

Una fortezza arcigna, ma improbabile. L'Europa in crisi di fronte all'immigrazione

Maurizio Ambrosini

Le politiche migratorie sono diventate un tema chiave dell'agenda politica dei governi e delle discussioni parlamentari, per non parlare delle campagne elettorali. Sono oggi "l'ultimo importante baluardo di una sovranità nazionale incontrastata" (Opeskin, 2012: 551).

In questo contributo intendo analizzare i nodi salienti delle politiche migratorie, andando al di là dei discorsi, delle dichiarazioni e delle polemiche, per cercare di cogliere come le politiche si sono tradotte in pratiche, quali effetti hanno avuto, quali risposte hanno innescato. Al centro della riflessione porrò il caso italiano, ma avendo sempre presente un quadro di riferimento internazionale e specialmente europeo.

1. Le ragioni della chiusura

Sull'immigrazione, e soprattutto sul contrasto nei confronti dell'immigrazione, in Europa varie formazioni e leader politici hanno costruito le loro fortune negli ultimi decenni, riuscendo anche a condizionare l'approccio di forze politiche più consolidate e tradizionalmente moderate (Albertazzi e McDonnell, 2008). Si pensi al Front National in Francia, al partito di Pim Fortuyn nei Paesi Bassi, all'analoga formazione populista delle Fiandre belghe, ai casi austriaco, svedese e infine svizzero, con il clamoroso risultato del referendum anti-immigrati del febbraio 2014.

La direttrice prevalente del discorso pubblico e della produzione normativa in materia è stata quella della chiusura (Balibar 2012), sebbene con significative eccezioni che richiamerò strada facendo. Possiamo dire che i maggiori paesi sviluppati hanno varato politiche di mobilità selettiva, o anche di stratificazione del diritto alla mobilità: per uomini d'affari, manager, professionisti, scienziati, artisti, la mobilità è ben vista e incoraggiata, fino a tradursi in politiche di *brain drain* che depauperano il capitale umano del Sud Globale; per i turisti, specialmente se danarosi, ed entro certi limiti, per gli studenti, la mobilità è apprezzata e favorita, a patto che non si traduca in soggiorno irregolare e lavoro nero; per gli sposi e i figli di cittadini o di residenti regolari, a certe condizioni è cautamente tollerata e autorizzata, anche se con crescenti limitazioni; per i lavoratori debolmente qualificati è talvolta ammessa in forma stagionale, ma di solito è del tutto esclusa, soprattutto se dà luogo un insediamento permanente, anche se di fatto molti sistemi economici, tra cui il nostro, attingono largamente al lavoro non registrato degli immigrati privi di validi titoli di soggiorno (Ambrosini 2013a).

Diverse ragioni possono spiegare questa enfasi sul controllo delle forme di mobilità umana attraverso i confini che vanno sotto il nome di immigrazione. Anzitutto, le ricorrenti crisi economiche. Già a metà degli anni '70 del Novecento il blocco delle frontiere dei tradizionali paesi riceventi del Centro e Nord Europa nei confronti dell'immigrazione per lavoro era giustificato con la sfavorevole congiuntura determinata dal primo shock petrolifero del 1973. La recessione iniziata nel 2008 ha rinverdito questo argomento, sebbene si possa notare che nei quarant'anni trascorsi i periodi di espansione economica non sono mancati, senza che le

restrizioni verso l'immigrazione venissero attenuate. Sembra vero piuttosto che i governi, incapaci di controllare la globalizzazione economica, e segnatamente la delocalizzazione delle attività produttive, hanno cercato di riaffermare la propria sovranità, nonché la loro legittimazione agli occhi dei cittadini-elettori, rafforzando i controlli non sulla mobilità in generale (come si è notato poc'anzi, non sul turismo o sulla circolazione degli uomini d'affari), ma sull'immigrazione dall'estero di individui etichettati come poveri, e quindi minacciosi o bisognosi.

Si profila così una seconda spiegazione: gli accresciuti timori per la sicurezza nazionale, sprigionati dalla fine della guerra fredda, dall'avvento di scenari geo-politici più fluidi e instabili, dalla crescente insofferenza di varie regioni del Sud del mondo nei confronti della supremazia del Nord globale. Su questo piano, la comparsa sulla scena politica dell'islamismo radicale e la data emblematica dell'11 settembre 2001 hanno segnato uno spartiacque. Modesti lavoratori manuali provenienti dal Sud hanno pagato il conto, sotto forma di più rigidi controlli, divieti e deportazioni, degli attentati perpetrati da terroristi che, quando hanno varcato i confini, lo hanno fatto solitamente come uomini d'affari, professionisti, studenti o turisti.

Un terzo argomento a sostegno delle politiche di chiusura fonde in un certo senso i due precedenti: è il timore del *welfare shopping*. Gli alieni, siano essi richiedenti asilo, cittadini neo-comunitari o semplicemente stranieri a basso reddito, rappresenterebbero una minaccia per gli affaticati sistemi di protezione sociale dei paesi avanzati, soprattutto in Europa. Mentre i regimi di welfare sono costruzioni tipicamente nazionali e collegate alla cittadinanza, volte a garantire la lealtà politica e il consenso dei cittadini, l'insediamento di estranei o la loro domanda di protezione sotto la bandiera dei diritti umani, rappresentano fattori di contraddizione: degli estranei chiedono di accedere ai benefici propri dei cittadini, incorporati nell'idea stessa di cittadinanza nazionale moderna. I diritti sociali cessano di essere i "diritti umani nella vita quotidiana", come dice una pubblicità dell'Unione europea, per diventare un privilegio da difendere contro chi non gode dello statuto di membro a pieno titolo della comunità dei cittadini. Le solenni dichiarazioni dei diritti dell'uomo, del bambino, della famiglia, nonché le convenzioni internazionali che vincolano i governi all'attuazione operativa di questi diritti, appaiono documenti imbarazzanti, da cercare di eludere o da applicare con circospezione, dopo estenuanti procedure di verifica e selezione dei candidati all'accoglienza. Poco importa che gli immigrati, in quanto prevalentemente popolazione in età attiva, siano contribuenti attivi del sistema di protezione sociale, soprattutto sulle voci più impegnative, pensioni e sanità. In tempi di crisi, se non lavorano, in quanto rifugiati accolti temporaneamente, madri casalinghe o disoccupati, sono visti come un fardello insopportabile per le casse pubbliche; se lavorano, sono accusati di sottrarre preziosi posti di lavoro ai cittadini nazionali.

La battaglia sul welfare si sta profilando come il terreno privilegiato di conflitto politico sull'immigrazione nel prossimo futuro: in relazione alla caduta delle residue barriere sulla mobilità interna dei cittadini rumeni e bulgari, il governo Cameron ha annunciato misure per limitare l'accesso al welfare dei cittadini neo-comunitari, e il governo tedesco ha mostrato di volerne seguire gli intenti: uno dei diritti fondamentali della costruzione europea, quello della

mobilità interna dei cittadini, rischia di essere messo in crisi dalle paure di flussi migratori in cerca di tutele. Paure che fin qui, merita sottolinearlo, si sono rivelate infondate.

L'idea di una comunità nazionale omogenea e sostanzialmente coesa di fronte a minacce esterne si estende poi alla sfera etica e culturale: la chiusura può essere motivata con un quarto ordine di ragioni, quelle della difesa dell'identità culturale della nazione. Gli alieni vengono visti come invasori culturali, portatori di costumi retrogradi e usanze incivili, responsabili di cedimenti relativisti sul piano dei diritti fondamentali.

Quest'ultimo approccio è particolarmente interessante per due motivi. In primo luogo, porta ad estendere la sfera dei controlli dalle frontiere esterne al territorio interno, dai nuovi arrivati alle minoranze già insediate, da comportamenti manifesti a convinzioni intime e modi di pensare. In secondo luogo, si presta bene al ricorso ad argomenti "progressisti" per instillare diffidenza e separatezza, analogamente a quanto aveva già osservato Taguieff (1999) per il razzismo differenzialista. Basti pensare all'evocazione dei diritti delle donne per etichettare le minoranze immigrate come patriarcali e irrevocabilmente arretrate, riecheggiando temi come quelli del noto saggio "Il multiculturalismo fa male alle donne?" (Moller Okin 2007). Oppure alle limitazioni di legge sull'età minima per il matrimonio, o sul ricongiungimento degli sposi, introdotte in alcuni paesi come il Regno Unito, la Danimarca, i Paesi Bassi, la Francia, con l'obiettivo dichiarato di contrastare i matrimoni definiti "forzati" e più in generale l'importazione di spose destinate a rimanere confinate tra le mura domestiche per mancanza di conoscenze linguistiche e competenze professionali. Tra l'altro con queste misure si è giunti a limitare i diritti degli stessi cittadini in campo matrimoniale e familiare (Joppke 2007).

Gli scarsi successi ottenuti in materia di integrazione degli immigrati dai paesi che si erano sbilanciati di più, almeno nel discorso pubblico, verso approcci multiculturalisti, hanno contribuito a questo riorientamento delle politiche in materia: il multiculturalismo è diventato un bersaglio di comodo, i fallimenti nell'integrazione sociale degli immigrati sono stati catalogati come fallimenti del multiculturalismo, e i governi hanno potuto riformulare le proprie politiche in direzione del problematico perseguimento di una maggiore omologazione politico-culturale dell'immigrazione nell'ambito delle società riceventi. Questa direttrice di marcia, tra l'altro, contribuisce a indebolire sempre più l'idea della sussistenza di "modelli nazionali" delle politiche di gestione dell'immigrazione (temporaneo, assimilativo, pluralistico...), spesso ancora ripresa da una pigra pubblicistica. Se già nel passato, al di là delle retoriche del discorso pubblico ufficiale, era difficile individuare in concreto serie differenze tra le misure adottate nel quadro dell'assimilazionismo francese rispetto a quelle varate sotto l'egida del multiculturalismo inglese (Bertossi, 2011), ora le distinzioni sono diventate ancora più opinabili. Di fatto il binomio chiusura selettiva-integrazione civica neo-assimilazionista ha configurato una nuova ortodossia politica ampiamente condivisa.

2. Il nuovo assimilazionismo

Il terreno dei valori da difendere, dell'identità nazionale da preservare, di uno zoccolo di premesse culturali da trasmettere e se necessario da imporre ai nuovi residenti si è prestato allo sviluppo di istanze politiche che, almeno negli intenti dichiarati, hanno preso decisamente

le distanze dalle tendenze multiculturaliste del tardo Novecento. In successione, leader come Blair, Merkel, Sarkozy, Cameron, hanno attaccato il multiculturalismo, dipingendolo come responsabile della separatezza delle minoranze immigrate rispetto alle maggioranze autoctone. Come osserva Joppke (2007: 4), in Europa “il pendolo ha oscillato dal mantenimento dell’identità culturale [delle minoranze immigrate, n.d.r.] all’imposizione dei valori liberali essenziali”.

Un’espressione della nuova sensibilità può essere colta nell’accordo sui principi base comuni in materia di integrazione degli immigrati siglato dal Consiglio dell’Unione Europea nel novembre 2004 . Pur affermando, come primo principio, l’improbabile quanto comunemente accettata visione dell’integrazione come processo bidirezionale, in cui sarebbero coinvolti tanto gli immigrati quanto le società riceventi, già il secondo principio sottolinea che “l’integrazione richiede il rispetto dei valori base dell’Unione europea”, formulati peraltro in termini politici molto generali: i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, legalità (p.19). Il documento poi proclama il rispetto della libertà di praticare la propria religione e cultura, ma pone anche l’enfasi sull’eguaglianza delle donne, sui diritti e gli interessi dei minori, sulla libertà di praticare o non praticare una determinata religione: specificazioni, che in un documento sull’integrazione degli immigrati, lasciano trasparire diffidenza se non pregiudizio circa la mentalità dei nuovi residenti. Il terzo principio stabilisce poi che “l’occupazione è un elemento chiave del processo di integrazione”: un’altra affermazione abbastanza ovvia, ma che sottintende il timore della dipendenza dal welfare, della volontà di attingere alla protezione sociale dei paesi riceventi, nonché il richiamo ai nuovi arrivati dell’obbligo di rendersi autosufficienti sotto il profilo economico. Le istituzioni europee fanno capire che l’onere dell’inserimento nel nuovo contesto deve essere assunto dagli immigrati stessi, non è una responsabilità pubblica (Joppke 2007). Il quarto principio è però quello che meglio illustra i nuovi orientamenti in materia: “Una conoscenza di base della lingua, della storia e delle istituzioni è indispensabile per l’integrazione”. Qui il Consiglio innalza a livello europeo istanze che nei paesi membri avevano già cominciato a circolare e a tradursi in nuovi obblighi per i candidati all’ingresso (v. infra).

Sul piano delle politiche pubbliche, soprattutto dopo gli attentati del settembre 2001, si assiste quindi a un ritorno alla richiesta di adesione e conformità alla società ricevente e alle sue istituzioni, da verificare al momento dell’ingresso o in altri passaggi salienti, come la naturalizzazione (Vink, De Groot, 2010; Goodman, 2010). Di qui la nuova importanza attribuita alla conoscenza della lingua, misurata mediante apposite prove, e i tentativi più controversi, e per forza di cose limitati, di valutare la lealtà politica dei nuovi arrivati, anche ricorrendo a corsi e appositi “contratti di integrazione”, particolarmente enfatizzati nel caso francese: un contratto che diventa obbligatorio, per i nuovi arrivati, perdendo così la sua natura volontaria e dunque contrattuale (Joppke, 2007)

Va osservato al riguardo che gli impedimenti che gli Stati democratici incontrano nel sondare atteggiamenti e convinzioni degli stranieri residenti si traducono in un’accentuazione degli sforzi di monitoraggio della sfera cognitiva: la conoscenza della lingua anzitutto, poi della storia, delle costituzioni, delle istituzioni dei paesi riceventi. Si vorrebbe comprendere se i nuovi arrivati sono disposti ad abbracciare le norme e gli stili di vita della società ricevente e,

in mancanza di meglio, si chiede loro di conoscerle, collocando in primo piano l'apprendimento della lingua nazionale come veicolo d'integrazione.

Dal multiculturalismo si passa quindi alle politiche di "integrazione civica", a carattere obbligatorio, in cui la nozione di integrazione tende a trasformarsi in uno strumento di controllo: l'integrazione culturale deve essere dimostrata già al momento dell'ingresso, diventa una preconditione per poter accedere al territorio. Questo filtro viene utilizzato dagli Stati dell'Europa centro-settentrionale soprattutto per restringere le possibilità di ingresso di familiari non qualificati ed economicamente degli immigrati (Joppke, 2007: 5).

Nel caso olandese, antesignano della svolta, la retorica del "rispetto della diversità", che aveva dominato la prima versione della politica di integrazione civica, è stata sostituita dalla volontà di instillare nei nuovi arrivati "valori e norme dominanti" nella società olandese (Entzinger, 2003). L'esempio olandese è stato rapidamente seguito da vari altri paesi, tra i quali altri ex portabandiera del multiculturalismo, come Svezia e Danimarca, ex paesi latini che vantavano un'impostazione liberale, come Spagna e Portogallo, poi Germania, Francia, Belgio, oltre all'Italia, con il permesso a punti e il test di italiano introdotti da Maroni.

Gli Stati riceventi tendono dunque a chiedere di più ai nuovi arrivati, in termini di requisiti e prove di integrazione, ricodificando la cittadinanza come una relazione contrattuale (Goodman, 2010: 769). Rispetto alla posizione liberale, che vede la cittadinanza come un veicolo di integrazione, si osserva la tendenza a tornare almeno parzialmente verso una concezione più conservatrice e restrittiva, della cittadinanza come premio all'integrazione.

3. Due spostamenti

Le tendenze richiamate stanno incidendo su alcuni assetti consolidati delle politiche relative all'immigrazione. La prima è l'offuscamento della tradizionale distinzione tra politiche migratorie e politiche per gli immigrati: le prime volte alla regolazione della mobilità, al controllo dei confini, alla definizione dello status degli stranieri residenti e delle condizioni a cui il loro soggiorno è sottoposto; le seconde destinate ad accompagnare e agevolare i processi d'inserimento nella società ricevente (Campomori, 2008).

La seconda distinzione posta in questione è quella tra livello statale e livello locale: il primo volto alla regolazione degli ingressi e del soggiorno, dunque alle politiche migratorie; il secondo responsabile degli aspetti sociali e pertanto dell'inclusione degli immigrati sul territorio.

La prima distinzione è intaccata dalla tendenza a considerare l'integrazione non più come un risultato da perseguire, ma come una premessa per ottenere l'autorizzazione all'ingresso e al soggiorno: l'integrazione pertanto, come ho già osservato, non viene dopo la regolazione dell'arrivo nel nuovo paese, ma tende a essere incorporata nei processi di regolazione, e persino a diventare un prerequisito per poter oltrepassare i cancelli d'ingresso.

Per quanto riguarda la seconda distinzione, è subentrata la tendenza da parte di molte autorità locali, in Italia come negli Stati Uniti e in altri paesi, a intervenire anche sul terreno della regolazione, introducendo requisiti e procedure locali per ottenere il diritto a risiedere sul territorio, emanando provvedimenti per l'allontanamento di immigrati e minoranze sgradite, promuovendo iniziative per l'individuazione e il perseguimento di immigrati

irregolari. Si è spesso sostenuto nel passato che le politiche locali mostravano maggiore apertura e tolleranza, rispetto a quelle nazionali, vedevano la prevalenza di orientamenti più pragmatici, dovevano confrontarsi con l'esigenza di gestire situazioni concrete, gruppi di popolazione in difficoltà, problemi sociali che rischiavano di aggravarsi se trascurati. Oggi invece le politiche locali appaiono un terreno più contrastato. Il sovraccarico simbolico e ideologico di cui soffrono le politiche per l'immigrazione si riflette anche a livello locale.

Per altri aspetti invece le politiche delle grandi città europee si sono misurate con gli orientamenti neo-assimilazionistici emergenti a livello nazionale, ricodificando in vario modo il proprio approccio alla gestione di società urbane sempre più eterogenee e diversificate sotto il profilo etnico-culturale (Ambrosini 2012). Il linguaggio del multiculturalismo è stato in parecchi casi accantonato o riformulato in termini più cauti. L'istanza della promozione della coesione sociale è diventata preminente. Ma lottare contro l'esclusione, riportare nella popolazione attiva le fasce più deboli della popolazione, risanare quartieri difficili, prevenire rivolte urbane, sono tutti obiettivi che implicano un investimento politico rilevante nei confronti delle minoranze di origine immigrata. Così nella sostanza molte città non sono venute meno all'impegno nel settore, pur introducendo alcune concessioni alla nuova ortodossia dell'integrazione civica e soprattutto pagando un prezzo all'idea della responsabilizzazione e dell'autosufficienza come obiettivo da imporre alle fasce povere della popolazione residente. Forse un segno dei tempi è che oggi si preferisca, ancor più del passato, accentuare le valenze generali dei provvedimenti di natura sociale, anziché specificarne la finalità di integrazione delle minoranze etniche. Anche perché queste, con il passare del tempo si sono insediate, hanno generato figli che non conoscono altra società che quella in cui vivono, si sono mescolate con la popolazione maggioritaria mediante legami matrimoniali e affettivi: diventa sempre più difficile classificare chi appartiene alla popolazione nazionale e chi a una minoranza immigrata.

Questo aspetto concorre ad un'altra innovazione nel *framing* delle politiche per gli immigrati: accanto alla coesione sociale, o comunitaria, l'altra parola-chiave delle politiche urbane di ultima generazione è *diversity*: se il multiculturalismo è passato di moda, il rispetto o anche la valorizzazione della diversità sono saliti in primo piano. Il nuovo concetto ha il pregio di legare la tutela delle minoranze etniche e religiose con altri tipi di diversità: quelle sessuali, quelle derivanti da disabilità, quelle delle minoranze religiose interne, quelle legate all'età o ad altre condizioni biografiche. In tal modo le coalizioni tendono ad allargarsi, gli interessi degli immigrati a saldarsi con quelli di altri gruppi minoritari: per i governi urbani diventa meno arduo sostenere misure che di fatto vanno a vantaggio delle popolazioni di origine immigrata.

Sull'onda della diversità, cresce il favore per quello che può essere definito il lato estetico del multiculturalismo: musica, danza, arti visive, folklore, gastronomia, provenienti da mondi culturali lontani. Il rischio di scadere in un superficiale esotismo o in rappresentazioni stereotipate delle tradizioni culturali altrui è evidente, ma non di meno le varie manifestazioni ispirate all'immersione nel pluralismo culturale contribuiscono a porre in discussione le contrapposizioni tra le civiltà e le culture, a trasformare un Altro per tanti aspetti temuto in un'occasione di esperienze arricchenti.

4. Un campo di battaglia

Restrizioni, espulsioni, assimilazioni non sono quindi le uniche parole del discorso. Anche perché di fatto il numero degli immigrati tende ovunque ad aumentare, e non solo per gli incrementi naturali dovuti alle nascite. Le politiche dell'immigrazione sono in realtà un campo di battaglia, in cui si confrontano attori che sostengono valori e interessi diversi. Per meglio dire: malgrado la prevalente ortodossia restrittiva, in modo a volte aperto, altre volte silenzioso e poco visibile, il cantiere delle decisioni politiche e della loro attuazione è influenzato anche da forze che premono per aperture almeno parziali. Un tipico dilemma è quello che contrappone repressione e compassione (Fassin 2005): la volontà di chiusura entra in crisi di fronte a tragedie umanitarie portate alla ribalta dai media, ai superstiti di guerre e repressioni, a storie personali meritevoli di considerazione, a casi speciali come quelli dei minori, delle donne incinte, dei malati. Il risultato paradossale è che la mobilità non autorizzata viene normalmente trattata come una violazione delle leggi, e sempre più come un reato penale, ma chi riesce a presentarsi come "vittima" può ottenere il diritto a essere accolto (Anderson 2008).

Tra le altre conseguenze, ne discende un affastellamento di norme e regolamenti non sempre univoci e coerenti, nonché uno scollamento a volte notevole tra politiche dichiarate e politiche praticate. Sotto questo aspetto, mentre di solito in campo sociale le politiche effettivamente praticate restano indietro rispetto alle promesse altisonanti delle politiche dichiarate, nel campo delle politiche migratorie avviene spesso il contrario: misure annunciate di esibita asprezza, sul piano anzitutto della repressione dell'immigrazione irregolare, hanno sortito magri risultati o sono state addirittura contraddette dai comportamenti effettivi.

A volte, come nel caso di varie norme del pacchetto-sicurezza e della precedente legge Bossi-Fini, le istituzioni di garanzia nazionali e internazionali hanno cassato disposizioni giudicate contrarie ai principi democratici e costituzionali: si pensi alla norma che vietava all'immigrato in condizione irregolare di compiere atti di stato civile, a partire dal matrimonio; all'obbligo di allontanarsi dal territorio nazionale a seguito di un decreto di espulsione, sotto pena di arresto, anche se privi di risorse per farlo; all'aggravamento delle sanzioni per altri reati, in caso di irregolarità del soggiorno. In altri casi, misure drastiche e di grande impatto sull'opinione pubblica, come gli allontanamenti in mare verso la Libia, sono costate al nostro paese un inedito conflitto con l'ONU e l'onta della condanna presso l'Alta Corte di Strasburgo.

Altre volte, nella gestione quotidiana l'attuazione pratica delle norme si scontra con vari problemi. Il primo è la mancanza di fondi, strutture e personale per dare esecuzione alle disposizioni di trattenimento ed espulsione degli immigrati privi di validi documenti di soggiorno. Basti pensare che l'Italia dispone di meno di 2000 posti nei Centri di Identificazione ed Espulsione, strutture-chiave per procedere all'individuazione e al rimpatrio degli immigrati indesiderati: per l'esattezza, i dati relativi al 2013 parlano di 13 strutture con una capienza complessiva di circa 1901 posti, di cui alcuni però inagibili o in via di ristrutturazione a causa di incendi, danneggiamenti, problemi riscontrati nella gestione. Va poi ricordato che i CIE costano come minimo 55 milioni di euro all'anno. Oggi, in seguito ai tagli della *spending review* 2011, il costo giornaliero pro-capite è stato abbassato a 30 euro più IVA, il che ha

contribuito a peggiorare le condizioni di vita delle persone lì trattenute, ma nello stesso tempo conferma che un vincolo serio ad una repressione più capillare è rappresentato dai costi. Soprattutto, i CIE sono ben lungi dall'aver raggiunto gli obiettivi per cui erano stati istituiti: su 169.071 persone transitate nei centri tra il 1998 e il 2012, quelle effettivamente rimpatriate sono state soltanto 78.045, il 46,2% del totale (www.lunaria.org), una frazione molto modesta dell'insieme degli immigrati in condizione irregolare, giacché nello stesso periodo ne sono state regolarizzati più di un milione (Ambrosini 2013a).

In secondo luogo per ottenere effetti le disposizioni richiedono la collaborazione di vari attori e istituzioni, non soltanto pubblici, e soprattutto non aventi come compito istituzionale mansioni di controllo (Vogel 2000).

Dal canto loro, le cosiddette "burocrazie di strada", ossia gli operatori dei vari servizi pubblici a diretto contatto con la popolazione immigrata, sono molte volte comparsa della ricerca di soluzioni alle molte e complesse difficoltà che incontrano gli immigrati, specialmente quelli titolari di status fragili e incerti. Il loro ruolo interpretativo e applicativo delle norme riguardo ai casi concreti evolve nell'esercizio di un potere discrezionale, favorito a sua volta dall'affastellamento e dall'opacità delle disposizioni legislative e dei regolamenti attuativi (Campomori 2007, 2008). Spesso le interpretazioni cercano di andare incontro alle necessità degli immigrati, a volte "ingannando onestamente" il legislatore (Zincone 1999).

Occorre poi portare l'attenzione ai diversi attori che per ragioni ideali o per interessi economici contrastano le politiche di chiusura.

Anzitutto le istituzioni internazionali, come l'ACNUR, Agenzia dell'ONU per la protezione dei rifugiati, e l'Alta Corte di Strasburgo, che intervengono in difesa di una categoria minoritaria ma altamente visibile e spesso sotto tiro, come quella dei richiedenti asilo. La volontà dei governi di restringere le maglie dell'ammissione, di scoraggiare i candidati a dirigersi verso i paesi a sviluppo avanzato (solo il 19% vi hanno trovato rifugio nel 2012, oltre dieci punti percentuali in meno rispetto a dieci anni prima: UNHCR, 2013), di ridurre i benefici loro accordati, deve fare i conti con le istituzioni poste a presidio dei diritti umani. L'onta della condanna subita dal governo italiano alla corte di Strasburgo brucia ancora, e rappresenta un monito per chi intende inseguire un consenso populista solo apparentemente a basso costo.

Non altrettanto animata da afflitti umanitari, ma indubbiamente influente nei confronti delle politiche nazionali è l'Unione europea. Le sue politiche di allargamento verso Est hanno trasformato milioni di persone in movimento da temibili immigrati clandestini a concittadini europei dotati di pieni diritti di mobilità, di ricerca del lavoro e, con maggiori resistenze, di fruizione di servizi sanitari e sociali in altri paesi dell'Unione. Gli stessi paesi candidati all'ingresso, come attualmente quelli balcanici, dalla Serbia all'Albania, e altri, con cui l'Unione intende intrattenere buoni rapporti per ragioni politiche ed economiche, hanno ottenuto alleggerimenti delle condizioni di accesso per i loro cittadini: oggi i cittadini di una cinquantina di paesi del mondo non hanno bisogno del visto per soggiorni di durata inferiore ai tre mesi nel territorio dell'Unione Europea.

Anche i paesi di origine influiscono sulle politiche migratorie e la ricerca della loro collaborazione è vista come necessaria per impostare misure di controllo efficaci: sia nella sorveglianza delle partenze, sia nell'eventualità del rimpatrio coatto di immigrati espulsi, la loro cooperazione è un tassello delle politiche migratorie. La scarsa collaborazione dei paesi

di origine è vista in diversi casi come il principale ostacolo alle deportazioni (per il caso olandese: Engbersen e Broeders, 2009). Ma la cooperazione, quando esiste ha comunque dei costi, in termini di aiuti tecnico-economici ed eventualmente di quote di immigrati regolari ammessi. Ne deriva fra le altre un'interessante conseguenza: se si vuole sperare di contenere l'immigrazione irregolare, bisogna aumentare quella regolare.

Un quarto corposo ma a volte impalpabile gruppo di attori è formato dai portatori di interessi imprenditoriali, economici e culturali, in vario modo colpiti dalla chiusura degli accessi al territorio nazionale. Un primo grande aggregato è formato da tutti coloro che hanno interesse a una maggiore mobilità delle persone attraverso le frontiere, a un alleggerimento dei vincoli e delle condizioni di accesso. Spazia dagli operatori del settore turistico, agli organizzatori di fiere e viaggi per affari, dalle università a cui viene spesso rimproverato di non attrarre un numero abbastanza nutrito di studenti stranieri, agli impresari del settore musicale, teatrale, dell'intrattenimento, per arrivare alle istituzioni religiose che promuovono e accolgono pellegrinaggi internazionali. Un secondo aggregato è formato dagli imprenditori, famiglie comprese, interessati a reperire il personale di cui necessitano in bacini di impiego più ampi di quello nazionale. Malgrado le retoriche sull'economia della conoscenza, gli immigrati sono ricercati per coprire i fabbisogni di lavoro manuale, a bassa qualificazione, tutt'altro che aboliti dai sistemi economici contemporanei ma culturalmente mal accetti all'offerta di lavoro interna, compresi i figli degli immigrati delle ondate precedenti.

L'elenco è lungo, ma probabilmente incompleto, le capacità di lobbying incisive. Non stupisce quindi che le chiusure incontrino eccezioni, e le situazioni dei soggiornanti irregolari vengano sanate mediante svariate misure di regolarizzazione a posteriori, non solo in Italia. Il nostro paese capeggia la classifica continentale dei provvedimenti di emersione, con sette sanatorie in 25 anni, più altri interventi minori o non dichiarati come i decreti-flussi utilizzati per regolarizzare persone già soggiornanti e inserite nel sistema economico. Ma siamo in buona compagnia: secondo una ricerca, 22 paesi su 27 facenti parte dell'Unione europea hanno attuato manovre di regolarizzazione tra il 1996 e il 2008, consentendo l'emersione di una cifra stimata prudenzialmente tra i cinque e i sei milioni di persone (ICMPD 2009). Bisognerebbe poi aggiungere gli effetti dell'allargamento dell'Unione, che può essere interpretato sotto questo profilo come una manovra di regolarizzazione di massa tanto silenziosa quanto gigantesca.

Oltre alle lobby economiche, entrano in scena le lobby umanitarie. Le restrizioni attuate dai governi hanno ampliato gli spazi degli attori non governativi. Questi sono cresciuti d'importanza, sia come soggetti politici che alzano la voce in difesa degli immigrati, sia come fornitori alternativi di servizi per coloro che pur soggiornando sul territorio, non possono accedere a molti servizi pubblici (Ambrosini 2013b).

Infine vanno ricordati gli immigrati stessi, nonché le loro reti di contatti e legami interpersonali. Sotto il profilo politico, è cresciuto l'attivismo degli stessi immigrati in condizione irregolare, che in diversi paesi hanno dato vita a forme clamorose di protesta (Chimienti 2011), come occupazione di chiese, scioperi della fame, sit-in in luoghi pubblici, salita su gru o altri gesti simbolici. Più comunemente l'erosione dei vincoli alla mobilità e la ricerca di soluzioni alternative all'esclusione dai servizi istituzionali rimanda al bricolage da parte delle reti migratorie, alla loro ricerca di smagliature e interstizi nella trama della

regolazione degli ingressi, all'azione di brokers che mettono in contatto domanda e offerta di lavoro anche al di fuori dei canali ufficiali (Engbersen e Broeders 2009).

Restrizioni e chiusure non sono dunque l'ultima parola: un'analisi che non si fermi al dettato normativo e alle polemiche sulla "fortezza Europa" può scoprire un mondo molto più magmatico, sofferto e insieme sorprendente.

5. La questione della cittadinanza

Anche il tema assai dibattuto della cittadinanza degli immigrati merita di essere approfondito al di là della questione apparentemente bloccata di una riforma delle norme sulla naturalizzazione, almeno per le seconde generazioni. Le normative in proposito, spesso rimaste immutate per molto tempo, sono state soggette a parecchi rimaneggiamenti negli ultimi due decenni. Le tendenze sono contraddittorie: si osserva una volontà di rendere più selettivo e condizionato l'accesso alla naturalizzazione nei paesi con tradizioni più liberali (Francia, Paesi Bassi), tornando almeno in parte a una concezione della cittadinanza come premio all'integrazione. Condizioni più esigenti, in termini di conoscenze linguistiche, storiche e normative, sono state introdotte anche qui. Lo *ius soli* puro, ossia l'acquisizione della cittadinanza alla nascita, laddove vigeva è stato rivisto e attenuato (Regno Unito, Irlanda, Francia). Oggi tra i grandi paesi sviluppati resta in vigore negli Stati Uniti. L'acquisizione della cittadinanza per matrimonio, come ho già ricordato, è andata incontro a maggiori restrizioni, ispirate dal sospetto che possa rappresentare un espediente per aggirare le norme sugli ingressi. D'altro canto alcuni paesi che avevano una legislazione imperniata sullo *ius sanguinis*, l'hanno riformata in senso più liberale, soprattutto per i lungo residenti e per le seconde generazioni (Germania e più recentemente Grecia). Un numero crescente di paesi, tra cui quasi tutti quelli europei, Italia compresa, per vari motivi si è aperto negli ultimi vent'anni alla doppia cittadinanza, un cambiamento che sembrava impensabile alcuni decenni or sono (Brøndsted Sejersen 2008). Si tratta di uno degli esempi più tangibili di come le migrazioni internazionali, traducendosi in legami transnazionali, matrimoni misti, nascite di figli in paesi diversi da quelli dei genitori, incidano su determinati assetti istituzionali dei paesi riceventi e di quelli di origine.

Ma il nesso tra cittadinanza e migrazioni ha anche altri risvolti. Questo fondamentale istituto delle moderne democrazie si articola in livelli diversi. Mantiene un rapporto essenziale con gli Stati nazionali, e per certi aspetti lo ha rafforzato negli ultimi anni: le tensioni sul fronte della regolazione dello status degli immigrati e le pressioni verso maggiori controlli ed eventuali espulsioni nei confronti dei non cittadini hanno prodotto come effetto un aumento delle domande di naturalizzazione, negli Stati Uniti (tra 500.000 e 700.000 nuovi cittadini ogni anno), come in molti paesi europei. Nello stesso tempo però la cittadinanza tende ad assumere dimensioni transnazionali, a partire dal rapporto con gli Stati di provenienza, e dimensioni locali, giacché un pacchetto crescente di benefici e diritti viene disciplinato a livello decentrato. Si pensi per esempio al ruolo delle autorità locali nei confronti dell'erezione e dell'accessibilità dei luoghi di culto delle religioni minoritarie. La cittadinanza mantiene dunque un forte legame con il livello nazionale, ma nello stesso tempo lo trascende:

verso l'alto, mediante pratiche politiche e sociali che oltrepassano i confini, nonché mediante forme di identificazione, spesso fluide e situazionali, che debordano oltre la dimensione nazionale; verso il basso, per effetto di pratiche associative e partecipative che si esplicano soprattutto a livello locale.

La dimensione formale della cittadinanza come appartenenza a uno Stato proprio nel caso degli immigrati palesa quindi la sua ristrettezza: una doppia cittadinanza, riconosciuta o meno, è di fatto l'esperienza che molti immigrati vivono, nel senso di una duplicità di riferimenti, legami, identificazioni. Più ancora: l'identità soggettiva, il senso di appartenenza politica, può scindersi dalla cittadinanza formale, o articolarsi in vario modo con essa. Un immigrato può sentirsi italiano, ma non esserlo formalmente; oppure può domandare e ricevere servizi e benefici sociali in Italia, ma sentirsi politicamente e culturalmente legato in via prioritaria al proprio paese di origine. Può alternare le forme di identificazione a seconda che si trovi fra i propri connazionali oppure in mezzo a un gruppo di italiani. Può votare per le elezioni del proprio paese, ma conoscere poco o nulla dei candidati, dei loro programmi, dei problemi a cui dovrebbero rispondere (Boccagni 2011).

A livello micro poi la cittadinanza si articola in una serie di acquisizioni, che possiamo definire "processi di cittadinanza" e di pratiche concrete di partecipazione sociale e politica, per cui ricavo da Isin e Nielsen (2008) il concetto di "atti di cittadinanza". Intendo significare che un immigrato diventa gradualmente più cittadino del paese in cui ha scelto di trasferirsi mediante una serie di passaggi: acquisendo il permesso di soggiorno, lavorando e pagando le tasse, ricongiungendo la famiglia, mandando i figli a scuola. Un processo certo esposto a battute d'arresto e anche ad arretramenti, come mostra la recessione, ma non di meno tale da aver radicato alcuni milioni di immigrati sul territorio italiano, apparentemente per la grande maggioranza tutt'altro che disposti a tornare mestamente in patria in conseguenza della lunga recessione che stiamo tuttora attraversando.

Un immigrato inoltre può esercitare delle pratiche di cittadinanza attiva che prescindono dalla naturalizzazione formale: dall'adesione sindacale all'associazionismo, dai movimenti di protesta al volontariato. In un certo senso la cittadinanza non si acquisisce una volta per tutte, ma si conquista e si esercita ogni giorno: questo vale per i cittadini nazionali dalla nascita, e vale forse ancor più per gli immigrati, prima e dopo l'eventuale naturalizzazione. Semmai sotto questo aspetto l'analisi della situazione degli immigrati aiuta a cogliere meglio dinamiche che coinvolgono anche i cittadini nazionali: quelle del rapporto tra i diritti di cittadinanza e il loro esercizio concreto, soprattutto nell'ambito cruciale dei diritti politici.

La mappa della cittadinanza è dunque più composita e frastagliata di come porterebbe a credere una lettura ferma alla dimensione istituzionale. Anche da questo punto di vista, i migranti sono soggetti in grado di svolgere un ruolo attivo nella pur complessa, contrastata e graduale acquisizione di diritti e facoltà di espressione nella società ricevente. Le opposte retoriche degli immigrati "con troppi diritti" o "senza diritti" sono fallaci. La realtà è piuttosto quella di processi contraddittori, in cui l'inserimento sociale degli immigrati incontra ostacoli e complicazioni di vario genere, ma avanza su aspetti decisivi, sanzionati dall'acquisizione di titoli di soggiorno più stabili, dal progressivo insediamento dei nuclei familiari, dall'accesso all'istruzione per le nuove generazioni: sia per effetto dell'integrazione nel tessuto economico, sia per via del liberalismo incorporato nelle norme di un paese democratico, sia

per l'appoggio di diversi attori della società civile, sia per l'auto-organizzazione in forme collettive di vario genere, sia per iniziativa individuale, iscrivendosi a un partito, partecipando ad assemblee e manifestazioni, svolgendo attività di volontariato, ogni giorno molti immigrati diventano più cittadini del paese che li accoglie.

Bibliografia

Albertazzi, D. e McDonnell, D. (2008), *Twenty-first century populism*, Basingstoke: Palgrave.

Ambrosini, M. (2013a), *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, Bologna, Il Mulino.

- (2013b), *Fighting discrimination and exclusion: Civil society and immigration policies in Italy*, in «Migration Letters», 10 (3): 313 – 323
- (2012) (a cura di), *Governare città plurali. Politiche locali di integrazione per gli immigrati in Europa*, Milano, FrancoAngeli

Anderson, B. (2008), *“Illegal Immigrant”: Victim or Villain?*, COMPAS, Working Paper No. 64, University of Oxford (WP-08-64).

Balibar, E. (2012) *Strangers as Enemies*, in «Mondi Migranti», 6(1): 7-25.

Bertossi, C. (2011) *National models of integration in Europe*, in «American Behavioral Scientist», 55 (12): 1561-80.

Boccagni, P. (2011), *Reminiscences, patriotism, participation. Approaching external voting in Ecuadorian immigration to Italy*, in «International Migration», 49 (3): 76-98.

Brøndsted Sejersen, T. (2008) *“I Vow to Thee My Countries” – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century*, in «International Migration Review», 42 (3): 523-549.

Campomori, F. (2007), *Il ruolo di policy making svolto dagli operatori dei servizi per gli immigrati*, in «Mondi migranti», 1 (3): 83-106.

- [2008], *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'integrazione in Italia*, Roma, Carocci.

Chimienti, M. (2011), *Mobilization of Irregular Migrants in Europe: a Comparative Analysis*, in «Ethnic and Racial Studies», 34 (8): 1338-1356.

Engbersen, G. e Broeders, D. (2009), *The State versus the Alien: Immigration Control and Strategies of Irregular Immigrants*, in «West European Politics», 32 (5): 867-885.

Entzinger, H. (2003). *The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands*, in C. Joppke e E. Morawska (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan.

European Commission (2004). *First Annual Report on Migration and Integration*, Brussels, COM(2004) 508final.

- Fassin, D. (2005), *Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France*, in «Cultural Anthropology», 20 (3): 362-387.
- Goodman, S. W. (2010), *Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 36 (5): 753-772
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (2009), *REGINE. Regularisations in Europe. Study on Practices in the Area of Regularisation of Illegally Staying Third-country Nationals in the Member States of the EU*, Rapporto finale, Vienna.
- Isin E., Nielsen G. (eds.) (2008), *Acts of Citizenship*, Zed Books, London.
- Joppke C. (2007) *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*, in «West European Politics», 30(1): 1-22,
- Moller Okin S. (2007), *Il multiculturalismo fa male alle donne?*, trad. it. Milano, Cortina.
- Opeskin B. (2012), *Managing International Migration in Australia: Human Rights and the "Last Major Redoubt of Unfettered National Sovereignty"*, in «International Migration Review», 46 (3): 551–585
- Taguieff, P.A. [1999], *Il razzismo. Pregiudizi, teorie, comportamenti*, trad. it. Milano, Cortina.
- Unhcr (United Nations High Commissioner for Refugees (2013), *Displacement: The New 21st Century Challenge. UNHCR global trends 2012*, Ginevra.
- Vink M. P., de Groot G. R. (2010), *Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*, in «Journal of Ethnic and Migration Studies», 36 (5): 713 -734.
- Vogel D. (2000), *Migration Control in Germany and the United States*, in «International Migration Review», 34 (2): 390–422.
- Zincone, G. (1999), *Illegality, enlightenment and ambiguity: A hot Italian recipe*, in Baldwin-Edwards, M. e Arango, J. (a cura di), *Immigrants and the informal economy in Southern Europe*, London, Frank Cass Pub., pp. 43-82