche da e per l'estero dei cittadini italiani, sono tratte da Istat *Movimento migratorio della popolazione residente. Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche*.

i quasi 4 milioni gli italiani che stabilmente soggiornano e risiedono all'estero. Si stima che siano oltre sessanta milioni gli oriundi discendenti degli emigrati coinvolti nei vari flussi migratori che hanno caratterizzato l'Italia fin dalla seconda metà del XIX secolo. Contrariamente ad un immaginario diffuso, l'emigrazione non è una vicenda chiusa in un passato più o meno remoto, solo memoria storica, ma interessa ancora la società italiana: non solo per il numero di coloro che, pur emigrati, rimangono cittadini italiani stabilmente residenti all'estero, ma anche perché, nell'ultimo decennio, la tendenza ad espatriare per necessità di lavoro riaffiora, specie nelle regioni meridionali, in forme nuove e, per alcuni versi, anche problematiche per lo sviluppo, come nel caso della cosiddetta "fuga dei cervelli". In aggiunta si evidenzia un fenomeno caratteristico dei tempi della globalizzazione, difficilmente quantificabile, e definibile come "mobilità transnazionale", che coinvolge soggetti in possesso di alte professionalità e qualifiche.

Le informazioni statistiche alla base dello studio sulla presenza degli italiani nel mondo sono riconducibili sostanzialmente a due archivi: l'*Anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire)*, che al 1 agosto 2003 riportava 3.139.138 iscritti; e le *Anagrafi consolari*, che, alla stessa data, registravano 3.965.867 italiani. Pur considerando entrambe la stessa popolazione di riferimento, le due fonti presentano difformità dovute alle diverse procedure con cui vengono effettuate le registrazioni. Tali differenze erano ancora maggiori in passato;¹⁴ grazie alla legge del 2001,¹⁵ sono state stabilite le modalità per correlare i due database e renderli più adeguati alle esigenze statistico-amministrative. Vi sono pertanto le premesse perché questa divaricazione venga superata o ridotta. In attesa di tale revisione, si ritiene che il tener conto di entrambi gli archivi offra informazioni più corrispondenti alla realtà. Infatti, mentre l'archivio delle Anagrafi consolari è considerato più aggiornato e più verosimile per la dimensione quantitativa delle presenze, non è altrettanto particolareggiato in quella tipologia di informazioni che invece sono disponibili nell'Aire. A seguire, pertanto, si fa riferimento ad una procedura che tende a combinare le peculiarità di entrambi gli archivi: in particolare, si utilizzano alcune disaggregazioni dell'Aire, per ripartire i valori degli iscritti nelle Anagrafi consolari. In tal modo, pur con stime, si può comporre una visione più articolata delle comunità italiane nel mondo, dalla prospettiva sia dei territori di accoglienza che di origine.¹⁶

¹⁴ Oltre 1,2 milioni di unità in più registrate dai consolati nel 2001 a fronte delle attuali 826 mila. Questa discrepanza è riconducibile anche al fatto che per le iscrizioni all'Aire è prevista una procedura burocratica, che non sempre viene espletata da chi espatria, oppure viene eseguita a distanza di molto tempo.

¹⁵ Vedi note 3 e 7.

¹⁶ Il metodo adottato non è esente da riserve: consente, tuttavia, di ovviare, in mancanza di attuali alternative, alla risaputa sottovalutazione del fenomeno da parte

Tab. 1 – Ripartizione degli iscritti all'Aire e alle Anagrafi consolari per area continentale

Aree continentali	AIRE		Anagrafi consolari	
	v.a.	%	v.a.	%
Unione Europea	1.352.639	43,1	1.674.586	42,2
Europa Centro-Orientale	20.876	0,7	24.424	0,6
Altri Paesi Europei	465.805	14,8	537.552	13,6
Totale Europa	1.839.320	58,6	2.236.562	56,4
Africa Settentrionale	7.467	0,2	10.170	0,3
Africa Occidentale	2.654	0,1	3.965	0,1
Africa Orientale	7.899	0,3	8.015	0,2
Africa Centro-Meridionale	26.595	0,8	34.129	0,9
Totale Africa	44.615	1,4	56.279	1,4
Asia Occidentale	10.579	0,3	14.229	0,4
Asia Centro-Meridionale	2.426	0,1	1.225	0,0
Asia Orientale	7.530	0,2	8.419	0,2
Totale Asia	20.535	0,7	23.873	0,6
America Settentrionale	399.926	12,7	335.522	8,5
America Centro-Meridionale	673.719	21,5	1.182.371	29,8
Totale America	1.073.645	34,2	1.517.893	38,3
Oceania	124.547	4,0	131.260	3,3
Territorio non definito	36.646	1,1	0	0,0
TOTALE	3.139.308	100,0	3.965.867	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati AIRE e Anagrafi consolari. Dati all'1.8.2003.

Con quasi 4 milioni di cittadini sparsi in 198 paesi (cfr. tab. 1), l'Italia è, nell'Unione Europea, la nazione con il più alto numero di emigrati ed è, a livello mondiale, il paese sviluppato con la maggiore incidenza di cittadini all'estero rispetto alla popolazione presente nel paese. A fronte di cento italiani che vivono in patria, infatti, ve ne sono altri sette che risiedono all'estero, il 2,5% del totale degli emigrati nel mondo. Nell'ambito dell'Unione Europea, dopo Russia e Marocco, quella degli italiani è la terza comunità "immigrata".¹⁷ Una delle caratteristiche che contraddistingue questa popolazione italiana è la sostanziale "sta-

dell'Aire e alla carenza di informazioni sulla ripartizione regionale e provinciale dell'archivio delle Anagrafi consolari. Questa operazione non ha significato statistico.

¹⁷ Dati Eurostat.

bilità" nella residenza all'estero: sono numerosi i nuclei familiari (composti in media da 2,1 persone), e significativa è la quota dei minorenni (17%).¹⁸ Tale profilo è confermato, tra l'altro, dal fenomeno degli oriundi; secondo le stime più recenti, costoro sarebbero oltre 60 milioni: il 70% vivrebbe nel continente americano.

Rispetto al 2001, nei registri delle Anagrafi consolari le presenze italiane all'estero hanno segnato un incremento di oltre 30 mila unità, passando a 3,965 milioni al 1 agosto 2003. Nello stesso periodo, all'Aire, l'incremento è stato notevolmente maggiore, con oltre 400 mila unità, fatto riconducibile a modifiche tecniche nella gestione di tale archivio. La distribuzione all'estero dei cittadini italiani riguarda in misura prevalente l'Europa, dove, stando ai dati delle Anagrafi consolari, si contano 2,236 milioni presenze (1,839 milioni per l'Aire). L'altro grande territorio di insediamento è il continente americano, nel quale risiedono 1,517 milioni di italiani (1,073 milioni per l'Aire) Sinteticamente possiamo affermare che a fronte di dieci italiani che vivono all'estero sei sono in Europa, tre in America ed uno in Oceania. Poco rilevanti sono invece le presenze nei paesi africani ed asiatici. Considerando le aree continentali troviamo che il 43% degli insediamenti è all'interno dell'Unione Europea, il 30% nell'America Latina e ben il 14% in Svizzera. Rispetto al 2001, si riscontra un incremento di oltre 40 mila presenze nei paesi dell'Unione Europea ed un decremento di circa 10 mila nei paesi dell'America Latina.¹⁹ Negli altri contesti, i valori rimangono sostanzialmente invariati.

Osservando le ripartizioni per Stati, sulla base delle Anagrafi consolari, la Germania risulta il paese dove vive il maggior numero di italiani (718.563, pari al 18,1%), seguita dall'Argentina (587.434 e 14,8%), dalla Svizzera (521.146 e 13,1%), dalla Francia (361.988 e 9,1%). Complessivamente, i primi undici paesi, che includono anche Brasile, Belgio, Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada, Australia e Venezuela, accolgono il 90% degli emigrati ed hanno tutti presenze superiori alle 100 mila unità. Di essi 5 sono europei (4 i comunitari), 5 americani (3 dell'America latina), con l'Australia che rappresenta l'unica eccezione. Vi è, poi, un secondo gruppo di dieci nazioni con presenze comprese tra le 10 e le 100 mila unità. Troviamo in questa fascia l'Uruguay (70 mila presenze), la Spagna (48 mila), il Cile (43 mila) ed il Sudafrica (32 mila), primo tra i paesi africani (cfr. tab. 2).

¹⁸ Nelle registrazioni dell'Aire risultano 1.438.083 nuclei familiari residenti all'estero; secondo le Anagrafi consolari, su una popolazione complessiva di 3.280.758 iscritti, i maggiorenni sono l'83%.

¹⁹ Decremento che può far pensare al movimento dei rientri di cittadini italiani dai paesi Latinoamericani.

Tab. 2 – Primi trenta paesi di emigrazione nell'Aire e nelle Anagrafi consolari

Paese	AIRE		Paese	Anagrafi consolari	
	v.a.	%		v.a.	%
Germania	507.259	16,2	Germania	718.563	18,1
Svizzera	445.220	14,2	Argentina	587.434	14,8
Francia	358.002	11,4	Svizzera	521.146	13,1
Argentina	325.118	10,4	Francia	361.988	9,1
Stati Uniti d'America	222.560	7,1	Brasile	284.136	7,2
Belgio	218.302	7,0	Belgio	282.568	7,1
Canada	177.366	5,6	Stati Uniti d'America	191.773	4,8
Brasile	162.225	5,2	Regno Unito	165.403	4,2
Regno Unito	147.324	4,7	Canada	143.749	3,6
Australia	122.924	3,9	Australia	129.452	3,3
Venezuela	61.847	2,0	Venezuela	121.983	3,1
Spagna	37.758	1,2	Uruguay	69.640	1,8
Territorio non definito	36.014	1,1	Spagna	48.118	1,2
Uruguay	33.602	1,1	Cile	43.013	1,1
Paesi Bassi	26.037	0,8	Sudafrica	32.033	0,8
Sudafrica	24.766	0,8	Paesi Bassi	30.845	0,8
Cile	24.329	0,8	Peru	27.237	0,7
Peru	20.862	0,7	Lussemburgo	23.198	0,6
Lussemburgo	19.544	0,6	Austria	13.039	0,3
Austria	11.638	0,4	Colombia	10.470	0,3
Grecia	8.515	0,3	Grecia	10.241	0,3
Croazia	7.216	0,2	Ecuador	8.731	0,2
Bermude	7.048	0,2	Croazia	8.174	0,2
San Marino	7.021	0,2	Messico	7.520	0,2
Svezia	7.002	0,2	Israele	7.476	0,2
Messico	6.584	0,2	Svezia	6.988	0,2
Monaco	6.199	0,2	San Marino	6.969	0,2
Ecuador	6.065	0,2	Monaco	6.122	0,2
Colombia	5.856	0,2	Rep. Dominicana	5.324	0,1
Israele	5.391	0,2	Irlanda	5.027	0,1
Altri Paesi	89.714	2,9	Altri Paesi	87.507	2,2
TOTALE	3.139.308	100,0	TOTALE	3.965.867	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati AIRE e Anagrafi consolari. Dati al 1.8.2003.

Un terzo segmento è costituito da paesi che ospitano tra i mille ed i 10 mila immigrati italiani, e comprende la Croazia (8.174), primo tra i paesi dell'est europeo, ed Israele (7.500), primo di quelli asiatici.

Tab. 3 – Ripartizione degli iscritti all'Aire per area continentale

Aree continentali	Totale	Nord	Centro	Sud	Isole
Unione Europea	1.352.639	335.565	141.382	488.940	386.752
Europa Centro-Orientale	20.876	15.229	3.473	1.473	701
Altri Paesi Europei	465.805	183.318	33.314	187.874	61.299
Europa	1.839.320	534.112	178.169	678.287	448.752
Africa Settentrionale	7.467	3.156	1.753	901	1.657
Africa Occidentale	2.654	1.725	584	197	148
Africa Orientale	7.899	4.607	2.086	752	454
Africa Centro-Meridionale	26.595	14.818	5.546	4.708	1.523
Totale Africa	44.615	24.306	9.969	6.558	3.782
Asia Occidentale	10.579	5.232	3.953	813	581
Asia Centro-Meridionale	2.426	1.046	370	508	502
Asia Orientale	7.530	4.666	1.796	740	328
Totale Asia	20.535	10.944	6.119	2.061	1.411
America Settentrionale	399.926	71.532	55.497	203.655	69.242
America Centro-Meridionale	673.719	247.233	158.040	208.988	59.458
Totale America	1.073.645	318.765	213.537	412.643	128.700
Oceania	124.547	28.547	11.535	59.742	24.723
Territorio errato	632	56	191	345	40
Territorio non definito	36.014	3.450	6.209	16.917	9.438
TOTALE	3.139.308	920.180	425.729	1.176.553	616.846

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno. Dati all'1.8.2003.

Per alcuni paesi le differenze tra l'archivio consolare e quello dell'Aire sono molto significative. In particolare, secondo l'Aire l'Argentina ospiterebbe 325 mila italiani, quasi la metà di quanti risultano invece iscritti nelle Anagrafi consolari. Un caso analogo è quello della Germania, che, prima nella graduatoria Aire, accoglierebbe 507 mila italiani, oltre 210 mila in meno rispetto alle registrazioni consolari.

Distribuzione regionale e provinciale

Il 57% per cento degli emigrati italiani è originario delle regioni meridionali, il 30% proviene dal nord ed il restante 13% dal centro (cfr. tab. 3). Le presenze del meridione sono più accentuate nei paesi nord americani, dove sfiorano il 70% del totale e in Australia (67%). Il peso delle popolazioni settentrionali è invece maggiore tra i paesi dell'est europeo (73%) e dell'Africa (54%).

Tab. 4 – Ripartizione iscritti all'Aire e alle Anagrafi consolari per regione di origine

Regioni	AIRE		Anagrafi consolari*	
	iscritti	% sulla popolazione residente	iscritti*	% sulla popolazione residente
Valle d'Aosta	3.931	3,3	5.000	4,1
Piemonte	124.753	2,9	158.000	3,7
Lombardia	230.350	2,5	291.000	3,2
Liguria	62.258	4,0	82.000	5,1
Trentino Alto Adige	48.386	5,2	61.000	6,5
Veneto	223.019	4,9	281.000	6,2
Friuli Venezia Giulia	121.682	10,3	153.000	13,0
Emilia Romagna	102.801	2,6	130.000	3,3
<i>Nord Ovest</i>	424.292	2,8	536.000	3,5
<i>Nord Est</i>	495.888	4,7	625.000	5,9
<i>Nord</i>	920.180	3,6	1.161.000	4,5
Toscana	90.190	2,6	114.000	3,2
Marche	71.038	4,9	90.000	6,1
Umbria	27.031	3,2	34.000	4,1
Lazio	237.470	4,5	300.000	5,7
<i>Centro</i>	425.729	3,8	538.000	4,8
Abruzzo	138.942	10,9	176.000	13,7
Campania	339.153	5,9	429.000	7,4
Molise	70.574	21,5	89.000	27,2
Basilicata	74.777	12,3	95.000	15,6
Puglia	290.683	7,1	367.000	9,0
Calabria	262.424	12,8	332.000	16,2
<i>Sud</i>	1.176.553	8,3	1.488.000	10,5
Sicilia	528.714	10,4	668.000	13,1
Sardegna	88.132	5,3	111.000	6,7
<i>Isole</i>	616.846	9,2	779.000	11,6
ITALIA	3.139.308	5,4	3.965.867	6,9

* Le ripartizioni regionali degli iscritti alle Anagrafi consolari sono calcolate sulla base delle distribuzioni percentuali regionali dell'Aire. Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno e MAE. Dati all'1.8.2003.

Per l'analisi della distribuzione regionale, si fa ricorso ai dati dell'Aire, ufficiali e non stimati, anche se presentano difformità "quantitative" rispetto alle registrazioni delle Anagrafi consolari (cfr. tab. 4). Nell'archivio Aire, la Sicilia è la regione con il maggior numero di emigrati (528 mila, il 17% del totale), seguita dalla Campania (339 mila), dalla Puglia (290 mila) e dalla Calabria (262 mila). Il Lazio (237 mila), al quinto posto, è la prima tra le regioni non meridionali, mentre la Lom-

bardia (230 mila), al sesto, ha la quota più consistente del settentrione. Considerando invece l'incidenza degli emigrati sulla popolazione regionale residente²⁰ (tale incidenza a livello nazionale è del 5,4%), al primo posto abbiamo il Molise con quasi 22 emigrati ogni 100 residenti; seguono la Calabria (12,8%), la Basilicata (12,3%) e l'Abruzzo (10,9%). L'incidenza è invece molto al di sotto della media nazionale nelle regioni del centro-nord: Lombardia (2,5%), Piemonte (2,9%), Emilia (2,6%). Fa eccezione il Friuli, con 10 connazionali all'estero ogni 100 abitanti.

Spostando l'ottica all'estero, in Germania e Svizzera risiedono soprattutto italiani delle regioni meridionali (cfr. tab. 5). Gli emigrati laziali invece sono più numerosi in Sudamerica: Brasile ed Argentina ospitano il 34% del totale regionale. Da Molise e Abruzzo i flussi si sono diretti prevalentemente in Nordamerica, con Canada e USA ai primi posti. Svizzera e Francia sono i paesi di insediamento soprattutto dei nativi della Lombardia, Piemonte, Liguria, Friuli ed Emilia Romagna. Dalla Liguria infine proviene la più numerosa comunità italiana in Cile.

Tra le province è Roma, con 155.049 emigrati, in testa alla graduatoria di residenti all'estero (cfr. tab. 6). Nelle prime dieci posizioni, oltre alla capitale e a Milano (quest'ultima è decima con 75 mila iscritti), troviamo solamente località meridionali: Bari (98 mila), Palermo (96 mila), Avellino (91 mila), Cosenza (85 mila), Lecce (85 mila), Agrigento (81 mila), Catania (76 mila) e Salerno (75 mila). Con un emigrato all'estero ogni tre residenti in provincia, Enna (33%) ha la più alta incidenza percentuale dell'emigrazione sulla popolazione residente, seguita da Caltanissetta (23%), Isernia (22%), Campobasso (21%) ed Avellino (21%). Tra le province non meridionali troviamo Belluno (14%), Pordenone (14%) e Frosinone (10%).

In un quadro di sintesi, possiamo suddividere le province italiane in tre gruppi. Nel primo sono incluse 25 province con oltre 50 mila emigrati all'estero: sono quelle caratterizzate dall'emigrazione storica. La maggior parte si trova nelle regioni meridionali, oppure si tratta di province che inglobano i grandi centri urbani del centro nord.

Il gruppo intermedio è costituito da 52 province che hanno un numero di emigrati superiore alle diecimila unità: sono in larga parte di medio-piccole dimensioni, ed hanno avuto negli anni passati un esodo consistente. Vi troviamo province quali Vibo Valentia, Benevento e Siracusa che, pur non presentando valori assoluti molto elevati, hanno un'incidenza sui residenti superiore al 15%, il doppio della media nazionale. Un terzo gruppo è costituito da 26 province – la maggior parte dell'area nord-occidentale dell'Italia – con meno di 10 mila cittadini all'estero e toccate più marginalmente dai flussi migratori.

²⁰ L'incidenza è calcolata rapportando gli iscritti all'Aire per province e regioni alla popolazione residente in tali aree al 1.1.2003 (fonte Istat).

Tab. 5 – Ripartizione regionale degli iscritti all'Aire nei primi 10 paesi esteri di inserimento

Regione	Totale	Germania	Svizzera	Francia	Argentina	Usa	Belgio	Canada	Brasile	Regno Unito	Australia
Valle d'Aosta	3.931	148	1.406	1.131	138	134	95	94	64	128	48
Piemonte	124.753	7.623	18.257	17.486	26.673	5.538	3.941	2.051	4.500	5.646	2.616
Lombardia	230.350	14.537	68.616	22.252	21.574	11.652	9.188	3.886	15.200	12.310	4.591
Liguria	65.258	4.046	5.188	8.619	6.798	3.891	2.140	1.114	1.824	4.374	1.345
Trentino Alto Adige	48.386	14.739	11.072	2.189	2.881	1.427	2.003	1.162	1.290	1.174	578
Veneto	223.019	18.047	36.426	27.939	22.157	6.979	16.393	11.721	35.817	6.426	11.440
Friuli Venezia Giulia	121.682	8.436	15.145	21.267	16.236	3.995	9.152	10.302	3.192	2.953	5.583
Emilia Romagna	102.801	6.253	14.950	14.074	11.790	5.811	5.583	1.775	6.531	10.256	1.392
<i>Nord ovest</i>	424.292	26.354	93.467	49.488	55.183	21.215	15.364	7.145	21.588	22.458	8.600
<i>Nord est</i>	495.888	47.475	77.593	65.469	53.064	18.212	33.131	24.960	46.830	20.809	18.993
<i>Nord</i>	920.180	73.829	171.060	114.957	108.247	39.427	48.495	32.105	68.418	43.267	27.593
Toscana	90.190	6.653	10.760	11.843	8.685	7.013	4.805	1.774	8.829	7.146	2.427
Marche	71.038	4.421	6.688	7.002	23.222	2.190	6.313	4.256	1.563	1.653	1.795
Umbria	27.031	2.203	3.577	8.438	1.564	1.089	2.017	564	1.226	1.079	437
Lazio	237.470	12.069	8.772	22.433	24.395	19.604	5.890	19.007	47.461	14.369	6.576
<i>Centro</i>	425.729	25.346	29.797	49.716	57.866	29.896	19.025	25.601	59.079	24.247	11.235
Abruzzo	138.942	10.708	15.558	15.100	15.949	11.848	15.858	18.945	3.866	2.790	10.385
Campania	339.153	60.785	59.237	20.757	29.649	41.362	12.784	17.117	10.511	32.375	13.095
Molise	70.574	6.623	6.194	4.819	11.158	6.767	6.708	15.523	1.702	4.349	2.761
Basilicata	74.777	14.244	12.858	6.437	11.724	3.481	3.238	3.659	3.833	2.999	3.415
Puglia	290.683	85.685	58.240	33.580	10.413	18.569	21.757	17.099	3.100	8.782	4.815
Calabria	262.424	46.291	32.515	32.783	43.508	19.232	6.976	30.053	7.310	5.496	24.947
<i>Sud</i>	1.176.553	224.336	184.602	113.476	122.401	101.259	67.321	102.396	30.322	56.791	59.418
Sicilia	528.714	157.964	53.152	55.723	34.858	50.816	71.987	16.545	3.763	18.590	23.496
Sardegna	88.132	25.784	6.609	24.130	1.746	1.162	11.474	719	643	4.429	1.182
<i>Isole</i>	616.846	183.748	59.761	79.853	36.604	51.978	83.461	17.264	4.406	23.019	24.678
ITALIA	3.139.308	507.259	445.220	358.002	325.118	222.560	218.302	177.366	162.225	147.324	122.924

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno all'1.8.2003.

Tab. 6 – Ripartizione provinciale degli iscritti all'Aire nei primi 10 paesi esteri di inserimento (prime 30 province)

Provincia	Totale	Germania	Svizzera	Francia	Argentina	USA	Belgio	Canada	Brasile	Regno Unito	Australia
Roma	155.049	5.678	4.759	6.128	20.315	8.834	2.804	2.726	44.403	7.600	3.391
Bari	98.101	19.600	6.470	13.282	6.489	14.348	6.487	8.095	1.433	1.486	2.126
Palermo	96.136	25.672	7.789	6.625	2.854	22.296	11.651	1.881	710	3.437	757
Avellino	91.903	7.540	21.426	5.792	9.473	11.860	6.399	6.161	1.157	9.354	3.001
Cosenza	85.628	21.982	8.573	7.641	14.472	5.453	3.192	9.722	4.533	2.684	1.259
Lecco	85.553	24.604	41.666	6.002	573	372	6.459	464	546	1.771	213
Agrigento	81.359	31.946	3.575	9.827	2.044	3.973	17.994	2.432	173	6.170	289
Catania	76.423	28.238	15.186	4.666	6.436	2.935	4.139	326	834	933	7.588
Salemo	75.975	19.107	9.926	4.467	6.952	6.285	1.350	1.472	5.926	5.610	1.963
Milano	74.992	6.617	10.672	7.979	4.768	7.065	2.692	2.041	4.221	6.195	1.663
Napoli	74.505	22.274	5.395	6.469	5.131	11.649	2.536	2.058	1.925	4.517	2.266
Reggio Calabria	65.964	5.669	4.304	15.649	8.641	4.752	2.332	5.411	661	674	14.169
Caltanissetta	64.707	15.776	3.144	15.557	1.640	2.487	15.764	2.101	111	4.630	156
Treviso	63.324	4.798	9.221	7.283	7.897	1.111	3.781	6.285	9.752	1.365	5.446
Foggia	60.933	20.179	3.583	9.426	2.212	2.800	5.118	7.840	658	3.816	1.970
Udine	58.886	4.188	9.682	13.610	8.629	1.020	4.472	3.975	1.262	1.103	1.971
Potenza	58.352	8.843	10.998	4.995	9.646	2.178	2.926	2.255	3.396	2.124	3.268
Messina	57.939	11.512	11.349	3.255	8.241	4.245	2.445	1.452	680	1.288	7.689
Enna	57.221	18.991	3.018	8.806	6.052	1.560	14.818	282	615	614	834
Torino	52.572	4.063	4.224	8.336	9.048	3.198	2.203	1.214	2.228	2.841	1.475
Chieti	52.029	5.073	6.117	5.096	10.938	3.523	5.113	4.653	1.657	875	4.504
Catanzaro	50.937	4.481	12.798	4.260	7.333	5.333	882	6.907	943	1.253	5.185
Campobasso	50.594	5.461	3.410	2.691	8.173	3.315	5.531	12.521	1.219	3.018	2.118
Frosinone	50.581	1.807	1.867	12.647	1.814	6.761	1.682	13.023	1.354	4.404	977
Caserta	48.793	7.677	12.403	2.366	2.065	5.582	1.610	4.118	782	6.941	766
Benevento	47.977	4.187	10.087	1.663	6.028	5.966	889	3.308	721	5.953	5.099
Vicenza	43.124	1.929	5.724	6.374	4.122	2.161	3.831	2.819	6.603	898	3.001
Siracusa	41.482	10.710	3.076	2.456	2.835	5.328	1.795	5.295	288	539	4.328
Pordenone	39.544	2.578	4.213	6.889	5.317	1.621	4.303	5.796	1.250	923	1.821
Vibo Valentia	38.692	3.897	3.031	2.989	11.832	2.458	326	7.291	920	598	4.145
Altre province	1.140.033	152.182	187.534	144.776	123.148	62.071	72.778	43.502	61.266	53.710	29.486
ITALIA	3.139.308	507.259	445.220	358.002	325.118	222.560	218.302	177.366	162.225	147.324	122.924

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno all'1.8.2003.

Il movimento migratorio italiano: una storia a cavallo di tre secoli

L'interrogativo sulla consistenza complessiva del movimento migratorio degli italiani verso l'estero pone questioni non facilmente risolvibili. La mancanza di controlli sistematici, l'emigrazione clandestina, la variabilità delle statistiche non contribuiscono ad elaborare cifre sicure.²¹ In estrema sintesi, si può ritenere che, in cento anni, tra il 1876 e il 1976 dall'Italia sono espatriate più di 25 milioni e 800 mila persone (cfr. graf. 1 e tab. 7).²² Oltre la metà di questo esodo imponente si era già realizzato all'epoca della prima guerra mondiale.

È possibile suddividere la vicenda migratoria italiana, schematicamente, in quattro periodi.

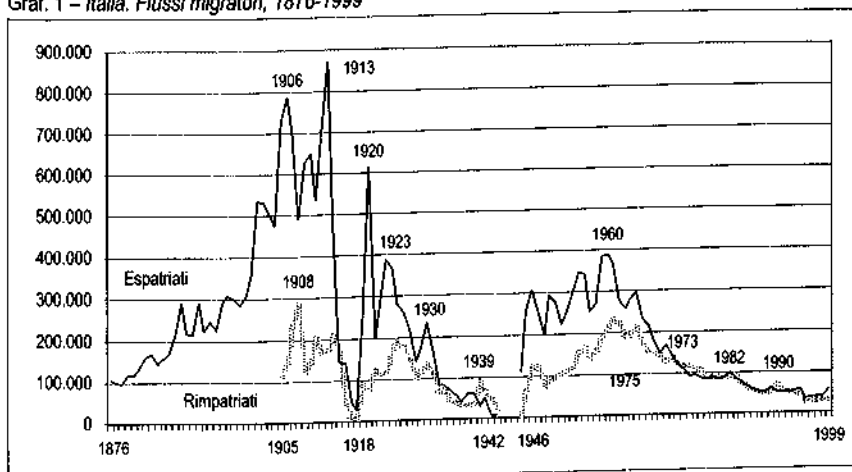
1876 - 1915. Il primo periodo, caratterizzato dalla grande migrazione anteriore alla prima guerra mondiale, vede un tasso migratorio con l'estero - calcolato sulla popolazione presente - che sale dal 3,8% del 1876 al 24% nel 1913, anno in cui l'emigrazione italiana raggiunge gli 872.598 espatri. Nelle ultime decadi del XIX secolo sono circa 5 milioni gli emigrati, per i due terzi dell'Italia settentrionale, diretti, la maggior parte, verso Paesi europei. Dall'inizio del XX secolo fino allo

²¹ Per una precisazione delle metodologie di rilevazione degli espatri e dei rimpatri si rinvia all'appendice del saggio di LUIGI FAVERO, GRAZIANO TASSELLO, *Cent'anni di emigrazione italiana: 1876-1976*, e al contributo di GIANFAUSTO ROSOLI, MARIA ROSARIA OSTUNI, *Saggio di bibliografia statistica italiana*, in GIANFAUSTO ROSOLI (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana: 1876-1976*, Roma, CSER, 1978. È a partire dal 1876 che inizia ufficialmente in Italia, a cura della Direzione Generale della Statistica, la rilevazione del movimento migratorio con l'estero, ossia "il movimento internazionale... di cittadini italiani che attraversano le frontiere muniti di passaporto individuale". Il termine "emigrante", da quel momento, subisce l'evoluzione determinata dalla legislazione italiana che si interessa del fenomeno. Non è possibile pertanto quantificare esattamente il numero di "italiani" emigrati e rimpatriati dall'inizio della grande migrazione. Le stime più attendibili sugli espatri oscillano da un minimo di 26 milioni ad un massimo di 30 milioni (inclusendovi i clandestini o in ogni caso "non registrati").

Per la composizione della serie storica della tab. 7, si è fatto ricorso: per gli anni fino al 1976 a G. Rosoli (a cura di), *op. cit.*; dal 1976 al 1986 a CSER (a cura di), *Profilo statistico dell'emigrazione italiana nell'ultimo quarantennio*. Roma, II Conferenza Nazionale dell'Emigrazione, Fratelli Palombi Editori, 1988; dal 1987-1988 all'Annuario Statistico Istat. In seguito i dati sono tratti dagli Annuari Istat, *Movimento migratorio della popolazione residente. Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche*.

²² Oltre ai limiti evidenziati dalle annotazioni sulle fonti e metodologie statistiche (vedi nota precedente), che inducono a considerare sottostimata la quantificazione complessiva del fenomeno migratorio italiano, nelle revisioni dei numeri relativi alle partenze e rimpatri si possono avere alcune variazioni: queste incidono, per lo più marginalmente, sui valori dei brevi periodi, meno sui totali generali. In particolare, considerando tutto il periodo "statistico" 1876-1999, l'esodo totale arriverebbe a 27.289.767, con un incremento di 1.787 unità rispetto ai dati di cui alla tab. 7. Le variazioni più significative si registrerebbero nella decade 1911-1920 (+ 4.213 espatriati) e 1981-1990 (- 3.170 espatriati).

Graf. 1 - Italia. Flussi migratori, 1876-1999



* Fino al 1988 i dati si riferiscono ai rimpatriati ed espatriati; dal 1989 alle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche di cittadini italiani.

scoppio della prima guerra mondiale, il flusso annuale per l'estero aumenta continuamente, raggiungendo il suo massimo nel 1913. In questi 15 anni espatriano circa 9 milioni di italiani. Questa volta la maggioranza proviene dal Mezzogiorno, ed è diretta in America.

1916 - 1945. Nel periodo tra le due guerre, marcato in massima parte dal fascismo e dalla sua politica migratoria, il tasso migratorio scende dal 16,5% del 1920 all'1,5% circa, dopo il 1933. La prima grande guerra ridusse di molto l'emigrazione, che riprese nel 1919 fino al 1930. Il movimento in questa fase si contrasse considerevolmente, a motivo delle limitazioni poste da molti Paesi e dalla politica fascista. La seconda guerra mondiale arrestò quasi completamente il movimento. In trent'anni, dal 1916 al 1945, sono circa 4,5 milioni gli emigranti: più della metà è rimpatriata. In questo periodo lasciano il paese molti settentrionali e recupera importanza il movimento verso l'Europa.

1946 - 1976. Alla fine della seconda guerra mondiale i flussi in uscita riprendono in modo piuttosto consistente, fino a raggiungere poco meno dell'8% sulla popolazione presente, agli inizi degli anni '60 (387.123 emigrati nel 1961, la quota più alta dell'ultimo periodo), per poi scendere al 3% circa agli inizi degli anni '70.²³ Nel periodo della ricostruzione (1946-1951), gli espatri sono diretti per il 55% in Europa e per il 45% in Paesi non europei; i rimpatri sono per il 74% dall'Europa.

²³ AA.VV., *L'emigrazione italiana negli anni '70*, Roma, Centro Studi Emigrazione, 1975.

Tab. 7 - Italia. Flussi migratori, 1876-1999

Anni	Espatriati	Rimpatriati	Anni	Espatriati	Rimpatriati	Anni	Espatriati	Rimpatriati
1876	108.771		1918	28.311	9.025	1960	383.908	192.235
1877	99.213		1919	253.224	89.833	1961	387.123	210.196
1878	96.268		1920	614.611	78.498	1962	365.611	229.088
1879	119.831		1921	201.291	123.999	1963	277.611	221.150
1880	119.901		1922	281.270	110.786	1964	258.482	190.168
1881	135.832		1923	389.957	119.738	1965	282.643	196.376
1882	161.562		1924	364.614	172.811	1966	296.494	206.486
1883	169.101		1925	280.081	189.071	1967	229.264	169.328
1884	147.017		1926	262.396	177.617	1968	215.713	150.027
1885	157.193		1927	218.934	140.428	1969	182.199	153.298
1886	167.829		1928	140.856	98.752	1970	151.854	142.503
1887	215.665		1929	174.802	115.918	1971	167.721	128.572
1888	290.736		1930	236.438	129.023	1972	141.852	138.246
1889	218.412		1931	165.860	107.730	1973	123.802	125.168
1890	215.854		1932	83.348	73.175	1974	112.020	116.708
1891	293.631		1933	83.064	65.836	1975	92.666	122.774
1892	223.667		1934	68.461	49.827	1976	97.247	115.997
1893	246.751		1935	57.408	39.470	1977	87.655	101.985
1894	225.323		1936	41.710	32.760	1978	85.550	89.897
1895	293.181		1937	59.945	35.741	1979	88.950	91.693
1896	307.482		1938	61.548	36.892	1980	84.877	90.463
1897	299.855		1939	29.489	87.279	1981	89.221	88.886
1898	283.715		1940	51.817	61.147	1982	98.241	92.423
1899	308.339		1941	8.809	46.066	1983	85.138	87.804
1900	352.782		1942	8.246	20.535	1984	77.318	77.002
1901	533.245		1943			1985	66.737	67.277
1902	531.509		1944			1986	57.862	56.006
1903	507.976		1945			1987	54.594	53.283
1904	471.191		1946	110.286	4.558	1988	49.381	49.102
1905	726.331	110.440	1947	254.144	65.529	1989	59.894	53.893
1906	787.977	145.766	1948	308.515	119.261	1990	48.916	70.035
1907	704.675	233.794	1949	254.469	118.626	1991	51.478	56.004
1908	486.674	280.649	1950	200.306	72.034	1992	50.226	54.849
1909	625.637	124.164	1951	293.057	91.904	1993	54.980	49.261
1910	651.475	147.364	1952	277.535	96.900	1994	59.402	46.761
1911	533.844	202.435	1953	224.671	103.038	1995	34.886	28.472
1912	711.446	170.906	1954	250.925	107.200	1996	39.017	28.816
1913	872.598	176.024	1955	296.826	118.583	1997	38.984	30.352
1914	479.152	208.704	1956	344.802	155.293	1998	37.952	29.771
1915	146.019	164.418	1957	341.733	163.277	1999	56.283	32.152
1916	142.364	39.039	1958	255.459	139.038			
1917	46.496	16.885	1959	268.490	156.121	Totale	27.287.980	9.978.414

Fonte: Elaborazioni CSER (vedi nota 21).

Il movimento migratorio nel vecchio continente ha pertanto un carattere più temporaneo, diversamente da quello diretto Oltremare. In queste fasi, cresce la componente meridionale dell'emigrazione, per quanto, in valori assoluti, prevalga l'esodo dalle regioni del nord e del centro. L'incidenza femminile, sui saldi complessivi del movimento migratorio, è del 43,0%, ma è più elevata in Europa (49,4%).

Nella fase del decollo economico (1952-1957) espatriano oltre 1,7 milioni di italiani (il 55% in Europa), contro 744 mila rimpatri (75% dall'Europa). Il notevole incremento dei rimpatri incide ulteriormente sulla temporaneità dell'emigrazione, più accentuata in ambito europeo, ma sensibile anche nei movimenti oltremare. In questo periodo cresce l'esodo dalle regioni del Sud e delle Isole, che supera quello dal Nord e dal Centro.

Dal 1958 al 1963, lo sviluppo squilibrato nord-sud incentiva le migrazioni internazionali e interne.²⁴ È il periodo del cosiddetto "miracolo economico" che si accompagna a un aumento delle migrazioni sia interne che verso l'estero. In media, si registrano 323.000 partenze e 191.000 rimpatri annuali. Il movimento maggiore è con i Paesi europei (il 79% degli espatriati e l'87% dei rimpatriati). In Europa il movimento si dirige in particolare in Germania e Francia. Oltreoceano le partenze sono soprattutto verso Canada e Usa, mentre diminuiscono quelle in America Latina e Oceania. Aumentano ulteriormente le migrazioni dal Sud e dalle Isole. Si riducono, invece, le partenze dal Nord, sebbene l'esodo rimanga consistente specie dal Triveneto.

Il periodo 1964-1969 è segnato dalla recessione economica. I movimenti migratori si contraggono (1.464.000 partenze, 1.065.000 rientri). I flussi si dirigono soprattutto in Europa (77%), area dalla quale si registra anche il maggior numero di rimpatri (94%). Nel 1968 nella Comunità Europea entra in vigore la libera circolazione dei lavoratori cittadini dei Paesi comunitari. Ma è proprio l'emigrazione in Europa che subisce la contrazione più forte rispetto al periodo precedente. Si accentua in questo tempo la temporaneità migratoria. Il movimento per i Paesi oltremare (soprattutto in Canada e USA) subisce una diminuzione minore di quello europeo, ma è in fase decrescente. I rientri dall'America Latina, invece, superano le partenze. Considerando la componente femminile, l'incidenza è più sensibile nei saldi del movimento d'oltreoceano.²⁵ Il movimento di espatrio e rimpatrio si meridionalizza sempre di più, pur mantenendosi elevato anche nelle aree del Nord.

²⁴ A. GOLINI, *Migrazioni interne, distribuzione della popolazione e urbanizzazione in Italia*, in GIANFAUSTO ROSOLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 153-187; OLIVIERO CASACCHIA, SALVATORE STROZZA, *Le migrazioni interne ed internazionali in Italia dall'Unità ad oggi: un quadro complessivo*, in LUIGI DI COMITE, ANNA PATERNO (a cura di), *Quelli di fuori. Dall'emigrazione all'immigrazione: il caso italiano*, Milano, Franco Angeli Editore, 2002.

²⁵ Negli anni '66 e '67 l'incidenza femminile registra picchi anomali in area europea.

Nel periodo 1970-1975 (quasi 790 mila partenze e 770 mila rientri) si accentua l'inversione di tendenza: le crisi monetarie, l'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi, l'inflazione, i provvedimenti anticongiunturali, la deindustrializzazione e la terziarizzazione economico-produttiva, riducono i tradizionali sbocchi occupazionali per i lavoratori stranieri. Aumentano i rimpatri, che dal 1973, in Europa, superano gli espatri; il divario cresce negli anni successivi. Le destinazioni europee assorbono sempre la maggior parte del movimento di questo periodo; quelle extra-europee si riducono a circa un quinto del movimento totale. Si conferma la preminenza meridionale dei movimenti. Cresce l'incidenza delle donne nei saldi migratori (circa 45%), specie dei paesi extraeuropei.²⁶

1976 - 1999. A partire dalla seconda metà degli anni '70 le tendenze precedentemente emerse si consolidano, cambiando in modo radicale il profilo delle comunità e dei flussi. La decade 1976-metà anni '80 porta a un ridimensionamento consistente degli espatri e rimpatri. La situazione è, grosso modo, quella degli anni precedenti, ma la fase acuta dei rientri appare gradualmente superata. Anche in questo tempo, i paesi europei rivestono un ruolo preponderante (con i 3/4 degli espatri e quasi i 4/5 dei rimpatri). Il movimento oltremare è modesto ed in diminuzione. Quanto alla distribuzione regionale, i flussi interessano prevalentemente - pur con oscillazioni significative - il Sud e le Isole.

Dalla metà degli anni '80 agli inizi degli anni '90 prendono consistenza alcune novità qualitative del fenomeno migratorio. Se il movimento oscilla attorno alle 50-60 mila unità, sia di espatri che di rimpatri, con un saldo di poca consistenza, emergono alcuni aspetti peculiari: si delinea una "nuova migrazione", nella quale, accanto alle tradizionali figure migratorie, si fanno più consistenti quelle dei tecnici, dei lavoratori specializzati dipendenti delle imprese operanti all'estero e delle loro famiglie.²⁷ L'emigrazione italiana si è dimensionata, soprattutto ha cambiato volto, con maggiore accentuazione di un certo pendolarismo e con l'accresciuta importanza dell'emigrazione tecnologica.

All'inizio degli anni '90 l'Italia sperimenta, sempre più in modo strutturale, le nuove dinamiche migratorie: consolida la sua trasformazione in paese di immigrazione, senza la scomparsa dei flussi degli italiani da e per l'estero (tra partenze e rientri vengono coinvolte annualmente in media 100.000 persone). L'80% delle iscrizioni dall'estero riguarda il Nord e il Centro, ossia le regioni maggiormente interessate all'immigrazione stabile. Il Sud e le Isole, con il 44,6% delle cancellazioni anagrafiche, si confermano le aree di maggiore emigrazione.²⁸

²⁶ Cfr. AA.VV., *L'emigrazione italiana...*, cit.

²⁷ Si stimano 100-150 mila lavoratori e tecnici e 30-50 mila familiari.

²⁸ La quasi totalità delle cancellazioni anagrafiche per l'estero riguarda gli italiani. I cittadini stranieri mostrano un interesse prevalente a stabilirsi in Italia e il loro flusso in uscita è largamente sottostimato.

I flussi migratori di cittadini italiani negli anni Novanta

Secondo i dati Istat,²⁹ nel decennio 1990-1999 (cfr. tabb. 8 e 9) vi sono state 468.223 cancellazioni di residenza per trasferimenti all'estero e 426.473 iscrizioni per rimpatri. Il saldo decennale è quindi negativo di oltre 40 mila unità. Il movimento migratorio complessivo ha coinvolto circa 900 mila italiani. Se a questi flussi si sommano quelli dei cittadini stranieri immigrati in Italia, si constata che le migrazioni, nella duplice accezione, costituiscono un aspetto strutturale e rinnovato della società nazionale.

Nel corso del decennio il flusso in uscita risulta sostanzialmente costante, con una media annuale di 50 mila cancellazioni anagrafiche: i picchi maggiori sono registrati nel 1994 (60 mila) e nel 1999 (56 mila). I flussi in entrata, che mediamente sono stati 42 mila all'anno, hanno caratterizzato particolarmente i primi anni '90, con punte nel 1990 (oltre 70 mila) e nel 1991 (56 mila). Il 75% degli espatri (344 mila) si è indirizzato verso i paesi europei, due terzi dei quali negli stati dell'Unione Europea, ed il 15% verso il continente americano (cfr. tab. 10). I rimpatri provengono nel 56% dei casi dall'Europa e nel 24% dall'America (17% America Latina). Anche se l'Europa e l'America hanno attirato, negli anni Novanta, i nove decimi del flusso migratorio italiano, non sono mancati consistenti scambi con le altre aree continentali: come in Africa (42 mila iscritti dall'estero e 19 mila cancellati per l'estero) e in Asia (33,5 mila iscritti e 21 mila cancellati), con il prevalere delle quote di rimpatri; in Oceania, invece, si è registrata una sostanziale stabilità, con rientri e partenze che si sono equivalsi (circa 6 mila).

Verso la Germania e la Svizzera, paesi che accolgono le maggiori comunità di cittadini italiani, si è indirizzato il maggior flusso di espatri e da questi è venuto il numero più consistente di rientri durante il decennio. In riferimento alla Germania, sono state rilevate 132 mila cancellazioni anagrafiche e 74 mila iscrizioni, mentre la Confederazione Elvetica ha accolto 76 mila nuovi emigrati e registrato 50 mila ritorni (cfr. tab. 11). Nel complesso per tutti i paesi dell'Unione Europea le cancellazioni di residenza hanno superato le iscrizioni. Il contrario è avvenuto nel continente americano dove, per tutti gli anni Novanta, i rimpatri hanno superato le partenze: in Argentina (35 mila iscritti e 16 mila cancellati), in Venezuela (10 mila iscritti e 6 mila cancellati), e in Brasile (11 mila iscritti e 6 mila cancellati) tali valori sono stati particolarmente significativi. Fanno eccezione gli Stati Uniti (35 mila cancellati e 24 mila iscritti) e il Canada (8 mila cancellati e 6 mila iscritti), che per tutto il decennio hanno visto le cancellazioni più numerose delle iscrizioni.

²⁹ Cfr. *Annuari Istat, Movimento migratorio della popolazione residente. Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche*. I dati, fatta salva diversa precisazione, si riferiscono al 31 dicembre del relativo anno.

Tab. 8 - Cancellazioni anagrafiche di italiani per l'estero. Ripartizioni per Regioni (1990-1999)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTALE
Valle d'Aosta	28	58	32	64	55	69	58	73	85	82	604
Piemonte	2.505	1.992	1.060	2.090	2.554	1.930	2.490	2.308	2.480	2.810	22.219
Lombardia	4.079	3.343	3.988	4.230	4.891	714	4.211	4.135	5.144	5.897	40.632
Liguria	1.298	1.137	1.556	1.347	1.156	4.637	1.118	1.156	777	1.527	15.709
Trentino Alto Adige	652	645	782	896	735	607	749	794	767	933	7.560
Veneto	1.876	2.147	2.490	2.250	2.248	1.637	1.881	1.738	1.870	2.183	20.320
Friuli Venezia Giulia	1.089	1.960	1.530	1.190	1.087	889	967	926	1.019	1.189	11.846
Emilia Romagna	1.533	1.238	1.102	1.556	1.622	1.312	1.460	1.479	1.616	1.918	14.836
<i>Nord-Ovest</i>	7.910	6.530	6.636	7.731	8.656	7.350	7.877	7.672	5.272	6.223	71.857
<i>Nord-Est</i>	5.150	5.990	5.904	5.892	5.692	4.445	5.057	4.937	8.486	10.316	61.869
<i>Nord</i>	13.060	12.520	12.540	13.623	14.348	11.795	12.934	12.609	13.758	16.539	133.726
Toscana	1.501	1.617	1.598	1.582	1.532	1.024	1.121	1.421	1.234	1.378	14.008
Umbria	378	246	387	315	314	191	251	192	264	330	2.868
Marche	580	631	734	728	673	578	474	583	596	578	6.157
Lazio	5.833	5.010	5.573	4.961	3.450	2.666	4.761	1.037	2.367	3.219	38.877
<i>Centro</i>	8.292	7.504	8.292	7.586	5.969	4.459	6.607	3.233	4.463	5.505	61.910
Abruzzo	672	1.084	941	798	1.074	579	606	428	581	674	7.437
Molise	366	434	213	645	970	387	378	305	279	390	4.367
Campania	4.710	7.460	5.308	4.102	8.560	2.705	2.653	2.727	2.533	4.750	45.508
Puglia	5.989	5.032	4.980	5.660	6.887	3.443	3.587	4.113	3.966	6.186	49.823
Basilicata	813	862	1.115	1.702	1.337	499	423	528	527	650	8.456
Calabria	2.948	4.209	4.456	4.102	4.641	2.328	2.643	2.768	3.277	7.782	39.154
<i>Sud</i>	15.478	19.081	17.013	17.009	23.469	9.941	10.290	10.869	11.163	20.432	154.745
Sicilia	10.769	11.514	11.446	16.152	13.615	7.890	8.349	7.250	7.414	11.455	105.854
Sardegna	1.317	859	935	610	2.001	801	837	1.122	1.154	2.352	11.988
<i>Isole</i>	12.086	12.373	12.381	16.762	15.616	8.691	9.186	8.372	8.568	13.807	117.842
ITALIA	48.916	51.478	50.226	54.980	59.402	34.886	39.017	35.083	37.952	56.283	468.223

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Tab. 9 - Iscrizioni anagrafiche di italiani dall'estero. Ripartizioni per Regioni (1990-1999)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTALE
Piemonte	3.848	3.010	2.062	2.662	2.214	1.814	1.863	1.914	1.972	2.285	23.644
Valle d'Aosta	113	114	115	96	58	52	49	71	37	55	760
Lombardia	7.177	5.179	7.156	7.768	8.088	3.201	3.199	4.274	4.086	4.512	54.640
Liguria	1.590	1.348	1.386	1.784	1.041	866	948	923	955	1.189	12.030
Trentino Alto Adige	1.182	974	743	665	663	580	641	641	636	665	7.390
Veneto	4.965	3.861	4.489	3.642	3.792	1.807	2.207	2.273	2.370	2.419	31.825
Friuli Venezia Giulia	1.958	1.817	1.617	1.351	1.569	1.022	1.051	1.087	1.048	1.060	13.580
Emilia Romagna	3.212	2.184	2.290	4.125	4.024	1.333	1.375	1.599	1.521	1.766	23.429
Nord-Ovest	12.728	9.651	10.719	12.310	11.401	5.933	6.059	7.182	5.575	5.910	87.468
Nord-Est	11.317	8.836	9.139	9.783	10.048	4.742	5.274	5.600	7.050	8.041	79.830
Nord	24.045	18.487	19.858	22.093	21.449	10.675	11.333	12.782	12.625	13.951	167.298
Toscana	2.835	2.299	3.615	3.623	3.401	1.195	1.255	1.261	1.166	1.404	22.054
Umbria	488	405	386	861	302	291	317	335	352	307	4.044
Marche	1.811	1.258	1.118	757	961	554	651	654	663	703	9.130
Lazio	12.086	10.297	8.663	4.293	4.498	2.466	2.214	2.333	2.394	2.540	51.784
Centro	17.220	14.259	13.782	9.534	9.162	4.506	4.437	4.583	4.575	4.954	87.012
Abruzzo	2.526	2.159	1.926	678	1.103	930	887	846	907	869	12.831
Molise	890	718	720	511	491	298	346	283	296	290	4.843
Campania	5.810	4.096	4.146	2.460	2.780	2.175	2.362	2.217	2.039	2.238	30.323
Puglia	4.662	3.824	3.679	3.874	3.222	2.687	2.586	2.918	2.641	2.905	32.998
Basilicata	1.218	917	633	407	446	386	386	395	390	424	5.602
Calabria	4.041	3.385	2.410	2.318	1.849	1.593	1.599	1.538	1.588	1.627	21.948
Sud	19.147	15.099	13.514	10.248	9.891	8.069	8.166	8.197	7.861	8.353	108.545
Sicilia	8.663	7.252	6.731	6.394	5.048	4.475	4.143	4.054	3.907	4.079	54.746
Sardegna	960	907	964	992	1.211	747	737	736	803	815	8.872
Isole	9.623	8.159	7.695	7.386	6.259	5.222	4.880	4.790	4.710	4.894	63.618
ITALIA	70.035	56.004	54.849	49.261	46.761	28.472	28.816	30.52	29.771	32.152	426.473

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Tab. 10 – Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche di italiani da e per l'estero, per Regioni e aree continentali (1990-1999)

	Europa		di cui UE		Africa		America		Asia		Oceania		TOTALE	
	Iscritti	Cancellati	Iscritti	Cancellati	Iscritti	Cancellati	Iscritti	Cancellati	Iscritti	Cancellati	Iscritti	Cancellati	Iscritti	Cancellati
Valle d'Aosta	497	428	307	281	88	32	133	99	27	28	19	13	760	604
Piemonte	12.117	14.911	7.347	10.191	3.569	1.713	6.423	4.067	1.241	1.212	337	273	23.644	22.219
Lombardia	29.350	26.485	13.746	18.313	7.615	2.724	10.576	7.455	6.569	3.385	603	510	54.640	40.632
Liguria	6.142	11.570	3.769	5.795	1.655	791	3.167	2.169	921	1.034	140	150	12.030	15.709
Trentino A.A.	4.846	5.752	2.797	3.793	623	378	1.621	1.078	216	261	91	84	7.390	7.560
Veneto	17.473	12.802	7.971	9.169	4.402	1.590	7.064	4.345	2.451	1.308	383	327	31.825	20.320
Friuli V.G.	8.603	7.636	3.892	4.999	726	843	3.123	2.346	892	714	253	290	13.580	11.846
Emilia Romagna	12.239	9.571	5.705	5.890	3.566	1.167	4.804	2.796	2.557	1.165	260	140	23.429	14.836
<i>Nord-Ovest</i>	45.745	48.499	23.533	31.168	12.715	4.964	19.385	12.101	8.695	5.452	897	872	87.468	71.857
<i>Nord-Est</i>	45.522	40.656	22.001	27.263	9.529	4.274	17.526	12.254	6.017	3.655	1.189	915	79.830	61.869
<i>Nord</i>	91.267	89.155	45.534	58.431	22.244	9.238	36.911	24.355	14.874	9.107	2.086	1.787	167.298	133.726
Toscana	12.393	8.932	5.506	6.213	2.229	856	4.097	2.700	3.109	1.325	221	200	22.054	14.008
Umbria	2.506	1.899	1.252	1.333	394	233	701	533	397	173	40	36	4.044	2.868
Marche	4.635	3.670	2.405	2.286	702	367	3.333	1.650	336	341	127	126	9.130	6.157
Lazio	21.651	22.451	11.902	17.007	7.993	2.798	11.738	9.584	9.719	3.075	635	1.017	51.784	38.877
<i>Centro</i>	41.185	36.952	21.065	26.839	11.318	4.254	19.869	12.653	13.561	4.914	1.023	1.379	87.012	61.910
Abruzzo	7.060	4.729	3.754	2.958	591	282	4.483	1.937	366	226	316	278	12.831	7.437
Molise	2.401	3.060	1.436	2.048	237	86	1.934	888	196	256	79	73	4.843	4.367
Campania	16.989	34.714	10.236	20.816	2.441	838	9.186	7.660	1.321	1.439	415	828	30.323	45.508
Puglia	25.416	41.698	15.366	29.099	1.659	1.153	4.538	5.203	1.068	1.349	354	383	32.998	49.823
Basilicata	2.954	7.011	1.732	3.771	280	124	2.205	1.101	114	150	58	61	5.602	8.456
Calabria	11.579	30.345	7.613	20.753	736	819	8.487	6.204	638	978	570	746	21.948	39.154
<i>Sud</i>	66.399	121.557	40.137	79.445	5.944	3.302	30.833	21.595	3.703	4.398	1.792	2.369	108.545	154.745
Sicilia	37.879	87.130	28.793	71.088	2.688	2.056	12.419	13.311	886	1.931	1.018	1.282	54.746	105.854
Sardegna	6.594	9.646	4.524	7.940	673	451	968	1.204	557	559	97	111	8.872	11.988
<i>Isole</i>	44.473	96.776	33.317	79.028	3.361	2.507	13.387	14.515	1.443	2.490	1.115	1.393	63.618	117.842
ITALIA	243.324	344.440	140.053	243.743	42.867	19.301	101.000	73.118	33.581	20.909	6.016	6.928	426.473	468.223

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Tab. 11 – Totale iscrizioni e cancellazioni anagrafiche nei principali paesi di emigrazione (1990-1999)

	Cancellazioni	%	Iscrizioni	%
Germania	132.234	28,2	74.690	17,5
Svizzera	76.357	16,3	50.005	11,7
Argentina	16.948	3,6	34.733	8,1
Stati Uniti	35.011	7,5	24.454	5,7
Canada	7.681	1,6	6.261	1,5
Brasile	6.290	1,3	10.923	2,6
Australia	6.697	1,4	4.528	1,1
Venezuela	6.398	1,4	9.842	2,3
Totale Paesi	468.223	100,0	426.473	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Analizzando le regioni di partenza o di arrivo dei flussi di questa decade, troviamo che il 58% delle cancellazioni anagrafiche per l'estero è avvenuto nelle regioni meridionali, il 29% in quelle settentrionali ed il 13% nelle regioni centrali (cfr. tabb. 8-9). I rientri invece sono stati più accentuati nelle regioni del Nord (il 40% del totale delle iscrizioni), meno nelle regioni meridionali (il 39%). Il saldo netto del decennio, complessivamente, ha visto, nel Meridione, le cancellazioni anagrafiche per l'estero superiori alle iscrizioni di oltre 105 mila unità, mentre nel Centro-Nord i rimpatri sono stati 65 mila più degli espatri. La Sicilia è la regione che, nel periodo in esame, registra il maggior numero di espatri (quasi 106 mila) e la quota più alta di rimpatri (55 mila). Tra le altre regioni con quote significative di espatri troviamo al secondo posto la Puglia (49 mila), seguita da Campania (45 mila), Lombardia (40 mila), Calabria e Lazio (39 mila). Per i rimpatri, la Sicilia presenta valori molto prossimi alla Lombardia (quasi 55 mila); seguono il Lazio (circa 52 mila), la Puglia (34 mila), il Veneto e la Campania (31 mila). Il saldo tra iscrizioni e cancellazioni anagrafiche mostra dinamiche differenti: in tutte le aree meridionali, con l'eccezione dell'Abruzzo e del Molise, il saldo è marcatamente negativo, mentre nelle aree del centro nord, ad esclusione di Liguria e Trentino, le iscrizioni sono state notevolmente maggiori.

Infine, vediamo che il 1999, ultimo del decennio e del quale attualmente sono disponibili dati ufficiali, ha confermato una tendenza che si era manifestata nel corso degli anni precedenti. I cittadini italiani che hanno trasferito la residenza all'estero sono stati 56.283, con un incremento rispetto al 1998 di oltre 19 mila cancellazioni (+ 34%). Al contrario, le iscrizioni si sono attestate attorno alle 32 mila unità, in linea

con l'andamento al ribasso del periodo. Il saldo vede pertanto prevalere le partenze (oltre 24 mila unità): in modo più consistente nelle regioni meridionali (20.992), ma anche nelle aree centro-settentrionali, a dimostrazione di una ripresa dell'emigrazione in tutte le aree del paese. Un'emigrazione dai volti vecchi e nuovi: familiare, di giovani e anziani, di lavoro, di professioni e competenze. Comunque un fenomeno che non è affatto sparito: nelle sue componenti stabili, le collettività, né in quelle dinamiche, con i nuovi flussi di andata e di ritorno.

Conclusione

Il ruolo delle comunità italiane all'estero assume oggi un'importanza rinnovata e fortemente caratterizzata dalle dinamiche dell'internazionalizzazione. Come ha riaffermato la "Prima Conferenza degli Italiani nel Mondo" del dicembre 2000, i quasi quattro milioni di cittadini italiani e la più vasta comunità di oriundi e "italici" rappresentano una grande risorsa, un'opportunità anche economica da interpretare e valorizzare. A distanza di oltre un secolo dall'inizio dei grandi flussi migratori, le comunità italiane sono state testimoni di evoluzioni radicali, adattandosi e integrandosi nelle diverse realtà nazionali.

Schematizzando alcune linee fondamentali, nel variegato mondo degli italiani all'estero rileviamo, attualmente, il consolidamento delle presenze; l'invecchiamento della popolazione; maggiore dispersione geografica e professionale; diminuzione degli espatri e dei rientri; crescente e costante tendenza al radicamento nei paesi ospitanti, accompagnata, d'altra parte, da una "abituale" mobilità temporale; incremento negli espatri di figure professionali di livello medio/alto, definibile, conforme le spinte originanti, o come "emigrazione tecnologica e scientifica" o come "fuga dei cervelli"; modifica del concetto stesso di emigrazione, che tende a trasformarsi in quello di "lavoratori in mobilità", diretti in paesi dove è possibile trovare lavoro conforme alle proprie aspirazioni, disponibili a cambiare o tornare nel paese di origine. Mutano, poi, i profili qualitativi delle comunità, con un nuovo ruolo dell'associazionismo, dell'informazione, delle *business communities*, delle "seconde generazioni", della componente femminile, delle appartenenze regionali, delle istituzioni rappresentative. Si rinnova il sentimento dell'identità etnica e dell'appartenenza, si valorizza la lingua e cultura italiana.

Del resto, è profondamente cambiata anche l'Italia, economicamente e sotto il profilo politico e istituzionale. Emergono e si consolidano nuove dinamiche interne al Paese, che danno spazio al protagonismo delle società locali, con l'accresciuto ruolo delle regioni e delle comunità territoriali.

Di fronte a tali cambiamenti si avverte profondo il bisogno di conoscenza e di reciproca visibilità. Individuare e valorizzare le potenzialità economiche, sociali e culturali che le comunità emigrate possono investire nei processi di internazionalizzazione e di sviluppo del sistema Italia e dei sistemi locali, in uno spirito di cooperazione e di partenariato, ha senso in un'ottica non solo teorica, ma pratica, ossia di programmazione e progettazione. Preliminare ad ogni ragionevole strategia e intervento, pare, allora, debba porsi un sistema di osservazione, strutturale, stabile, in grado di fornire dati e conoscenze valide e funzionali, non solo economiche, per investire nell'ampia rete di capitale umano, di fatto disponibile nel variegato panorama degli italiani nel mondo.

GIANMARIO MAFFIOLETTI

gmaffioletti@cser.it

Centro Studi Emigrazione
Roma

ALBERTO COLAIACOMO

a.colaiacomo@caritas.it

Dossier Statistico Immigrazione
Caritas/Migrantes

Bibliografia

- AA.VV., *L'emigrazione italiana negli anni '70*. Roma, CSER, 1975.
- AA.VV., *Storia dell'emigrazione italiana. Partenze*. Roma, Donzelli, 2001.
- ABETE, G., *Formazione professionale degli emigrati*, «Affari Sociali Internazionali», 3, 1988.
- Autoimprenditorialità nel terzo settore. Il progetto "Bridge". Interventi per la formazione degli italiani all'estero*. Supplemento a «Sociologia», (35), 1, 2001.
- BASSETTI, PIERO, *Il mondo in italiano*, «LiMes», 3, 1998, pp. 307-314.
- CORRADI, CONSUELO, *Diaspora italiana e dati economici. Un'indagine sulle aziende associate alla rete di Camere di Commercio italiane*, «Affari Sociali Internazionali», (24), 2, 1998, pp. 129-136.
- CORRADI, C.; POZZI, E., *Il mondo in italiano. Gli italiani nel mondo tra diaspora, business community e nazione*. Roma, Assocamerestero, 1995.
- CGIE, *Relazione finale 1991-1998*. Roma, MAE, 1999.
- CSER (a cura di), *Profilo statistico dell'emigrazione italiana nell'ultimo quarantennio*. Seconda Conferenza Nazionale dell'Emigrazione. Roma, Fratelli Palombi Editore, 1988.
- DI COMITE, LUIGI; PATERNO, ANNA (a cura di), *Quelli di fuori. Dall'emigrazione all'immigrazione: il caso italiano*. Milano, Franco Angeli Editore, 2002.
- Gli italiani che vivono il mondo*, «Politica internazionale», 4-5, 2000.
- L'Italia mondiale nella sfida tra le nazioni*, «LiMes», 1, 1998.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI - DIREZIONE GENERALE DELLE RELAZIONI CULTURALI, *La promozione della cultura italiana all'estero*. Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1996.

- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Atti della prima conferenza degli italiani nel mondo. Roma, 11-15 dicembre 2000*. Roma, Adn Kronos Libri, 2002.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *La donna italiana nel mondo tra tradizione e innovazione. Lecce, 9-10 dicembre 2000*. Roma, Adn Kronos Libri, 2001.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Italiani nel mondo: una risorsa per l'informazione. Roma, 13 dicembre 2000*. Roma, Adn Kronos Libri, 2001.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *La rete delle comunità d'affari italiane nel mondo: una risorsa strategica per il paese. Milano, 13 dicembre 2000*. Roma, Adn Kronos Libri, 2001.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Globalizzazione, migrazione intellettuale e sistemi di ricerca. Frascati, 13-14 dicembre 2000*. Roma, Adn Kronos Libri, 2001.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Le nuove generazioni: tendenze, aspettative, richiami, opportunità. Campobasso, 9-10 dicembre 2000*. Roma, Adn Kronos Libri, 2001.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Cultura italiana e cultura degli italiani. Roma, 14 dicembre 2000*. Roma, Adn Kronos Libri, 2001.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *Ospedali italiani nel mondo*. Roma, MAE-Prima conferenza degli italiani nel mondo, 2000.
- MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, *I parlamentari di origine italiana nel mondo*. Roma, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, 2000.
- PUGLIESE, ENRICO, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*. Bologna, Il Mulino, 2002.
- REGIONE LAZIO, *Il sistema economico laziale, il terzo settore e le associazioni di emigrati laziali all'estero*. Roma, 2001.
- ROSOLI, GIANFAUSTO (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana: 1876-1976*. Roma, CSER, 1978.
- TODISCO, ENRICO, *Intellectual, professional and skilled migrations*, «Studi Emigrazione», XXX, 112, 1993.

recensioni

AECA ASSOCIAZIONE EMILIANO-ROMAGNOLA CENTRI AUTONOMI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE (a cura di), *Voci. Immigrazione, cittadinanza, lavoro. Indagine sull'immigrazione in Emilia-Romagna e percorsi di intervento per l'integrazione socio-lavorativa*. Milano, Franco Angeli, 2003. 160 p.

La consapevolezza, ormai radicata, che l'immigrazione rappresenti una componente strutturale della società italiana, fa sì che la presenza straniera diventi oggetto di attenzione sempre più diffusa tra organismi ed enti di ricerca. In questa prospettiva, il presente studio offre un contributo alla conoscenza del fenomeno migratorio in Italia, in particolare nella Regione Emilia-Romagna. Ma rappresenta soprattutto un tentativo, riuscito, di lettura sistematica dell'immigrazione, uscendo dall'ambito puramente conoscitivo per tradursi, in termini operativi, in un sistema di proposte ed interventi.

Gli aspetti peculiari di questo lavoro consistono nel tracciare un profilo delle dinamiche migratorie nazionali e locali, preliminarmente necessario in una logica di azioni mirate e di obiettivi perseguibili, ma soprattutto nell'individuare e proporre *'un modello possibile (e flessibile) di intervento di risposta ai bisogni individuali'*, attraverso un'indagine empirica sul campo.

L'indagine prende in esame tre dimensioni: immigrati e radicamento nel contesto territoriale, immigrati e dimensione lavorativa, immigrati e diritti di cittadinanza. Questa molteplicità di punti di osservazione consente di inquadrare il fenomeno nella sua totalità, cogliendo quegli aspetti, essenzialmente costitutivi, che rappresentano le fondamenta sulle quali costruire il processo di integrazione sociale.

L'approccio utilizzato è quello di un modello di analisi multidimensionale dell'immigrazione, offrendo una chiave di lettura che consenta un'interpretazione trasversale del fenomeno. Per cogliere una visione globale e non segmentata, non si può prescindere da un'osservazione congiunta e integrata di quei processi che coinvolgono gli immigrati: l'interazione con il contesto territoriale, le dinamiche del mercato del lavoro, nonché il sistema dei diritti di cittadinanza. Dunque, osservare l'immigrato nella sua totalità, come soggetto che si esprime in una molteplicità di identità – attore sociale, lavoratore, cittadino con diritti e doveri – costituisce uno degli obiettivi della ricerca.

Affrontare le problematiche migratorie partendo dalla contestualizzazione territoriale, procedendo nell'analisi della condizione lavorativa attraverso la valorizzazione delle risorse umane immigrate, per poi approdare all'osservazione degli immigrati nella loro

dimensione partecipativa alla vita sociale e pubblica, costituisce sicuramente un modello di studio innovativo e perseguibile, che consente, attraverso la combinazione di una molteplicità di fattori, di rappresentare il fenomeno migratorio nella sua complessità. La condizione lavorativa, infatti, è strettamente connessa al radicamento nel territorio ed entrambe le dimensioni costituiscono i presupposti per esercitare la cittadinanza che, a sua volta, si traduce in un requisito imprescindibile per l'accettazione sociale (radicamento nel territorio) e per l'inserimento nel mercato del lavoro, secondo una dinamica di circolarità e di reciproco condizionamento.

Un altro punto di forza dell'indagine riguarda il grado di sviluppo che lo studio del fenomeno migratorio ha raggiunto nel contesto regionale di riferimento. In realtà, l'attenzione si focalizza sulle dinamiche occupazionali, con particolare riferimento al ruolo che la formazione professionale può svolgere nel processo di inserimento socio-lavorativo degli immigrati. L'obiettivo è di definire delle buone pratiche attraverso le quali realizzare un modello di riferimento che valorizzi le competenze pregresse e le esperienze degli immigrati. In tale contesto, le finalità della ricerca mettono in evidenza uno 'stadio di avanzamento dei lavori' indicativo di un approccio alle problematiche migratorie sicuramente evoluto e illuminato. Infatti, considerare gli immigrati come soggetti *da ascoltare e porsi dalla loro parte* significa capovolgere la prospettiva da cui si guarda la realtà ed assumere *empaticamente* il punto di vista *dell'altro*.

La parola *Voci* contenuta nel titolo del volume, sebbene rappresenti le iniziali del nome del progetto (Valorizzazione e Opportunità di sviluppo di Competenze per Immigrati), sembra evocativa di un approccio al fenomeno migratorio che vuole *dare voce* a coloro che necessitano di essere ascoltati, di una modalità di analisi che si pone dalla parte dell'immigrato e che ne interpreta i bisogni.

Questo volume offre degli spunti di riflessione sulla possibilità di conferire ad un approccio di studio una dimensione operativa, attraverso l'elaborazione di strumenti formativi in grado di intervenire concretamente e specificamente a favore di un'utenza debole. Ed è proprio nella costruzione del percorso professionale che assume particolare rilievo il concetto di *flessibilità*, inteso come personalizzazione del processo formativo che, finalizzato all'individuazione delle potenzialità e delle competenze specifiche degli immigrati, favorisce il loro inserimento lavorativo e, conseguentemente, l'integrazione sociale.

EVELINA PALUZZI

GRAZIANO BATTISTELLA, MARUJA M.B. ASIS (eds.), *Unauthorized Migration in Southeast Asia*. Quezon City, Scalabrini Migration Center, 2003. xii, 310 p.

Attraverso una rassegna dei quattro paesi del Sud-Est Asiatico maggiormente interessati dai flussi migratori, gli Autori hanno

cercato di mettere in luce la notevole incidenza delle migrazioni irregolari in una delle regioni tra le più complesse del mondo. Il libro si apre con una introduzione degli stessi Curatori (*Southeast Asia and the Specter of Unauthorized Migration*) che sottolinea come i fenomeni migratori hanno accompagnato da sempre la lunga storia di quest'area del pianeta; ma è soprattutto negli anni Settanta che lo sfruttamento delle risorse petrolifere ha attratto molti lavoratori del Golfo Persico, mentre nel decennio successivo il tumultuoso sviluppo economico della regione ha ridato vigore alle migrazioni interregionali. Oggi il Sud-Est Asiatico è un territorio diviso in undici paesi, in cui le direttrici dei flussi vanno essenzialmente da Indonesia, Filippine e Myanmar verso Brunei, Malaysia, Singapore e Thailandia. In questi ultimi tre Paesi lo stock di immigrati regolari, negli anni tra il 2000 e il 2002, era valutato attorno ai due milioni di persone, cui si deve aggiungere la componente irregolare altrettanto importante, soprattutto in Malaysia e Thailandia. L'irrigidimento delle politiche migratorie negli ultimi anni non ha sortito effetti apprezzabili nel controllo degli irregolari, sia per la ridotta efficienza degli organismi preposti sia perché l'irregolarità si è rivelata funzionale al tessuto economico di questi stati.

In *Irregular Migration: The Underside of The Global Migrations of Filipinos* i curatori prendono in esame le migrazioni illegali dalle Filippine: dati del dicembre 2000 stimano in 1,8 milioni i filippini irregolarmente residenti all'estero. Una parte consistente si trova in Italia, al primo posto tra i paesi europei con circa 62.000 persone. Sin dagli anni Settanta i governi filippini hanno cercato di controllare i flussi illegali, ma le agenzie preposte al reclutamento hanno frequentemente violato le leggi, tanto da spingere le autorità a interventi di riforma, l'ultimo dei quali si è avuto nel febbraio del 2002.

La ricerca condotta dei due Autori ha individuato nelle eccessive complicazioni burocratiche e nella corruzione diffusa presso le agenzie per il reclutamento, le cause fondamentali della diffusione dell'emigrazione illegale. È da notare la motivazione di molti intervistati, i quali considerano che le migrazioni irregolari consentono di raggiungere redditi più elevati di quelle regolari. Si tratta però di una percezione spesso disillusa: nei paesi di destinazione, la paura di essere espulsi, la limitazione nella libertà di movimento e la mancanza di assistenza medica diventano da subito le preoccupazioni maggiori degli irregolari. Sebbene le Filippine possono essere considerate, nel contesto regionale, un paese relativamente avanzato nell'implementazione di politiche di supporto ai migranti, l'atteggiamento delle autorità è stato sovente ambiguo e lassista nel controllo delle numerose agenzie di reclutamento, diventate oggi una lobby in grado di influenzare le decisioni governative.

Rianto Adi, nel suo contributo *Irregular Migration from Indonesia*, sostiene che sono pochi i dati sulla consistenza numerica degli indonesiani irregolari: in Malaysia – il principale paese di accoglienza

za – le stime oscillano tra 300.000 e 500.000 unità. Come nelle Filippine, anche in Indonesia il ruolo delle agenzie di emigrazione è molto forte, come quello dei numerosi mediatori – autorizzati e non – che si occupano delle procedure necessarie all'espatrio, incluso il prestito di denaro agli emigranti. Degli gli intervistati, ben il 71,4% ha dichiarato di essersi affidato a parenti o amici per la propria emigrazione: e – significativamente – negli “amici” sono inclusi gli intermediari, conosciuti come *tekongs*. Solo nell'1% dei casi il governo ha avuto un ruolo diretto. Per quanto le autorità indonesiane ripetano con forza che i lavoratori migranti non sono da considerare come merce, l'esperienza dimostra che l'emigrazione è una fonte di guadagno per molti non migranti, inclusi gli stessi datori di lavoro. L'invito dell'Autore, indirizzato alle istituzioni, è che si proceda ad una semplificazione delle modalità di espatrio e ad una efficace campagna informativa per ridurre la quota di emigrazione irregolare.

L'articolo di Diana T. Wong e Teuku Afrizal Teuku Anwar (*Migran Gelap: Indonesian Migrants in Malaysia's Irregular Labor Economy*) approfondisce i temi trattati da Rianto Adi, ma da una prospettiva inversa. Oggi la Malaysia è una delle nazioni con il più alto numero di lavoratori stranieri irregolari al mondo: circa il 30% del totale degli immigrati secondo i dati ufficiali, ma alcuni studiosi ipotizzano una quota del 60%. Dal 1968 al 1989, l'atteggiamento del governo malese nei confronti di questo problema è stato di “benigna indifferenza” (p. 182); dal 1989 al 1996 vi è stata invece una fase di regolarizzazioni, mentre l'indirizzo attuale prevede un sistema di reclutamento all'estero per cercare di ridurre gli ingressi illegali. L'ampiezza dell'economia sommersa malese, che impiega in modo massiccio gli irregolari indonesiani, rende però difficile il perseguimento di tali obiettivi. In realtà, le relazioni tra Malaysia e Indonesia sono così forti e radicate in una complessa rete di complicità, storiche e sociali, da indurre gli Autori a ritenere l'immigrazione degli indonesiani non come una migrazione internazionale, ma alla stregua di una migrazione regionale.

Amorntip Amarapibal, Allan Beesey e Andreas Germershaus sono gli autori di *Irregular Migration into Thailand*, il saggio che chiude il volume. Sebbene la Thailandia è diventata un paese di immigrazione solo a partire dagli anni Novanta, già nel 2000 la presenza degli immigrati – in maggioranza dal Myanmar, dal Laos e dalla Cambogia – era stimata in circa un milione, e di questi solo 250.000 regolari. Il settore agricolo e quello industriale assorbono la maggior parte di questa manodopera, con una quota rispettivamente del 44,7% e del 40,4%, mentre il settore delle costruzioni impiega l'11,5% degli stranieri. Dopo la crisi economica del 1997, il governo ha attuato politiche migratorie più rigide e restrittive, anche per rispondere alle richieste dell'opinione pubblica; il risultato è un insieme di provvedimenti privi di una strategia a lungo termine, come dimostra la mancanza di attenzione per le famiglie degli immigrati. La ricerca presentata nell'articolo si è concentrata su due province –

Samutsakhon e Tak – che, per le condizioni di vita degli immigrati, mercato del lavoro e incidenza degli irregolari, assumono una valenza paradigmatica per l'intero paese. Una serie di raccomandazioni su come indirizzare le future politiche migratorie concludono l'analisi della situazione in cui versa questo Paese: integrazione tra i vari dipartimenti preposti, cooperazione con i paesi di emigrazione, impegno nei confronti delle famiglie degli stranieri, lotta alla corruzione e al crimine organizzato, implementazione di un sistema di regolarizzazione permanente.

Destinato ad un pubblico attento al più vasto tema delle migrazioni del nostro tempo, in particolare a quelle originate nel Sud Est Asiatico, il libro, edito dallo Scalabrini Migration Center, introduce il lettore ad una realtà poco conosciuta in Europa, ma non meno importante, se si considerano da un lato le componenti nazionali delle attuali migrazioni verso l'Italia e i Paesi europei, e dall'altro i riflessi del sempre più diffuso processo di globalizzazione. Significative sono le analogie: anche nei Paesi asiatici, come nel vecchio continente, l'adozione di politiche migratorie restrittive non ha prodotto i risultati attesi. L'opinione degli Autori, da considerare quindi anche per il caso europeo, è che solo mediante una stretta cooperazione regionale, e la dovuta attenzione alle cause delle migrazioni, si possono trovare soluzioni che, per quanto non definitive, consentono di governare in modo adeguato – ai diritti e doveri di tutti – il fenomeno migratorio.

PAUL SCUTTI

MARTA CASTIGLIONI (a cura di), *Percorsi di cura delle donne immigrate. Esperienze e modelli di intervento*. Milano, Franco Angeli, 2001. 203 p.

In un volume che raccoglie diversi contributi sul tema della migrazione al femminile, Marta Castiglioni indica tre punti attorno ai quali si concentrano le dinamiche di trasformazione delle donne straniere: la competenza comunicativa, la gestione dello spazio/tempo e il corpo. Ma il nucleo centrale, il filo rosso che attraversa tutte le pagine del libro, è il discorso sui vissuti del corpo e sulle sue trasformazioni nella migrazione. È un corpo che da una parte deve adattarsi alla realtà culturale del paese ospitante per diventare meno visibile, meno "disturbante", e dall'altra è sentito come parte integrante dalla propria cultura d'origine. Una dicotomia che forse noi non sentiamo, nel nostro bisogno di uniformare, correggere e assorbire la diversità all'interno dei nostri modelli di salute e di bellezza, ma che può essere lacerante per le donne migranti.

Sono molteplici i segni che si iscrivono sui corpi femminili a testimoniare il percorso migratorio nei suoi diversi aspetti e momenti. Nel libro non si parla solo delle cicatrici più nascoste come le mutilazioni dei genitali, ma anche di altri segni come le pratiche di cura della persona dissonanti dai nostri canoni estetici e ancora dei vis-

suti intimi del proprio corpo, la sua rappresentazione culturale, il suo valore. Quando, con intenti di diversa ispirazione, noi possiamo uno sguardo insistito sul corpo delle donne straniere — o distogliamo lo sguardo —, dobbiamo ricordare che l'aspetto rappresenta anche una modalità per mantenere le proprie radici culturali e una possibilità per non "perdersi" nella cultura che ospita. Vestirsi come al proprio paese, coprire certe parti, truccare e curare secondo i propri canoni un corpo che si percepisce come vulnerabile al di fuori della propria cerchia sociale, dei luoghi e dei tempi tradizionali di movimento, può diventare una necessità, quasi una scoperta "di ritorno" delle proprie origini. Il chador, non portato al Paese d'origine, può diventare uno strumento per difendersi dagli sguardi incuriositi e indagatori degli italiani. Sebbene sia forte la spinta alla riappropriazione di una identità sentita come incerta, le donne possono sviluppare il desiderio, che a noi sembra così scontato, di andare verso la cultura ospitante e di trasformarsi con essa. È questo il significato che cogliamo nell'espressione palestinese "andare con il vento nei capelli", senza il velo, più autonome e autodeterminate.

La motivazione di queste scelte, così diverse tra di loro, non può certo essere ricercata esclusivamente nell'appartenenza etnica. Nel rivolgersi agli operatori che incontrano le donne straniere, Marta Castiglioni pone in evidenza come la conoscenza dell'identità culturale possa essere una condizione *favorevole* alla relazione, ma non determinante. La raccolta di saggi sulle donne migranti può essere d'aiuto a chi lavora a contatto con la diversità culturale con sollecitazioni di tipo diverso.

Un primo apporto è di tipo conoscitivo. Per sostenere i progetti di salute delle straniere è molto importante conoscere la struttura della parentela, le complesse relazioni che regolano la discendenza e il potere all'interno della famiglia, la tipologia dei servizi sanitari al Paese d'origine. Come dimostra la ricerca del gruppo Naga di Milano, il disagio delle donne, che avvertono la loro presenza come sospesa tra due mondi e che sentono su di sé lo sguardo giudicante e omologante dei modelli locali, si manifesta anche nel silenzio, nella rinuncia ad accedere alle prestazioni, a farsi visitare, a chiedere informazioni che pure sarebbero sentite come indispensabili per la propria salute (per molte donne il corpo assume una connotazione economica: è la risorsa che permette di lavorare). Il momento della maternità è vissuto come fortemente critico. Le donne sono sole di fronte alle strutture e agli operatori che non condividono gli stessi valori, che assegnano alla sessualità e alla maternità ruoli e funzioni ben distinte. Parlare di contraccezione a donne che fanno delle gravidanze multiple un valore centrale, forse visto come l'unico modo per acquisire una qualche visibilità all'interno della società e della famiglia stessa, richiede da parte degli operatori una sensibilità particolare. Ancora, per inquadrare il fenomeno diffuso dell'interruzione volontaria della gravidanza è necessario entrare in un'ottica "etnofisiologica" e considerare che per certe culture il feto non si considera

formato per i primi tre mesi della gravidanza. Bisogna conoscere, allora, per non intervenire con modalità sbagliate, per non essere invadenti, per facilitare l'accesso ai servizi, per offrire informazioni non offensive sulla contraccezione.

Ma conoscere non significa catalogare: da questa convinzione deve prendere l'avvio una serie di considerazioni di ordine diverso che vanno a completare l'apporto di tipo conoscitivo. Dalle testimonianze di lavoro e di ricerca raccolte nel volume, diverse tra di loro, articolate e ricche di sfumature, dovrebbe iniziare un percorso che vede noi (operatori sanitari, cittadini...) al centro di un processo di autoriflessione e di cambiamento. Noi riconosciamo la dinamicità della nostra cultura e ne avvertiamo il continuo modificarsi, ma con difficoltà assegniamo alle culture degli altri lo stesso potere di trasformazione: sono percepite come statiche, ferme, legate alla tradizione e per questo non inclini al cambiamento. Cambiare prospettiva è possibile, se ci rendiamo disponibili a vivere in modo non valutativo l'esperienza di confronto/incontro con altre culture. È questa una consapevolezza di ritorno, "il giro più lungo", come viene chiamato dagli antropologi.

Le indicazioni contenute nel libro di Marta Castiglioni vanno nella direzione del superamento del semplicismo classificatorio e inducono a considerare i limiti del nostro approccio omologante alla cura. Le culture si trasformano e anche le donne cambiano nella migrazione. Lavorando, possono assumere un nuovo ruolo anche agli occhi della comunità di origine, uscendo dalle posizioni di marginalità sociale nelle quali sono mantenute in molte culture. Come sottolinea il contributo di Yacine Sall sulla violenza, talvolta è questo nuovo ruolo femminile nel paese ospitante a catalizzare conflitti familiari, che possono sfociare in vere e proprie forme di maltrattamento. Questo accade soprattutto quando la donna accede al mercato del lavoro con più facilità del marito (sono infatti tradizionalmente riservati alle donne la cura degli anziani e i lavori domestici). Anche le donne somale ed eritree, che hanno partecipato come combattenti all'esperienza della guerra, hanno vissuto un drastico cambiamento del loro ruolo sociale.

Quello femminile è uno scenario molto articolato, che impone, quindi, di riconoscere in ogni donna migrante una persona con la propria identità, mutevole e stratificata, e non una "tunisina", "filippina" o "peruviana". I nostri parametri di riferimento alla luce della presenza di donne di altre culture diventano fluttuanti e incerti. Questa incertezza è una grande risorsa, in quanto porta a ripensare i nostri modelli relazionali e organizzativi in funzione della presenza delle donne migranti. Ed è questo un messaggio incisivo che ci viene consegnato dalla raccolta di saggi: un invito a decostruire le rappresentazioni stereotipate sull'alterità e a intraprendere un più fruttuoso percorso di conoscenza interculturale, nel quale tutte le parti si trasformano.

DONATELLA BARBINA

Il volume presenta la più articolata trattazione sugli esiti cui è giunta la ricerca italiana in ambito linguistico-acquisizionale a partire dagli anni Ottanta, proponendo una sintesi sistematica dell'ormai ampia produzione scientifica sull'argomento e offrendosi, al tempo stesso, come momento di verifica empirica sui risultati già acquisiti e di riflessione teorica per successivi approfondimenti. Realizzato presso varie sedi universitarie e coordinato dall'ateneo di Pavia entro il contesto europeo delle ricerche sull'acquisizione di lingue seconde, il progetto scientifico indaga in particolare le tematiche relative all'apprendimento spontaneo dell'italiano L2 da parte di stranieri immigrati in Italia e fornisce un'analisi dettagliata di alcuni fenomeni linguistici che nascono dal contatto tra l'italiano e le diverse lingue prime del gruppo di stranieri analizzati nel corso della ricerca.

Coerentemente con la prospettiva acquisizionale del progetto, nella presentazione viene messo in evidenza come le ricerche sull'italiano appreso in contesto naturale abbiano rappresentato e rappresentino senz'altro un settore privilegiato per mettere a fuoco i meccanismi fondamentali che regolano la costruzione di un nuovo sistema linguistico. L'esame dei dati sull'acquisizione spontanea permette, infatti, di verificare le dinamiche linguistiche che intervengono nell'acquisizione della L2 in maniera più trasparente di quanto non avverrebbe nel contesto guidato di apprendimento, dove l'analisi dei dati è, in parte, ostacolata dalla presenza di fattori extralinguistici collegati al trattamento formale dell'input didattico; diverso è, invece, il caso di adulti immigrati, che generalmente apprendono la lingua basandosi sull'esposizione naturale all'input dei parlanti nativi ed elaborano il proprio sistema linguistico in maniera autonoma e senza il filtro di un insegnamento didattico formalizzato e definito a priori.

Partendo da questa premessa, viene delineata nei primi due capitoli l'impostazione teorica e metodologica a cui si sono ispirate le ricerche sull'acquisizione dell'italiano L2. Giacalone Ramat riassume le caratteristiche salienti dell'approccio funzionale, focalizzato sulla correlazione tra l'acquisizione della lingua e la sua funzionalità comunicativa, e sul ruolo decisivo giocato da principi organizzativi generali di tipo semantico e pragmatico; tali principi, spesso basati su motivazioni cognitive e psicolinguistiche, quali, ad esempio, la facilità e l'efficienza nell'elaborazione linguistica, la preferenza per forme trasparenti che presentano analogia tra forma e significato, la tendenza a procedere dal noto al nuovo nella distribuzione dell'informazione, guidano, in parte, il processo di apprendimento linguistico caratterizzato dalla stretta interazione tra forma e funzione, e inducono l'apprendente a elaborare in maniera graduale le regole attraverso le quali le funzioni semantiche e pragmatiche vengono

codificate nelle forme grammaticali. Andorno e Bernini esplicitano i criteri che hanno presieduto alla raccolta dei materiali linguistici prodotti dagli apprendenti tramite la descrizione delle caratteristiche sociolinguistiche del *corpus* di informanti e la definizione degli aspetti metodologici pertinenti la raccolta e la successiva trascrizione dei testi orali, ottenuti per lo più tramite conversazioni semiguide per limitare il rischio di produzioni orali non naturali e vincolate da una situazione formale di rilevazione.

I contributi sviluppati nei capitoli centrali offrono un ampio approfondimento su alcune sequenze acquisizionali dell'italiano L2, osservate in specifici settori morfosintattici e testuali, e, in linea con il modello teorico di riferimento, leggono lo sviluppo della competenza linguistico-comunicativa in L2 come un percorso d'acquisizione abbastanza tipico, nonostante alcune disomogeneità ascrivibili all'influenza della L1, e articolato in successive varietà di apprendimento, via via più complesse e definite da un insieme di regolarità, che si evolvono gradualmente, ma in modo sistematico, dagli stadi iniziali, in cui è quasi assente la componente morfosintattica, verso fasi postbasiche sempre più grammaticalizzate.

Chini e Ferraris descrivono le varie tappe di apprendimento della morfologia del nome nelle interlingue degli apprendenti e il progressivo aumento di sensibilità morfosintattica verso i meccanismi di codificazione grammaticale, con cui vengono marcate in italiano le categorie di genere, numero e definitezza, e le regole di accordo di genere poste sui vari target del sintagma nominale, presentate nella loro successione acquisizionale.

Il contributo di Banfi e Bernini si snoda attorno al tema del *continuum* di acquisizione del sistema verbale italiano, secondo un itinerario che prevede il passaggio da fasi basiche, contrassegnate dall'uso di mezzi lessicali e pragmatici per l'espressione delle marche morfologiche, a fasi più avanzate, in cui la costruzione del sistema verbale è simile a quella della lingua d'arrivo; in esso viene formulata la sequenza d'acquisizione del sistema temporale, aspettuale e modale del verbo italiano.

Andorno, Bernini, Giacalone Ramat e Valentini analizzano diffusamente alcuni aspetti relativi al formarsi della sintassi nelle varietà di italiano L2: dalla struttura della frase semplice allo sviluppo della negazione e degli avverbi focalizzanti e fasali, all'emergere della subordinazione e degli elementi linguistici per segnalare la connessione interproposizionale.

Businaro, Chini, Ferraris e Valentini offrono una sintesi su tematiche ancora parzialmente indagate e relative alla gestione della testualità, selezionando alcuni fenomeni attinenti la coesione testuale e l'informatività del testo con particolare riferimento all'acquisizione delle espressioni anaforiche, dei connettivi e degli ordini sintattici marcati in italiano L2.

Centrato sul confronto tra l'acquisizione dell'italiano L2 appreso da adulti stranieri e l'italiano L1 appreso da bambini in età

prescolare è il contributo di Talleri, Chini, Cordin e Ferraris, che mettono in parallelo i *corpora* linguistici dei due tipi di apprendenti per rilevarne analogie e differenze in relazione allo sviluppo della morfologia nominale e verbale, della struttura argomentale del verbo e della subordinazione.

Il capitolo conclusivo affronta il tema dell'applicabilità glottodidattica dei contenuti teorici presentati nei contributi precedenti. Lo Duca suggerisce un itinerario didattico relativo alla sviluppo della narratività, conforme, per la scansione tematica e temporale delle strutture linguistiche proposte, ai risultati delle ricerche sull'apprendimento spontaneo dell'italiano. Villarini e Vedovelli, partendo dall'analisi di un campione di materiali didattici per l'italiano L2, mostrano la necessità di una maggiore permeabilità tra la linguistica acquisizionale e la glottodidattica, sicuramente proficua nella fase di elaborazione di sillabi coerenti, in quanto a contenuti e tipo di progressione didattica, con le sequenze d'acquisizione individuate per l'italiano L2.

Il volume, esemplare per lo spessore scientifico con cui vengono sviluppate le complesse problematiche linguistiche e denso di riflessioni teoriche e dati empirici, testimonia, in maniera significativa e attraverso analisi rigorose, le tendenze più recenti della ricerca in ambito linguistico-acquisizionale. Scritta con un linguaggio chiaro e lineare e corredato da un'ampia bibliografia finale utile per ulteriori approfondimenti, la pubblicazione si offre come testo-guida destinato non solo agli specialisti, ma anche agli insegnanti interessati a trarre, nella prospettiva di una glottodidattica scientificamente fondata, preziose indicazioni applicative orientate verso i risultati teorici convalidati dagli studi sull'italiano L2. Il costante riferimento al modello teorico delle varietà di apprendimento mostra, infatti, l'enorme potenzialità degli studi acquisizionali nella pianificazione di interventi formativi per la didattica dell'italiano a stranieri che tengano conto dei livelli di acquisizione spontanea posseduti dall'apprendente al momento del suo inserimento in un percorso formale di apprendimento, la cui efficacia è strettamente correlata con un input di insegnamento conforme alle modalità di acquisizione della lingua in contesto naturale.

ELEONORA FRAGAI

SONJA HAUG, *Soziales Kapital und Kettenmigration. Italienische Migranten in Deutschland*. Wiesbaden, Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, 2000. 349 p.

Il libro è basato in gran parte sulla tesi di dottorato dell'autrice ed elaborata durante l'attività al *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* (Centro per la ricerca sociale europea di Mannheim). Sonja Haug ha vinto con questa tesi il premio della *Deutsche*

*Stiftung Weltbevölkerung*¹ per la migliore pubblicazione tedesca nell'ambito delle scienze della popolazione nel 2000. La ricerca, portata a termine nel 1999, riflette questa scadenza sia nei dati empirici analizzati sia nella bibliografia. Tuttavia il libro, suddiviso in una parte teorica e una empirica, rappresenta un importante contributo sociologico alla ricerca sulle migrazioni internazionali.

Nella parte teorica, l'approccio razionale alle migrazioni, che legge gli spostamenti internazionali come conseguenza di decisioni individuali razionali sotto il profilo economico, viene ampliato con l'aiuto del concetto di reti sociali. L'autrice collega le teorie classiche delle migrazioni con i nuovi approcci, facendo riferimento al principio di *rational choice* dell'approccio economico nonché alle questioni legate alla teoria decisionale, alla percezione del rischio e al capitale sociale. Viene così sviluppato un modello esplicativo che si basa su due ipotesi. La prima prende in considerazione la definizione delle migrazioni a catena, nella quale viene messo in rilievo il ruolo chiave giocato dal capitale sociale nelle aree di destinazione dei flussi migratori internazionali. La seconda ipotesi è riferita ai flussi d'immigrazione nell'ambito delle migrazioni di lavoro, che pure sarebbero riconducibili alla presenza di capitale sociale nelle aree di destinazione. La tesi centrale è che "l'emigrazione avviene se l'utilità netta attesa dall'emigrare supera l'aspettativa di utilità netta del rimanere". Le utilità attese riguardano le risorse locali e includono il capitale economico, sociale, umano e culturale. La combinazione di utilità economica e sociale porta, secondo l'autrice, ad una migliore spiegazione delle decisioni migratorie.

Nel caso in cui il capitale economico, umano e culturale risulti costante, il capitale sociale assume un ruolo determinante nelle decisioni migratorie, così come nella gestione dell'informazione e dell'incertezza legata alle migrazioni internazionali. Il capitale sociale, a livello micro, è prodotto dalla rete sociale legata alla persona, cioè dalle relazioni familiari, di parentela e dalle altre relazioni sociali.

Le migrazioni a catena sono definite come migrazioni che trascinano con sé altre migrazioni attraverso le reti delle relazioni personali, parentali o sociali. Il capitale sociale, già formato nel paese di destinazione, gioca un ruolo fondamentale in questo processo che ha carattere cumulativo sia a livello micro che macro, con il conseguente aumento di capitale sociale nel luogo di destinazione. Questa è la base della formazione di vere e proprie colonie etniche.

Le questioni di fondo alle quali il libro cerca di dare una risposta riguardano essenzialmente l'incidenza di fattori non strettamente economici sulle migrazioni internazionali di lavoro. Haug si chiede quale peso abbiano le condizioni socioeconomiche, politiche, legislative, sociali e storiche – nel contesto d'origine e in quello di partenza – sulla creazione di catene migratorie e quale invece sia l'apporto determinato dalle caratteristiche individuali.

¹ Fondazione tedesca per la popolazione mondiale.

Nel caso delle migrazioni di lavoro degli italiani in Germania, l'autrice si chiede fino a che punto sia corretto parlare di catene migratorie e in quale misura le relazioni sociali determinino la decisione di emigrare. La Haug cerca di integrare – teoricamente ed empiricamente ai diversi livelli macro, meso e micro – l'approccio economico con quello sociale.

La seconda parte, il libro tratta l'immigrazione italiana in Germania in un'ottica di sociologia empirica, offre una rassegna degli studi empirici (qualitativi e quantitativi) sul tema, analizza i dati ufficiali dell'Ufficio Federale di Statistica, quelli del SOEP (panel socioeconomico tedesco), e conclude con uno studio locale sui migranti italiani.

L'analisi delle statistiche ufficiali include il periodo che va dal 1955 al 1997 e rileva una effettiva concentrazione territoriale degli italiani particolarmente in alcuni *Länder*, città e quartieri. Evidentemente queste osservazioni non sono sufficienti per confermare l'ipotesi delle catene migratorie. La quota delle donne è aumentata negli anni, specialmente dopo il blocco del reclutamento del 1973, e l'autrice interpreta questo cambiamento come un aumento delle migrazioni di famiglia; non va dimenticato però che l'immigrazione italiana è caratterizzata da una forte fluttuazione.

L'informazione sugli italiani nel SOEP fa riferimento al periodo 1984-1997 ed include 314 famiglie (830 individui). Gli italiani individuati appartengono alla prima fase del processo migratorio, di fatto già conclusa: è possibile quindi analizzare il processo d'immigrazione e i suoi sviluppi. L'analisi indica, negli anni '90, un allargamento delle reti di famiglia e di conoscenti in Germania a discapito delle reti in Italia. Le informazioni dettagliate del SOEP permettono un'analisi approfondita della permanenza in Germania o del ritorno in Italia. L'analisi bivariata prende in considerazione le caratteristiche sociodemografiche (genere, età, stato civile), il capitale umano (luogo d'acquisto dell'istruzione), il capitale economico (stato economico, reddito familiare), il capitale culturale (conoscenza del tedesco e dell'italiano), l'organizzazione della famiglia e le reti familiari.

La terza fonte di dati è una rilevazione primaria condotta dall'autrice a Herten, zona della città di Rheinfelden nel sud-ovest della Germania e rappresenta uno studio esplorativo a livello comunale con biografie retrospettive sull'immigrazione comprendenti le reti familiari e sociali. I risultati indicano l'importanza del motivo economico o comunque della ricerca del posto di lavoro. Le reti sociali sembrano essere determinanti nella decisione di emigrare e nella scelta della destinazione. L'aspirante immigrato riceve sia informazioni sul luogo di destinazione prima della partenza sia appoggio ed aiuto all'arrivo, nella ricerca della casa, del posto di lavoro e nell'organizzazione della vita quotidiana. In questo studio l'autrice non ha invece trovato conferma della tesi secondo cui gli italiani sono spesso 'pendolari' o 'trasmigranti'. Esistono delle fasi transnazionali, ma non sono generalmente di lunga durata. Resta comunque presente,

per l'italiano immigrato in Germania, la domanda fondamentale se tornare o rimanere.

Sia la parte teorica, sia la parte empirica sono accompagnate da tabelle e figure chiare e di facile lettura.

Il libro è un lavoro che cerca di trattare il tema 'migranti italiani in Germania' in modo statistico-quantitativo. Inevitabilmente la parte empirica non è in grado di rispondere a tutti i quesiti posti nella parte teorica, ma l'autrice ottiene notevoli risultati utilizzando fonti statistiche secondarie e primarie per l'analisi del fenomeno. A questo punto solo un'indagine *ad hoc* potrebbe permettere analisi più approfondite.

Il volume riflette, e questo è l'unico punto di critica, la divisione delle comunità scientifiche europee e la loro posizione nei confronti della comunità statunitense. Per esempio, un lettore italiano cerca invano un riferimento ai lavori 'classici' di Emilio Reyneri sulle catene migratorie. Ci si augura, che questo contributo importante agli studi sulle migrazioni internazionali trovi una diffusione ampia nel contesto scientifico tedesco ed internazionale e che almeno in parte, venga tradotto in inglese o in italiano.

FRANK HEINS

CRISTINA MARITI, *Donna migrante. Il tempo della solitudine e dell'attesa*. Milano, Franco Angeli, 2003. 142 p.

La "solitudine sociale" prodotta dalla mobilità presenta un carattere specifico in quanto sperimentazione della precarietà e del confronto con la società di arrivo, e caratterizza il "periodo di transizione che intercorre tra l'arrivo e l'inserimento nel mondo del lavoro". Nei primi capitoli l'autrice sviluppa questo assunto riferendosi agli scritti sulla figura dello "straniero" di Simmel, Schutz e Tabboni. "L'immigrato è comunque e sempre uno straniero e viene giudicato e collocato nel sistema sociale in base alla sua disponibilità ad integrarsi e ad accettare lo stile di vita del paese ospitante" (p. 36), tanto più che "dal distacco dal proprio paese di origine deriva una nuova consapevolezza sulla necessità di correggere la propria 'visione del mondo', si manifesta il passaggio da 'com'ero' a come dovrò, saprò, potrò essere" (p. 73). La relazione teorica stabilita fra il passato e il futuro sociale, è trattata all'interno delle maggiori teorie sociologiche relative all'identità ed ai fenomeni del pregiudizio e dell'intolleranza subiti dagli immigrati.

Nei capitoli successivi, attraverso la presentazione dei flussi migratori femminili, l'autrice giunge all'analisi della "donna globale". Il cammino che le donne intraprendono in situazione migratoria è segnato dalla loro appartenenza femminile. L'identità di genere, infatti, nel mettere in rapporto la società di origine con quella di arrivo, appare "mobile", "ora portavoce del cambiamento ora della con-

tinuità". La particolarità femminile deriverebbe dal fatto che la migrante sperimenta una diversa posizione. Secondo l'autrice, infatti, la "cultura di genere" rappresenta il principale elemento della differenziazione sociale all'interno di una cultura di origine supposta "semplice". Nel confronto con il modello emancipatorio occidentale, la migrante proverebbe, quindi, un conflitto individuale tra ruolo ascrivito originario e nuovo ruolo prescritto. Il cambiamento più importante deriva dall'introduzione del calcolo razionale della programmazione e da una maggiore omogeneizzazione tra uomini e donne nell'organizzazione del tempo. Questi adattamenti sono influenzati dal ruolo domestico e familiare, dalla funzione assolta nella sfera della riproduzione, oltre che dai fattori religiosi e sociali di origine. Per questo, solo attraverso un doppio processo di scomposizione e di ricomposizione del ruolo tradizionale, le migranti possono avviarsi verso l'integrazione e superare la solitudine.

Dopo queste riflessioni generali, l'autrice colloca i flussi migratori femminili in Italia all'interno del complesso quadro dei processi migratori contemporanei e ne delinea la differente distribuzione sul territorio. Nel tentativo di tracciare un "profilo" della donna immigrata, questa figura diventa multiforme: donne musulmane e cattoliche emigrano per ricongiungimenti familiari, prima e dopo il matrimonio, ma anche autonomamente; partono per motivi economici, ma anche per "emancipazione femminile"; lasciano il paese di origine in seguito a conflitti etnici e catastrofi naturali. La stessa descrizione dei "push and pull factors" (condizioni economiche e socio-economiche, pressioni demografiche, condizioni naturali, globalizzazione economica e sociale) rende più articolato questo profilo generale della donna migrante.

Negli ultimi capitoli, l'autrice prospetta due modelli di integrazione: quello continentale e quello mediterraneo, e perviene all'individuazione di alcuni indicatori per misurare la "solitudine sociale e l'integrazione". Tratti demografici, sociali, territoriali, economici, ambientali e relazionali sono inseriti in uno schema derivato dalla teoria di Parsons e adattato alla situazione italiana. L'applicazione di questa scala valutativa permette di constatare che le donne provenienti dalla Nigeria e dal Bangladesh raggiungono i maggiori punteggi di "solitudine sociale", mentre le donne provenienti dalle regioni balcaniche sono più agevolate nel percorso di integrazione. La lettura del libro permette di cogliere il peso essenziale che la crisi di un mondo definito da un orizzonte culturale conosciuto assume nell'itinerario migratorio femminile. Per l'autrice, l'acculturazione appare come la tappa finale di questo cammino che mette fine all'isolamento sociale e alla nostalgia. Il superamento dell'estraneità, tra il gioco della vicinanza e della lontananza, guida quest'adattamento. Il percorso migratorio si trasforma dentro la solitudine, dietro la solitudine, attraverso la solitudine. L'immigrato, che non conosce i codici della cultura della società di arrivo, nel decodificarli, nell'esplorarne i limiti e le condizioni, finisce con l'integrarsi. Cionon-

nostante, è necessario rimarcare che lungo questo movimento ogni migrante non è mai "solo". Fra reti di origini e quelle di arrivo, molto spesso la "solitudine sociale" prende senso all'interno della creazione di un gruppo di altri migranti, che pure vivono fra più luoghi. All'interno di questi spazi migratori, le donne si adattano ricreando nuove forme di appartenenza e di identità. A partire dal loro arrivo, numerose traiettorie sono perseguibili: rottura con il luogo di partenza, ricostruzione del sistema delle relazioni nel luogo di arrivo, nuove forme di pendolarismo o, ancora, nuove migrazioni.

ADELINA MIRANDA

DARIO MELOSSI, MONIA GIOVANNETTI, *I nuovi sciuscia. Minori stranieri in Italia*, Roma, Donzelli, 2002. 183 p.

L'attenzione al fenomeno "minori stranieri" si è andata modificando nel tempo, da un preliminare interesse per i problemi di regolarizzazione all'attenzione verso la loro posizione in seno alla società d'accoglienza. I giovani stranieri sono diventati gli involontari protagonisti di alcuni inevitabili cambiamenti sociali, dei quali vivono tutte le contraddizioni. A ciò si accompagna una carenza di dati sul fenomeno che rischia di fornire un quadro distorto della realtà italiana. Fin dai suoi esordi, la problematica della presenza dei minori stranieri in Italia viene collegata alla devianza: le statistiche, infatti, erano (e sono sempre più) orientate a indagare il numero di minori stranieri presenti negli istituti penali. Inoltre le politiche sociali si sono rivelate spesso impreparate ad affrontare il fenomeno della migrazione minorile che, per le sue dimensioni e le sue caratteristiche – specie nei primi anni Novanta con le immigrazioni provenienti dall'Albania e dalla ex Jugoslavia –, ha destato sempre più allarme sociale. Ne è scaturita una dubbia equazione tra tendenza alla crescita del fenomeno, con le relative situazioni di bisogno e di disagio, e comportamenti illeciti. Inoltre, l'interesse delle istituzioni, di larga parte di studiosi e organizzazioni internazionali si è focalizzato sulla particolare condizione del minore "non accompagnato", soprattutto in virtù del supposto nesso con la condizione di sfruttamento e di possibile coinvolgimento nei giri della pedofilia, dello spaccio e della criminalità organizzata.

Dalla necessità di far luce su questo fenomeno nasce il presente volume, scritto sulla base di due più ampie ricerche: la prima, condotta nell'ambito del Progetto "Città sicure" della Regione Emilia-Romagna, sul tema del rapporto tra "multiculturalismo e sicurezza"; la seconda, realizzata all'interno della ricerca nazionale "I diritti di cittadinanza dei minori tra partecipazione e controllo". In linea con la tendenza dominante, le ricerche si inseriscono in quel filone, attualmente prioritario, salvo poche eccezioni, che analizza la condizione del minore straniero in ambito criminologico e in connessione ad eventi criminosi o devianti (cfr. p. 49).

Se si osserva il contesto istituzionale, il minore straniero sembra diventare oggetto di attenzione perché si sposta e, per di più lo fa da solo, senza una figura adulta che possa indirizzarlo e legittimarlo. Il minore straniero "non accompagnato" rappresenta dunque un elemento "anomalo" e talvolta deviante, in senso duplice: come minore, rispetto all'ordine "adulto", e come immigrato, rispetto all'ordine statale/nazionale e al "pensiero di stato" (Sayad, 1996) della società che lo "ospita".

Questi aspetti rimangono sullo sfondo, ma pervadono l'intera impostazione del volume, che è diviso in tre sezioni: la prima, a carattere essenzialmente introduttivo, propone un excursus sociologico sul concetto di "straniero", con una panoramica sul rapporto tra immigrazione, devianza e problemi di integrazione. L'analisi si fonda su un ampio ed eterogeneo materiale (interviste a informatori privilegiati, sondaggi di campioni della popolazione italiana e immigrata, dati statistici con elaborazioni inedite) e viene sviluppata all'interno del quadro sociale, economico e culturale dell'immigrazione in Italia. Una specifica cura viene rivolta alla discussione delle varie ipotesi sociologiche sviluppatesi intorno ai processi di produzione, di devianza e di criminalizzazione cui sono frequentemente sottoposti i migranti.

Il minore straniero viene dunque incorniciato nel contesto degli atteggiamenti e delle retoriche connesse alle migrazioni adulte; in più, come Giovannetti non manca di sottolineare, il minore è in condizioni critiche proprio per la sua condizione di minore (p. 50).

Dopo queste premesse, i due capitoli specificamente dedicati ai minori stranieri si basano sui "racconti di vita" di settanta giovani stranieri, in larga parte minori non accompagnati, individuati all'interno di istituti penali minorili e comunità di accoglienza di Bologna, Milano e Roma.

Se ne ricava una documentazione sull'intera "parabola migratoria" (le motivazioni della partenza, le caratteristiche del viaggio), affiancata dall'analisi dei processi di inserimento, delle strategie adottate nel contesto di arrivo, con un'attenzione specifica ai fattori che possono aver indirizzato molti di loro - circa il cinquanta per cento - su un percorso "deviante". Giovannetti osserva che la socializzazione nel paese di partenza gioca un ruolo ambiguo e non univoco sui comportamenti messi in atto nel paese di arrivo. Allo stesso modo, non sembrano determinanti i processi di disgregazione nei paesi di origine e lo scarto tra le aspirazioni che motivano il processo migratorio e le opportunità strutturalmente presenti nel paese di arrivo. Soprattutto queste ultime sembrano accomunare sia i minori che circolano nel settore dei servizi, che quelli finiti nell'area penale.

Significativamente le ricerche mettono in luce la sostanziale somiglianza dei percorsi di vita precedenti l'emigrazione. Giovannetti sostiene che è difficile "registrare tra i due gruppi di minori delle differenze significative in termini di motivazioni, atteggiamenti e tratti culturali individuali. Si tratta in sostanza di individui che -

molto simili all'inizio del viaggio – non hanno viaggiato sugli stessi binari arrivando conseguentemente a una stazione diversa” (pp. 112-113). Ciò che davvero sembra determinante è invece l'impatto con il nuovo ambiente e precisamente il “complesso di circostanze, alcune minime o casuali, che possono essere ricondotte all'incontro con micro-strutture di opportunità diverse” (p. 113). Ma questo non è un aspetto che connota specificamente i percorsi dei minori stranieri. Come sostengono tutti gli autori nella terza parte del volume, non “c'è motivo di pensare che le varie teorie criminologiche si applichino a stranieri o immigrati in quanto tali, in modo diverso cioè da come si applicano a qualunque altro soggetto indagato dalle stesse teorie – con l'eccezione forse della c.d. teoria del «conflitto culturale» che si dirige specificamente alle situazioni della «seconda generazione» e di cui peraltro si trova ben poca presenza nei nostri dati” (p. 172). È anche per questi motivi che i minori stranieri sono stati definiti i *nuovi sciucsià*. Tuttavia, per evitare semplificazioni, gli autori avvertono che una differenza rispetto ai piccoli migranti italiani c'è: e sta nel il rischio costante di essere rimandati indietro.

In realtà è davvero difficile capire chi sia il minore straniero non accompagnato: quelle che si leggono ad esempio nelle pagine de “I nuovi Sciucsià” sono storie tra loro simili eppure diverse. Resta da chiedersi se la presenza o maggiore visibilità di questi minori nel circuito socio/penale dipenda necessariamente dalla particolare difficoltà delle condizioni in cui vivono (come suggeriscono gli autori), o non anche dall'allarme che la loro presenza crea in termini di diritti, garanzie e, in fondo, di spesa. Sorge infatti il dubbio che ciò che, in definitiva, accomuna le storie di questi ragazzi, oltre allo shock culturale e all'impatto con la nuova società, sia anche la tendenza alla “criminalizzazione”, nelle pratiche delle istituzioni, del loro spostamento autonomo e non previsto.

GABRIELLA PETTI

AGOSTINO PORTERA (a cura di), *Pedagogia interculturale in Italia e in Europa. Aspetti epistemologici e didattici*. Milano, Vita & Pensiero, 2003. xi, 369 p.

I contributi raccolti in questo volume, sul tema della pedagogia interculturale in Italia e in Europa, fanno seguito ad un convegno tenuto due anni fa in onore di Luigi Secco, uno dei maggiori esperti e precursori del settore, in occasione della sua nomina a professore emerito all'Università degli Studi di Verona. Dal convegno emerse in primo luogo, da parte di molti studiosi, la denuncia della mancanza, riguardo al concetto di pedagogia interculturale, di una chiara definizione semantica e di una condivisa elaborazione epistemologica, in un momento in cui il settore educativo risulta investito dalle trasformazioni economiche, scientifiche e sociali conseguenti ai fenomeni della globalizzazione e della new economy.

“Lo scopo di questo libro – afferma Portera nella prefazione – è riflettere sulle risposte che la pedagogia, specie se intesa in maniera interculturale, può e deve fornire al fine di gestire bene i mutamenti in atto e far fronte all'attuale crisi di valori e di orientamento. Muovendo dalle riflessioni teoriche (pedagogia) e dalle esperienze pratiche (educazione) presentate da alcuni fra i più eminenti studiosi italiani ed europei, si cerca di gettare le fondamenta sulle quali costruire le risposte concrete, una 'casa pedagogica interculturale', in grado di cogliere i reali problemi e di costruire un solido riferimento per insegnanti, educatori professionali e tutti coloro che hanno a cuore il miglioramento della convivenza umana” (p. x).

È possibile distinguere gli interventi in tre sezioni: 1. educazione e pedagogia interculturale in Europa; 2. contributi di ordine teorico; 3. esperienze concrete e proposte didattiche.

La prima sezione presenta gli elementi teorici della pedagogia interculturale, così come si sono sviluppati e come sono recepiti in alcuni paesi europei: Francia (A. Perotti), Gran Bretagna (J.S. Gundara), Germania (G. Brinkmann), Italia (A. Portera), Slovenia e Croazia (E. Pirsl), Ungheria, Romania e Polonia (M. Mincu). Il caso francese risulta particolarmente ricco di spunti interessanti: l'autore ripercorre la storia degli interventi educativi in favore degli alunni stranieri nella scuola dell'obbligo, a partire dalle prime classi speciali, nate negli anni Sessanta per compensare l'handicap linguistico dei minori provenienti dai paesi del Magreb post-coloniale, passando per la creazione dei CEFISEM (*Centres de Information et de Formation sur la Scolarisation des Enfants des Migrants*) degli anni Settanta-Ottanta, fino ad arrivare alle odierne elaborazioni teoriche e alle nuove pratiche politiche. Perotti sottolinea come la ricerca universitaria abbia contribuito a cambiare prospettiva rispetto al concetto di interculturalità e si sofferma in particolare sugli studi condotti da L. Porcher e M. Abdallah – Pretceille. Queste le conclusioni dei due ricercatori: “l'interculturale non costituisce una risposta ai problemi, ma corrisponde piuttosto a un *approccio per affrontarli* in modo corretto” (p. 55). Viene riportata anche la riflessione del politologo A. Touraine, il quale sottolinea come nella scuola di oggi vi sia “la necessità di compiere un salto di qualità inventando una pedagogia e un'educazione non solo *per i culturalmente differenti* ma una pedagogia e un'educazione indirizzate a tutti allo scopo di fare acquisire a ciascuno l'apertura e la comprensione del diverso, in un processo dinamico che suppone la *reciprocità nello scambio*” (p. 61).

Sul piano degli interventi educativi, tuttavia, a una elaborazione teorica ricca e articolata, non ha fatto seguito una messa in pratica dei principi interculturali, se non in minima parte: “si è rimasti a concepire la 'pedagogia interculturale' come quella mirante a *determinate categorie* di persone. Con il rischio di percepire questa pedagogia sempre in forma *compensatoria e miserabilistica*” (p. 63). Quanto emerge dalle relazioni sul caso britannico e tedesco confermano questa situazione: J.S. Gundara, nel suo intervento sulla Gran Bretagna, constata che nonostante l'alto valore attribuito al-

l'interculturalità negli ambienti pedagogici, permane nella società una stratificazione razzista che si riproduce nel sistema educativo, caratterizzato dalla presenza di un gruppo inglese dominante e di alcune minoranze declassate.

In Germania "l'adozione di idee interculturali in tutti i programmi scolastici", ammette G. Brinkmann, ha "fatto credere per molto tempo che la prassi scolastica tedesca stesse realizzando un alto grado del principio di interculturalità" (p. 88); in realtà nel corso degli anni Novanta, alcune ricerche hanno messo in luce come vi sia nelle scuole tedesche una grande insicurezza nel rapporto con culture diverse dalla propria. Spesso invece di mettere in pratica i principi interculturali, ci si limita a 'fuggire nel folklore', ritagliando spazi di confronto solo in occasioni di feste scolastiche o settimane a tema.

Diverso il caso dei paesi dell'Est-Europa e dei Balcani; come evidenzia M. Mincu "per quanto riguarda la promozione del pluralismo come valore educativo, i paesi dell'Europa dell'Est si trovano in una situazione forse più favorevole rispetto ai paesi occidentali. Mentre nel contesto occidentale la consapevolezza del pluralismo deriva da un'evoluzione interna alla democrazia, nella parte orientale il pluralismo si è affermato come reazione di insofferenza nei confronti di un regime politico, della rigida strutturazione dei sistemi educativi e dell'omologazione dei processi educativi (...). La concezione interculturale in senso ristretto, radicata sul pluralismo culturale, si ritrova indirettamente nei temi trasversali dei curricula scolastici nazionali" (pp. 99-100). E. Pirsi, commentando i risultati di una interessante ricerca sull'educazione interculturale condotta in alcuni paesi balcanici, sottolinea l'importanza dell'etica della scuola, "che dovrebbe favorire la creazione di un clima scolastico sufficientemente sensibile e aperto alle differenze culturali" (p. 115).

La prima parte si chiude con l'intervento di A. Portera che illustra le linee di sviluppo generali della pedagogia interculturale in Italia, basandosi sulle riflessioni e le proposte formulate da Luigi Secco. Nel tentativo di porre delle basi epistemologiche al concetto di pedagogia interculturale, Secco mette al centro dell'attenzione non la cultura ma l'essere dell'uomo, il soggetto, perché "la persona si distingue dalla cultura, e se di essa si serve non ne può, o meglio non ne deve essere asservita" (p. 127).

La seconda sezione del volume raccoglie ulteriori approfondimenti teorici a opera di studiosi italiani, che vanno dalla ridefinizione dell'educazione e della centralità della persona umana nella sua specificità e integralità (F. Frabboni) alla pedagogia cristiana e all'attenzione che la Chiesa oggi volge all'educazione interculturale ponendo al centro il concetto di *solidarietà* (S.S. Macchiotti), che esige reciprocità e che "in una situazione di multiculturalità e immigrazione, non impegna soltanto il gruppo o il paese che accoglie, ma anche chi viene accolto" (pp. 170-171).

La ricerca dell'interiorità e l'autoeducazione sono le linee guida del contributo di D. Demetrio. Questi elementi, propri della spiri-

tualità umana, sono essenziali per la comprensione di sé e per la reale apertura all'altro, secondo il principio per cui conoscere se stessi sviluppa amore e pazienza verso l'estraneo. S. Martelli sviluppa invece il tema dell'educazione multimediale nella società della globalizzazione e conclude che nella scuola è necessario superare la diffidenza verso i nuovi mezzi di comunicazione: l'uso delle nuove tecnologie può infatti creare una situazione motivante negli alunni e può cambiare le caratteristiche dell'apprendimento, stimolando modalità cooperative e sociali, così necessarie nella scuola multiculturale di oggi.

L'educazione alla pace e la convivialità delle differenze personali (E. Butturini), il conflitto e la sofferenza nell'educazione interculturale (P. Roveda), l'educazione sociale nel tempo dell'individualismo e della complessità (L. Santelli Beccegato), sono gli argomenti trattati nella parte conclusiva della seconda sezione. Dalle interessanti riflessioni proposte da questi autori, emerge la figura dell'educatore che, oggi più che nel passato, dovrebbe appassionarsi alla differenza, resistere nelle situazioni conflittuali ed essere in grado di "leggere e interpretare le dinamiche del proprio tempo per aiutare a viverlo nel modo migliore" (p. 253).

La terza parte del libro raccoglie alcune tra le numerose esperienze concrete nel settore interculturale realizzate in Italia, soprattutto nell'ambito del Centro Studi Interculturali dell'Università di Verona. Tra i contributi proposti segnaliamo in particolare quello di S. Olivieri, sulla figura delle donne immigrate e sul loro ruolo di mediatrici interculturali all'interno dei servizi educativi e l'intervento di F. Larocca, nel quale vengono messi in relazione la pedagogia speciale, rivolta ai soggetti diversamente abili, e la pedagogia interculturale.

La ricerca di M. Corte sull'immagine dell'immigrazione nei mass media e l'intervento di L. Secco sull'educazione della volontà in una prospettiva interculturale, concludono la terza parte del volume. Ancora una volta si sottolinea come l'azione della pedagogia interculturale si sia fatta sempre più importante e urgente, ma anche difficile da realizzare: essa richiede, sottolinea L. Secco, che venga educata "la volontà di guardare al diverso con fiducia, di dialogare con lui, di abbandonare quanto di proprio dice arretratezza o chiusura, di assumere i nuovi valori scoperti" (p. 341).

Il volume si rivela ricco di spunti di riflessione ed è un'utile testimonianza dello sforzo che oggi la ricerca empirica e teorica compie per dare un fondamento epistemologico all'educazione interculturale. La chiarezza e la semplicità di esposizione, la ricchezza e la varietà dei contributi rendono il testo accessibile e utile a tutti coloro che sono interessati a queste discipline e che si impegnano a più livelli nell'ambito dell'educazione, in un comune cammino di civiltà.

NINA QUARENGHI

MARCELLO SALJA (a cura di), *L'emigrazione italiana transoceanica tra Otto e Novecento e la storia delle comunità derivate. Atti del Convegno Internazionale di Studi, Salina 1-6 giugno 1999*. 2 voll. Messina, Trisform, 2003. 856 p.

Negli ultimi anni, l'Italia ha assistito a un improvviso risveglio dell'interesse storico per l'emigrazione plurisecolare della propria popolazione, come attestato non solo dalla pubblicazione di lavori scientifici di sintesi (*Storia dell'emigrazione italiana*, a cura di Piero Bevilacqua, Andreina De Clementi ed Emilio Franzina, 2 voll., Roma, Donzelli, 2001-2002) e dalla traduzione in italiano di libri di contenuto analogo pubblicati all'estero (Donna Gabaccia, *Emigranti*, Torino, Einaudi, 2003; Andrew Rolle, *Gli emigrati vittoriosi*, Milano, Rizzoli, 2003), ma anche dal successo editoriale di testi divulgativi (Gian Antonio Stella, *L'orda*, Milano, Rizzoli, 2003²) e persino di opere di narrativa (Melania G. Mazzucco, *Vita*, Milano, Rizzoli, 2003). Il convegno organizzato nel giugno del 1999 da Marcello Saija a Salina, del quale i volumi che vengono qui recensiti costituiscono gli atti, ha, per certi aspetti, percorso tale ripresa degli studi. Allestita in parte per fornire un'occasione di confronto tra i principali studiosi in campo mondiale dell'emigrazione italiana, al fine di delineare il panorama storiografico all'interno del quale sviluppare una ricerca sistematica sull'esodo transoceanico dalle isole Eolie, l'assise offre nella sua presentazione a stampa un'ampia panoramica sia dei processi che condussero alla formazione degli insediamenti italiani nelle Americhe e in Australia sia del successivo sviluppo di queste comunità.

La pubblicazione muove, infatti, da una riflessione sulla produzione storiografica esistente, per accogliere la presentazione di alcune ricerche originali, al cui interno i primi risultati delle indagini sulla presenza eoliana in Australia e negli Stati Uniti finiscono per rappresentare solo casi studio particolari di ricerche di più ampio respiro, che non trascurano neppure la prospettiva regionalistica del fenomeno migratorio, illustrata dai saggi di Rossana Copez sulla Sardegna e di Antonino Checco e Cinzia Cadeo sulla Sicilia. Così, per esempio, le statistiche raccolte da Luciana Caminiti sugli individui che lasciarono Lipari e Salina nel 1906 si collocano nel più vasto contesto dell'analisi di Giuseppe Bottaio sull'esodo dalla Sicilia in quello stesso anno, dello studio di Ilaria Zilli sull'emigrazione dal Molise tra il 1880 e il 1904 attraverso le liste dei passeggeri che sbarcavano negli Stati Uniti, e dell'utilizzazione sistematica di queste fonti da parte di Ira A. Glazier e Barnabus Okeke per ricostruire le caratteristiche socio-demografiche degli immigrati italiani negli Stati Uniti negli ultimi due decenni dell'Ottocento. In maniera analoga, la storia degli insediamenti eoliani in Australia – accresciutisi in special modo nel corso degli anni Cinquanta del Novecento, come mostrato da Martina Giuffrè – con la loro forte coesione e i loro culti devozionali è inserita nel quadro più generale dell'esperienza italo-australiana. Quest'ultima è affrontata soprattutto attraverso la re-

azione delle comunità ai progetti governativi di assimilazione (Ellie Vasta) e viene esaminata negli aspetti politici (Vincent Moleta), letterari (Gaetano Rando) e religiosi (Desmond O'Connor) della vita dei discendenti degli emigranti.

Nel campo della riflessione sulla storiografia, particolare importanza riveste l'analisi di Anna Maria Martellone sullo scollamento tra storia dell'emigrazione italiana negli Stati Uniti e storia d'Italia. Di pari rilievo sono le considerazioni di Franco Ramella sui limiti del modello espulsivo – cioè delle interpretazioni che privilegiano le cause socio-economiche come fattore di induzione all'espatrio – rispetto agli studi che sottolineano invece lo spirito d'intraprendenza degli emigranti. Una esemplificazione di questa seconda tendenza è fornita dal capitolo di Andreina De Clementi sul ruolo delle strategie familiari nell'elaborazione di una progettualità migratoria. Sull'effettivo raggiungimento di alcuni degli obiettivi che gli emigranti si prefiggevano contribuisce, invece, a gettare ulteriori dubbi Luigi de Rosa nel sottolineare come, nel cinquantennio successivo alla costituzione del Regno d'Italia, le rimesse siano servite per ridurre il tasso d'interesse sul debito dello Stato, piuttosto che per contribuire a un miglioramento apprezzabile delle condizioni di vita nel Mezzogiorno.

Nella ricostruzione dello sviluppo delle comunità all'estero occupano un posto privilegiato le tematiche concernenti l'immagine degli emigranti e dei loro discendenti in termini sia di identità etnica dei membri della minoranza italiana, sia di percezione di tale gruppo da parte della società di adozione. Per questo secondo aspetto, all'interno di un'ampia sezione sulla cinematografia, Ilaria Serra evidenzia gli stereotipi anti-italiani nel cinema muto statunitense dell'inizio del Novecento, mentre il capitolo di Antonella Giardina sugli italo-americani nelle pellicole dell'ultimo trentennio mostra come alcuni *topoi* non siano cambiati soprattutto nel filone sul crimine organizzato. Filippo Salvatore per il Canada e Rudolph J. Vecoli per gli Stati Uniti sottolineano la dimensione nazionalistica dell'identità italo-americana e il suo potenziamento da parte del regime fascista, che seppe infondere agli emigrati – a lungo discriminati e vittime di stereotipi a causa della loro origine nazionale – l'orgoglio di essere italiani attraverso il mito della modernizzazione della loro madrepatria e con una politica estera aggressiva a tutela dei presunti interessi dell'Italia in campo internazionale. Vecoli esamina anche il mutevole atteggiamento degli italo-americani nei confronti della questione razziale, delineando il loro passaggio da un'indeterminata appartenenza di razza – per la quale non erano spesso riconosciuti come "bianchi" all'inizio della loro presenza negli Stati Uniti – alla maturazione di un orientamento razzista nei confronti degli afro-americani, senza che però questa posizione abbia comportato la perdita della propria peculiare identità etnica. Sempre in una prospettiva di identità quale costruzione sociale, Mario Mignone ribadisce come la reazione all'intolleranza di cui erano og-

getto all'estero contribuì a rafforzare negli emigranti il senso di appartenenza a quella madrepatria che avevano invece percepito soprattutto come matrigna al momento della partenza.

Oltre ad offrire sintesi d'insieme sui flussi italiani verso l'America Latina (Chiara Vangelista) e il Canada (Bruno Ramirez), i due volumi dedicano attenzione anche a temi dell'emigrazione spesso ignorati come la produzione musicale, che viene esaminata per il caso dei siciliani (Giuliana Fugazzotto). Invece, una maggiore considerazione, soprattutto nella prospettiva della crescita delle comunità derivate, avrebbero forse meritato lo studio dell'imprenditorialità italiana nei paesi d'adozione – una questione appena accennata da Angelo Trento per il Brasile e da Catherine Buggè per il Canada – e dei rapporti commerciali con la madrepatria. Manca, inoltre, un quadro della condizione attuale delle *Little Italies* statunitensi alla luce del dibattito sulla loro decadenza, scomparsa oppure rivitalizzazione, pur nella dimensione di mere attrattive per turisti alla ricerca di suggestioni etniche [Jerome Krase, *America's Little Italies*, in Dominic Candeloro, et al. (eds.), *Italian Ethnics*, Staten Island, NY, American Italian Historical Association, 1990, pp. 167-184]. Carlo Brusa, per esempio, si destreggia tra insegne di esercizi alimentari e memoria storica alla ricerca di tracce della presenza italiana a Barre nel Vermont e a Chicago, ma sembra ignorare gli studi di antropologia urbana e visuale dedicati da Jerome Krase proprio alle comunità italo-americane [*The Spatial Semeiotics of Little Italies and Italian Americans*, in Mario Aste, et al. (eds.), *Industry, Technology, Labor and the Italian American Communities*, Staten Island, NY, American Italian Historical Association, 1997, pp. 98-127].

L'essere andati in stampa a quattro anni di distanza dallo svolgimento del convegno non ha certo giovato agli atti di Salina per le sezioni che non riguardano la storia dell'emigrazione eoliana, altrove in gran parte inesplorata. Anche se quasi tutti i relatori hanno aggiornato i loro testi, le loro considerazioni risultano a volte superate dalla rapida crescita degli studi sull'emigrazione italiana. Significativo in proposito è l'esempio del tema dell'identità razziale degli italo-americani, affrontato da Vecoli in forma preliminare, che si è nel frattempo arricchito del fondamentale caso studio di Thomas A. Guglielmo su Chicago (*White on Arrival. Italians, Race, Color, and Power in Chicago, 1890-1945*, New York, Oxford University Press, 2003). Proprio il ritardo nella pubblicazione resta il rammarico principale dopo la lettura di due volumi che costituiscono comunque un valido contributo alla conoscenza dell'emigrazione italiana e di molteplici questioni ad essa correlate.

STEFANO LUCONI

È in aumento il numero delle parrocchie che, con sorpresa, prendono atto della loro composizione internazionale. Ma come può una parrocchia tradizionale di lingua tedesca diventare una parte della "Chiesa mondiale"? Nel suo lavoro di abilitazione alla docenza "*Interkulturelles Lernen in der Gemeinde [Apprendimento interculturale nella parrocchia]*", Monika Scheidler indica alcune possibili soluzioni: soluzioni che da varie parti vengono cercate con urgenza. Con questo studio viene posto un solido fondamento per il lavoro pastorale in comunità parrocchiali che abbiano minoranze di cristiani di altra provenienza culturale. L'esperienza che fa da sfondo si riferisce soprattutto alla situazione della Diocesi di Rottenburg-Stuttgart, con i suoi 94.700 cattolici italiani, e alla pastorale degli Aussiedler.² La maggior parte delle argomentazioni sono però trasferibili, senza particolari problemi, ad altre diocesi o parrocchie con minoranze di stranieri o di Aussiedler.

Monika Scheidler descrive in modo molto realistico la situazione dei cristiani tedeschi e stranieri nelle parrocchie. Analizza criticamente la prassi ecclesiale, fin qui attuata, di erigere le cosiddette "Missioni" per i cattolici stranieri ed insiste perché questa fase di separazione venga superata. Descrive quindi in modo approfondito i processi della convivenza o meglio della (ancora) non-convivenza di cattolici tedeschi e stranieri nelle parrocchie territoriali. Per spiegare questi processi, ricorre all'ampia discussione delle scienze umanistiche riguardante la xenofobia, l'integrazione e l'apprendimento interculturale. Rileva dettagliatamente la situazione psico-sociale e religiosa di autoctoni ed immigrati ed individua così i motivi fondamentali che ostacolano il rapporto di gruppi culturalmente differenti in una parrocchia. A questo proposito, risulta significativo il fatto che la maggior parte degli italiani che vivono in Germania risalga alla fase dei "Gastarbeiter"³ e che quindi possieda generalmente lo status di lavoratore, mentre i parrocchiani locali sono reclutati in prevalenza nel ceto medio. La Scheidler ha modo di constatare inoltre un "programma segreto" (p. 182) di chiusura (per lo più) inconsapevole delle parrocchie e dei gruppi autoctoni nei confronti dei fedeli immigrati: chiusura che nasce dalla paura di fronte al cambiamento.

L'A. incoraggia in egual misura stranieri ed autoctoni ad un costante e nello stesso tempo cauto processo di apprendimento. Ai parrocchiani nativi chiede chiari segni di apertura e avanza proposte su come questa debba essere (ad es., training interculturale). Parte dal

² Aussiedler = Immigrati di nazionalità tedesca (o loro discendenti) residenti nel territorio dell'ex blocco sovietico e tornati in Germania dopo la caduta del muro di Berlino.

³ Gastarbeiter = lavoratore ospite.

presupposto che anche gli autoctoni debbono integrarsi con gli immigrati e che deve avviarsi un effettivo processo di apprendimento interculturale.

Gli immigrati da parte loro si trovano comunque sotto la forte pressione dell'adattamento. Ai parrocchiani immigrati o, più in generale, stranieri consiglia una doppia strategia (es., p. 187): da una parte si deve favorire in maniera durevole l'integrazione; nello stesso tempo, tanto gli autoctoni quanto gli immigrati necessitano di spazi in cui poter coltivare e sviluppare la propria identità culturale. Sono necessari quindi gruppi e riunioni in cui autoctoni ed immigrati possano incontrarsi e conoscersi. Sono indispensabili inoltre degli spazi (gruppi, associazioni ...) nei quali i migranti possano coltivare la loro identità culturale. Si tratta quindi di creare uno spazio "in cui l'altro si autocomprenda, sia preso sul serio come persona e stimato" (p. 189). Le parrocchie possono inoltre assumere una funzione preziosa, nel momento in cui "in contatto con migranti, con persone che si sono trasferite e con profughi, assumono l'importante funzione di sostegno di fronte alle esigenze dell'acculturazione" (p. 300).

Per progredire verso gli scopi interculturali del lavoro ecclesiale e specificamente parrocchiale, è necessario porre dei chiari punti portanti anche in ambito strutturale e personale (pp. 223-224). Ad esempio nelle "parrocchie di altra madrelingua" a cui si tende nella Diocesi di Rottenburg-Stuttgart, che vengono erette in una unità pastorale come parrocchie personali aggiuntive, Monika Scheidler vede senz'altro una possibilità per poter conciliare insieme integrazione e conservazione della identità culturale (p. 228).

Prima di occuparsi specificamente della catechesi come ambito dell'apprendimento interculturale, seguendo James Fowler, l'A. delinea un modello graduato dell'identità religiosa (p. 314). Nei tratti fondamentali mette a confronto un modo tradizionale di comprendere la fede, non riflettuto (sintetico-convenzionale), con un atteggiamento consapevole di sé (individualizzato, riflettuto). In relazione a ciò, parte dal presupposto che la prima categoria esista soprattutto in ambienti culturali orientati comunitariamente (come ad esempio nei paesi del Mediterraneo), mentre la fede riflettuta sarebbe più facilmente ravvisabile in culture improntate all'individualismo (Germania, USA, ecc.).

La sua conclusione, secondo la quale la maggior parte dei migranti apparterebbe alla prima categoria e la maggioranza degli autoctoni alla seconda, non è, a mio parere, innocua. Sebbene nella teoria ci possa essere qualcosa di giusto e sebbene l'Autrice sottolinei più volte che ad essa non è legato alcun giudizio di valore sulla fede, questa suddivisione sembra di impedimento alla prassi, poiché può ostacolare nei cristiani autoctoni l'accettazione della cultura della fede straniera; la conseguenza implicita, infatti, è che la cultura di fede dei cristiani immigrati debba essere superata per arrivare ad un gradino "più alto".

La Chiesa, a motivo della comune fede religiosa che abbraccia anche le culture, è un buon luogo per l'apprendimento interculturale. Proprio all'annuncio biblico Monika Scheidler assegna un valore altamente integrativo. Determinate immagini e parole possono dischiudere la realtà ad una novità comune (p. 232). Come concretizzazione delle sue riflessioni la Scheidler sviluppa le linee di base di una catechesi parrocchiale orientata all'interculturalità, che tenga conto delle specifiche condizioni linguistiche e culturali dei parrocchiani immigrati. Si augura che vengano redatti e pubblicati quanto prima materiali adeguati ad una catechesi non avulsa dalla cultura. Proprio l'ambito della catechesi dei sacramenti, in cui operano molti collaboratori volontari, potrebbe diventare un appassionante campo sperimentale per l'apprendimento interculturale. Che resti ancora qualcosa da fare lo dimostra il fatto che un incontro di aggiornamento sulle esperienze interculturali nella catechesi dei sacramenti, programmato per l'ottobre 2002 nella Diocesi di Rottenburg-Stuttgart, non ha potuto avere luogo per mancanza di partecipanti.

Dall'inizio fino alla fine del libro, Monika Scheidler rimane realistica: invita ad un'azione cauta e non nasconde le molte delusioni collegate con il lavoro interculturale. Ma ha fiducia nell'apporto degli sforzi, sensibili, costanti e sorretti da riflessione, per essere insieme "popolo di Dio in cammino".

THOMAS RAISER
(traduzione dal tedesco di M. Guidotti)

segnalazioni

PIETRO BARCELLONA, *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*. Troina, Città Aperta Ed., 2001. 159 p.

Con questo saggio, l'A. presenta un quadro interpretativo interdisciplinare e nuovi spunti di riflessione critica su due grandi temi: la globalizzazione, e il rispetto dei diritti umani come orizzonte normativo che supera i confini legislativi degli Stati-nazione. Partendo dal concetto di modernità e dal problema della convivenza delle differenze nelle società, sottolinea come il prevalere del calcolo, del mercato, della tecnologia in chiave liberale porti con sé il rischio di esaltazione particolaristica dell'individuo e contemporaneamente di dissoluzione del suo vero essere, che si esprime nell'esperienza di relazione, di gruppo, di comunità. La conseguenza per lo stesso individuo è un "dover essere" che diventa auto-omologazione.

Dei diritti umani, "l'utopia più potente che l'Occidente ha prodotto" (p. 132), sottolinea come la filosofia che vi è sottesa, riferendosi all'individuo portatore di questi diritti in quanto tale, prima di ogni vivere sociale, tenda a scardinare la dimensione della socialità e quindi della politica. La conseguenza che ne può derivare è che il meccanismo sanzionatorio, richiesto dai diritti in quanto tali, venga affidato a corti di giustizia sovranazionali prive di capacità di azione o all'ordine militare degli stati più forti (MG).

CRISTINA CACCIARI, *Psicologia del linguaggio*. Bologna, Il Mulino, 2001. 338 p.

Il volume si presenta come un manuale di psicolinguistica, scienza nuova e attenta agli stimoli che provengono dagli studi e dalle ricerche della psicologia cognitiva, e costituisce un ottimo strumento di indagine e confronto tra vecchie e nuove teorie sullo studio del linguaggio, sul suo sviluppo e la sua origine, sulle interazioni col pensiero e con le basi biologiche che sottendono le funzioni intellettive.

È strutturato in maniera chiara, fruibile per ogni operatore interessato ad approfondire aspetti specifici di una abilità così complessa, che di per sé rappresenta una forma di conoscenza e uno strumento utile nell'espressione di sé e nella comunicazione con l'altro.

Interessanti e ricchi i capitoli sulle ricerche psicolinguistiche, sulle patologie del linguaggio (afasie, dislessie, disgrafie), sulla comprensione e la produzione di frasi e discorsi atti al conversare e soprattutto il capitolo dedicato al linguaggio figurato (metafore, idiomi, polisemie) come espressione cardine del rapporto tra linguaggio e pensiero. Il testo è corredato di una interessante bibliografia utile a quanti, studiosi o studenti, desiderino dedicarsi ad approfondimenti settoriali (Laura Bindi).

HUBERT HOUBEN, *Normanni tra Nord e Sud. Immigrazione e acculturazione nel Medioevo*. Roma, Di Renzo Editore, 2003. 109 p.

La rilettura della storia normanna in chiave di immigrazione ed acculturazione induce l'Autore, professore di Storia Medievale all'Università di Lecce, ad ascrivere il popolo del Nord

tra i costruttori della civiltà europea. Nello specifico, Houbert riconosce nella loro capacità di creare compagini statali accentrate e compatte l'avvio del lungo processo di maturazione degli Stati nazionali europei, che culminerà soltanto verso la fine del Secondo millennio. Le vicende che hanno condotto i vichinghi, definiti come veri e propri pirati (p. 10), a scendere dalla Scandinavia, prima verso le coste inglesi e francesi e successivamente nel bacino del Mediterraneo, sono rievocate in questo avvincente libretto che conduce il lettore attraverso complessi intrecci politici, militari e dinastici. A distanza di poco più di due secoli dalla loro prima incursione in Inghilterra (787 ca), nella quale – come in quelle successive – si mostrarono un popolo rude e saccheggiatore, i Normanni riuscirono a creare una sorta di Commonwealth ante litteram (p. 86), grazie alle conquiste territoriali, ma anche alla “costruzione di apparati statali efficienti” in Inghilterra, nell'Italia del Sud, nel principato di Antiochia e in Tarragona. In particolare, i regni normanni d'Inghilterra e di Sicilia rappresentano in un certo senso i primi stati unitari del Medioevo.

Proprio nell'attuale fase di costruzione dell'unità europea la storia dei normanni, che si possono considerare un popolo multiculturale, assume nuova attualità. Essi furono in grado di riunire, nei territori da loro dominati, culture e popoli diversi: in Inghilterra inglesi, francesi e scandinavi; in Sicilia, arabi, greci e gente proveniente da varie parti d'Europa. I normanni stessi erano il prodotto di un processo di immigrazione e acculturazione di popolazioni vichinghe avvenuto nella regione della Francia che da loro prese il nome di Normandia.

L'ipotesi dell'autore secondo cui la vicenda dei normanni possa essere assunta come modello per la creazio-

ne di un'identità europea multiculturale [...] aperta e [...] disponibile ad accogliere tutta la ricca e variegata eredità culturale del Mediterraneo basata sulle tre religioni monoteistiche” (p. 92) è senz'altro suggestiva; ma sarebbe utile indagare ulteriormente le modalità di tale acculturazione, tenendo conto che le culture generalmente non sono tra loro in rapporto simmetrico. Si può osservare che la facilità di adeguamento dei normanni alle culture preesistenti potrebbe essere ricondotta – come accadde ad esempio per i Longobardi – ad un loro probabile senso di ammirazione nei confronti di culture ritenute superiori, come quella latina, greca o araba. Il libro resta comunque di facile e piacevole lettura (MG).

TOSHIAKI KOZAKAI, *Lo straniero, l'identità. Saggio sull'integrazione culturale*. Roma, Borla, 2002. 198 p.

Il libro sembra a prima vista uno dei tanti contributi sul tema dell'identità e dell'integrazione culturale. Ma Toshiaki Kozakai, studioso giapponese, ricercatore di psicologia sociale presso vari istituti accademici parigini, riserva in queste pagine alcune sorprese. Nella sua riflessione sulle identità collettive, sottolinea in primo luogo come una visione organicista dei corpi sociali non debba trasformarsi nell'idea che essi siano delle realtà immutabili e addirittura ipostatiche, perché questo porterebbe a falsarne la natura che è quella di semplici realtà fenomeniche. L'identità culturale viene vista come una “scatola vuota” i cui contenuti possono variare, ma che, grazie ai meccanismi della costruzione sociale, risulta utile al processo di identificazione dei cittadini. Tale processo emerge oggi con particolare urgenza, poiché ci troviamo “a coabitare con lo straniero”, con

la conseguente necessità che anche in noi avvenga una trasformazione che tocca l'identità. È facile dunque che individuo e collettività si difendano da elementi turbativi dello status quo, tanto più che sarebbe più la somiglianza che la differenza a creare problema. Fino a che rimane distinto da sé, lo straniero non suscita, sul piano psicologico, particolari inquietudini, cosa che invece avviene quando tenta di inserirsi nella collettività facendosi simile agli altri individui.

La tesi dell'A. è che il mantenimento della "frontiera identitaria" sia necessario per un processo di acculturazione che permetta ai valori "stranieri" di integrarsi senza scomparire. L'idea di una "società pura", senza minoranze e senza stranieri, è inevitabilmente utopica e l'unica via percorribile è quella di un sano realismo che ne prenda atto e che vada verso l'accoglienza del "diverso". Tuttavia la ragione della necessità di accettare ciò che è "altro" non è prima di tutto sociologica, ma psicologica: lo Straniero, afferma Kozakāi, "non viene da fuori. È in noi stessi che egli si trova. Se manca, lo si costruisce, perché è un elemento inevitabile e indispensabile alla vita umana" (p. 195) (MG).

MIGUEL LAPARRA (ed.), *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona, Edicions Bellaterra, 2003. 395 p.

El Grupo de Investigación sobre Exclusión Social del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra, conocido por sus trabajos de investigación y por sus proyectos de intervención experimentales e innovadores, coordinados por Miguel Laparra, ha publicado esta obra subvencionada por la Universidad Pública de Navarra y por el De-

partamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra. El objetivo de la misma es servir de instrumento de apoyo en la reflexión sobre el diseño de políticas de integración para los inmigrantes. Esta es una de las tareas y retos más importantes que tienen hoy las administraciones locales y autonómicas.

El libro empieza presentando una reflexión sobre lo que significa el concepto de integración social. Se desmarca de las visiones parciales y simplificadoras tanto en clave economicista, para las que integración es sinónimo de inserción laboral, como culturalistas que la entienden como articulación de las nuevas minorías con la cultura mayoritaria en forma de asimilación o de interculturalidad (la interculturalidad es, para los autores, "resultado no vía de integración" como escriben en la página 28). Después de un recorrido por las políticas migratorias desarrolladas en Europa y España, se define a esta última como modelo de *precariedad integrada*. Este es el contexto en el que los inmigrantes han de desarrollar sus estrategias de integración y las administraciones públicas sus políticas de integración. A continuación se analiza detalladamente el caso de Navarra, bien la inmigración en general – segunda parte –, o dos casos específicos como son las mujeres extracomunitarias y los temporeros agrícolas – en la tercera –. Esta autonomía-región muestra una realidad diferente y menos conocida que la representada por los puntos más calientes del mapa de las migraciones en España, más marcada por el asentamiento que por el flujo, pero que tampoco es excepcional. El análisis se centra en la problemática pero también en la potencialidad, esperanzas y expectativas de los inmigrantes tal y como los sienten ellos mismos.

Todo ello permite a los autores finalizar con una serie de conclusiones y propuestas: valoran las políticas migratorias pero no desde presupuestos normativos o ideológicos, sino intentando mostrar las dificultades de adecuación a las distintas realidades locales en la aplicación concreta. Son los problemas que repercuten en los inmigrantes y en la sociedad. Desde ahí se intenta esbozar un camino por el que tanto ayuntamientos como comunidades autónomas puedan plantear modelos alternativos de políticas de integración que persigan el bien común (tanto el de la sociedad de acogida como el de los inmigrantes), situándolo en el contexto de un panorama regional-autonómico marcado por la diferencia de situaciones y de estrategias adoptadas. La tesis del libro sugerida en su título nos sitúa ante la ambivalencia de la aplicación concreta de las políticas de inmigración, que harán que, según sea su aplicación, las actuales penalidades que sufren los inmigrantes sean la anticipación de los horrores de un infierno que nos alcanzará a todos o, por el contrario, un purgatorio como antesala a las puertas del paraíso. Una bibliografía interesante sobre el tema cierra la edición (José Magana Romera).

JACQUELINE MORINEAU, *Lo spirito della mediazione*. Milano, Franco Angeli, 2000. 144 p.

LETIZIA BINDI, BARBARA FAEDDA, *Luoghi di frontiera. Antropologia delle mediazioni*. Cagliari, Punto di Fuga Editore, 2001. 136 p.

ASSOCIAZIONE CRINALI, *Professione mediatrice culturale. Un'esperienza di formazione nel settore materno infantile*. Milano, Franco Angeli, 2001. 160 p.

GIOVANNA CECCATELLI GURRIERI, *Mediare culture. Nuove professioni tra*

comunicazione e intervento. Roma, Carocci Editore, 2003. 145 p.

MAURIZIO ANDOLFI (a cura di), *La mediazione culturale. Tra l'estraneo e il familiare*. Milano, Franco Angeli, 2003. 223 p.

Il moltiplicarsi degli scritti sul tema della mediazione culturale è significativo di quanto questo argomento sia attuale e nello stesso tempo controverso. Quale debba essere il profilo del mediatore culturale, quali le sue capacità e competenze, il suo statuto professionale e quindi il suo rapporto con le istituzioni e le comunità etniche è oggetto di un dibattito che ancora non trova una definitiva composizione sul piano giuridico-legislativo.

Lo spirito della mediazione di J. Morineau è un contributo che, a differenza delle altre pubblicazioni qui presentate, si riferisce alla mediazione tout court, che interviene in primo luogo nella composizione dei conflitti originati dalla diversità degli attori coinvolti. Indagando i conflitti e la loro natura, Morineau cerca di inquadranne l'origine che, in ultima analisi, attinge alle dinamiche del profondo. L'interesse per la mediazione nasce da una spiccata passione personale dell'autrice (specialista in archeologia classica e numismatica greca), che l'ha condotta a collaborare con la Procura della Repubblica di un Tribunale di Parigi e ad elaborare un metodo originale di composizione del conflitto. Secondo Morineau, il mediatore è colui che impara ad accogliere il "disordine", cioè la rottura dell'armonia delle relazioni, dovuta alla violenza che, a sua volta, è esterminazione scomposta di un dolore inespreso. Attraverso il disordine, dunque, la sofferenza ha modo di esprimersi. Le tecniche di mediazione, che l'autrice descrive con numerosi riferimenti alla tragedia greca e alla sua

funzione di rappresentazione catartica, offrono la possibilità di passare dal caos del conflitto ad una nuova armonia e possono contribuire a trasformare la società, nel momento in cui sono significative di una nuova visione dell'uomo e della sua partecipazione alla costruzione di una cultura di pace.

B. Faedda e L. Bindi (*Luoghi di frontiera. Antropologia delle mediazioni*) indagano invece la mediazione da un punto di vista antropologico. Il saggio di Faedda che apre il volume si sofferma su alcuni punti cruciali collegati alla questione immigrazione, alla nozione di identità culturale e nazionale, ai concetti di "straniero", "diverso", "altro". Particolare attenzione viene rivolta alla disamina di atteggiamenti ritenuti pericolosi a livello individuale e sociale, quali l'etnocentrismo, l'eurocentrismo, l'esclusione, l'intolleranza. L'A. si sofferma inoltre sul binomio immigrazione-criminalità, diventato quasi un assioma del ragionare comune e analizza gli abiti mentali, gli stereotipi e i pregiudizi che accompagnano questo fenomeno. Bindi approfondisce alcuni aspetti della mediazione e della risoluzione di conflitti tra componenti diverse della popolazione all'interno di specifici spazi urbani. Poi analizza le piattaforme e le leggi già in atto in Italia come in altre realtà nazionali (Nord America e Francia in particolare), allo scopo di evidenziare problemi specifici nella pratica della mediazione. È un testo utile per chi voglia acquisire alcune conoscenze di base del problema della mediazione nei contesti locali, nell'interfaccia tra comunità residenziale e comunità migrante.

Di tutt'altro tono è il volume proposto dall'Associazione Crinali (*Professionalità culturale. Un'esperienza di formazione nel settore materno infantile*), che raccoglie le riflessioni elaborate in seguito all'espe-

rienza maturata nel lavoro con mediatrici linguistiche culturali ed operatori/trici dei servizi materno-infantili. L'insieme dei capitoli rende conto dei processi formativi che si sono sviluppati durante i corsi per operatrici italiane e mediatrici culturali, con una varietà di stili ed impostazioni che riflette le diversità degli autori, membri del gruppo di lavoro. Il primo capitolo tratta della formazione dei mediatori in area sanitaria, un settore che ha acquisito via via sensibilità nei confronti delle "altre" medicine. Il secondo e il terzo capitolo si occupano rispettivamente dell'approccio al sistema sanitario nazionale e ai servizi, e della formazione linguistica. Segue una riflessione sulla supervisione e sulla formazione permanente di mediatrici ormai inserite nel processo lavorativo. Il testo si sofferma sulle buone pratiche ed offre un contributo utile soprattutto agli operatori del settore, ma anche a quanti operano in un più ampio ambito educativo.

Di più recente pubblicazione, *Mediare culture* di G. Ceccatelli Guerrieri tenta un lavoro di sintesi tra approccio teorico e vissuto esperienziale. Le tre parti del libro, scandite nelle fasi del "comunicare", "intervenire" e "raccontare", affrontano il tema della mediazione a livelli diversi.

L'aspetto del "comunicare", ritenuto l'essenza del lavoro di mediazione, costituisce, secondo l'A., la funzione primaria del mediatore, che è sostanzialmente un "facilitatore della comunicazione". In particolare, la comunicazione interculturale richiede una riflessione articolata sulla complessità della comunicazione, sempre sottoposta alla fatica di connettere sistemi di significati diversi. Questa difficile operazione è possibile solo se il mediatore riesce ad operare in se stesso tale mediazione, cioè ad attingere a più identità culturali e a ricom-

porle in una sintesi originale. Il mediatore deve possedere anche competenze operative in grado di intervenire in un quadro sociale segnato dalla contraddizione: esso infatti mentre necessita degli immigrati in ambito economico e dell'utile in generale, ritiene fastidiosa ed inaccettabile per altri aspetti la loro presenza. Il testo prende in esame le modalità di intervento dei mediatori nel sistema del welfare per trasformare la "integrazione subalterna (degli immigrati) in una più equa emancipazione paritaria" (p. 12). Infine, le storie di vita di un gruppo di mediatori di origine e appartenenza culturale diversa costituiscono la sezione del "raccontare". Autonarrarsi suppone la capacità di oggettivare la propria esperienza, operando connessioni tra il sentire soggettivo e interpretazioni filtrate professionalmente di orientamenti e appartenenze collettive. Di questo libro si può apprezzare lo sforzo di composizione teorica di una materia complessa e ancora dibattuta.

Il carattere plurale risalta già a prima vista nel volume collettaneo curato da Maurizio Andolfi: una diversità di voci e di approcci giustificati dal minimo comune denominatore della mediazione culturale o meglio di un più ampio Tra l'estraneo e il familiare annunciato nel sottotitolo. Nell'introduzione, il curatore colloca il tema della mediazione culturale nel macroscenario della disparità tra emisferi Nord e Sud e in ultima analisi nelle ingiustizie planetarie. Altrettanto ampio e generale il tema della coesistenza tra l'estraneo e il familiare intende giustificare la varietà degli approcci che si pongono sul versante politico, culturale e istituzionale: viene preso in considerazione il tema del razzismo (Lena Dominelli), si parla di etnopsichiatria (Roberto Beneduce) e di aspetti socio-sanitari (A.

Morrone e F. Mereu), si discute di mediazione linguistico-culturale (U. Melchionda), della questione della formazione del mediatore (L. Cavalieri, A. Mascellari) e della mediazione culturale nella giustizia minorile (E. Josi, L. Palma, F. Sciampicotti). Senza entrare nel merito della validità dei singoli contributi, che sicuramente offrono interessanti elementi di riflessione, il libro conserva tuttavia un carattere piuttosto eterogeneo (MG).

IGOR SALOMONE (a cura di), *Il segno dell'altro. Per una propedeutica dell'esperienza educativa*. Milano, Franco Angeli, 2003. 143 p.

Il libro esce nella collana "Clinica della formazione", che indica una metodologia di studio e di consulenza, che ha come scopo l'esplicitazione di dimensioni pedagogiche latenti nella normalità dei processi educativi. Si presenta come "una storia di formazione, il racconto di un'avventura, l'epica dell'incontro tra uomini e donne sulla soglia dell'impossibile: imparare nel segno dell'altro" (Introduzione). È la storia ragionata e commentata di una serie di seminari vissuti tra educatori che hanno accettato di mettersi in gioco, nell'incontro-scambio di un'esperienza residenziale, come momento propedeutico e/o di verifica della loro attività di educatori.

Il libro si compone di tre capitoli, curati da Cristina Crippa, che descrivono le dinamiche messe in atto durante i seminari e la reazione dei partecipanti; due interludi a firma del curatore, estendono la riflessione su alcuni concetti. Altre due brevi sezioni finali (*Frammenti* di R. Ronzio ed *Epiloghi* del curatore) sono modulati con lo stesso tono che pervade tutto il libro: il tono un po' diaristico (non senza qualche compiaciuta elucubrazione) di chi volentieri si racconta (MG).

rassegna delle riviste

JAVIER O. SERRANO, *Acerca de las remesas de dinero que envían los migrantes: procesos de intercambio social en contextos migratorios internacionales*, «Estudios Migratorios Latinoamericanos», (17), 51, 2003, pp. 307-331.

FERNANDO F. HERRERA LIMA, *Trabajo y vida cotidiana de mexicanas y mexicanos en la Gran Manhatitlán*, «Estudios Migratorios Latinoamericanos», (17), 51, 2003, pp. 333-361.

Quello delle rimesse è a tutt'oggi argomento assai studiato nella letteratura sulle migrazioni internazionali. Ci sembra importante segnalare il contributo di Serrano, per il fatto che proviene da un antropologo (e non, com'è più usuale, da un economista o sociologo) e introduce riferimenti specifici in merito al contesto latinoamericano. La prima parte del saggio tenta un'approssimazione teorica del campo di analisi; l'Autore cita un corpus di letteratura "classico" sul tema delle reti migratorie e del transnazionalismo (da Porter, a Basch & Schiller, a Massey) sostanziando infine la sua ipotesi per cui "le rimesse di denaro inviate dai migranti sono parte di un processo di interscambio sociale proprio dei contesti migratori... possiamo perciò parlare di un processo di organizzazione sociale migratoria di cui le rimesse sono una componente centrale, in quanto permettono, insieme con altre strategie, la riproduzione della vita materiale nel sistema". In altre parole: si evidenzia sempre più l'esistenza di nuclei familiari organizzati in forma tale da sostenersi attraverso uno o più membri emigrati all'estero; ed è precisamente questa "segregazione spaziale" che si traduce in forme di vita transnazionali: le rimesse fungono proprio da chiave di funzionamento per questo meccanismo. La magnitudine del fenomeno conferma che si tratta di un elemento di peso sempre crescente – come viene mostrato nella seconda parte del saggio, che offre alcune cifre significative su scala mondiale, oltre che esaminare più da vicino il caso dei flussi tra Stati Uniti e Messico.

Per approfondire la riflessione sullo "spazio sociale transnazionale" dei migranti, il volume di *EMLA* offre un altro contributo interessante, su "Lavoro e vita quotidiana dei messicani a Manhattan". Fernando Herrera Lima (anche lui, come Serrano, antropologo) raccoglie nell'articolo una parte dei risultati emersi da un progetto di ricerca basato sulla tecnica delle interviste in profondità. Emergono i contesti privilegiati attraverso cui passano canali importanti di comunicazione: le feste patronali, i luoghi di lavoro, l'abitazione, i campi da calcio. Il punto focale dell'osservazione viene individuato non nel singolo migrante bensì nella famiglia, entità che si conferma essere un perno centrale nelle dinamiche di rete a livello transnazionale.

WEI WEI DA, *Transnational grandparenting: child care arrangements among migrants from the People's Republic of China to Australia*, «Journal of International Migration and Integration», (4), 1, 2003, pp. 79-103.

Uno zoom molto stretto su un argomento assai specifico, di nicchia, e tuttavia proprio per questo ancor più interessante: la cura dei figli più piccoli all'interno delle famiglie migranti. Il caso-studio in esame riguarda la comunità della Cina Popolare in Australia e si basa sui risultati di una indagine realizzata nel 1998 con interviste in profondità somministrate ad un campione di 40 persone (21 donne e 19 uomini) residenti a Sydney da almeno 3 anni. Sebbene non sia possibile alcuna generalizzazione – data la capienza ridotta del campione – tuttavia emergono alcuni spunti meritevoli di ulteriore esplorazione. Wei Wei Da individua un elemento nuovo e impensato che chiama “transnational grandparenting”: la strategia preferita sembra essere quella di inviare i bambini nel paese d'origine e affidarli alle cure dei nonni, che quindi assumono un ruolo chiave nel garantire la sostenibilità della catena migratoria. L'autrice sottolinea che si tratta di una scelta né “tradizionale” né “moderna”, bensì di ordine pratico, che ciascun migrante ritiene di adottare credendo di rispondere così nel miglior modo ad un bisogno immediato della propria famiglia. L'articolo contiene brevi brani delle “storie di vita”, che mostrano le differenze e le affinità di comportamento a seconda delle caratteristiche di tipo culturale, sociale, e delle specificità legate al genere – elementi che vengono estrapolati e discussi più puntualmente nel paragrafo conclusivo del saggio.

AA.VV., *Dossier: “Migrations et mondialisation. Actes du VI^e Meeting de Loreto”*, «Migrations Société», XVI, 91, janvier-février 2004, pp. 33-240.

Il tema centrale della manifestazione cui gli atti si riferiscono (il sesto meeting internazionale sulle migrazioni – MIM, Loreto, luglio 2003) era “Globalizzazione e migrazioni in Europa”, con un focus geografico sull'Africa quale contesto di provenienza. Il corposo dossier di *Migrations Société* raccoglie (traducendo nella lingua-ponte del francese, ed offrendo quindi visibilità ad un pubblico più ampio) i contributi più significativi emersi in quell'occasione. Il saggio introduttivo è affidato a Beniamino Rossi, scalabriniano, il quale colloca i flussi migratori nel contesto della mondializzazione, all'interno di cambiamenti profondamente radicali che hanno seguito il passaggio alla post-modernità in epoca contemporanea. Attingendo ad un corpus di letteratura fondamentale a carattere filosofico, socio-antropologico ed economico, che va da Foucault a Bauman a Stiglitz, l'autore conclude evidenziando il ruolo delle migrazioni come fenomeno che induce ad “una sintesi delle diversità ed entro le diversità, ed è questa la base attraverso cui poter umanizzare la società, di conseguenza anche la globalizzazione stessa, e renderla così una globalizzazione solidale”.

Il contributo di Catherine Wihtol de Wenden (CNRS - CERI, Parigi) segue questa scia di riflessione ad ampio respiro, inserendovi però dati statistici e riferimenti legislativi che vanno a delineare in maniera più puntuale il quadro europeo. Molto utili le "finestre" che, anche graficamente, aiutano ad evidenziare ed approfondire alcuni aspetti particolari, tra cui: la cittadinanza; i Rom; i *sans papiers*; lo spazio mediterraneo.

Il terzo saggio "di peso" della raccolta è quello di Stefano Zamagni (Presidente della Commissione Internazionale Cattolica per le Migrazioni, Ginevra) sul tema più specifico dell'asilo: "Rifugiati e migrazioni internazionali: analisi e proposte d'intervento". L'Autore si sofferma in particolare sulle prospettive di interpretazione e tutela dei diritti umani nello scenario socio-politico comunitario che va disegnandosi.

Un nucleo di saggi è dedicato all'entrata nell'UE di nuovi Paesi membri: ne parlano un esperto della Commissione (Callovi, "Allargamento dell'Unione e sviluppo delle migrazioni"), uno studioso del CENSIS (Chaloff, "L'allargamento ad Est: impatto su flussi migratori e manodopera"), un giornalista (Palasinski, "L'Europa si allarga, un muro s'eleva").

Altra sezione tematica è costituita dal focus sull'Africa, anche qui con autori di varia provenienza: Pugliese (IRPPS - CNR), "L'immigrazione africana in Italia e in Europa"; Melandri (ONG "Chiama l'Africa"), "L'Africa e le migrazioni"; Baracyetse (ingegnere civile antimine, rifugiato, membro del movimento laico scalabriniano), con 2 note di ricerca - un reportage su zone di conflitto e risorse naturali in Africa subsahariana, e una fotografia della presenza africana in Belgio.

Viene raccolta nel dossier anche la voce della rappresentanza sindacale, con articoli a firma di Italo Rodomonti (Segretario Confederazione Sindacati Cattolici - Belgio) e Luigi Bobba (Presidente ACLI). Infine, sul caso italiano, si segnala il contributo di Pietro Folenza (esponente del partito DS) "Per una politica d'immigrazione democratica".

a cura di SABINA ELEONORI

**THE FUTURE OF THE SECOND GENERATION:
THE INTEGRATION OF MIGRANT YOUTH IN SIX EUROPEAN COUNTRIES**

The Second Generation in Europe Introduction
MAURICE CRUL and HANS VERMEULEN

Young People of Migrant Origin in Sweden
CHARLES WESTIN

The Second Generation in Germany: Between School and Labour Market
SUZANNE WORBS

The Turkish and Moroccan Second Generation in the Netherlands.
Divergent Trends between and Polarization within the Two Groups
MAURICE CRUL and JEROEN DOOMERNIK

The Second Generation in Belgium
CHRISTIANE TIMMERMAN, ELS VANDERWAEREN and MAURICE CRUL

France and the Unknown Second Generation
PATRICK SIMON

Ethnic Segmentation in School and Labour Market - 30 Years Legacy of Austrian "Guestworker" Policy
BARBARA HERZOG-PUNZENBERGER

OTHER ARTICLES

Calling upon the Sacred: Migrants' Use of Religion in the Migration Process
JACQUELINE HAGAN and HELEN ROSE EBAUGH

The Socioeconomic Attainment Patterns of Africans in the United States
KONIA T. KOLLEHLON and EDWARD E. EULE

Effects of Government Policy on Internal Migration in Peninsular Malaysia:
A Comparison between Malays and Non-Malays
YOSHIMI CHITOSE

Gendering Inter-Provincial Migration in China
CANFEI HE and PATRICIA GOBER

Fortune, Risk, and Remittances:
An Application of Option Theory to Participation in Village-Based Migration Networks
KENNETH ROBERTS and MICHAEL D. MORRIS

LIBRI RICEVUTI*

- AA.VV., *Con-vivere la città. Immigrazione e convivenza urbana: il nodo cruciale della casa*. 6. Bologna, Edizioni Nautilus, 2003. 145 p.
- AA.VV., *Gli immigrati nell'economia romana: lavoro, imprenditoria, risparmio, rimesse*. Roma, Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura, 2003. 252 p.
- AA.VV., *Quale futuro per lo studio dell'emigrazione? L'attività dei Centri di ricerca: bilanci e prospettive. Atti del convegno di studi, San Marino, Antico Monastero Santa Chiara, 4-5 ottobre 2002*. Repubblica di San Marino, Guardigli Editore, 2003. 378 p.
- AA.VV., *Raccontando l'Albania. Testi e disegni degli alunni delle scuole elementari e medie della Provincia di Bari*. Roma, Sinnos Editrice, 2003. 79 p.
- ACOCCELLA, NICOLA; SONNINO, EUGENIO (a cura di), *Movimenti di persone e movimenti di capitali in Europa*. Bologna, Il Mulino, 2003. 649 p.
- AGUSTONI, ALFREDO, *I vicini di casa. Mutamento sociale, convivenza interetnica e percezioni urbane nei quartieri popolari di Milano*. Milano, Franco Angeli, 2003. 170 p.
- AIDOS ASSOCIAZIONE ITALIANA DONNE PER LO SVILUPPO (a cura di), *Lo stato della popolazione nel mondo 2003. Investire nella salute e nei diritti degli adolescenti*. Roma, AIDOS, 2003. 94 p.
- ALBERTI, ARTURO; GIUDICI, CINZIA, *Un altro futuro per il mondo. Le ONG italiane per lo sviluppo e la solidarietà internazionale*. Troina (En), Città Aperta Edizioni, 2004. 169 p.
- ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI, *Protezione dei rifugiati. Guida al diritto internazionale del rifugiato*. Roma, Senato della Repubblica Italiana, 2003. 150 p.
- AMBROSINI, MAURIZIO (a cura di), *Immigrazione e terzo settore in Lombardia. La seconda indagine. Rapporto 2002*. Milano, Fondazione I.S.Mu., 2003. 303 p.
- AMBROSINI, MAURIZIO; BERTI, FABIO, *Immigrazione e lavoro*. Milano, Franco Angeli, 2003. 203 p.
- AMBROSINI, MAURIZIO; BOCCAGNI, PAOLO (a cura di), *L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2003*. Trento, Giunta della Provincia Autonoma di Trento, 2003. 246 p.
- ARRU, ANGIOLINA; RAMELLA, FRANCO (a cura di), *L'Italia delle migrazioni interne. Donne, uomini, mobilità in età moderna e contemporanea*. Roma, Donzelli Editore, 2003. xxii, 390 p.
- ATTANASIO, PAOLO; FORTI, OLIVIERO; MELCHIONDA, UGO; PITTAU, FRANCO; SALES, ROSEMARY, *Contemporary immigration in Italy. Current trends and future prospects*. Roma, Caritas, 2003. 159 p.
- AUER, MARTIN, *Il signor Balaban e sua figlia Selda*. Roma, Nuove Edizioni Romane, 2003. 149 p.
- AUSER ASSOCIAZIONE PER L'AUTOGESTIONE DEI SERVIZI E LA SOLIDARIETÀ, *Il dire e il fare. Accogliere la diversità*. Milano, Auser Milano, 2003. 138 p.

* Non è possibile dar conto delle molte opere che ci pervengono. Ne diamo intanto un annuncio sommario, che non comporta alcun giudizio, e ci riserviamo di tornarvi sopra secondo le possibilità e lo spazio disponibile.

- BACHMANN, DIETER, *Il lungo addio. Der lange Abschied*. Zurigo, Limmat Verlag, 2003. p.v.
- BAILY, SAMUEL L.; MÍGUEZ, EDUARDO JOSÉ (eds.), *Mass migration to modern Latin America*. Wilmington, DE, Scholarly Resources Inc., 2003. xxv, 293 p.
- BALDOLI, CLAUDIA, *Exporting fascism. Italian fascists and Britain's Italians in the 1930s*. Oxford, Berg, 2003. v, 217 p.
- BANFI, EMANUELE (a cura di), *Italiano/L2 di cinesi. Percorsi acquisizionali*. Milano, Franco Angeli, 2003. 216 p.
- BARALDI, CLAUDIO, *Comunicazione interculturale e diversità*. Roma, Carocci Editore, 2003. 255 p.
- BARSOTTI, ODO; LECCHINI, LAURA (a cura di), *Transizioni e contraddizioni. Demografia e sviluppo in Marocco secondo un'analisi di genere*. Pisa, Edizioni Plus, 2003. 109 p.
- BASSO, PIETRO; PEROCCO, FABIO, *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. Milano, Franco Angeli, 2003. 463 p.
- BAUMAN, ZYGMUNT, *Intervista sull'identità*. Bari, Laterza, 2003. x, 126 p.
- BAUMAN, ZYGMUNT, *Una nuova condizione umana*. Milano, Vita e Pensiero, 2003. 155 p.
- BAUMAN, ZYGMUNT, *Voglia di comunità*. Bari, Laterza, 2003. ix, 147 p.
- BAUMANN, GERD, *L'enigma multiculturale. Stati, etnie, religioni*. Bologna, Il Mulino, 2003. 181 p.
- BECCUCCI, STEFANO; MASSARI, MONICA, *Globalizzazione e criminalità*. Bari, Laterza, 2003. 147 p.
- BERTI, FABIO (a cura di), *L'immigrazione in Valdelsa. Scuola, lavoro e salute nel processo di integrazione*. Milano, Franco Angeli, 2003. 348 p.
- BERTI, FABIO; MALEVOLI, FAUSTO (a cura di), *Carcere e detenuti stranieri. Percorsi trattamentali e reinserimento*. Milano, Franco Angeli, 2004. 204 p.
- BETTETINI, GIANFRANCO, *Capirsi e sentirsi uguali. Sguardo sociosemiotico al multiculturalismo*. Milano, Bompiani, 2003. 215 p.
- BLANC-CHALÉARD, MARIE-CLAUDE (dir.), *Les italiens en France depuis 1945. Colloque international, 17-19 mai 2001 organisé par le CEDEI*. Paris, Génériques, 2003. 277 p.
- BLANGIARDO, GIAN CARLO (a cura di), *L'immigrazione straniera in Lombardia. La seconda indagine regionale. Rapporto 2002*. Milano, Fondazione I.S.Mu., 2003. 174 p.
- BOLAFFI, GUIDO; BRACALENTI, RAFFAELE; BRAHAM, PETER; GINDRO, SANDRO (a cura di), *Dizionario delle diversità. Parole e concetti per capire l'immigrazione*. Roma, EDUP, 2004. 347 p.
- CALLARI GALLI, MATILDE; CAMBI, FRANCO; CERUTI, MAURO, *Formare alla complessità. Prospettive dell'educazione nelle società globali*. Roma, Carocci Editore, 2003. 181 p.
- CAMARCA, CLAUDIO, *Migranti*. Milano, Rizzoli, 2003. 346 p.
- CAMPANINI, ANNAMARIA (a cura di), *Il servizio sociale nella società multietnica. Prima accoglienza e prospettive*. Milano, Edizioni Unicopli, 2002. 270 p.
- CAMPESE, GIOACCHINO; CIALELLA, PIETRO (eds.), *Migration, religious experience, and globalization*. New York, Center for Migration Studies, 2003. 203 p.
- CARCHEDI, FRANCESCO; MOTTURA, GIOVANNI; PUGLIESE, ENRICO (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*. Milano, Franco Angeli, 2003. 307 p.

- CARITAS DI ROMA; FONDAZIONE MIGRANTES, *Immigrazione. Dossier statistico 2003. XIII rapporto sull'immigrazione*. Roma, Nuova Anterem Edizioni, 2003. 495 p.
- CARITAS; MIGRANTES, *Secondo rapporto indici di inserimento degli immigrati in Italia: analisi territoriale all'inizio del 2001*. Roma, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, 2003. 141 p.
- CECCAGNO, ANTONELLA (a cura di), *Migranti a Prato. Il distretto tessile multietnico*. Milano, Franco Angeli, 2003. 317 p.
- CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE (CESPI), *MigraCtion. Bollettino sulle politiche migratorie in Europa*. Roma, CESPI, 2003. p.v.
- CICOGNETTI, LUISA; SERVETTI, LORENZA, *Migranti in celluloide. Storici, cinema ed emigrazione*. Foligno, Editoriale Umbra, 2003. 94 p.
- CIPOLLINI, ROBERTA (a cura di), *Stranieri. Percezione dello straniero e pregiudizio etnico*. Milano, Franco Angeli, 2003. ix, 388 p.
- COLOGNA, DANIELE; GULLI, GIOVANNA (a cura di), *Gli interventi di accoglienza per gli immigrati nelle province di Brescia e Cremona*. Milano, Fondazione I.S.Mu., 2003. 94 p.
- COMPAGNONI, FRANCESCO; D'AGOSTINO, FRANCESCO; BENEVENE, PAULA; RONDINI, ROBERTA (a cura di), *Dinamiche multiculturali e servizi sociosanitari in Italia: Bioetica, diritti umani e multietnicità*. Milano, Edizioni San Paolo, 2003. 300 p.
- COMPAGNONI, FRANCESCO; D'AGOSTINO, FRANCESCO; PALAZZANI, LAURA (a cura di), *Il confronto interculturale: dibattiti bioetici e pratiche giuridiche. Bioetica, diritti umani e multietnicità*. Milano, Edizioni San Paolo, 2003. 440 p.
- COMUNE DI MILANO; COLOGNA, DANIELE; BREVEGLIERI, LORENZO (a cura di), *I figli dell'immigrazione. Ricerca sull'integrazione dei giovani immigrati a Milano*. Milano, Franco Angeli, 2003. 255 p.
- CONTI, MARIA CRISTINA, *L'emigrazione sammarinese verso il Terzo Reich (1838-1943)*. Repubblica di San Marino, Guardigli Editore, 2003. 215 p.
- COPPO, PIERO, *Tra psiche e culture. Elementi di etnopsichiatria*. Torino, Bollati Boringhieri, 2003. 274 p.
- CORSO, CARLA; TRIFIRÒ, ADA, *...e siamo partite! Migrazione, tratta e prostituzione straniera in Italia*. Firenze, Giunti, 2003. 219 p.
- CORTE, MAURIZIO, *Stranieri e mass media. Stampa, immigrazione, pedagogia interculturale*. Bologna, Cedam, 2003. xiv, 161 p.
- CORTI, PAOLA, *Storia delle migrazioni internazionali*. Roma, Laterza, 2003. 147 p.
- CRESCIANI, GIANFRANCO, *The Italians in Australia*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003. xvi, 192 p.
- DAL LAGO, ALESSANDRO; QUADRELLI, EMILIO, *La città e le ombre. Crimini, criminali, cittadini*. Milano, Feltrinelli, 2003. 402 p.
- DE VIDÌ, ARNALDO, *Poesia e intercultura*. Bologna, EMI, 2003. 175 p.
- DE VITA, ROBERTO; BERTI, FABIO (a cura di), *Pluralismo religioso e convivenza multiculturale. Un dialogo necessario*. Milano, Franco Angeli, 2003. 480 p.
- FARINA, PATRIZIA (a cura di), *Viste da vicino. L'immigrazione femminile nella provincia di Mantova. Rapporto 2002*. Milano, Fondazione I.S.Mu., 2003. 121 p.
- FERRAROTTI, FRANCO, *La convivenza delle culture. Né scontro né tramonto dell'Occidente*. Bari, Dedalo Edizioni, 2003. 144 p.

- FILIPPA, MARCELLA (a cura di), *Il cibo dell'altro. Movimenti migratori e culture alimentari nella Torino del Novecento*. Roma, Edizioni Lavoro, 2003. xxiii, 363 p.
- FIORINI, MAIRA, *Istituzioni, prodotti finanziari e cooperazione per la valorizzazione delle rimesse in Tunisia*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI), 2003. 52 p.
- FIORUCCI, MASSIMILIANO, *La mediazione culturale. Strategie per l'incontro*. Roma, Armando Editore, 2004. 159 p.
- FONDAZIONE I.S.MU., *Ottavo rapporto sulle migrazioni*. Milano, Fondazione I.S.Mu., 2003. 367 p.
- FUSASCHI, MICHELA, *I segni sul corpo. Per un'antropologia delle modificazioni genitali femminili*. Torino, Bollati Boringhieri, 2003. 182 p.
- GABACCIA, DONNA R., *Emigranti. Le diaspore degli italiani dal Medioevo a oggi*. Torino, Einaudi, 2003. xxxi, 312 p.
- GAGLIARDI, PAOLA; MARTINELLI, MARIA LUISA; TONZIG, FRANCESCA; ROVERATO, RENATO (a cura di), *Storie di vita. Alunni stranieri in classe. Percorso autobiografico e fotografico nella scuola*. Padova, Comune di Padova, 2003. 119 p.
- GAMBINO, FERRUCCIO, *Migranti nella tempesta. Avvistamenti per l'inizio del nuovo millennio*. Verona, Ombre Corte, 2003. 182 p.
- GARELLI, FRANCO; GUIZZARDI, GUSTAVO; PACE, ENZO (a cura di), *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morale e religioso degli italiani*. Bologna, Il Mulino, 2003. 333 p.
- GATTO TROCCHI, CECILIA, *Civiltà e culture. Lineamenti di antropologia*. Milano, Franco Angeli, 2003. 215 p.
- GILROY, PAUL, *The black Atlantic. L'identità nera tra modernità e doppia coscienza*. Roma, Meltemi, 2003. 383 p.
- GIORIO, GIULIANO; LAZZARI, FRANCESCO; SERRA, ROSEMARY (a cura di), *Valori, appartenenze, paradossi nel Nordest italiano*. Milano, Franco Angeli, 2003. 184 p.
- GIORNELLI, GABRIELLA; MAIOLI, ADELE, *Educazione linguistica interculturale*. Trento, Centro Studi Erickson, 2003. 378 p.
- GIUSTINIANI, CORRADO, *Fratellastri d'Italia*. Bari, Laterza, 2003. x, 198 p.
- GNISCI, ARMANDO, *Creolizzare l'Europa. Letteratura e migrazione*. Roma, Meltemi, 2003. 185 p.
- GROSSUTTI, JAVIER; MICELLI, FRANCESCO (a cura di), *L'altra Tavagnacco. L'emigrazione friulana in Francia tra le due guerre*. Tavagnacco (Ud), Comune di Tavagnacco, 2003. xv, 238 p.
- GUOLO, RENZO, *Xenofobi e xenofili. Gli italiani e l'islam*. Bari, Laterza, 2003. vii, 168 p.
- HAMMAD, RANIA (a cura di), *Vita tua vita mea. Le altre voci di Israele raccolte da una palestinese*. Roma, Sinnos Editrice, 2004. 190 p.
- HICK, JOHN; KNITTER, PAUL F., *L'unicità cristiana: un mito? Per una teologia pluralista delle religioni*. Assisi (Pg), Cittadella Editrice, 1994. 373 p.
- INCISA DI CAMERANA, LUDOVICO, *Il grande esodo. Storia delle migrazioni italiane nel mondo*. Milano, Casa Editrice Corbaccio, 2003. 428 p.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM), *World migration 2003*. Geneva, IOM, 2003. ix, 396 p.
- KOBYLANSKA, ANETA, *La mia isola. Polonia*. Roma, Sinnos Editrice, 2003. 175 p.

- KOMLA-EBRI, KOSSI, *All'incrocio dei sentieri. I racconti dell'incontro*. Bologna, EMI, 2004. 190 p.
- LA ROSA, MICHELE; ZANFRINI, LAURA (a cura di), *Percorsi migratori tra reti etniche, istituzioni e mercato del lavoro*. Milano, Franco Angeli, 2003. 249 p.
- LANZANI, ARTURO (a cura di), *Dare spazio alle differenze. Insediamento e presenza straniera nella provincia di Lecco. Rapporto 2002*. Milano, Fondazione I.S.Mu., 2003. 162 p.
- LAZZARI, FRANCESCO; MERLER, ALBERTO (a cura di), *La sociologia delle solidarietà. Scritti in onore di Giuliano Giorio*. Milano, Franco Angeli, 2003. 412 p.
- LEBON, ANDRÉ, *Migrations et nationalité en France en 2001. Décembre 2002*. Paris, La Documentation Française, 2003. 118 p.
- LEONARDI, SALVO; MOTTURA, GIOVANNI (a cura di), *Immigrazione e sindacato. Lavoro, rappresentanza e contrattazione*. Roma, Ediesse, 2003. 157 p.
- LICCIARDI, IGNAZIO, *Intercultura e itinerari dell'educazione. Ricerche pedagogiche sul dialogo*. Milano, Franco Angeli, 2003. 144 p.
- LINDSAY LOWELL, B.; FINDLAY, ALLAN, *L'émigration de personnes hautement qualifiées de pays en développement: impact et réponses politiques. Rapport de synthèse*. Genève, Bureau International du Travail, 2003. v, 49 p.
- LORENZONI, FRANCO; MARTINELLI, MARCO, *Saltatori di muri. La narrazione orale come educazione alla convivenza*. Cesena, Macro Edizioni, 2003. 137 p.
- LOSACCO, GIUSEPPE, *Wop o mangiacake. Consumi e identità etnica: la negoziazione dell'italianità a Toronto*. Milano, Franco Angeli, 2003. 183 p.
- LUATTI, LORENZO; ORTOLANO, IRENE; LA MASTRA, MARCO (a cura di), *L'immigrazione straniera in provincia di Arezzo. Rapporto 2003*. Arezzo, Provincia di Arezzo, 2003. 277 p.
- LUNGI, CARLA, *Culture creole. Imprenditrici straniere a Milano*. Milano, Franco Angeli, 2003. 160 p.
- MACIOTI, MARIA IMMACOLATA, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*. Roma, Laterza, 2003. ix, 279 p.
- MANOUKIAN, SETRAG (a cura di), *Etno-grafie*. Roma, Meltemi, 2003. 210 p.
- MANTOVANI, GIUSEPPE; ZUCCHERMAGLIO, CRISTINA (a cura di), *Cultura e differenze. Atti del Workshop di Psicologia Culturale. Padova 10-11 aprile 2003*. Padova, Domeneghini Editore, 2003. 267 p.
- MARTUCCI, ISABELLA (a cura di), *Nuovi percorsi per lo sviluppo del Mezzogiorno*. Bari, Cacucci Editore, 2003. 221 p.
- MAZZETTI, MARCO, *Il dialogo transculturale. Manuale per operatori sanitari e altre professioni di aiuto*. Roma, Carocci Editore, 2003. 187 p.
- MEDDEB, ABDELWAHAB, *La malattia dell'Islam*. Torino, Bollati Boringhieri, 2003. 228 p.
- MELCHIONDA, UGO (a cura di), *Gli albanesi in Italia. Inserimento lavorativo e sociale*. Milano, Franco Angeli, 2003. 313 p.
- MELOSSI, DARIO (a cura di), *Migrazioni, interazioni e conflitti nella costruzione di una democrazia europea*. Milano, Giuffrè Editore, 2003. xiii, 1062 p.
- MENGI, CARLO BORIS (a cura di), *L'immigrazione. Tra diritti e politica globale*. Torino, Giappichelli, 2002. 266 p.
- MICCIARELLI, ELISABETTA (a cura di), *Nuovi compagni di banco. Percorsi e proposte per l'integrazione scolastica degli alunni stranieri*. Milano, Franco Angeli, 2003. 163 p.

- MIELE, RAFFAELE; CARBONE, ANGELO, *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Guida al Testo Unico del 1998, modificato dalla legge n. 189 del 2002, e altre disposizioni in materia*. Roma, Sinnos Editrice, 2002. 263 p.
- MILOHNIC, ALDO, *Evropski vratarji migracijske in azilne politike v vzhodni Evropi*. Ljubljana, Mirovni Institut, 2002. 101 p.
- MILTENBURG, ANKE F.M. (a cura di), *Incontri di sguardi. Saperi e pratiche dell'intercultura*. Padova, Unipress, 2002. iv. 397 p.
- MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Alunni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali, anno scolastico 2001/2002*. Roma, 2002. 97 p.
- MINUTILLI, ANNA MARIA, *Italo-argentini una diaspora*. Mantova, Associazione Mantovani nel Mondo, 2003. 319 p.
- MMAKA AKAKA, VALENTINA, *Io...donna...immigrata. Volere dire scrivere*. Bologna, EMI, 2004. 61 p.
- MUSACCHIO, VINCENZO, *Manuale pratico di diritto dell'emigrazione. Giurisprudenza - Legislazione - Modulistica - Circolari Ministeriali. Seconda edizione. Interamente riveduta e aggiornata alla legge Bossi-Fini*. Padova, Cedam, 2003. xi, 791 p.
- NASCIMBENE, BRUNO (a cura di), *Diritto degli stranieri*. Padova, Cedam, 2004. liv, 1284 p.
- NIGRIS, ELISABETTA (a cura di), *Fare scuola per tutti. Esperienze didattiche in contesti multiculturali*. Milano, Franco Angeli, 2003. 250 p.
- NKAFU, MARTIN (a cura di), *Aprire la filosofia all'intercultura*. Bologna, EMI, 2003. 144 p.
- NOVAGLIO, FIRMO; ONGINI, VINICIO; TOALDO, CANDIDA (a cura di), *In viaggio con Pippi. Viaggio negli alfabeti. La rete dei centri di alfabetizzazione in L2*. Gussago, Società Editrice Vannini, 2004. 80 p.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD); SOPEMI, *Trends in international migration: annual report 2002*. Paris, 2003. 372 p.
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI (OIM), *Dialogo sulla cooperazione migratoria nel Mediterraneo Occidentale*. Roma, 2003. 92 p.
- ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI (OIM), *Gente in movimento. Migranti, progetti migratori, rapporto con il sistema Italia nella percezione di immigrati e operatori di servizi pubblici*. Roma, 2003. 102 p.
- ONGINI, VINICIO (a cura di), *Diversi libri diversi*. Campi Bisenzio (Fi), Idest, 2003. 143 p.
- OSSERVATORIO PROVINCIALE DI LODI, *L'immigrazione straniera nella Provincia di Lodi. Terzo rapporto statistico*. Milano, Fondazione I.S.Mu., 2003. 37 p.
- OSSERVATORIO PROVINCIALE DI SONDRIO, *L'immigrazione straniera nella Provincia di Sondrio. Primo rapporto statistico*. Milano, Fondazione I.S.Mu., 2003. 31 p.
- PAGANONI, ANTHONY, *Valian struggles and benign neglect. Italians, church and religious societies in diaspora. The Australian experience from 1950 to 2000*. New York, Center for Migration Studies, 2003. xx, 393 p.
- PASINI, NICOLA; PULLINI, ARMANDO, *Immigrazione e salute in Lombardia. Una riflessione interdisciplinare*. Milano, Fondazione I.S.Mu., 2003. 168 p.
- PASQUALINO, CATERINA, *Dire il canto. I gitani flamencos dell'Andalusia*. Roma, Meltemi, 2003. 357 p.

- PASTORE, FERRUCCIO, *Dobbiamo temere le migrazioni?* Bari, Laterza, 2004. 125 p.
- PEROTTI, ANTONIO, *Scalabrini e le migrazioni. Precedenti, origini e caratteristiche dell'Opera scalabriniana Istituzione Religiosa Missionaria e Associazione Laica di Patronato (1887-1905)*. Roma, Istituto Storico Scalabriniano, 2003. 186 p.
- PEROTTI, ANTONIO, *Scalabrini e le migrazioni nel contesto storico delle migrazioni europee in America. Volume Primo: L'istruzione missionaria per gli emigranti. Primo periodo 1887-1890. Contesto storico precedente e intervento di Scalabrini dal 1887 al Primo Congresso Internazionale cattolico delle opere sociali di Liegi (settembre 1890)*. Roma, Istituto Storico Scalabriniano, 2004. pp. 1-104.
- PEROTTI, ANTONIO, *Scalabrini e le migrazioni nel contesto storico delle migrazioni europee in America. Volume Primo: L'istruzione missionaria per gli emigranti. Secondo periodo 1890-1905. Dalla Conferenza Internazionale delle Società di S. Raffaele a Lucerna (dicembre 1890) al Memoriale di Scalabrini a Pio X e alla morte di Scalabrini (giugno 1905)*. Roma, Istituto Storico Scalabriniano, 2004. pp. 105-220.
- PEROTTI, ANTONIO, *Scalabrini e le migrazioni. Volume II. L'Associazione di Patronato San Raffaele per gli emigrati italiani nel contesto del movimento sociale cattolico in Italia e in Europa. Primo periodo 1871-1891. Dalla fondazione del St. Raphaels-Verein in Germania (1871) e dell'Associazione di patronato per gli emigranti italiani (1889) fino alla presentazione del secondo Memoriale di Lucerna alla Santa Sede (maggio 1891)*. Roma, Istituto Storico Scalabriniano, 2004. pp. 221-341.
- PEROTTI, ANTONIO, *Scalabrini e le migrazioni. Volume II. L'Associazione di Patronato San Raffaele per gli emigrati italiani nel contesto del movimento sociale cattolico in Italia e in Europa. Secondo periodo 1891-1905. Dalla modifica degli Statuti dell'Associazione di Patronato (settembre 1891) alla partecipazione ai lavori dell'Associazione Internazionale della Protezione dei Lavoratori di Parigi e alla morte di Scalabrini (giugno 1905)*. Roma, Istituto Storico Scalabriniano, 2004. pp. 342-474.
- PERSICHIETTI, ALESSANDRA, *Tra Marocco e Italia. Solidarietà agnatica ed emigrazione*. Roma, Centro d'Informazione e Stampa Universitaria (CISU), 2003. 268 p.
- PICCONI STELLA, SIMONETTA, *Esperienze multiculturali*. Roma, Carocci Editore, 2003. 198 p.
- PINNELLI, ANTONELLA; RACIOPPI, FILOMENA; RETTAROLI, ROSELLA (a cura di), *Genere e demografia*. Bologna, Il Mulino, 2003. xxx, 564 p.
- PIPERNO, FLAVIA, *I capitali dei migranti nel mercato del lavoro albanese*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI), 2003. 57 p.
- PIPERNO, FLAVIA, *Remittances enhancement for the local development in Albania: constraints and opportunities*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI), 2003. 41 p.
- PITTAU, FRANCO; SPAGNOLO, AMEDEO (a cura di), *Immigrati e rischio infortunistico in Italia*. Roma, Istituto Italiano di Medicina Sociale, 2003. 218 p.
- PIZZOLATO, IVANA, *Migranti e cultura. Sfide al progetto formativo della scuola*. Pordenone, Presenza e Cultura, 2003. 109 p.
- POLETTI, GIANNI, *Emigrazione trentina in Nord America. Il caso di Storo*. Storo (Tn), Editrice Il Chiese, 2003. 144 p.

- RAHOLA, FEDERICO, *Zone definitivamente temporanee*. Verona, Ombre Corte, 2003. 236 p.
- REA, ANDREA; TRIPIER, MARYSE, *Sociologie de l'immigration*. Paris, La Découverte, 2003. 123 p.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati al 1-1-2002*. Milano, Franco Angeli, 2003. 188 p.
- RIGO, ANTONIO (a cura di), *Le tre religioni di Abramo. Visioni di Dio e valori dell'uomo*. Venezia, Marsilio Editore, 2003. xvii, 187 p.
- RIVERA, ANNAMARIA, *Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*. Roma, DeriveApprodi, 2003. 157 p.
- ROMANATO, GIANPAOLO, *L'Africa Nera fra cristianesimo e islam. L'esperienza di Daniele Comboni (1831-1881)*. Milano, Corbaccio, 2003. 454 p.
- SALEMI, PIERFRANCESCO, *Il mercato del lavoro in Marocco tra migrazioni e sviluppo locale*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI), 2003. 51 p.
- SALVETTI, PATRIZIA, *Corda e sapone. Storie di linciaggi degli italiani negli Stati Uniti*. Roma, Donzelli Editore, 2003. xl, 133 p.
- SÁNCHEZ-ALBORNOZ, NICOLÁS; LORDÉN, MOISÉS (comp.), *Migraciones Iberoamericanas. Reflexiones sobre economía, política y sociedad*. Colombes, Fundación Archivo de Indios, 2003. 392 p.
- SANFILIPPO, MATTEO, *Gli italiani in Brasile*. Viterbo, Sette Città, 2003. 41 p.
- SANFILIPPO, MATTEO, *L'affermazione del cattolicesimo nel Nord America. Elite, emigranti e chiesa cattolica negli Stati Uniti e in Canada, 1750-1920*. Viterbo, Sette Città, 2003. 329 p.
- SANTAMBROGIO, AMBROGIO, *Introduzione alla sociologia della diversità*. Roma, Carocci Editore, 2003. 150 p.
- SANTERINI, MILENA, *Intercultura*. Brescia, Editrice La Scuola, 2003. 217 p.
- SCARAFFIA, LUCETTA, *Francesca Cabrini. Tra terra e cielo*. Milano, Edizioni Paoline, 2003. 193 p.
- SCARDUELLI, P. (a cura di), *Antropologia dell'Occidente*. Roma, Meltemi, 2003. 212 p.
- SCATTOLIN, GIUSEPPE, *Dio e uomo nell'islam*. Bologna, EMI, 2004. 127 p.
- SCATTOLIN, GIUSEPPE, *Islam e dialogo*. Bologna, EMI, 2004. 157 p.
- SCATTOLIN, GIUSEPPE, *L'islam nella globalizzazione*. Bologna, EMI, 2004. 171 p.
- SCATTOLIN, GIUSEPPE, *Spiritualità nell'islam*. Bologna, EMI, 2004. 191 p.
- SCEGO, IGIABA, *La nomade che amava Alfred Hitchcock. Somalia*. Roma, Sinno Editrice, 2003. 159 p.
- SCEVI, PAOLA, *Manuale di diritto delle migrazioni. La condizione giuridica dello straniero dopo la riforma. Il commento, la legislazione, le sentenze. Aggiornato alla L. 9/10/2002, n. 222*. Piacenza, Casa Editrice La Tribuna, 2003. 350 p.
- SCHENA, LEANDRO; SOLIMAN, LUCIANA T., *Prospettive linguistiche della nuova Europa. Atti del Congresso Linguistico Internazionale Università Bocconi, 9-10 novembre 2001*. Milano, Egea, 2002. xii, 339 p.
- SERRA, GIOVAN BATTISTA; PISCICELLI, CARLO; LOMBARDI, GIANFRANCO, *Percorsi multilingue in ginecologia ed ostetricia*. Roma, Carocci Editore, 2002. p.v.
- SIEBERT, RENATE, *Il razzismo*. Roma, Carocci Editore, 2003. 169 p.
- SILVA, CLARA, *Dall'incontro alla relazione. Il rapporto tra scuola e famiglie immigrate*. Milano, Edizioni Unicopli, 2004. 165 p.

- SILVA, HENRIQUE MANOEL, *Os imigrantes da Letônia no oeste paulista: adaptação pioneira e construção de uma comunidade histórica e imaginária em terras brasileiras 1922-1940*. Maringá, Eduem, 2002. 240 p.
- SINZ, EGON, *Kenelbach 1871-1900. L'immigrazione*. Trento, Provincia Autonoma di Trento, 2003. 256 p.
- SKA, JEAN-LOUIS, *Abramo e i suoi ospiti. Il patriarca e i credenti nel Dio unico*. Bologna, EDB, 2003. 153 p.
- SMITH-CHRISTOPHER, DANIEL (a cura di), *La nonviolenza nelle religioni. Dai testi sacri alle tradizioni storiche*. Bologna, EMI, 2004. 222 p.
- SONNINO, EUGENIO (a cura di), *La popolazione straniera in Italia (1986-1996): matrimoni, nascite, stime di fecondità*. Roma, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 2003. 150 p.
- SPIEZIA, FILIPPO; FREZZA, FEDERICO; PACE, NICOLA MARIA, *Il traffico e lo sfruttamento di esseri umani. Primo commento alla legge di modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo*. Milano, Giuffrè Editore, 2002. xvii, 307 p.
- SPINELLI, ALEXIAN SANTINO, *Baro romano drom. La lunga strada dei rom, sinti, kale, manouches e romanischals*. Roma, Meltemi, 2003. 191 p.
- STALKER, PETER, *L'immigrazione*. Roma, Carocci Editore, 2003. 166 p.
- STIGLITZ, JOSEPH E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*. Torino, Einaudi, 2002. xxii, 274 p.
- TAMARO, SUSANNA, *Fuori*. Milano, Rizzoli, 2003. 129 p.
- TAMBURINI, MAURO, *Il continente sensibile*. Loreto, Edizioni MIM Meeting Internazionale Migrazioni, 2003. 271 p.
- TARAN, PATRICK A.; GERONIMI, EDUARDO, *Globalization, labour and migration: protection is paramount*. Geneva, ILO, 2002. iii, 23 p.
- TARAN, PATRICK A.; MORENO-FONTES CHAMMARTIN, GLORIA, *Getting at the roots: stopping exploitation of migrant workers by organized crime*. Geneva, ILO, 2002. iii, 17 p.
- TASSINARI, GASTONE (a cura di), *Lineamenti di didattica interculturale*. Roma, Carocci Editore, 2002. 202 p.
- TER WAL, JESSICA (ed.), *Racism and cultural diversity in the mass media. An overview of research and examples of good practice in the EU member states, 1995-2000*. Vienna, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, 2002. 465 p.
- THOMAS-HOPE, ELIZABETH, *Skilled labour migration from developing countries: study on the Caribbean Region*. Geneva, ILO, 2002. v, 46 p.
- TOMESCU, DANIEL, *Intorno al fuoco. In jurul focului. Illustrazioni di Carmela Spinelli*. Roma, Sinnos Editrice, 2003. 159 p.
- TOSI, LUCIANO (a cura di), *Politica ed economia nelle relazioni internazionali dell'Italia del secondo dopoguerra. Studi in ricordo di Sergio Angelini*. Roma, Edizioni Studium, 2002. 272 p.
- TOUADI, JEAN LÉONARD, *Africa la pentola che bolle. Politica, economia e società*. Bologna, EMI, 2003. 111 p.
- UNICEF; IOM, *Overview of HIV/AIDS in South Eastern Europe*. Roma, 2002. 167 p.
- URUCI, ESMERALDA; GEDESHI, ILIR, *Remittances management in Albania*. Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI), 2003. 33 p.

- VARALLO, GABRIELLA, *Biglietto aperto. Una dottoressa italiana nella Silicon Valley*. Cava de' Tirreni (Sa), Avagliano Editore, 2003. 187 p.
- VEDOVELLI, MASSIMO, *L'italiano degli stranieri. Storia, attualità e prospettive*. Roma, Carocci Editore, 2002. 226 p.
- VENDRAMINI, FERRUCCIO, *Tutela e autotutela degli emigranti tra Otto e Novecento. Il Segretariato dell'emigrazione di Belluno*. Belluno, Comunità Montana Bellunese, 2002. 263 p.
- VIGNA, CARMELO; ZAMAGNI, STEFANO (a cura di), *Multiculturalismo e identità*. Milano, Vita e Pensiero, 2002. x, 322 p.
- VILLANO, PAOLA, *Pregiudizi e stereotipi*. Roma, Carocci Editore, 2003. 111 p.
- VITTORI, M. RITA, *Famiglia e interculturalità*. Bologna, EMI, 2003. 126 p.
- WEBER, PAOLO; SCAGLIA, ANTONIO; FAZZI, LUCA (a cura di), *Piano sociale e assistenziale per la provincia di Trento 2002-2003. Linee guida e misure attuative*. Trento, Giunta della Provincia Autonoma di Trento, 2002. 220 p.
- WICKRAMASEKARA, PIYASIRI, *Asian labour migration: issues and challenges in an Era of globalization*. Geneva, ILO, 2002. v, 49 p.
- ZANFRINI, LAURA, *Sociologia delle migrazioni*. Bari, Laterza, 2004. xvii, 214 p.
- ZANI, GIAN LEONILDO, *Pedagogia interculturale. La convivenza possibile*. Brescia, Editrice La Scuola, 2002. 234 p.
- ZAPATA-BARERO, RICARD, *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002. 317 p.

Linee guida per gli autori

Ogni saggio viene valutato dai referees di Studi Emigrazione. Con l'invio dell'articolo, viene sottinteso che l'autore è d'accordo sulla sua pubblicazione. Dal momento dell'arrivo, la rivista acquisisce il diritto di prima pubblicazione; pertanto, non può essere presentato ad un'altra rivista fino alla decisione circa la sua pubblicazione. Articoli o recensioni apparsi su altri periodici non vengono considerati.

La collaborazione con Studi Emigrazione è gratuita. Nel caso l'articolo venga pubblicato, tutti i diritti sono del Centro Studi Emigrazione Roma. I manoscritti dei saggi, anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Per la preparazione dei saggi

Vanno inviate alla Redazione di Studi Emigrazione due copie del saggio (max. 25 cartelle) con il testo impaginato (includere possibilmente le tabelle ed i grafici) su formato A4, interlinea 1,5, corpo 12, margini 2,5 cm. Le note, in corpo 10, vanno inserite a piè di pagina

- una copia del testo va fornita su dischetto o inviato alla rivista via e-mail al seguente indirizzo: studiemigrazione@cser.it
- eventuali grafici sono da inserire su un file a parte e vanno corredati delle tabelle dei dati originari
- formato dei files: compatibili PC, preferibilmente .Doc oppure .RTF
- di norma non vengono pubblicate fotografie
- va allegato un riassunto dell'articolo che non superi le 20 righe, nella lingua originale e in inglese
- l'articolo deve essere firmato con nome e cognome, ente di appartenenza
- sono richiesti i recapiti postali, telefonici e l'indirizzo e-mail

Indicazioni per il testo, note e bibliografia

- le sigle usate nel testo sono da specificare per esteso almeno la prima volta. Esempio: Centro Studi Emigrazione Roma (CSER)
- sono da segnalare con completezza e precisione le testate e le fonti di tabelle e grafici
- le citazioni degli autori nel testo devono riportare il cognome dell'autore e la data della pubblicazione (es. Rosoli, 1986). Il riferimento bibliografico completo va quindi inserito nella bibliografia finale
- nella bibliografia finale, come anche nel testo, se ci sono più opere di un autore pubblicate nello stesso anno, esse vanno distinte con le lettere *a, b, ...* dopo l'anno di pubblicazione
- la bibliografia finale segue l'ordine alfabetico per autore e, nel caso di autori con più pubblicazioni, l'ordine cronologico
- i riferimenti bibliografici devono essere completi:
volume: cognome e nome dell'autore/i, titolo (corsivo), luogo, editrice, anno di pubblicazione
contributo in un volume collettivo: cognome e nome dell'autore/i, titolo (corsivo).
In: cognome e nome del curatore, titolo del volume, luogo, editrice, anno, pagine del contributo.
articolo di rivista: cognome e nome dell'autore/i, titolo (corsivo), rivista, annata, numero, anno, pagine.

Note, discussioni, recensioni

- Note, discussioni (sintesi di convegni, brevi comunicazioni, punto della situazione ecc...) non possono superare le 8 pagine; le recensioni non oltre le 3 pagine.

Table of contents

- G. BATTISTELLA, The International Convention on the rights of migrants: origins, development and perspectives
- R. BARATTA, The Convention on the rights of migrant workers in the framework of the Italian law on immigration
- F. VASSALLO PALEOLOGO, The 1990 UN Convention on the rights of migrant workers, in relation to EU legislative provisions and praxis
- B. NASCIMBENE, Immigration policy and the European Constitution project
- F. VIOLA, The multicultural society as political society
- E. REYNERI, Immigration and underground economy in Southern Europe
- U. MELOTTI, Globalisation, migration and political cultures
- M. JANDL, The estimation of illegal migration in Europe
- F. PITTAU, O. FORTI, Italy, an immigration country: in between legal and illegal flows
- G. MAFFIOLETTI, A. COLAIACOMO, Italians abroad. Migratory dynamics and the characteristics of collectivities
-

Book reviews
Review of reviews
Books received
