

La presenza extracomunitaria in Europa: problemi di mancata cittadinanza di diritto

1. Allarme sociale, informazione e formazione dei cittadini alla coabitazione in una società multirazziale

La presenza di stranieri extracomunitari nei paesi europei – qui assunta in generale, mentre andrebbe distinta per zone di provenienza e di destinazione, per tipi di presenza (temporanea o meno, di lavoratori o di irregolari o di rifugiati, etc.), e poi ancora per condizione in cui si trovano gli stranieri presenti oltre che per caratteristiche culturali, politiche, religiose di cui sono portatori i diversi gruppi di stranieri – viene ormai correttamente, in molte sedi, posta in relazione con il crescente allarme che essa suscita tra i cittadini europei, e con le realtà ed i rischi di reazioni xenofobe e razziste.

Così, ad esempio, il Segretario generale dell'OCDE, J.C. Paye, ha notato come esista «senza contesto, una tendenza assai recente a sottolineare le conseguenze negative delle migrazioni piuttosto che gli aspetti positivi che esse possono comportare. Dal lato dei paesi di accoglimento – e soprattutto in un tempo di elevata disoccupazione – l'opinione pubblica tende a mettere in rilievo la concorrenza degli immigrati con i nazionali per dei posti di lavoro rarefatti; ci si allarma per le difficoltà d'integrazione di gruppi la cui identità culturale è molto diversa da quella dei paesi ospitanti; ci si preoccupa dei carichi che rappresentano per la collettività l'alloggio, l'educazione, la protezione sanitaria e sociale degli immigrati. In breve, ci si attacca esclusivamente all'aspetto negativo del bilancio, tanto più quanto più si sviluppa l'immigrazione clandestina. Dal lato dei paesi d'origine allo stesso modo ci si lamenta di ciò che l'emigrazione rappresenta allorché – come avviene spesso – essa riguarda gli elementi più istruiti o più dinamici della popolazione. Di fronte a tali apprezzamenti, spesso troppo emotivi, è importante mantenersi ragionevoli, e riflettere...»¹.

* Dottore di ricerca in Sociologia. Assistente generale per la formazione, Istituto L. Sturzo, Roma.

¹ "L'avenir des migrations" (Paris, OCDE, 1987. pp. 9-10).

Ragionevolmente e riflessivamente, non si può non tener presente che l'immigrazione di manodopera extracomunitaria si è da tempo rilevata preziosa – in paesi come la Francia e la Germania – e sarà comunque necessaria, oltre che inevitabile, dato l'andamento demografico europeo². Né si può tacere che le preoccupazioni per le difficoltà d'integrazione, nella misura in cui vengono espresse chiaramente, in sedi opportune e non restino senza risposta (e ciò comincia dalle scuole, dai luoghi di lavoro, ovunque) possono servire a preparare una tale integrazione; anche se questa non potrà realizzarsi altro che in esperienze di coabitazione civile, fatte giorno dopo giorno, apprendendo in concreto a conoscere l'altro ed a superare i propri pregiudizi. Né si può dimenticare che – oltre a non essere costati socialmente nulla dalla nascita alla maturità, quando invece i residenti costano, come già aveva intuito C. Gini – gli immigrati rappresentano un carico sociale ben meno pesante di quanto si creda, anche perché spesso esclusi – come si vedrà – da molte forme di protezione sociale.

Che l'allarme sociale non si basi tanto sui dati di fatto quanto su altri fattori, che andrebbero indagati ma che sembrano spesso iscritti nella storia della cultura, della mentalità, dell'immaginario collettivo europeo, anche laddove ciò non apparisse evidente, lo dimostrano quei sondaggi d'opinione in cui emerge quanto spesso l'entità stessa della presenza extracomunitaria venga sovrastimata. In Francia, ad esempio, circa la metà degli intervistati in un sondaggio SOFRES sovrastima la presenza straniera, e il 12% la stima superiore al doppio di ciò che essa realmente è; analogamente, in Belgio la metà degli intervistati pensa che essa sia almeno il doppio di quella che è; in Italia, Germania, Olanda e Gran Bretagna si hanno percentuali dal 60 all'85% degli intervistati secondo i quali tale presenza è comunque eccessiva³. In un'inchiesta condotta tra i liceali romani è emerso come pur in presenza di una qualche cognizione delle dimensioni quantitative del fenomeno, non si abbia idea di chi siano gli stranieri presenti (definiti in generale, "marocchini" o "africani") e ci si orienti comunque verso una chiusura (solo uno dei 6000 intervistati su quattro è contrario alla chiusura delle frontiere agli extracomunitari)⁴.

Uno dei modi di combattere l'allarme sociale ed il pregiudizio, da parte della CEE e dei singoli governi, non può non essere quello di ricercare e di diffondere con tutti i mezzi un'informazione corretta in merito, provvedendo contestualmente ad una corretta formazione in tutte le istituzioni pubbliche ed accogliendo e stimolando tutte le iniziative di carattere privato, volontario e comunque associativo che possano agire in tal senso⁵.

Del resto un tale orientamento, espresso anche dalla recente risoluzione CEE contro ogni forma di razzismo e di xenofobia, appare l'unico possibile se ci

² Cfr. A. Golini, C. Bonifazi, *L'evolution demographique et les migrations internationales*, in OCDE, cit., pp. 119-147; il dossier *Gli immigrati: invasori o compagni di lavoro?*, in *MondOperaio*, gen.-feb. 1989, pp. 37-64, particolarmente Di Comite e Natale; G. Tapinos e M.C. Turci, *Esigenze e problemi dei paesi di immigrazione*, in G. Fuà, a cura di, *Conseguenze economiche dell'evoluzione demografica*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 117-132.

³ M. Humbert Jean, E. Chassagne, *Les opinions publiques europeennes et l'immigration*, in *L'Europe multiraciale*, Documents Observateur, n. 4, gen. fe. 1989, p. 35 ss.

⁴ Comunità di S. Egidio, *Stranieri nostri fratelli. Verso una società multirazziale*, Brescia, Morcelliana, 1989, pp. 16-17.

⁵ Cfr. C. Gini, *I fattori demografici dell'evoluzione delle nazioni*, Torino, Bocca, 1912; *La theorie des migrations adaptives*, Paris, 1954; *Delle migrazioni internazionali*, Riv. di Politica Economica, 1955.

si vuole continuare a fondare sugli ideali di libertà e di democrazia che sono radicati nella cultura europea.

Studi e ricerche, iniziative di informazione e di formazione dovrebbero muoversi in tre direzioni, distinte e complementari:

1) verso la conoscenza quanti-qualitativa della presenza straniera attuale;

2) verso una migliore conoscenza delle varie situazioni di provenienza sotto i diversi profili, storico, economico, politico, sociale, culturale, religioso;

3) verso una rinnovata memoria e conoscenza della storia e della storia della cultura e della mentalità, dell'immaginario collettivo della stessa Europa. Giova a questo livello ricordare che se paesi come l'Italia hanno una lunga, ed ancora recente, tradizione di emigrazione, l'Europa nel suo complesso ha conosciuto da vicino l'esperienza di tanti costretti ad abbandonare i propri paesi e a cercare rifugio altrove⁶.

2. Presenza extracomunitaria in Europa e politiche settoriali, con particolare riferimento ai diritti sociali

Secondo stime recenti, la presenza extracomunitaria in Europa non supera gli 8 milioni di unità, meno del 2.5% della popolazione complessiva. Per dare un'idea della distribuzione, si possono presentare delle stime tratte da due diverse fonti⁷:

	Maillat		Le Bras compl.		extracom.	
Austria	291	4.2				
Belgio	886	9.0	898	9.0	380	3.8
Danimarca	102	2.0	108	2.3	83	1.8
Finlandia	12	0.3				
Francia	3680	6.8	3680	6.8	2102	3.9
Germania	4667	7.6	4630	7.6	3250	5.3
Grecia	260	2.7	87	0.8	60	0.6
Irlanda	69	2.0	88	2.5	21	0.6
Italia	312	0.5	541	0.9	391	0.7
Liechtenstein	9	36.1				
Lussemburgo	96	26.3	96	26.3	3.3	1
Paesi Bassi	538	3.8	559	3.9	386	2.7
Norvegia	86	2.1				
Portogallo	64	0.6	80	0.7	59	0.5
Spagna	418	1.1	335	0.6	140	0.3
Svezia	406	4.9				
Svizzera	960	15.1				
Regno Unito	1638	3.1	1700	3.8	971	2.2
CEE			12802	4.0	7846.3	2.4

⁶ Cfr. M.R. Marrus, *The Unwanted. European Refugees in the XX Century*, New York, Oxford University Press, 1985.

⁷ D. Maillat, *L'expérience des pays européens d'accueil*, in OCDE, cit., pp. 42-68, che dà stime al 1982 per tutti i paesi OCDE sulla presenza straniera complessiva, comunitaria ed extracomunitaria; Le Bras, *L'Europe éclatée*, in *L'Europe multiraciale*, cit., pp. 11-25, che dà stime per i soli paesi CEE, aggiornate al 1985-87, disaggregando la presenza extracomunitaria rispetto alla complessiva presenza straniera per paese.

Al di là delle difformità di cifre – che sottolineano comunque la necessità di osservatori nazionali e comunitari sul fenomeno che si dotino degli strumenti necessari a conoscerlo – non può non risultare evidente la differenza tra la quantità della presenza extracomunitaria accertata (sia pure probabilmente un poco sottostimata, data l'immigrazione clandestina) e l'immagine che di questa ha l'opinione pubblica.

È guardando alla realtà di tale presenza che occorre interrogarsi di fronte alle politiche settoriali attualmente seguite dai vari paesi comunitari, e particolarmente a quanto concerne il godimento dei diritti sociali.

In Francia e in Germania, paesi dove l'immigrazione extracomunitaria è iniziata ormai da qualche decennio, per ragioni economiche ma anche di legami storici, ed ha subito un consistente arresto nel 1973-74, si hanno situazioni alquanto diverse: mentre la Francia è apertamente alle prese con i problemi di integrazione della seconda generazione, oltre che con la diversificazione per sesso e per età (più giovani e donne), per nazionalità e per condizione socio-professionale, ed è ormai di fatto una società multirazziale e multiconfessionale, in cui la dicotomia francesi/stranieri cela una realtà più complessa, con 1,5 milioni di franco-maghrebini che creano un problema di fatto di fronte all'identificazione tra stato dei cittadini e stato nazionale⁸, la Germania invece continua a non considerarsi ufficialmente un paese di immigrazione e mantiene gli stranieri in uno stato di provvisorietà, caratterizzato da segmentazione del mercato del lavoro, confinamento nei ghetti urbani, pressioni al ritorno in patria, restrizioni nelle condizioni di possibilità di ricongiungimento familiare, di accesso e perfino di transito (pur non mancando movimenti ed associazioni solidali con gli immigrati). In Belgio, si segue in genere una politica mista, in cui alla regolarizzazione dei clandestini nel 1984 ha fatto seguito la chiusura delle frontiere e, nel 1985, un piano di reinserimento degli immigrati nei paesi d'origine. In Olanda, alla politica estremamente restrittiva in materia di ammissione, fa riscontro un certo sostegno offerto agli stranieri presenti, con una politica migratoria che ha favorito di fatto l'integrazione, malgrado il governo non riconosca carattere permanente all'immigrazione extracomunitaria. Nel Lussemburgo, l'ansia di controllare le frontiere si scontra con le esigenze oggettive, determinate dalla bassa natalità e dalle esigenze del mercato del lavoro (il 38% della manodopera salariata è straniero, di cui il 28% portoghese). In Gran Bretagna, dove al rigido controllo degli ingressi si accompagna una politica migratoria impegnata verso gli immigrati delle ex-colonie, l'entrata in vigore del *British Nationality Act* ha invece sancito un atteggiamento discriminatorio tra cittadini e persone provenienti dal Commonwealth. E proprio in Gran Bretagna, tra le minoranze di più antico insediamento, si evidenziano i problemi di integrazione di una società aperta, in cui mentre la politica centrale, istituzionalizzata, spinge in direzione dell'assimilazione, il contatto quotidiano, più o meno formalizzato, con i cittadini tende a respingere all'interno del proprio gruppo etnico, creando per l'immigrato una rete di imperativi contraddittori pressoché inestricabile⁹.

⁸ È significativo che il progetto di riforma dell'acquisizione della nazionalità del 1986-87 abbia incontrato un certo favore delle comunità immigrate, fino ad allora ostili a tale prospettiva.

⁹ Cfr. G. Dench, *Minorities in an open society: prisoners of ambivalence*, Routledge and Kegan Paul, London-N.Y., 1986.

In Svezia, dove pure – malgrado la recente chiusura – esiste una lunga tradizione d'accoglienza e di garanzia dei diritti degli immigrati, il calo della partecipazione di questi ultimi alle elezioni locali e dipartimentali del 1985 (il diritto di voto era stato loro accordato nel 1975, come, successivamente, in Olanda e Danimarca) ha messo in evidenza dei problemi di integrazione politica. In Svizzera si è creata una situazione di stallo, con l'autorità centrale favorevole alla stabilizzazione numerica e all'integrazione sociale dei residenti che si trova confrontata con reazioni nazionaliste e xenofobe, per cui si limita a gestire come può l'esistente.

Malgrado alcune tendenze comuni in direzione di politiche dell'accesso estremamente dure (basti pensare agli accordi di Schengen tra i ministri degli interni e alla selezione demandata in partenza alle compagnie aeree) e di politiche migratorie complessivamente più rigide, per quanto attiene al godimento dei diritti sociali si possono distinguere tre tipi di paesi:

I. paesi in cui l'accesso ai servizi sociali è riservato ai cittadini, come la Svizzera;

II. paesi in cui l'accesso ai servizi sociali è riservato ai cittadini ed ai residenti legali, con quest'ultima condizione come necessaria, quali la Francia e la Germania. I clandestini non godono di nessun diritto, tranne l'educazione dei figli (almeno in teoria). Peraltro va notato che in Francia anche per i residenti legali vi sono distinzioni tra servizi contributivi e non e la regola di territorialità impone delle restrizioni di fatto; mentre in Germania, essendo l'assistenza a carico dei Lander, si creano forti tensioni, ed anche cadute e rifiuti di impegno istituzionale, a livello locale;

III. paesi, infine, come la Svezia e, sia pure in misura minore, la Gran Bretagna, in cui l'accesso ai servizi sociali (salute, istruzione, indennità di disoccupazione, assegni familiari, pensione di vecchiaia) è indipendente dalla cittadinanza e dalla legalità del proprio stato: i diritti sociali sono fondati sulla residenza.

Queste le situazioni "di diritto"¹⁰. Le situazioni di fatto non sono ancora note, ma qualche dato può dare un'idea – oltre ad evidenziare il bisogno di condurre indagini *ad hoc* in materia: in Francia, ad esempio, delle 100.000 persone senza alloggio, provenienti da 60 dipartimenti, presentatisi nel 1983 al *Secour catholique*, un quinto era costituito da stranieri¹¹. Come dire, se non fosse per l'aleatorietà delle cifre, che gli stranieri extracomunitari in Francia non arrivano al 4% della popolazione totale ma rappresentano il 20% dei senzatetto. È analoga la percentuale degli africani intervistati in Italia della Caritas che si sentono soli e/o emarginati (19.4%)¹². ■

¹⁰ Ricostruite seguendo soprattutto il Dossier di C. Withol de Wenden, *Les pays européens face à l'immigration*, in *L'immigrations, Pouvoirs*, 47, 1988, pp. 133-144.

¹¹ Rapporto Wresinski, cit., p. 40.

¹² Caritas Italiana, *Immigrati terzomondiali dal rifiuto all'accoglienza*, EMI, Bologna, 1987.

