

Politica e migrazioni

di Umberto Melotti
Università di Roma “La Sapienza”

Le migrazioni internazionali sono diventate un importante fenomeno politico. Ciò si deve a molti fattori: il rilievo che hanno assunto in termini quantitativi; i grandi mutamenti di ordine sociale e culturale che le accompagnano; i conflitti etnici e culturali che spesso alimentano; le preoccupazioni che suscitano nei Paesi di approdo. Ciò costringe gli attori politici a cercare di far fronte alla sfida con risposte che risultano largamente influenzate dalla cultura politica prevalente.

Migrazioni internazionali e processo di globalizzazione

Converrà iniziare da una ricostruzione dei rapporti fra migrazioni e processo di globalizzazione.

Sin dalla scoperta dell'America le grandi migrazioni internazionali sono state il principale fattore che ha concorso alla formazione dell'attuale sistema mondiale. Gli stessi Stati Uniti, la potenza da tempo mondialmente egemone, sono sorti da quelle migrazioni, così come il Canada, l'Australia e tutti i Paesi dell'America più o meno propriamente definita latina. Anche molti Paesi dell'Asia e dell'Africa, ove pure la popolazione autoctona era molto più numerosa, hanno conosciuto una consistente immigrazione europea durante la loro colonizzazione.

Rispetto al passato va sottolineato però un cambiamento fondamentale. Per quattro secoli e mezzo, dal 1492 alla seconda guerra mondiale, i flussi migratori andarono, per l'essenziale, dal centro del sistema mondiale in formazione, allora costituito dalla vecchia Europa, alle sue periferie: le Americhe, l'Africa, l'Asia, la lontana Oceania. All'indomani della seconda guerra mondiale, nel quadro dei cambiamenti epocali di quegli anni, si ebbe l'inversione della direzione fondamentale dei flussi, che cominciarono ad andare sempre più dalle periferie del sistema al suo centro (di cui erano entrati a far parte Stati Uniti, Canada e Australia). Il fattore di fondo sotteso al rovesciamento della tendenza secolare è stato il diverso andamento dei *trends* demografici nel centro e nella periferia: un dato che permette d'individuare in questi movimenti di popolazione l'inizio di un

nuovo grande processo destinato a ridisegnare la stessa mappa etnografica dei continenti.

Le tre fasi delle migrazioni post-belliche in Europa

Peraltro, dalla fine della seconda guerra mondiale, in Europa si devono distinguere tre grandi fasi migratorie.

La *prima fase* (1945-1973) comprende sia migrazioni intercontinentali, sia migrazioni continentali. Le prime sono state fondamentalmente dovute ai fattori di espulsione presenti nei Paesi di esodo, fra cui gli effetti delle grandi crisi politiche ed economiche che hanno accompagnato la decolonizzazione. Le seconde sono state invece dovute anche ai fattori di attrazione nei Paesi di approdo, fra cui il richiamo di manodopera per la ricostruzione post-bellica e il lungo periodo di espansione che le ha fatto seguito. Quasi tutti i Paesi europei sono stati interessati da queste migrazioni, ma con una netta distinzione di ruoli: quelli dell'Europa centro-settentrionale hanno costituito le aree di approdo e quelli dell'Europa meridionale le aree di esodo. All'interno di questi ultimi non sono però mancate importanti migrazioni interne che riproducevano almeno in parte la logica di quelle migrazioni continentali. È stato questo il caso, in Italia, delle migrazioni dal Sud e dal Nord-Est verso il triangolo industriale di Milano, Torino e Genova.

La *seconda fase* (1973-1982) si apre con la grande crisi del 1973-74, scatenata dall'aumento del costo del petrolio. In questa fase, mentre in Europa tendono a venir meno le migrazioni continentali, i movimenti migratori si accelerano e si estendono a scala planetaria, nel contesto della nuova divisione internazionale del lavoro che comincia a profilarsi alla metà degli anni '70. La situazione che ne risulta è peraltro contraddittoria. Da un lato i tradizionali Paesi europei d'immigrazione chiudono le loro frontiere a un'ulteriore immigrazione per motivi di lavoro. Dall'altro la crisi, che infierisce anche nei Paesi della periferia, suscita conflitti e repressioni che aggravano i già consistenti fattori espulsivi. Ai migranti per motivi economici si aggiungono così numerosissimi profughi politici. In questo contesto divengono Paesi d'immigrazione (in gran parte malgrado sé stessi, stante la loro alta disoccupazione interna) anche i Paesi dell'Europa meridionale, che, essendo stati sino ad allora dei Paesi di emigrazione, non avevano provveduto a chiudere le loro frontiere.

La *terza fase* inizia con la ripresa economica degli anni '80 ed è tuttora in corso. In questa fase le migrazioni internazionali si estendono a scala planetaria,

nell'ambito di quelle ulteriori trasformazioni economiche, sociali, culturali e politiche cui si dà il nome di "globalizzazione". Fra questa fase e la precedente esiste peraltro una continuità di fondo. La 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 dell'economia finanziaria. Ciò d'altra parte assicura un'inusitata capacità di penetrazione dei 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. 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 miseria, motiva gran parte delle nuove migrazioni internazionali;

b) la presenza nei Paesi in via di sviluppo delle grandi multinazionali, il commercio, il turismo e la diffusione a scala planetaria dei mezzi di comunicazione di massa controllati o influenzati dai Paesi occidentali favoriscono la cosiddetta "socializzazione anticipata" ai valori e ai modelli di comportamento dei Paesi di approdo, cui concorre anche la scolarizzazione di massa, spesso occidentalizzante. All'accresciuta distanza geografica fra i Paesi di emigrazione e i Paesi d'immigrazione non corrisponde così più necessariamente una maggior distanza culturale dei migranti (che peraltro non scompare, anche perché il processo di globalizzazione suscita a volte ripulse e reazioni, fra cui i rigurgiti fondamentalisti del mondo islamico);

c) i contraddittori processi di sviluppo avviati nei Paesi di esodo dall'esportazione di attività produttive almeno a breve termine incrementano la propensione a emigrare, destrutturando l'organizzazione sociale esistente (anche se a medio e a lungo termine potrebbero ridurla, creando in loco maggiori possibilità di occupazione);

d) la diffusione in tempo reale delle informazioni relative a opportunità di guadagno, sistemazioni abitative, possibilità d'ingresso, forme di accoglimento e di assistenza, regolarizzazioni e sanatorie promuove le nuove migrazioni internazionali;

e) l'accresciuta facilità degli spostamenti, grazie alla riduzione dei costi e dei rischi (almeno per i viaggi regolari), consente reiterati tentativi migratori e rende possibili anche migrazioni temporanee prima addirittura impensabili;

f) la facilitazione delle rimesse monetarie ai Paesi di origine, grazie anche alle agenzie delle multinazionali specializzate in trasferimenti finanziari, costituisce un ulteriore incentivo alle migrazioni (vale la pena di sottolineare che le rimesse degli emigrati sono inferiori soltanto ai flussi monetari originati dalle esportazioni del petrolio).

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 la sostituiscono in quelle attività in cui quest'ultima è difficile o impossibile;

b) moltiplicano nei Paesi 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, multietniche, multiculturali, multilinguistiche e multireligiose, con tutte le relative potenzialità, ma anche con tutti i relativi problemi;

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

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

g) diffondono nei Paesi di origine degli immigrati, col ritorno di questi ultimi, i modelli di vita e di consumo dei Paesi d'immigrazione, integrando l'azione dei mezzi di comunicazione, della pubblicità e del turismo. Di conseguenza concorrono a quell'omologazione culturale a scala planetaria che costituisce uno dei più vistosi aspetti della globalizzazione.

Migrazioni internazionali e culture politiche

Gioverà soffermarsi ora sul rapporto fra migrazioni internazionali e culture politiche: un rapporto che risulta tanto più chiaro se, in contrasto con le usuali definizioni, per cultura politica s'intenda l'insieme delle idee fondamentali che in un determinato Paese orientano sul lungo periodo la prevalente concezione dello Stato, del popolo e della nazione, le relazioni esplicitamente o implicitamente istituite fra loro e quindi le relazioni fra etnicità, nazionalità e cittadinanza (cfr. Melotti, 2000a).

Esemplare, in proposito, è stata la diversa politica migratoria dei tre principali Paesi europei d'immigrazione, la Francia, la Germania e il Regno Unito.

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

Gioverà cominciare dalla Francia, il Paese europeo in cui l'immigrazione è più antica e ha assolto più complesse funzioni.

La politica migratoria di questo Paese si è a lungo caratterizzata per il suo assimilazionismo etnocentrico: un orientamento che ha costituito una risposta a un'immigrazione utilizzata sin dal secolo scorso per fronteggiare non solo occasionali carenze di manodopera, ma una cronica crisi demografica. In effetti la Francia, che alla vigilia della rivoluzione del 1789 era il Paese europeo più popoloso, nei primi decenni del secolo seguente subì il contraccolpo dei massacri interni, delle guerre rivoluzionarie e delle guerre napoleoniche e conobbe poi, prima degli altri Paesi europei, una forte caduta del tasso di natalità. Così, quando cominciò a industrializzarsi, emerse una consistente domanda di forza-lavoro che l'offerta interna non poté appagare: una situazione che si è protratta, tra alti e bassi, sino ai giorni nostri, stanti anche le successive reiterate falcidie causate dalle 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 considerava una grande nazione

omogenea e s'identificava con un forte 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. L'integrazione, in questo contesto, presupponeva un'assimilazione alla cultura del Paese. In concreto, il progetto francese prevedeva che gli immigrati, non che utilizzare la propria identità etnico-culturale come una risorsa strategica, l'abbandonassero completamente per diventare dei "buoni francesi": un processo che richiedeva l'assimilazione per quanto concerneva la lingua, la cultura e, possibilmente, la stessa mentalità. In cambio, lo Stato estendeva agli immigrati tutti i diritti dei cittadini grazie alla cosiddetta "naturalizzazione", che premiava l'avvio di tale processo e ne favoriva il proseguimento. D'altra parte anche gli immigrati che non potevano o non volevano naturalizzarsi mettevano al mondo dei figli francesi, dato che sin dal 1889 per la cittadinanza vigeva lo *jus soli*.

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

Proprio per favorire l'assimilazione degli immigrati, finché le fu possibile la Francia preferì attingere ai grandi serbatoi di manodopera dai vicini Paesi latini e cattolici. Ma ora la maggior parte degli immigrati giunge da aree più lontane. Anche se si tratta per lo più di Paesi che hanno conosciuto la colonizzazione francese, il progetto assimilatore si scontra così con la maggior distanza culturale di questi immigrati. A ciò si aggiunga la loro più evidente diversità etnica, la loro rilevante consistenza numerica e la loro frequente presenza in nuclei d'interesse famiglie o addirittura in comunità etniche che rivendicano la propria identità e promuovono il mantenimento dei legami coi Paesi di origine. 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, si diffonde un maggior rispetto per la diversità culturale ed emerge una nuova consapevolezza dell'iniquità di subordinare il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali all'acquisizione della cittadinanza.

Peraltro la “sindrome da invasione”, emersa sin dagli anni ’80 specialmente per ciò che concerne l’immigrazione arabo-islamica, ha determinato delle forti reazioni, che hanno trovato espressione, fra l’altro, nella proposta di rivedere radicalmente lo stesso codice della cittadinanza. Questa proposta fu parzialmente accolta nel 1993 dalla nuova maggioranza conservatrice, ma col ritorno al governo della sinistra (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, e più in particolare in quella del 2002, in cui Le Pen, il *leader* della destra più ostile all’immigrazione, ha scalzato il capo del governo Jospin, candidato della “sinistra plurale”, dal ballottaggio col presidente uscente Chirac. Simile l’influenza esercitata nelle elezioni presidenziali del 2007, vinte da Sarkozy.

In ogni caso nel dibattito francese si continua a tematizzare l’“integrazione degli immigrati”: un’espressione *passee-partout* in cui il primo termine rappresenta poco più di un eufemismo per la vecchia “assimilazione”, mentre il secondo tende a ridurre gli stranieri a soggetti senza storia e senza cultura, pronti a entrare nella grande macchina assimilatrice della società francese. Da tempo, però, proprio questa macchina perde molti colpi, per varie ragioni. 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 cattolica di far sentire la propria voce agli immigrati, di cui i musulmani costituiscono ormai la componente più numerosa.

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

Le conseguenze sono state gravissime, come dimostrano le distruttive forme di conflittualità che periodicamente esplodono nelle *banlieues* a più alta concentrazione d’immigrati (il caso più clamoroso è stata quello dell’autunno 2005, partito dalle periferie parigine). Come ebbe a osservare Touraine (1991, p. 9), commentando uno di questi eventi, la Francia conosce da tempo una forte carenza d’integrazione sociale, che ostacola la stessa assimilazione culturale. La politica francese risulta così contraddittoria rispetto al suo stesso obiettivo. Ma tant’è. Il suo orientamento non è affatto casuale, perché s’iscrive in una forte e radicata cultura politica.

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.

Anche il forte etnocentrismo, comune al progetto francese e al progetto britannico, si esprime in forma diversa. In Francia, si manifesta nella pretesa che gli immigrati di qualsiasi razza e cultura abbiano a divenire dei "buoni francesi"; nel Regno Unito si manifesta invece nella convinzione che gli immigrati anche dei Paesi tradizionalmente più vicini per storia e cultura mai potrebbero diventare dei "buoni britannici". Li si accetta pertanto per quello che sono, preoccupandosi di limitarne le interferenze suscettibili di mettere a repentaglio lo stile di vita britannico.

Anche tale progetto, come quello francese, costituisce in parte il *pendant* e in parte la continuazione della politica coloniale: una politica che nel caso della Francia era caratterizzata dall'impostazione assimilazionista e dal governo diretto, mentre nel caso del Regno Unito era caratterizzata dall'impostazione differenzialista e dal governo indiretto.

Il diverso progetto dei due Paesi corrisponde anche a un'immigrazione di natura inizialmente diversa. Nel Regno Unito l'arrivo degli stranieri non ha mai svolto una funzione demografica importante ed è stato anche meno motivato da un'inappagata domanda di lavoro. A determinarlo, almeno all'inizio, sono state piuttosto le crisi politiche ed economiche dei Paesi del *Commonwealth*. Di conseguenza è stato anche un fatto meno individuale, che ha assunto a volte la fisionomia di un vero e proprio movimento di massa alla ricerca di un rifugio. Inoltre nel Regno Unito da più tempo l'immigrazione proviene da Paesi lontani: le ex-colonie delle Indie occidentali, dell'Asia e dell'Africa, abitate in prevalenza da popolazioni di colore. Da più tempo, quindi, gli immigrati costituiscono uno *stock* che si differenzia notevolmente dagli autoctoni in termini razziali, etnici e culturali.

Queste popolazioni trapiantate hanno potuto formare nel Regno Unito delle "comunità", che sono diventate nel tempo degli importanti punti di riferimento per gli interventi delle autorità amministrative. A ciò si aggiunga che nel Regno Unito

la distinzione fra i cittadini e i non cittadini è meno netta che negli altri Paesi europei, per l'esistenza di un'importante categoria intermedia, quella degli originari del *Commonwealth*, che gode del diritto di voto attivo e passivo alle elezioni politiche.

Come si vede, si tratta di un'impostazione assai flessibile, che ha a lungo dimostrato un'apprezzabile capacità di far fronte a una situazione in movimento. Peraltro anch'essa ha cominciato a rivelare i suoi limiti. Le comunità più consistenti mordono il freno e sollecitano un cambiamento nel senso di un effettivo multiculturalismo, mentre la cosiddetta "seconda generazione" degli immigrati contesta un sistema che, pur concedendo dei riconoscimenti e persino dei privilegi alle comunità, relega gli individui che ne fanno parte in una posizione subalterna, enfatizzandone la diversità.

La Germania: dalla precarietà istituzionalizzata a un'integrazione difficile

Ancora diverso è il caso tedesco. La Germania – che da molti decenni è il Paese europeo con il più alto numero assoluto d'immigrati (circa 8 milioni) – ha a lungo rifiutato di riconoscersi come un Paese d'immigrazione, reiterando una formula che avrebbe dovuto esorcizzarne lo spettro: *Deutschland ist kein Einwanderungsland*.

Eppure la Germania è stata un Paese d'immigrazione sin dalla fine dell'800 e nel secondo dopoguerra, tra la metà degli anni '50 e la metà degli anni '60, ha addirittura intrapreso un'attiva politica di reclutamento della manodopera straniera. Ma gli immigrati erano considerati dei "lavoratori ospiti" (*Gastarbeiter*), la cui permanenza sul suolo tedesco era consentita solo per motivi di lavoro e limitata nel tempo. Il sistema d'immigrazione che li configurava così tramontò però già negli anni '70. La chiusura delle frontiere favorì infatti la stabilizzazione di quelli che erano restati, che, con i familiari che poi li raggiunsero, finirono per dar vita a una "popolazione sorta dall'immigrazione", come in altri Paesi dalla politica migratoria ben diversa, e solo il rifiuto di prenderne atto ha esonerato la classe politica dal compito di elaborare un vero progetto d'integrazione.

Se non sono mancate sul piano locale iniziative assai valide, di fatto, sino a pochi anni or sono, la politica perseguita in Germania poteva essere sintetizzata più facilmente in termini negativi che positivi: "Né integrazione, né

segregazione”, per riprendere l’icastica espressione di Christian Giordano (1987). In Germania, in realtà, gli immigrati sono a lungo restati solo degli “stranieri”, di cui non si caldeggiava affatto l’insediamento definitivo. Le “naturalizzazioni” erano quattro volte meno numerose che in Francia, benché gli immigrati fossero più del doppio, e, nonostante qualche concessione in data relativamente recente (1993), l’acquisizione della cittadinanza era molto difficile anche per i giovani nati in Germania da genitori immigrati, che erano pertanto destinati a restare stranieri in quello che di fatto era il loro solo Paese. Non che favorisse la “nazionalizzazione”, ci si attendeva infatti che gli immigrati fossero sempre pronti a partire e il loro mantenimento in una condizione precaria era coerente con tale aspettativa.

Anche questa impostazione non era occasionale, ma affondava le sue radici in una precisa cultura politica. La Germania è stata l’ultimo grande Paese dell’Europa occidentale a costituirsi in Stato nazionale e la formazione della nazione ha preceduto di gran lunga quella di tale Stato. D’altra parte, la nazione – lungi dall’essere concepita in termini soggettivi ed etico-politici come in Francia, dove Renan (1882) aveva addirittura potuto definirla come un “plebiscito di tutti i giorni” – è stata sempre concepita in termini oggettivi ed etnico-culturali: un fatto di sangue e di suolo (*Blut und Boden*) in cui nativamente si esprime l’asserita specificità del popolo (*Volk*) tedesco. Anche dopo la costituzione dello Stato nazionale, per le note vicende storiche (fra cui, nel secondo dopoguerra, la sofferta divisione del Paese in due Stati), l’appartenenza a tale popolo è stata sempre privilegiata rispetto all’appartenenza a uno Stato. Proprio per questo i profughi tedeschi provenienti dalla Germania Est o dai territori orientali del *Reich* passati alla Polonia e all’Unione Sovietica e persino i discendenti dei tedeschi trapiantatisi molte generazioni or sono nei Paesi dell’Europa orientale sono sempre stati considerati 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.

L’influenza di questa concezione sulla politica migratoria non sarebbe potuta essere più chiara. A lungo la prima preoccupazione di quest’ultima è stata quella di “tracciare la distinzione tra gli autoctoni e gli stranieri” (Blaschke, 1993). Per favorire la temporaneità della presenza di questi ultimi sul suolo tedesco erano privilegiati gli interventi legati a un’effettiva presenza per motivi di lavoro ed erano disincentivati i ricongiungimenti familiari. Per lo stesso motivo tanto le iniziative di carattere sociale e culturale quanto i programmi scolastici per i loro figli tendevano a favorire il mantenimento dei loro legami con i Paesi di origine.

Per la verità agli inizi degli anni '70 il governo federale aveva preconizzato un'“integrazione temporanea” dei lavoratori stranieri. Ma la trasformazione della natura dell'immigrazione avvenuta proprio in quel decennio rese del tutto insufficienti le misure intese a perseguirla. Infatti, da un lato, iniziò il consolidamento delle presenze pregresse e, dall'altro, cominciò anche in Germania il periodo dell'immigrazione clandestina e irregolare e dell'arrivo in massa di richiedenti asilo per veri o falsi motivi. Successivamente, sul finire degli anni '80, il tracollo dei Paesi dell'Est rovesciò sulla Repubblica Federale 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. Dopo l'unificazione (1990) l'afflusso dagli altri Paesi dell'Est continuò a un ritmo elevato e il numero dei rifugiati di altra origine aumentò ancora, mentre il quadro in presenza si complicava per le migrazioni interne dai nuovi ai vecchi *Länder*. Ciò favorì le esplosioni di razzismo e di xenofobia, tanto più che il modello dell'estraniamento degli immigrati sembrava fatto apposta per coltivare diffidenze, pregiudizi, odi e rancori.

Successivamente vi sono stati dei segni di resipiscenza, anche se le stesse pur autorevoli dichiarazioni in favore di un miglioramento della situazione degli stranieri residenti nel Paese rivelavano una concezione piuttosto riduttiva dell'integrazione. Quest'ultima 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 trarre dalla situazione un particolare vantaggio: assicurarsi l'apporto dei lavoratori stranieri senza riconoscere loro pieni diritti di cittadinanza.

Un segnale importante di un pur lento mutamento di clima sono state però le parole dell'allora presidente della Repubblica Richard von Weizsäcker (1993), che, davanti alle bare di cinque immigrati turchi uccisi in un efferato crimine razzista, preconizzò la necessità di cominciare a considerare i lavoratori stranieri come dei veri e propri cittadini. Un rilevante passo in tal senso è stato poi compiuto dalla riforma della legge sulla cittadinanza entrata in vigore il 1° gennaio 2000. Questa legge, approvata non senza resistenze dell'opposizione dalla nuova maggioranza rosso-verde, ha riconosciuto ai giovani nati in Germania da genitori stranieri il diritto di acquisire la cittadinanza del Paese. Successivamente (22 marzo 2002) la stessa maggioranza ha votato una legge sull'immigrazione, riconoscendo così ufficialmente il carattere immigratorio del Paese. Ma questa legge, in netto contrasto con la tradizione del Paese e pertanto

assai contestata, fu annullata prima della sua entrata in vigore per un'indebita forzatura nel computo dei voti con cui era stata approvata al Senato federale e, quando fu riproposta, venne bocciata. Così, dopo lunghi e defatiganti negoziati, è stata sostituita da un'altra più moderata (14 luglio 2004), concordata con l'opposizione, che teneva soprattutto conto delle nuove esigenze di sicurezza emerse dopo gli attentati terroristici negli Stati Uniti (11 settembre 2001) e in Spagna (11 marzo 2004).

La comunitarizzazione delle politiche europee d'immigrazione

Negli ultimi decenni il processo di globalizzazione ha esercitato una decisa influenza sia sulle correnti migratorie, sia sulle culture politiche dei diversi Paesi, rendendo le une e le altre molto più simili di quanto non fossero in precedenza. A ciò si aggiunga che negli ultimi anni le istituzioni comunitarie hanno esercitato una diretta influenza sulle politiche migratorie dei Paesi membri.

Queste ultime si sono così notevolmente avvicinate in entrambi i loro aspetti: le politiche dell'immigrazione e le politiche per gli immigrati. Le prime risultano ormai ispirate in tutti Paesi a una notevole prudenza, mentre le seconde sono quasi dappertutto orientate a un'integrazione sociale nel rispetto della diversità culturale. Gioverà ripercorrere le tappe principali dell'ancora pur solo parziale comunitarizzazione di tali politiche.

Sin dagli anni '50 la Francia, la Repubblica Federale Tedesca, l'Italia, il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo avevano dato vita alle prime comunità europee, cui poi aderirono anche il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca (1973), la Grecia (1981), la Spagna e il Portogallo (1986). Il risultato principale 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 i cinque Paesi che, con l'Italia, avevano dato avvio all'integrazione europea sottoscrissero l'Accordo di Schengen, cui poi aderirono, a eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda, tutti gli altri Paesi dell'attuale Unione Europea (cui nel 1995 aderirono anche l'Austria, la Finlandia e la Svezia). Si trattava di un accordo fuori della sfera comunitaria, ma aperto a tutti gli Stati membri e solo a loro, anche se nel 1996 se ne estesero gli effetti anche a due Paesi non comunitari, la Norvegia e l'Islanda, associate da specifici patti regionali ai Paesi nordici membri dell'Unione Europea. L'accordo di Schengen, che prevedeva lo smantellamento di tutti i controlli alle frontiere fra i Paesi aderenti e

la loro sostituzione con controlli alle loro frontiere con i Paesi terzi, concerneva anche gli aspetti dell'immigrazione più direttamente pertinenti alla sicurezza e all'ordine pubblico. L'accordo divenne operativo il 26 marzo 1995 per sette Paesi e qualche anno più tardi per gli altri. Nel frattempo la Convenzione di Dublino, sottoscritta tra il 1990 e il 1991 da 12 Paesi europei, aveva provveduto a definire una serie di questioni relative all'asilo, con l'intento di pervenire a un'armonizzazione delle normative.

Il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, diede un decisivo impulso al processo di europeizzazione istituendo l'Unione Europea, in cui furono integrate, col nome di Comunità Europea, le preesistenti comunità. Il trattato prevede l'instaurazione di un'unione economica e monetaria, estese le funzioni del Parlamento europeo e istituì una "cittadinanza europea" per i cittadini degli Stati membri. Metaforicamente l'Unione poggia su tre "pilastri". Il primo, costituito dalle materie già di competenza delle precedenti comunità, utilizza il "metodo comunitario", che riconosce agli Stati un ruolo solo secondario. Gli altri due pilastri, costituiti da materie già di competenza esclusiva degli Stati (la politica estera e la sicurezza comune il secondo e la giustizia e gli affari interni il terzo), prevedono invece il "metodo intergovernativo", che attribuisce un ruolo preminente agli Stati. L'immigrazione 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. Un allegato a quel trattato operò l'inserimento nell'Unione Europea di tutto l'*acquis* di Schengen, ripartendolo fra il primo e il terzo pilastro. Quel protocollo non fu però sottoscritto dal Regno Unito e dall'Irlanda (già fuori dell'Accordo di Schengen) e anche dalla Danimarca (che si riservò di aderire di volta in volta alle varie decisioni). La "comunitarizzazione" della politica migratoria è restata così "imperfetta" e a "geometria variabile". Tuttavia il trattato ha aperto una fase nuova, caratterizzata da un ruolo sempre più attivo delle istituzioni europee.

Il Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999) riconobbe la necessità di una politica comune in materia di asilo e immigrazione e auspicò un avvicinamento 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 dell'Unione Europea, sia dei Paesi di origine, senza trascurare i legami storici e culturali eventualmente esistenti fra loro, e favorire l'immigrazione legale anche per meglio contrastare quella clandestina. Fu segnalata altresì l'esigenza di

assicurare agli immigrati da tempo legalmente residenti diritti e doveri simili a quelli dei cittadini e fu decisa l'introduzione di misure comuni per combattere il razzismo, la xenofobia e ogni forma di discriminazione. Per quanto concerne l'asilo, richiamata innanzi tutto la necessità di un rigoroso rispetto della Convenzione di Ginevra, fu auspicata l'introduzione di forme di protezione anche per le persone bisognose di tutela non rientranti nella rigorosa definizione della figura del "rifugiato" da essa prevista. Fu inoltre sottolineata l'esigenza di uniformare le procedure per la concessione dell'asilo e lo *status* di quanti l'avessero ottenuto.

La Commissione europea, recependo tali indicazioni, adottò due "comunicazioni" (uno dei suoi strumenti di *soft law*) sull'asilo e sull'immigrazione (22 novembre 2000). In materia di asilo, sottolineò l'esigenza di pervenire a un punto di equilibrio tra il rispetto dell'ammissione umanitaria e la prevenzione e la lotta contro l'immigrazione illegale. In materia d'immigrazione, suggerì di collegare il permesso di soggiorno al permesso di lavoro in un "titolo combinato" destinato a diventare permanente dopo un certo numero di anni. Sollecitò altresì l'omogeneizzazione delle normative per il ricongiungimento familiare e l'introduzione di uno *status* comune per i residenti di lungo periodo. La Commissione sottolineò con forza che l'integrazione degli immigrati regolari doveva costituire una priorità per l'Unione Europea, "realità di per sé pluralistica, arricchita da una varietà di tradizioni culturali e sociali destinata ad aumentare in futuro". Occorreva "rispetto per le differenze culturali e sociali, ma anche per i nostri principi e i nostri valori condivisi", fra cui "i diritti e la dignità dell'uomo, la valutazione positiva del pluralismo e il riconoscimento che l'appartenenza alla società si basa su una serie di diritti, ma comporta altresì una serie di responsabilità per tutti gli appartenenti, nazionali o immigrati che siano". Quanto all'immigrazione clandestina, secondo la Commissione bisognava agire sui due fronti, facilitando sia l'immigrazione legale, sia il respingimento alle frontiere e la rapida espulsione di quanti fossero entrati illegalmente. Peraltro raccomandava anche di sviluppare il dialogo con i Paesi di origine e di transito, utilizzando gli accordi di partenariato. Nel loro insieme queste proposte configurano una strategia integrata che guarda all'immigrazione come a un processo multidimensionale e di ampio respiro, che richiede interventi in più direzioni, compresa la cooperazione allo sviluppo, volano importante per contenere sul medio e sul lungo periodo i potenti fattori espulsivi presenti nei Paesi di origine.

L'orientamento verso una politica comune di asilo e di immigrazione ha trovato una conferma al Consiglio di Laeken (14-15 dicembre 2001), dove peraltro sono emerse anche delle difficoltà, dovute alla riluttanza di alcune

amministrazioni a coordinarsi in ambiti già di loro competenza esclusiva. Divergenze significative sono emerse anche al Consiglio 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 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 ha mantenuto una posizione defilata e prudente. Alla fine è stato raggiunto un compromesso che premia i Paesi che collaborano al controllo dei flussi senza penalizzare gli altri con misure suscettibili di pregiudicare lo sviluppo.

In questo periodo, peraltro, anche l'Europa ha dovuto confrontarsi con le tensioni dovute all'esacerbarsi dello scontro con il fondamentalismo islamico dopo gli attentati di New York e di Washington (11 settembre 2001) e gli interventi militari americani in Afghanistan (dal 7 ottobre 2001) e in Iraq (dal 20 marzo 2003), con la partecipazione del Regno Unito e il sostegno di altri Paesi europei, fra cui l'Italia. Questa situazione, culminata in Europa nei sanguinosi attentati di Madrid (11 marzo 2004) e di Londra (7 luglio 2005), ha costretto a riesaminare la politica dell'immigrazione nell'ottica della sicurezza comune.

Il governo italiano, durante la sua presidenza (luglio-dicembre 2003), ha avanzato due proposte per contrastare l'immigrazione clandestina, che nel quinquennio precedente aveva portato in Europa tra i 500.000 e i 700.000 irregolari ogni 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. Queste proposte sono state integrate dal cosiddetto Piano Nettuno, articolato in quattro punti: determinazione di quote europee d'ingressi regolari; aiuti economici ai Paesi di origine e di transito in cambio di un effettivo contrasto delle migrazioni illegali; gestione integrata dei confini dell'Unione Europea; misure più severe contro 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 in grado di consentire un rapido e sicuro riconoscimento. D'altra parte è stata segnalata l'opportunità di una revisione migliorativa delle direttive in tema d'ingresso per studio, lavoro e asilo politico e della stessa definizione del "rifugiato". Il punto fondamentale era costituito dall'istituzione di un'agenzia comunitaria per il controllo dei confini. Per un'oculata gestione degli ingressi, sono state proposte delle quote europee (in aggiunta a quelle dei singoli Stati) riservate ai Paesi che sottoscrivessero degli accordi per la riammissione dei clandestini e il controllo delle frontiere. Queste

misure (con l'esclusione peraltro delle quote europee) sono state poi approvate dai successivi consigli.

Nel frattempo aveva concluso i suoi lavori la Convenzione incaricata di redigere il progetto di un Trattato costituzionale europeo. Il documento, che si apriva proclamando il carattere pluralistico dell'Europa, "unita nella diversità", integrava i principali elementi dei vigenti trattati europei e incorporava la Carta europea dei diritti. Affermava 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 sottolineava il rispetto della "diversità culturale, religiosa e linguistica" (art. 22). Dichiarava 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", nonché l'impegno a combattere criminalità, razzismo e xenofobia" (art. 158). Il trattato fu firmato a Roma il 29 ottobre 2004, quando già l'Unione Europea si era allargata a 25 Stati per l'adesione di Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria (1° maggio 2004). Ma il trattato non è mai entrato in vigore, poiché la sua ratifica è stata respinta per referendum in Francia e nei Paesi Bassi.

Dopo un lungo stallo, il 13 dicembre 2007, a Lisbona, i capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'Unione europea (diventati nel frattempo 27, per l'ingresso il 1° gennaio dello stesso anno di Bulgaria e Romania) hanno firmato una modifica del Trattato costituzionale, che delimita più chiaramente le competenze dell'Unione, ma non comporta novità per quanto concerne l'immigrazione.

La convergenza delle politiche migratorie dei Paesi dell'Unione Europea

Il processo appena ricostruito ci aiuta a comprendere meglio la convergenza delle politiche migratorie nei Paesi dell'Unione Europea. Mi limito qui a richiamare qualche aspetto relativo ai tre Paesi sopra analizzati, con un breve cenno alla situazione italiana.

La Francia, pur non rinunciando a un'impostazione prevalentemente individualista, accetta ormai come interlocutori i rappresentanti delle comunità

straniere e non denuncia più, come se fosse un'inaccettabile *ghettoisation à l'américaine*, il riconoscimento delle loro peculiarità etnico-culturali. Da tempo ha introdotto anche delle misure "particolaristiche" per venire incontro alle esigenze degli immigrati, specialmente per ciò che concerne l'accesso alle abitazioni. Vi si discute altresì l'opportunità d'introdurre nella vita sociale e nelle scuole degli elementi d'interculturalità e vi si preconizza persino un "multiculturalismo alla francese", inteso come un compromesso fra i valori repubblicani e quelli delle comunità immigrate.

Un significativo passo in tal senso è stato compiuto dalla Commissione sulla laicità (2003), presieduta dal "mediatore della Repubblica" Bernard Stasi. La commissione, pur esprimendosi per il mantenimento del divieto di entrare negli edifici pubblici con vesti e simboli ostentanti appartenenze religiose e politiche, ha suggerito di ammettere segni discreti di fede o di origine. Ha inoltre proposto, senza successo, d'inserire nel calendario delle festività ufficiali la più importante ricorrenza ebraica, Yom Kippur, e la più importante ricorrenza islamica, Aid-el-Kebir. Ha inoltre chiesto che i servizi pubblici (scuole, caserme, ospedali, cimiteri, etc.), pur conservando la loro neutralità religiosa e politica, rispettino il più possibile le diverse sensibilità religiose e culturali. "In considerazione del mutamento del paesaggio spirituale intercorso nell'ultimo secolo", la laicità è stata così reinterpretata come uno strumento per favorire la convivenza civile in un Paese ormai multietnico e multireligioso. Le principali proposte della commissione sono poi state trasformate in legge (15 marzo 2004). D'altra parte, poiché anche in Francia emergono rischi per la sicurezza e per l'ordine pubblico, era stata votata ancor prima una legge per contrastare con più vigore l'immigrazione illegale (28 ottobre 2003).

Il Regno Unito guarda all'immigrazione come a una risorsa ormai irrinunciabile, nonostante le ben note difficoltà economiche e sociali causate dalla disindustrializzazione. Anche le conseguenze di lungo periodo di un'immigrazione da Paesi lontani sono ormai sostanzialmente accettate, benché di quando in quando riemerge il richiamo a uno "spirito britannico" da recuperare (di cui hanno parlato anche eminenti personalità del *New Labour*, come l'ex ministro dell'Interno Blunkett, 2002, l'ex primo ministro Blair e l'attuale primo ministro Gordon Brown). È in ogni caso significativo 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 svolgerlo a favore non della sola Chiesa anglicana, ma di tutte le religioni presenti nel Paese. Ancor oltre è andato l'arcivescovo di Canterbury Rowan Williams, la più alta autorità della Chiesa anglicana, che ha recentemente sostenuto la tesi (non gradita al governo) che per

favorire l'integrazione degli islamici si sarebbero dovute inserire nell'ordinamento britannico alcune norme dalla loro legislazione religiosa, in materia, ad esempio, di diritto di famiglia e di diritto tributario. A sua volta il ministero dell'Interno ha elaborato un dizionario "politicamente corretto" ad uso e consumo dei funzionari in contatto con gli immigrati islamici, che sono stati invitati a sostituire con dei termini assai più blandi le espressioni normalmente utilizzate per definire l'estremismo e il terrorismo islamista.

D'altra parte, mentre è stata facilitata l'immigrazione legale per motivi di lavoro, è stata data una stretta a quella illegale. L'ultima legge su asilo, immigrazione e nazionalità (7 novembre 2002) ha cercato di limitare l'arrivo dei richiedenti asilo, che erano diventati molto numerosi (oltre 110.000 nel 2002). La legge dispone l'identificazione biometrica degli immigrati attraverso le impronte digitali o il riconoscimento iridico; combatte i *passseurs* e il lavoro nero; accelera l'esame delle domande di asilo e ne dispone un vaglio più attento; istituisce dei centri di accoglienza e di controllo per i richiedenti asilo; vieta loro di lavorare prima dell'accoglimento della domanda; rende meno facile il prolungamento del soggiorno e l'ottenimento della cittadinanza britannica; stabilisce che gli immigrati seguano dei corsi d'inglese. Successivamente (2004) è stata decisa anche la reintroduzione dei documenti d'identità e un'ulteriore inasprimento dei controlli è stata effettuata dopo gli attentati di Londra del 2005, cui sono seguiti altri tentativi, sventati all'ultimo minuto o solo parzialmente riusciti, nel 2006 e nel 2007. Proprio questi attentati hanno indotto molti a interrogarsi criticamente sul modello pluriculturale britannico, che avrebbe favorito a giudizio di molti la formazione di veri propri "Londonistan" in un Paese in cui sono presenti quasi due milioni di musulmani e 1500 moschee (cfr. Melotti, 2007).

La Germania, che, come abbiamo già visto, ha smesso di considerarsi un "Paese di non immigrazione", prevede ormai per i giovani nati in Germania da genitori stranieri la possibilità di acquisire la cittadinanza tedesca al raggiungimento della maggior età e ha anche semplificato le procedure per la "naturalizzazione" degli immigrati di prima generazione. D'altra parte l'auspicio che tutti gli immigrati presenti nel Paese abbiano a imparare il tedesco, più che un colpo di coda dell'ancor prevalente concezione etnico-culturale della nazione, testimonia un ormai diffusa accettazione del loro insediamento definitivo.

Come si vede, emerge chiaramente in questi tre Paesi la convergenza verso un modello d'integrazione sociale degli immigrati con l'attribuzione di sostanziali diritti di cittadinanza e la salvaguardia della loro identità culturale.

Antesignana di questo orientamento è stata, paradossalmente, l'Italia, diventata un Paese d'immigrazione soltanto a partire dagli anni '70. In effetti tale orientamento già risulta evidente nella sua prima legge in materia, la n. 943 del 30 dicembre 1986 (firmata da Craxi e De Michelis), che 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 la n. 189 del 30 luglio 2002 (la legge Bossi - Fini).

Il paradosso ha naturalmente una spiegazione. L'immigrazione in Italia è cominciata solo nella seconda fase dell'immigrazione post-bellica, quella caratterizzata dalla nuova divisione internazionale del lavoro, e ha preso abbrivio nella terza, quella più segnata dai processi di globalizzazione e di europeizzazione. Per di più in Italia è sempre stata molto forte l'influenza dell'universalismo della Chiesa cattolica, che ha largamente compenetrato tutte le principali forze politiche, a partire dalla Democrazia Cristiana, il partito che ne ha retto le sorti per oltre un quarantennio, e un ruolo molto importante ha giocato anche l'internazionalismo proletario, che ha ispirato largamente, e in parte ancora ispira, i partiti della sinistra e i sindacati. Inoltre l'europesismo italiano, forte e diffuso, ha reso il Paese particolarmente ricettivo alle indicazioni delle istituzioni europee, mentre la crisi evidente dei modelli "nazionali" degli altri Paesi ha dissuaso per tempo dal tentativo di ripercorrerne pedissequamente la via. Converrà dunque soffermarsi su qualche aspetto della cultura politica italiana che ha esercitato una significativa influenza sulla politica migratoria.

La cultura politica italiana e l'immigrazione

Va ricordato, innanzi tutto, che l'idea italiana di "nazione" ha oscillato nel tempo fra quella romantica, di tipo tedesco, e quella illuministica, di tipo francese. La prima, che ha ispirato gran parte degli stessi movimenti risorgimentali ed è riemersa in forma degradata nelle elaborazioni del fascismo, alimenta diffidenze e sospetti nei confronti degli stranieri. La seconda, già presente in alcune delle più significative figure del pensiero ottocentesco e novecentesco, ispira, da quando l'Italia è diventata un Paese d'immigrazione, sia certe malcelate velleità "assimilazioniste", sia certe disinvolute aperture "cosmopolite", che, sotto più recenti influenze, provenienti dal mondo anglosassone, hanno finito per dar vita a un retorico e superficiale "multiculturalismo" di maniera (cfr. Melotti, 2000b).

Peraltro in Italia il sentimento nazionale è stato sempre più debole che negli altri Paesi europei. I motivi sono vari e numerosi. Basti qui ricordare che tale

sentimento – così come lo stesso senso dello Stato o la “religione civile”, per utilizzare l’espressione di recente rilanciata da alcuni studiosi – in Italia ha subito l’attacco di entrambe le subculture politiche a lungo dominanti: la bianca, sostanzialmente collegata alla Chiesa e alle organizzazioni cattoliche, e la rossa, collegata ai partiti e ai movimenti della sinistra. In effetti in Italia, più che altrove, hanno esercitato una pervasiva influenza gli orientamenti “ecumenici” della religione che non a caso si definisce “cattolica” (cioè universale) e quelli “internazionalisti” (peraltro a senso unico) di tale sinistra. Per quanto concerne il mondo cattolico, che non ha mai nascosto le proprie radicate diffidenze verso lo Stato, considerato come un “idolo” cui non è lecito prestare primaria fedeltà, basti qui citare il motto di molti suoi esponenti impegnati sul fronte delle immigrazioni: “Nel mio Paese nessuno è straniero”. Per quanto concerne invece l’area della sinistra, non meno diffidente verso lo Stato, considerato da molti, sulle orme di Marx, come “l’organizzazione economico-politica della classe borghese” (Gramsci), si possono ricordare, nel tempo, molti motti diversi, ma convergenti: “La mia patria è il mondo intero” (degli anarchici di fine ’800); “Il proletariato non ha patria” (dei socialisti anche riformisti); “Noi faremo come la Russia” (dei socialisti massimalisti, prima, e dei comunisti poi). È questa una tradizione che, nonostante le “dure repliche” della storia (Bobbio), ancora condiziona gli attuali partiti post-comunisti e neo-comunisti, pur andati recentemente al governo.

Sulla situazione italiana pesa, d’altra parte, un particolare retaggio storico: quello di un Paese che, dopo la caduta dell’Impero romano, ha conosciuto esperienze che hanno diffuso molta diffidenza nei confronti degli stranieri. In quest’Italia “battuta, spogliata, lacerata, corsa” (Machiavelli) si sono infatti succedute devastanti invasioni barbariche e umilianti dominazioni straniere. Di qui le reiterate esortazioni a “liberare l’Italia dai barbari”, dalla famosa conclusione del *Principe* di Machiavelli all’appello al re Carlo Alberto del repubblicano Mazzini, dai manifesti degli interventisti al tempo della prima guerra mondiale alle lettere dei condannati a morte della Resistenza. Né miglior ricordo hanno lasciato le truppe di occupazione naziste e le bande titine, resesi responsabili di orrendi eccidi entrati a far parte di un’ormai meno divisa memoria collettiva, e gli stessi eserciti alleati, autori di inutili atrocità, come i bombardamenti di molti centri urbani, e di diffuse violenze contro le donne (a volte promesse in preda alle truppe, come nel caso delle molte migliaia di “marocchinate”, stuprate dai nordafricani al comando dei francesi).

Va inoltre ricordato che in Italia lo Stato nazionale si è costituito assai più tardi che negli altri Paesi dell’Europa occidentale (per l’esattezza dopo tutti gli altri, a eccezione della Germania, se si considera la data della sua proclamazione

ufficiale, ma anche dopo questa, se non si dimentica che due regioni del Nord-Est furono “redente” solo al termine della prima guerra mondiale, ancora combattuta al grido “Va fuori d’Italia, va fuori straniero!”). Per di più la formazione dello Stato nazionale avvenne senza (e in buona parte contro) le masse popolari: sia quelle borboniche e sanfediste del Sud, sia quelle cattoliche e socialiste del Centro e del Nord, per tacere di quelle, meno numerose, ma diffuse in tutto il Paese, di orientamento anarchico e libertario, refrattarie a ogni tipo di autorità, nazionale o non nazionale che fosse. La “nazionalizzazione delle masse” cominciò in effetti solo con la prima guerra mondiale (e in modo tutt’altro che indolore) e fu poi caparbiamente perseguita dal fascismo, ma in forme contraddittorie e controproducenti, data la natura repressiva e sostanzialmente reazionaria del regime. Né va troppo enfatizzato il contributo dato a quel processo dalla Resistenza, che in Italia, diversamente che in altri Paesi, fu largamente combattuta con motivazioni più di parte che non nazionali, né quello della “prima Repubblica”, a lungo divisa nelle due già citate subculture politiche egemonizzate da forze politiche che facevano riferimento ai contrapposti blocchi della guerra fredda. Orbene, una nazione debole e con uno scarso senso dello Stato difficilmente può perseguire una politica d’integrazione forte, tanto più in una fase di crisi e di transizione come l’attuale.

La carenza di un progetto sociale globale paragonabile a quelli in precedenza perseguiti da altri Paesi europei ha lasciato sin troppo spazio a molte iniziative confuse. Invece di una ben definita politica di controllo e d’integrazione, si è avuto un debordante assistenzialismo spicciolo di matrice cattolica, che ha finito per assolvere un’indebita funzione di supplenza specie per ciò che concerne la vasta componente irregolare dell’immigrazione. D’altro canto lo Stato, incapace di far rispettare le proprie leggi, ha lasciato che si creasse un pressoché inestricabile groviglio di problemi – sociali e di ordine pubblico – da rendere estremamente difficile ogni intervento inteso ad affrontare razionalmente la situazione.

Ciò ha alimentato due opposti estremismi. Da un lato vi è chi, esasperato da certi esiti del processo migratorio soprattutto per ciò che concerne il decoro e l’ordine pubblico, in uno spirito almeno tendenzialmente xenofobo predica una drastica chiusura delle frontiere e l’espulsione in massa degli immigrati, percepiti solo come un costo e come un rischio. Dall’altro vi è chi, in uno spirito astrattamente xenofilo, che induce a chiudere entrambi gli occhi sugli aspetti meno gradevoli di una pur complessa realtà, inneggia irresponsabilmente alle meraviglie dell’“incontro con l’altro” e alle “magnifiche sorti e progressive” di una mitizzata “società multiculturale”. Va sottolineato però che gli atteggiamenti

apertamente razzisti hanno trovato in Italia ben poco spazio, tanto nelle forze politiche quanto nell'opinione pubblica, nonostante le diffuse resistenze a un'immigrazione mal controllata, che, aggravando molte forme di criminalità micro e macro, è diventata una delle più evidenti cause dell'insicurezza, come hanno recentemente riconosciuto anche i sindaci di centro-sinistra di molte città (Roma, Torino, Bologna, Firenze, Genova, Salerno, etc.).

D'altra parte l'idea italiana di nazione costituisce anche una preziosa risorsa. Va sottolineato, innanzi tutto, che tale idea presenta una sua originalità. In realtà, pur partendo dal richiamo romantico al sangue e alla terra (come nell'emblematica invocazione manzoniana alla patria "una d'arme, di lingua, d'altare, / di memorie, di sangue e di cor"), trascese ben presto l'orientamento etnico-culturale di tale impostazione, come dimostrano le elaborazioni di tutti i principali autori del "canone nazionale", giunti a interpretare la nazione come un vincolo di solidarietà suscettibile di aprirsi agli altri.

Esemplare fu l'elaborazione di Giuseppe Mazzini, che della nazione fu apostolo prima ancora che teorico. Questi, pur enfatizzandone l'importanza più di ogni altro personaggio del Risorgimento, la configurò sempre come un momento intermedio fra gli individui e l'umanità, che restò per lui il punto di riferimento più alto. Dell'apertura universalistica della sua idea di nazione costituisce del resto una prova la sua precorritrice fondazione, subito dopo la "Giovine Italia" (1831), della "Giovine Europa" (1834), la prima associazione democratica sovranazionale del continente. A ciò si aggiunga l'impegno per la libertà degli altri popoli testimoniato da tanti patrioti da lui ispirati o influenzati. Ciò conferma che l'idea mazziniana della nazione (sempre coniugata alla libertà, così come del resto quella di tutte le altre grandi figure del Risorgimento, dal Cattaneo al Cavour) esprimeva più la tensione verso un avvenire da costruire in spirito di solidarietà con gli altri popoli che un ripiegamento su un mitico passato di primordiali purezze da tutelare contro ogni possibile contaminazione.

Questo orientamento emerge anche in autori più attenti alle formulazioni giuridiche, come Pasquale Stanislao Mancini (1851). Questi, trent'anni prima di Renan, mise in luce l'insufficienza dei tradizionali elementi oggettivi, a quel tempo da molti utilizzati per definire la nazione, e sottolineò l'importanza dell'elemento soggettivo, la "coscienza della nazionalità".

Peraltro, in almeno apparente contrasto con tale concezione, per ciò che concerne la cittadinanza la legislazione italiana ha sempre privilegiato lo *jus sanguinis*. Va detto però che quest'impostazione – ispirata altrove a un

atteggiamento da *Herrenvolk*, propenso a difendere i propri privilegi escludendo dai diritti di cittadinanza i non appartenenti al “popolo dei signori” – da noi esprimeva soprattutto una preoccupazione da “grande proletaria” (Pascoli): quella di mantenere un legame con i suoi cittadini emigrati all'estero e i loro figli nati là. Va ricordato in proposito che nel suo primo secolo di esistenza come Stato nazionale (1861-1961) l'Italia ha conosciuto un'emigrazione di 26 milioni di persone, pari alla sua intera popolazione del 1861 e a poco meno della metà di quella attuale. Del resto, anche le norme della prima legge sull'immigrazione straniera in Italia, così come quelle delle successive, rivelano la preoccupazione di assicurare agli immigrati stranieri quei diritti che l'Italia aveva a lungo richiesto per i suoi emigrati.

Anche in Italia, però, negli anni precedenti la prima guerra mondiale avevano cominciato a prendere piede degli orientamenti etnocentrici e persino razzisti, in relazione con gli sviluppi della sua pur tardiva politica coloniale. In realtà la deriva illiberale dell'idea di nazione, cominciata sin dagli ultimi decenni dell'800 con la sinistra storica, si era ben presto estesa, coinvolgendo anche altri ambienti che, pur prendendo le distanze dai peggiori eccessi del nazionalismo attivista, troppo concessero a un'ambigua irrisione delle “alcinesche seduzioni della dea Giustizia e della dea Umanità” (Croce). Il regime fascista aggravò poi la situazione, sia sul piano pratico (con un ricorso sistematico alla peggior retorica nazionalista per giustificare le sue iniziative in Italia e all'estero), sia sul piano teorico (con la pretesa di rappresentare la “comunità nazionale”, concepita come un aggregato organico di popolo e Stato, provvidenzialmente guidato dal Duce e inquadrato dal Partito nazionale fascista).

Forse anche per questo nel secondo dopoguerra in Italia di nazione si è parlato poco. Lo stesso aggettivo “nazionale”, percepito come squalificato epiteto nostalgico, divenne oggetto di diffidenza, se non di disprezzo, e fu utilizzato quasi solo da alcuni partiti e movimenti di destra.

A questa diffidenza si è aggiunta anche un'inattesa contestazione frontale dello Stato nazionale. Fra gli anni '80 e gli anni '90, anche per reazione al cattivo governo, nelle regioni settentrionali si è sviluppato un movimento che è approdato per qualche anno a un aperto secessionismo. La sua espressione politica, la Lega Nord, fra il 1994 e il 1996 (prima della sua temporanea deriva secessionista, ma quando era ormai evidente la sua netta contrapposizione allo Stato nazionale), arrivò a essere la prima formazione politica per numero di eletti al Parlamento ed espresse per una pur breve legislatura la presidente della Camera dei deputati e per sette mesi un vice-presidente del Consiglio con la responsabilità del ministero

dell'Interno. Forse anche per questo il presidente della Repubblica Ciampi, subito dopo il suo insediamento (1999), si è fortemente impegnato nel rilancio del sentimento nazionale italiano.

Peraltro, al di là di queste vicissitudini, l'idea italiana di nazione resta relativamente aperta e, come tale, può costituire un importante strumento d'integrazione. La sua natura non esclusiva consente infatti di formulare un progetto per l'estensione dei diritti di cittadinanza a tutti i nuovi venuti, senza richiedere loro l'abbandono della propria cultura e delle proprie fedeltà non incompatibili con i principi costituzionali. Inoltre, per sviluppare una politica d'integrazione nel rispetto delle diversità culturali, l'Italia può contare anche su un'altra e forse ancora più importante risorsa: il suo straordinario retaggio di civiltà, dovuto anche alla funzione di crogiuolo di popoli e di culture che ha svolto nei secoli anche malgrado sé stessa. È una risorsa da non sprecare, che può ispirare un progetto di grande respiro, in grado sia di favorire la capacità degli italiani di convivere e di dialogare con gli immigrati stranieri, sia di ravvivarne i legami con gli ancor più numerosi connazionali emigrati all'estero per scelta o per necessità.

Riferimenti bibliografici

Blaschke, Jochen. 1993. *Tendenze delle migrazioni e relazioni etniche nella Repubblica federale tedesca*, in Marcella Delle Donne, Umberto Melotti e Stefano Petilli, *Immigrazione in Europa: solidarietà e conflitto*, Roma, Dipartimento di Sociologia, Università "La Sapienza", pp. 143-156.

Blunkett, David. 2002. *Integration with diversity: globalisation and the renewal of democracy and civil society*, in Phoebe Griffith e Mark Leonard, *Reclaiming Britishness*, Foreign Policy Centre, London, pp. 65-77.

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

Giordano, Christian. 1987. *Né integrazione, né segregazione. Il contesto migratorio nella Repubblica federale tedesca*, in Giuseppe 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.

- Mancini Pasquale Stanislao. 1851. *Della nazionalità come fondamento al diritto delle genti*, Bocca, Torino.
- Melotti, Umberto. 1979. *Sviluppo e sottosviluppo nella nuova divisione internazionale del lavoro*, in "Terzo Mondo", Milano, n. 37-38, pp. 3-14.
- Melotti, Umberto (a cura di). 1985. *La nuova immigrazione a Milano*, Mazzotta, Milano.
- Melotti, Umberto. 1992. *L'immigrazione, una sfida per l'Europa*, Edizioni Associate, Roma.
- Melotti, Umberto. 1993. *Xenofobia e razzismo: concetti, dati, analisi*, in Sandro Gindro (a cura di), *Xenofobia, fratelli da odiare*, Guida, Napoli, pp. 114-139.
- Melotti, Umberto. 2000a. *Etnicità, nazionalità e cittadinanza*, Seam, Roma.
- Melotti, Umberto (a cura di). 2000b. *L'abbaglio multiculturale*, Seam, Roma.
- Melotti, Umberto. 2004. *Migrazioni internazionali, globalizzazione e culture politiche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Melotti, Umberto (a cura di). 2007. *Le banlieues. Immigrazione e conflitti urbani in Europa*, Meltemi, Roma.
- Touraine, Alain. 1991. *Face à l'exclusion*, in "Esprit", Paris, n. 169, pp. 7-13 (trad. ital. *Di fronte all'esclusione*, in "Iter", Milano, n. 2-3, pp. 13-20).
- von Weizsäcker, Richard. 1993. *Ansprache bei der Trauerfeier für die fünf Opfer des Anschlag von Solingen in der Hauptmoschee in Köln am 3. Juni 1993*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn.