

## *La nuova legislazione italiana in materia migratoria*

I commenti qui presentati sono quelli elaborati dai cittadini e gruppi di cittadini che – per consuetudine di azione in favore dei diritti umani, di solidarietà, di impegno comune con le fasce più deboli di popolazione – hanno levato la loro voce anche quando quella degli immigrati e dei migranti non riusciva a farsi ascoltare, consapevoli del fatto che le migrazioni rappresentano una parte dei rapporti tra i popoli e tra gli Stati, e che occorre superare un'impostazione – cognitiva ed operativa – che ne lega la regolazione quasi esclusivamente agli interessi nazionali e regionali dei paesi destinatari, entrando palesemente in conflitto con la tradizione dei diritti umani maturata in quegli stessi paesi. Dai nuovi legami stretti, dalle strategie di convivenza sperimentate in questi anni, mi sembra derivi la capacità degli organismi non governativi di dare una rappresentazione ampia dei problemi connessi con le migrazioni dal Sud del mondo, e di trovare forme di rappresentanza degli immigrati e dei migranti stessi anche laddove queste non sono previste.

### *Una "politica migratoria" italiana?*

Mentre cresce velocemente l'interdipendenza reale, su scala planetaria (basta pensare ai recentissimi sviluppi dei rapporti Est-Ovest/Nord-Sud), nel nostro mondo di cittadini del benessere diviene sempre più difficile *pensare* tale interdipendenza, stretti tra approcci sistemici che postulano un pensiero essenzialmente autoreferenziale ed autopoietico ed approcci di "pensiero debole" che rinunciano a pensare gli elementi unitari ed i legami sociali.

Al crescere della complessità, per formare e mantenere costanti delle isole a complessità ridotta, abbiamo differenziato così tanto i nostri approcci, le nostre istituzioni e procedure, perfino le logiche del nostro agire quotidiano, da pervenire a quello che Balandier definisce l'attuale "deficit di interpretazione" della realtà,

\* Dottore di ricerca in Sociologia; Assistente generale per la formazione presso l'Istituto L. Sturzo, Roma.

cui appare strettamente connessa la perdita del senso del legame sociale, oltre che, probabilmente, un certo deficit di democrazia.

I fenomeni migratori e la loro regolazione non possono essere trattati come un'isola in cui cercare di ridurre complessità prescindendo dal più ampio quadro delle interdipendenze presenti: essi sono un aspetto dei rapporti tra gli Stati e tra i popoli, oltre che tra cittadini e migranti, e come tali vanno affrontati, consapevoli che saranno anche questi fenomeni, e le nostre risposte ad essi, a costruire il mondo di domani.

Mi sembra doversi inscrivere entro questo orizzonte la problematica relativa alla legge in questione (39/1990 che ha convertito in legge il decreto 416/1989). L'iter che ad essa ha condotto appare emblematico di quella logica sistemica autoreferenziale che categorizza l'ambiente secondo criteri di pertinenza, di prossimità d'interesse e di valore suoi propri, assumendo come irrilevanti gli eventi del mondo ad eccezione di quelli che favoriscono o compromettono la stabilità del sistema stesso, ovvero di quelli che appaiono a partire dai confini di senso che questo si è dato, facendo crescere la vulnerabilità del sistema stesso e dei suoi rapporti con l'ambiente, o con altri sistemi, ogni volta che tale delimitazione di confini si rivela arbitraria rispetto ad un ambiente, interno ed esterno, poco conosciuto e refrattario a determinate trasposizioni sistemiche, come sta avvenendo, ad esempio, per i problemi ecologici; e come comincia ad avvenire nel rapporto tra Stati europei e Stati "terzi" in riferimento ai problemi delle migrazioni e del razzismo: si pensi alla recente protesta del Marocco per l'uccisione di due immigrati marocchini in Francia.

Anche in Italia, benché paese d'immigrazione solo recente, con una presenza di immigrati molto contenuta rispetto ad altri paesi europei, il problema sembra esser stato precocemente trasposto nei termini ormai consueti ad altri sistemi nazionali occidentali: se il decreto 416 lasciava intravedere qualche possibilità di uscire dall'autoreferenzialità, il dibattito che ad esso ha fatto seguito, fino alla legge 39, ed alcune azioni collateralmente intraprese, sembrano sostanzialmente rivelare una preoccupante tendenza alla chiusura autoreferenziale.

Un certo modo di dare priorità ai problemi di stabilità interna, ad esempio, in termini di possibili reazioni xenofobe e razziste, evoca e favorisce tali reazioni anche laddove avrebbero potuto, e dovuto, nell'interesse di tutti, essere contenute: come aveva del resto già da anni fatto presente il Prof. Parekh al Parlamento Europeo, in occasione della prima inchiesta sul razzismo e la xenofobia, affermando che "se lo Stato presenta un profilo razzista alla collettività, tende a legittimare gli attacchi razzisti" e notando come ciò avvenisse in Gran Bretagna per l'ambigua definizione della cittadinanza, la mancata autorizzazione alle donne migranti di farsi raggiungere da mariti o fidanzati, i mancati ricongiungimenti familiari, le crescenti espulsioni, il mantenimento del rimpatrio quale opzione di politica migratoria nazionale. Del resto una tale tendenza si è purtroppo affermata in tutta Europa, dagli anni '70, quando anche nei documenti ufficiali si è preso a parlare di migrazioni "illegali e clandestine", criminalizzando un fenomeno che era stato fino ad allora favorito tanto dagli Stati quanto dall'industria: il percorso di un migrante non è mai "legale" o "illegale" in sé, è un viaggio intrapreso in condizioni di estrema debolezza la cui definizione giuridica dipende dalle più complessive politiche degli Stati di provenienza e di destinazione. Così come un richiedente asilo, un rifugiato, non è mai "vero" o "falso", ma viene definito tale sulla base di determinati orientamenti politici.

Anche in Italia, all'indomani del varo della legge, il determinarsi di situazioni quali quella di Firenze sembra riconducibile a tale stato di cose: ad un'auto-referenzialità sistemica poco capace di governare eventi nuovi e perturbazioni del rapporto con l'ambiente, che importa acriticamente modelli di governo applicati altrove, poco capace di recepire gli apporti positivi che dallo stesso ambiente, o da parti di esso, provengono.

Già molto prima del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 1989, in cui è stato emanato il decreto d'urgenza n. 416, un gruppo interministeriale di esperti aveva lavorato sul cosiddetto "pacchetto immigrazione", comprendente la disciplina dell'asilo e della concessione dello status di rifugiato, la disciplina dell'ingresso e del soggiorno, l'ipotesi di una nuova sanatoria e di integrazioni della legge 943/1986.

Alla vigilia del Consiglio dei Ministri era opinione diffusa che si sarebbe giunti a decretare soltanto la nuova sanatoria, come lasciava precludere anche il dibattito, riportato nei giorni precedenti dalla stampa, sulle misure proposte dal Ministro del Lavoro.

Dai lunghi e faticosi lavori del Consiglio è invece uscito – fino al 2 gennaio solo sotto forma di un comunicato stampa della Presidenza – un lungo articolato, il decreto 416/1989, che comincia a disciplinare l'intera materia, pur rinviando a provvedimenti specifici per alcuni settori (ad esempio il problema dei richiedenti asilo e dei rifugiati).

Fin dall'inizio è stato accolto quasi da tutti, compiacendosene o dolendosi, come espressione di un orientamento di apertura. Pur riconoscendovi delle possibilità di uscita dall'autoreferenzialità, forse il tentativo di una politica migratoria italiana da perfezionare e proporre anche in altre sedi, non si può non far presente che esso era anche il frutto di forti controtendenze. Basti pensare, ad esempio, che non era contemplata la possibilità di ingresso in Italia per ricongiungimento familiare oltre che per motivi di culto o in attesa di emigrazione in altro paese; o che venivano posti (art. 3, c. 2) dei vincoli alla libertà di movimento assolutamente incompatibili con i principi che governano la vita democratica del paese. Complessivamente, esso faceva sorgere molti dubbi sullo statuto degli stranieri che configurava, sul tipo di diritti di cui questi avrebbero potuto godere.

Poi, quasi subito, su un provvedimento che riguarda un target ben definito di popolazione, moltissimi si sono sentiti in dovere di pronunciarsi: un pubblico dibattito che da tempo auspicavano gli immigrati e quanti con loro erano a più stretto contatto, ma che è stranamente "esploso" all'improvviso, che ha visto contrapporsi atteggiamenti diversi dei cittadini italiani ma che ha lasciato ben poco spazio ai diretti interessati, creando, nella fase della conversione in legge del decreto, un gioco di rimandi tra legislatore e opinione pubblica, che ha probabilmente contribuito a spostare ulteriormente l'attenzione dal problema di merito ad altri.

Difficilmente un iter legislativo ha avuto tanta risonanza "in diretta": ogni giorno vengono presi provvedimenti che riguardano target specifici di popolazione – categorie professionali, o soggetti di determinati diritti o doveri – ma non si assiste ad un analogo coinvolgimento pubblico; e se coinvolgimento c'è, è generalmente dei diretti interessati, e di coloro che ad essi sono in qualche modo legati, perché portatori di interessi affini o conflittuali. In questo caso, invece, i diretti interessati erano quasi assenti: se si eccettuano pochi rappresentanti di comunità già

consolidate d'immigrati, nella gran parte si tratta di persone cui la legislazione italiana non ha finora riconosciuto un posto e dei diritti precisi (fatto salvo quanto previsto dalla legge 943/1986 per determinate categorie), che poco conoscono la nostra lingua, la nostra cultura, la complessità dei nostri meccanismi legislativi e procedurali, quella differenziazione di luoghi e modi di riferimento che rende talvolta problematico l'accesso alle istituzioni per gli stessi cittadini italiani. Non a caso, i commenti più pertinenti sono venuti da quegli organismi non governativi, ecclesiali, volontari, che con i migranti avevano costruito nuovi legami anche quando essi ancora non "esistevano" nella società civile del paese, e che sono stati tra i pochi – assieme con i sindacati, i patronati, ed in parte gli enti locali, o alcuni studiosi – a disporre già delle risorse e delle competenze necessarie per affrontare la situazione.

Tra le cose affermate a più riprese, nel dibattito parlamentare ed al di fuori di esso, c'è la richiesta di soluzioni "politiche" e non "umanitarie" per i problemi migratori, talvolta con affermazioni del tipo: "lo Stato, e non le associazioni del volontariato, cui il fenomeno offre nuove possibilità d'azione, deve far fronte all'impatto di nuove aggregazioni sociali...". Al di là della strana concezione dello Stato che ne emerge, quasi che esso fosse cosa separata, se non contrapposta, da quel cittadino-volontario che tanto ha contribuito alla forma presente dello Stato del benessere (basti richiamare gli scritti di T.H. Marshall) in realtà l'operato degli organismi di cui sopra, mi sembra "politicamente" molto valido, se con il termine si intende la capacità di operare in linea con la tradizione democratica del nostro paese, con senso dello Stato e della delicatezza delle questioni che l'immigrazione porta con sé (dal confronto tra culture, religioni, tradizioni giuridiche diverse al problema delle relazioni internazionali, dei rapporti tra Stati e tra popoli), mentre talvolta proprio i sostenitori dell'approccio "politico" hanno mostrato di conoscere poco il fenomeno delle migrazioni in sé (basti vedere, nel dibattito parlamentare, i rarissimi riferimenti a paesi di provenienza interessanti effettivamente dal punto di vista delle migrazioni in Italia, o le strane citazioni di pareri personali espressi da qualche esperto sulla stampa a sostegno di tesi che meriterebbero ben altro supporto scientifico) e di ricordare poco i fondamenti costituzionali della Repubblica.

Peraltro, l'impegno di vari organismi mi sembra un felice esempio di contributo dell'ambiente ad un sistema altrimenti tanto autoreferenziale da non sapersi più rapportare alla realtà, da non poterne neanche prevedere e governare gli effetti di ritorno; e, soprattutto, mi sembra un doveroso richiamo a guardare alla realtà dei diretti interessati, degli immigrati e dei migranti.

I tanti semplicemente in transito attraverso il nostro paese, in attesa di raggiungere destinazioni migliori, i lavoratori più o meno regolari, temporanei o meno, gli studenti, i richiedenti asilo ed i rifugiati, i familiari di immigrati da tempo, coloro che quotidianamente giungono in frontiera e vengono facilmente respinti, sono persone che fino a qualche mese fa, sebbene visibili, non fosse spesso che per il colore della pelle, non erano oggetto dell'interesse di molti, né nelle sedi di dibattito politico, né sulla stampa e nei mass-media in genere, né nella vita quotidiana. Se fin dalla fine degli anni '70 non erano mancati episodi di razzismo (si pensi, nel 1979, al giovane somalo bruciato vivo a Roma: cosa che peraltro fu subito nota agli studenti dell'Università di Mogadiscio, molti dei quali studiavano in italiano, con docenti italiani, quasi a simboleggiare la realtà di un'inter-

dipendenza troppo spesso dimenticata), ancora fino a pochi mesi fa venivano accolte con incredulità le prime indagini sul razzismo nelle scuole e del fenomeno ci si occupava, nelle sedi di decisione politica ma anche di studio, solo marginalmente (se si guarda la raccolta di ricerche sull'immigrazione e sul razzismo curata da Italia-Razzismo e dall'Associazione Italiana di Sociologia se ne ha la riprova).

In uno spazio brevissimo di tempo – paradossalmente a partire dall'uccisione del giovane sudafricano Jerry Essan Masslo a Villa Literno, dimenticando cosa significa non essere cittadini, né nel bantustan da cui si fugge né nel paese in cui si riceve faticosamente asilo, un paese di cittadini titolari di molteplici diritti che ignorano la condizione dello straniero e non la tutelano – essi – non solo gli immigrati a vario titolo presenti sul nostro territorio, perlopiù impossibilitati a pronunciarsi, ma anche i tanti migranti che, all'interno di realtà spesso poco note si dispongono a partire verso l'Italia ed altri paesi europei, del cui destino si decide in anticipo senza che possano né esserne adeguatamente informati né discuterne – sono divenuti *oggetto* di molteplici dibattiti, con una crescita improvvisa di visibilità sociale che non appare legata a mutamenti di rilievo sul piano del fenomeno stesso, della quantità o qualità dell'immigrazione in Italia: è frutto del nostro modo di accostarci ad essa.

Come accade spesso di svegliarsi la mattina di umore incerto, nervosi, così – sembra – ci si è risvegliati al problema delle migrazioni in maniera improvvisa e nervosa, un po' incerta ed inconsulta. Gli umori del risveglio, però, non dicono molto sulla realtà del fenomeno migratorio, né di certo aiutano ad affrontarlo: prigionieri della routine sistemica ed autoreferenziale interna, superato il momento del risveglio, dovremmo aprirci a questa realtà in modo vigile e sereno, tenendo conto dei limiti – storici, sociali, di risorse, ma soprattutto culturali – con i quali dobbiamo fare i conti ma anche di quanto – e non è poco, in termini di posti di lavoro, di capacità di accoglienza, di tradizione democratica – possiamo mettere a disposizione di coloro che giungono e giungeranno dal Sud del mondo nel nostro paese e in Europa.

Pensare che gli immigrati vengano a togliere qualcosa (o a riprendersi qualcosa, in una logica che è sostanzialmente la stessa) è assolutamente fuor di luogo: lungi dall'essere degli invasori, essi vengono pacificamente, quasi sempre da poveri anche se in possesso di titoli di studio mediamente alti, ed offrono un'occasione forse irripetibile per costruire rapporti con i popoli e con gli Stati in cui domina l'insicurezza, l'altro ieri dominati, ieri dimenticati, in cui siamo e che ci sono sempre più presenti. Migrare è la speranza per tanti che vengono da paesi in cui la speranza media di vita è di 30-35 anni inferiore alla nostra, o in cui la prima causa di morte per i maschi tra i 14 e i 44 anni è l'omicidio; ma migrare è anche una potente richiesta di democrazia, da parte di piccole e fragili avanguardie di popoli che da anni attendono democrazia e sicurezza della vita; ed è forse, anche per noi, l'occasione per uscire dall'angustia di una coscienza che, stranamente timorosa per il proprio benessere, rinuncia troppo facilmente al confronto tra la tradizione democratica che tanto ha contribuito a generare tale benessere e le sfide dell'oggi.

Se, come sembra, in campo ecologico comincia a farsi strada l'idea che può essere razionale non agire in vista dell'interesse immediato, per lasciare ai figli ed ai nipoti un pianeta abitabile, tantopiù nel campo delle migrazioni, dei rapporti tra gli uomini, tra gli Stati e tra i popoli mi sembra opportuna un'analogia razionalità,

che anteponga all'abitudine autoreferenziale la preoccupazione per le strategie di convivenza del presente e del futuro.

In tal senso, se è vero che i provvedimenti recentemente adottati in materia migratoria rappresentano un "atto di responsabilità del Governo", come è stato affermato in apertura del dibattito parlamentare per la conversione in legge del decreto 416, appare pur vero che si tratta di un'assunzione di responsabilità parziale, non priva di contraddizioni, prima fra tutte la concezione stessa dello straniero che essa sottende, tale da legittimare una differenza di fondo tra cittadini nazionali (e comunitari) ed "altri" migranti – siano essi lavoratori immigrati o richiedenti asilo, rifugiati o "migranti illegali" – difficilmente sostenibile dal punto di vista dei diritti umani ma anche della stessa Costituzione italiana.

L'iter per la conversione in legge del decreto 416 ha avuto inizio martedì 23 gennaio, con l'esame del disegno di legge in sede referente presso la I Commissione permanente della Camera (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni); la Commissione ha continuato a lavorarci il 24, 25 e 26 gennaio, ed ha presentato il 30 il disegno emendato all'Assemblea. Già in sede di Commissione erano stati rilevati molteplici aspetti problematici del decreto, che sono poi stati riferiti in apertura del dibattito alla Camera. L'esame da parte dei deputati si è protratto per cinque giorni (dal 14 al 22 febbraio) e si è concluso, dopo una seduta notturna ininterrotta, nella prima mattina del 23. Il Senato gli ha dedicato due riunioni di Commissione (il 26 e 27, I Commissione, Affari costituzionali) e le sedute del 27 e 28, giungendo all'approvazione poco prima del termine ultimo per la conversione in legge. Il testo emendato è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 28 febbraio, come legge n. 39 del 1990, recante "Conversione del decreto in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo".

La lettura dei resoconti evidenzia come la funzione manifesta del provvedimento in itinere – quella, cioè, di dare una collocazione giuridica agli stranieri extracomunitari presenti in Italia, e di regolare, oltre alle richieste di asilo politico, l'ingresso ed il soggiorno di quanti giungeranno nel nostro paese – si sia trovata ad essere subordinata, nel corso stesso del dibattito, ad altre, latenti, di per sé importanti ma ben meno pertinenti. Mentre si cercavano le risposte al grave problema degli immigrati e dei migranti, malgrado vari richiami, si è finito per eludere quello che è il nodo di fondo – lo statuto dello straniero, la parità tra i suoi diritti e quelli costituzionalmente riconosciuti ai cittadini – mentre si sono discusse altre questioni, dal rapporto tra Parlamento e Governo agli equilibri politici interni. Il dibattito, pur con punte alte, ha finito così per sviscerare solo in parte la delicata materia, e per parcellizzare la questione dello statuto dello straniero in una sorta di compromesso che si presta a diverse interpretazioni: dal primo momento di applicazione del decreto e della legge è apparso evidente che tale statuto rischia di venir regolato di volta in volta da disposizioni amministrative, anche opposte, che nella legge trovano tutte fondamento, il che perpetua la precedente situazione di dubbia tutela dei diritti umani.

Lo strano e quotidiano rapporto con l'opinione pubblica in materia, veicolato dai mass-media, sembra aver contribuito a far pesare in modo crescente il vincolo del consenso, rispetto ad un tema sul quale non è detto che il senso di responsabilità ed il calcolo del consenso possano muoversi di pari passo. È discutibile,

ad esempio, la scelta di privilegiare il punto di vista di coloro che, in vario modo, si autodefiniscono "cittadini indifesi" di fronte a dei presunti invasori, anziché adoperarsi a chiarire la realtà, anche statistica delle migrazioni dal Sud del mondo ed a sancire — anzitutto giuridicamente — i diritti dei migranti; ciò anche in vista della stabilità interna.

Molti cittadini italiani, forse i più, hanno preso ad essere riconosciuti ed a riconoscersi come tali, a sapere di avere dei diritti in quanto tali, ed a godere di un certo benessere, oltre che di una notevole sicurezza della vita, solo negli ultimi decenni: ancora alla fine della guerra c'era una maggioranza povera per la quale la comune cittadinanza probabilmente contava poco, c'erano emigranti costretti a contare sulle proprie forze: solo a fatica, e grazie alle assunzioni di responsabilità di allora, usciti dal rischio di una guerra civile e dopo le migrazioni esterne ed interne e lo sforzo di tanti, è cresciuto il senso di cittadinanza comune connotata dall'esperienza della democrazia e del benessere. Per quanti particolarismi, per quante storture vi possano essere oggi, per quanto non manchino consistenti minoranze di poveri che perdono — per la loro povertà o malattia — i benefici connessi alla cittadinanza, i cittadini godono, e sanno di godere, solo in quanto tali, della titolarità di diritti soggettivi perfetti, dell'istruzione, di un minimo di assistenza sanitaria e previdenziale, di una sicurezza della vita che ha permesso di vivere in media oltre i 70 anni, di essere nel 72% dei casi proprietari di un'abitazione, di benefici enormi se paragonati all'insicurezza della vita nella maggior parte dei paesi del Sud del mondo. La cittadinanza, quale fattore giuridico-amministrativo sempre più carico di implicazioni culturali e sociali, ha costituito l'elemento meccanico di integrazione del nostro come degli altri Stati del benessere, specie dal dopoguerra: e certo è difficile sostenere che essa ci lasci "indifesi", se non nel senso di una poca capacità di conoscere e reinterpretare l'insieme di diritti e benefici che essa ci garantisce.

Oggi, di fronte alla domanda di democrazia che scuote tante parti del mondo ed a quella sua manifestazione particolare che sono, nei nostri paesi del benessere, gli immigrati in arrivo, mi sembra che il vero problema non sia di difendere i cittadini ma di come garantire accesso agli stessi diritti e benefici di cui essi godono, di come garantire *entitlement*, pur in assenza di cittadinanza: il che accomuna in larga parte il destino dei migranti a quello dei più poveri, di quanti per ragioni di fatto, anziché di diritto, sono stati privati dell'accesso e dei loro diritti. Per citare solo un esempio, il problema del migrante che giunge in frontiera e del cui destino si decide senza spesso parlargli — anche per problemi di lingua — rinviandolo magari nel paese da cui proviene, con un mero atto amministrativo (problema gravissimo nel paese di richiedenti asilo la cui richiesta resta inascoltata: come un Tamil giunto dopo il varo del decreto 416, rinvio a Colombo perché nessuno ha capito che chiedeva asilo!) non mi sembra tanto diverso, né tantomeno contrapposto, rispetto al problema dell'anziano solo in ospedale, che con provvedimento amministrativo viene dichiarato cronico ed inviato in cronicario: l'uno e l'altro possono poco parlare, l'uno e l'altro hanno poco o nessun potere di scambio, l'uno e l'altro rappresentano con evidenza i limiti della democrazia e dell'universalismo di cui siamo capaci. Ma nell'uno e nell'altro caso non è difficile cominciare a lavorare per il superamento di tali limiti: basterebbe, ad esempio, il ricorso a delle figure istituzionali, come il Difensore civico, che rendano meno impari il confronto, mentre si lavora a chiarire il quadro dei diritti e delle effettive garanzie di questi, in termini di istituzioni, di procedure, di formazione degli operatori.

Mi sembra difficile – in questo quadro – sostenere, se non in riferimento a specifiche situazioni che andrebbero individuate ed affrontate quanto prima, che la stabilità interna è minacciata dal confronto tra i migranti ed i più poveri nazionali: se minaccia c'è, mi sembra piuttosto legata all'imperfezione ed alla contraddittorietà del sistema, al fatto che l'universalismo di cui esso è storicamente capace è strettamente connesso alle premesse nazionalistiche dei sistemi di cittadinanza e, all'interno di questi, ad un'idea del cittadino-produttore-consumatore che, ad esempio, male si adatta all'allungamento medio della vita; ed al modo in cui tutto ciò ha contribuito a creare un certo, diffuso, senso di identità dei cittadini.

È in questo alveo problematico che mi sembra si origini anche un certo, diffuso, senso di insicurezza che, poi, per deficit interpretativi di vario tipo, viene legato all'arrivo degli immigrati, come alla presenza dei senzatetto, o dei malati psichici, sulle strade: la promessa dello stato democratico del benessere è stata, storicamente, una promessa di libertà personale in un quadro di sicurezza dell'esistenza, di sostegno alle fasi più delicate e negative, dalla disoccupazione alla malattia, dal pensionamento alla perdita dei congiunti; nella misura in cui tale promessa viene rinnegata, con conseguenze visibili, si diffonde la logica del dover provvedere da sé (non a caso negli stessi anni in cui si prendeva, sul fronte esterno, ad osteggiare ogni "terzomondismo", sul fronte interno si alimentavano le dottrine del *self-help*), e si diffonde anche il disprezzo/timore nei confronti di chi – per ragioni di diritto o di fatto – non riesce a provvedere a se stesso. Si riduce così, in una strana solidarietà di sistema ed ambiente, l'intervento pubblico sempre più alla sola tutela degli sforzi individuali per "difendersi da sé", dunque all'ordine pubblico. Ma la domanda, e l'offerta, di ordine pubblico, da sole, non rappresentano certo la soluzione che rende possibile costruire nuove strategie di convivenza tra cittadini e con altri.

I migranti, vivendo anche nei nostri paesi ciò che già hanno spesso sperimentato nei loro (si vedano le spiegazioni offerte da A. Sen delle conseguenze delle carestie in termini di accesso differenziato alle risorse), evidenziano una nostra contraddizione: quella di un sistema fondato su diritti universali che non a tutti, neanche tra i nazionali, garantisce il rispetto di tali diritti. Per gli stranieri, per i migranti, la situazione mi sembra aggravata dal fatto che le legislazioni nazionali – anche la recente legislazione italiana – sono già esse stesse restie a sancire tali loro diritti.

E d'altra parte viviamo in un momento storico in cui tanti uomini e popoli, all'Est e al Sud del mondo, guardano con enorme attenzione e speranza ai paesi democratici del benessere, non solo – spiegazione frequente e vera ma non unica – per interessi economici ma anche per un crescente desiderio di libertà. Già Weber, un secolo fa, notava come l'"ansia di libertà" fosse una delle cause delle migrazioni, potente quanto la ristrutturazione del mercato internazionale ed il mutamento degli assetti di potere interni; e di recente due studiosi egiziani, B. Elnadi e A. Rifaat, hanno notato che "nella maggior parte delle società del terzo mondo (sta emergendo) una nuova figura sociale, quella dell'individuo moderno, che ha preso il posto storico del membro anonimo della tribù o del soggetto asservito ma che non ha ancora acquistato lo statuto del cittadino... ha cominciato ad apparire nella società coloniale che ne ha provocato la nascita senza offrirgli i mezzi per affermarsi, è cresciuto nella società post-coloniale che si è instaurata in suo nome senza permettergli di far sentire la sua voce...". Ora alcuni, i più perseguitati, o



i più intraprendenti, giungono nei nostri paesi, nell'Europa dei diritti dell'uomo e del cittadino: come risponde quest'Europa, che diritti garantisce, e che tutela di tali diritti? Mi auguro che la risposta non sia da cercare solo nella delusione di quelle donne Issaq, del Nord della Somalia, rimaste vedove per la guerra, sfuggite alle angherie dei soldati che le molestavano con la falsa promessa di farle incontrare con i mariti, molestate nei nostri aeroporti con la promessa di farle entrare sul territorio nazionale; nelle parole di quel richiedente asilo respinto da una frontiera europea e torturato nel carcere di Godka nel 1987: "Mi stesero sul pavimento, a faccia in giù, e mi legarono le mani e i piedi alla schiena... Mi sentivo schiacciare fortissimo il torace. Cominciarono allora a prendermi a calci e a colpirmi con bastoni di gomma su tutto il corpo... Il tenente... continuava a chiedermi 'perché andasti a...'... Venni poi a sapere che vi erano circa 20 prigionieri che erano stati arrestati per aver chiesto asilo in altri paesi..."; nel fatto che la legge 39 esplicita la responsabilità dei vettori – cioè delle compagnie aeree – in materia di controllo dei documenti e di ritrasporto, sancendo anche per l'Italia le linee di una politica d'asilo seguita da altri Stati, che il Parlamento europeo aveva già denunciato nel 1987 come palesemente in contrasto con i diritti dell'uomo; nelle storie personali delle 4000 persone che ci vantiamo di aver già respinto in frontiera dall'entrata in vigore della legge, e nelle storie dei tanti che, forse più fortunati, stando già in Italia, non riescono a regolarizzarsi perché la legge stessa non glielo consente, o perché le procedure sono troppo complesse, o sono riconosciuti richiedenti asilo ma non vengono assistiti in alcun modo.

Di fronte alla domanda di libertà e di democrazia, che tanto è compenetrata nella nostra storia, anche nella forma e negli sviluppi del nostro sistema economico, e che ora ci viene rivolta da altri, le argomentazioni sempre più frequenti che vorrebbero la giustificazione del limite da porre alle migrazioni nel razzismo e nella xenofobia, e le teorie delle migrazioni che spiegano sempre più il fenomeno in dipendenza dalla regolazione delle frontiere degli Stati di destinazione, mi sembrano carenti: se è vero che occorre tener conto della realtà dei paesi di destinazione, ciò mi sembra doversi fare nei termini ora delineati, cioè nella consapevolezza della grandezza ma anche dei limiti della tradizione degli Stati democratici del benessere, assumendosi la responsabilità dei limiti senza scaricarla sulle quote più deboli della popolazione nazionale e mondiale, e facendosi dunque anche carico di conoscere meglio le realtà di provenienza e gli effettivi processi migratori, non solo in modo strumentale.

Mi sembrano già muoversi in una direzione nuova i contributi dei vari organismi indipendenti che hanno contribuito a rinnovare le interpretazioni dei fenomeni, operando nel contempo in direzione di un diverso affronto di essi. È da segnalare, ad esempio, che mentre la legge veniva votata, è stato presentato alla stampa il Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), promosso dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e composto da organismi diversi, Cei, Caritas, Acli, Comunità di S. Egidio, Chiese Evangeliste, Amnesty International, CGIL, CISL, UIL, presieduto dal Prof. Pietro Scoppola, che si propone l'elevazione delle condizioni di vita dei rifugiati, programmi di aiuto in frontiera ed altro "che significa – come ha osservato Scoppola – per noi italiani, restituire quello che già abbiamo avuto sul piano storico".

I commenti al decreto ed alla legge qui presentati mi sembra indichino una via percorribile per riscoprire un'identità nazionale e democratica diversa dal ripie-

gamento autoreferenziale e dalla scontata (peraltro poco motivata, guardando alla presenza effettiva di immigrati, alla nostra posizione geografica, alla nostra storia) ripetizione di posizioni assunte altrove e circolate in ambiti intergovernativi più che comunitari: se è vero che la politica migratoria dei diversi paesi europei è stata più volte sottratta alla competenza comunitaria e rivendicata come questione di sovranità nazionale, perché non esercitare questa sovranità cercando ancora, malgrado le premesse attuali, anche attraverso la via qui proposta, le linee di una diversa politica migratoria italiana ed europea?

C'è, indubbiamente, un motivo di carattere etico per muoversi in tale direzione. Ma ce ne sono anche altri. La recente storia italiana costituisce, ad esempio, un punto di osservazione privilegiato per ricordare all'Europa quanto il "timore dell'invasione" sia un cattivo consigliere in tema di politiche migratorie: le tappe dell'unificazione europea, nel 1968, e poi nel 1973, alla vigilia dell'adesione britannica, segnate da tale timore, sono state puntualmente costellate di accesi dibattiti sugli invasori che – si supponeva – sarebbero stati gli italiani! Senza sapere che dall'Italia ormai non si emigrava quasi più – come poi hanno dimostrato i fatti – e considerando il timore come base decisionale più valida di una corretta conoscenza dei fattori di push-and-pull e delle effettive regole del movimento. Né si può concludendo, dimenticare un altro acceso dibattito, quello che segnò i lavori dell'Assemblea Costituente in merito al terzo comma dell'art. 10 della nostra Costituzione ("Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge"): il consenso sulla formula dell'*effettivo esercizio delle libertà* impedito nel paese di provenienza fu raggiunto sulla base di interventi quali quelli di Treves ("Quello che a noi preme stabilire è se lo straniero può avere l'effettivo esercizio di questi diritti, e non che questi diritti siano astrattamente incorporati nella Carta costituzionale del paese a cui lo straniero appartiene") o di Cappi ("È difficile oggi che in un paese di una certa civiltà si neghino espressamente nella Costituzione alcune libertà civili e politiche; ma purtroppo non è difficile che di fatto l'esercizio di quelle libertà sia limitato"); ed il Presidente Tupini, concludendo il dibattito in merito al tipo di libertà di cui si trattava, ricordò che "nella dizione libertà garantite dalla Costituzione italiana sono comprese tutte le libertà presso di noi garantite, e quindi anche i diritti del lavoro e di libertà sindacale". Il che rende evidente come il nostro paese non possa non accogliere e sostenere le sollecitazioni del Parlamento europeo ad una maggior generosità in materia di asilo (Risoluzione del 12.3.1987, GUCE n. C99/167) e concordare con quanto ivi espresso, per cui "la definizione internazionale più appropriata, aggiornata e precisa di rifugiato è quella adottata nell'art. 1, par. 2 della Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) del 10 settembre 1969". Forse, a partire di qui, è possibile ripensare molti tratti dell'attuale politica migratoria italiana ed europea; e cercare di ridar vigore ad alcune istanze presenti nel decreto 416/1989, che già nella legge 39/1990 appaiono, come si vedrà, alquanto indebolite.

Il testo della legge 39/1990, pur accogliendo alcune sollecitazioni e migliorando alcuni aspetti, non appare più vicino dei precedenti a quello che è il dettame costituzionale in materia di asilo e di statuto dello straniero: quanto vi è introdotto all'art. 5, in tema di tutela giurisdizionale, configura una situazione dello straniero

e del richiedente asilo ancora distante da quella del cittadino italiano. Il ricorso al T.A.R. anziché al tribunale ordinario, motivato durante il dibattito soprattutto con l'esigenza di decidere in tempi rapidi, finisce per lasciare nell'ambiguità proprio ciò che più si avvertiva l'esigenza di chiarire.

Così poco sorprende che, ad esempio, la legge non consenta, almeno nell'immediato, di dare assistenza al richiedente asilo (prevista per almeno 45 giorni all'art. 1, c. 7, ma poi negata per almeno 60 giorni, al successivo c. 8, in attesa che vengano stabilite la misura e le modalità di erogazione), mentre ci sono già richiedenti asilo, talvolta in situazioni personali gravi e delicate, abbandonati a sé stessi ed esposti ad ogni rischio. Quanto ai "riscontri obiettivi da parte della polizia di frontiera" che possono condurre alla non accettazione della richiesta di asilo (art. 1, c. 4), nella pur breve pratica di alcuni uffici operano, la non disponibilità di competenze (linguistiche, ma non solo) adeguate e la mancanza di esperienza precedente in materia configurano una situazione complessa e talvolta confusa, in cui si finisce per considerare i documenti senza interpellare, o lasciar esprimere adeguatamente, i potenziali richiedenti asilo, decidendo di fatto della sorte di questi ultimi in una sede impropria.

Né la situazione appare molto migliore per i migranti in genere: l'art. 3, c. 3, reintroduce, ad esempio, una parziale limitazione della libertà di movimento (la possibilità di visti limitati all'utilizzazione di determinati valichi di frontiera) non prevista dal testo della I Commissione della Camera; ed il successivo c. 10 sanziona il vettore che non abbia adeguatamente accertato il possesso dei documenti prescritti, in palese contrasto con l'auspicio del Parlamento europeo che "gli Stati membri non demandino... i loro obblighi di sovranità alle imprese di trasporto, per esempio alle compagnie aeree" (Ris. del PE del 18.6.1987, GUCE n. 190/105), configurando anche per il nostro paese una politica migratoria che limita grandemente le possibilità di quanti avrebbero pienamente diritto al riconoscimento dello status di rifugiato.

Dai primi dati disponibili per comprendere come funzionano in pratica le nuove disposizioni (cfr. Italia-Razzismo, *Il primo passo. I quaranta difficili giorni di applicazione del decreto sull'immigrazione*, Roma, febbraio 1990), appaiono evidenti le difficoltà procedurali per l'ottenimento del permesso di soggiorno, e risulta chiaro che sarà lungo, spesso faticoso, il processo necessario per giungere a sufficienti garanzie degli elementari diritti civili, economici, sociali e culturali, oltre che politici, degli immigrati e soprattutto dei migranti. Il capitolo conclusivo del rapporto di Italia-Razzismo suona: "Associazioni, sindacati, comunità. Cosa sarebbe stato senza di loro?", e vi si legge che "è necessario il riconoscimento della funzione di controllo, di sostegno e di coordinamento di organizzazioni non governative e patronati, non solo rispetto alle scelte degli enti locali, ma rispetto al problema dei rifugiati e delle politiche generali dell'immigrazione" (Idem, p. 14).

Se questo è vero, oggi, a legge approvata, mi sembra ancor più necessario un pacato e diffuso sforzo costituente in materia che, stimolato anche dalle organizzazioni non governative, coinvolga tutti, i livelli decisionali centrali e locali come i singoli cittadini e gruppi di cittadini. Si delinea infatti sempre di più una saldatura tra il futuro, prossimo e remoto, e l'interpretazione del presente che prevarrà nelle diverse sedi: se questo sarà letto come frutto della ricchezza della nostra tradizione democratica ma anche come emersione dei suoi limiti,

come esigenza di ripensare la nostra tradizione piuttosto che come lotta a presunti invasori e nemici, ci saranno le premesse per realizzare la "vita buona oltre la giustizia" che A. Heller ha recentemente indicato, o, almeno, una maggior giustizia per tutti; se no, il rischio è di andare verso la costituzione di una "comunità di sicurezza" del Nord contro il Sud, verso un conflitto doloroso per tutti.

La democrazia di domani ha bisogno dell'apporto degli uomini e delle donne, dei popoli, del Sud del mondo, che i migranti vengono a rappresentare presso di noi; sta alle scelte che compiamo oggi, nel campo delle migrazioni come in quello della cooperazione, di rendere possibile il dialogo con loro. ■

### Nota bibliografica

Per non appesantire ulteriormente il testo, ho ritenuto opportuno ridurre l'apparato critico. Mi limito, dunque, a segnalare qui la bibliografia di riferimento.

Il riferimento agli approcci sistemici, principalmente nei termini di N. Luhmann (cfr. soprattutto *Illuminismo sociologico*, Milano, Il Saggiatore, 1983), è assunto come descrizione di quanto effettivamente avviene al livello del sistema e delle sue articolazioni, come tipo di concezione che questo ha di sé, più che come riferimento teorico. Su approcci sistemici ed approcci di pensiero debole, in sede propriamente teorica, cfr. A. Ardigò, *Per una sociologia oltre il post-moderno*, Bari, Laterza, 1989.

Sulle letture ed interpretazioni recenti dei fenomeni migratori, "l'invenzione" dei clandestini, il crescere delle preoccupazioni di tipo interno ed il mutamento dei modi di regolazione, cfr.: C.V. Marie, *Entre économie et politique: le "clandestin", une figure sociale à géométrie variable*, in *Pouvoirs*, 47, 1988, pp. 75-92; A. Bastenier, F. Dassetto, *Politiche di ingresso in Europa dal dopoguerra*, Fondazione G. Agnelli, Roma, 1989; U. Melotti, *L'immigrazione straniera in Italia da caso anomalo a caso esemplare*, in G. Cocchi, a/c, *Stranieri in Italia*, Bologna, Istituto Cattaneo, 1990, pp. 31-43; G. P. Freeman, *Migration and the Political Economy of the Welfare State*, in *AAPSS*, 485, 1986, pp. 51-63; A. Zolberg, *The Next Waves: Migration Theory for a Changing World*, in *IMR*, 3, 1989, pp. 403-430; Comunità di S. Egidio, *Stranieri nostri fratelli*, Brescia, Morcelliana, 1989; Federazione delle Chiese Evangeliche, *Casa o fortezza?*, Torino, Claudiana, 1989; R. Penninx, P. Muus, *No limits for Migration after 1992?*, in *International Migration*, 3, 1989, pp. 373-388.

Sui "cittadini" e gli "altri": *I cittadini del benessere e gli altri: questioni di frontiera*, relazione della scrivente al VII Convegno Internazionale del C.E.F.A., Bologna, 1990; M. Hussein (pseudonimo di B. Elnadi e A. Rifaat), *Versant Sud de la liberté*, Paris, La Découverte, 1998; A. Riccardi, *Il mondo musulmano in Italia*, in *Cristianesimo e Islam*, Brescia, Morcelliana, 1989, pp. 125-156. Più in generale: A. Heller, *Oltre la giustizia*, Bologna, Il Mulino, 1990; M. Bertrand, *Les dangers d'une "communauté" de "sécurité" du Nord contre le Sud*, *Le Monde Diplomatique*, fev. 1990, p. 6-7.