

MASSIMO LIVI BACCI

**MIGRAZIONI
VADEMECUM
DI UN RIFORMISTA**

neodemos 2012



MASSIMO LIVI BACCI

**MIGRAZIONI
VADEMECUM DI UN RIFORMISTA**

Associazione Neodemos 2012

INDICE

Premessa	7
I – Mondo	9
1 – Le tre globalizzazioni.....	10
2 – Un mondo senza regole.....	11
3 – Dare ordine alle migrazioni è possibile	12
4 – Una bussola per la politica dell’Italia	15
II – Europa	17
5 – Un’immigrazione in crescita.....	18
6 – Una politica comune...con una grossa eccezione.....	19
7 – La strategia “approccio globale alle migrazioni e alla mobilità”	22
8 – Tre criticità, tra le tante, dopo le “primavere arabe”	23
9 – Indicazioni per la politica.....	26
III – Italia	29
10 – L’incerta offerta politica dei riformisti.....	30
11– Migrazione “utile” e migrazione “umanitaria” e il dilemma della scelta.....	32
12 – Privilegiare il lungo periodo	34
13 – Lavoratori e poi persone...o viceversa?	37
14 – Prima proposta: valutare le persone. Trapianti, non protesi	38
15 – Bonificare i pozzi avvelenati della politica.....	40
16 – Seconda proposta: un’Agenzia indipendente.....	42
17 – Proposte per l’immigrazione legale	44
18 – Proposte per la gestione dell’irregolarità	47
Conclusioni	49

PREMESSA

Dalla nascita di Homo Sapiens in poi, l'umanità si è diffusa e plasmata con le migrazioni. Nelle epoche più remote, gli spazi erano aperti e i movimenti venivano sospinti ed attratti dalle caratteristiche naturali dei territori e regolati dalle capacità di adattamento dei migranti. Nelle epoche più vicine a noi, e nell'attualità, il mondo è frammentato in territori "conclusi", che chiamiamo stati, dai confini difficilmente valicabili, presidiati da leggi complesse. Percorrendo il filo della storia, le trasmigrazioni si sono sviluppate secondo le forze, le regole e le leggi proprie di ciascuna epoca. L'emersione e l'irrobustirsi di imperi, nazioni e stati ha creato leggi sempre più articolate e precise che determinano l'appartenenza ad una nazione, la cittadinanza e la titolarità di diritti d'insediamento, rendendo difficile lo spostamento da uno stato all'altro; l'insieme di queste leggi costituisce quello che oggi chiamiamo "politiche migratorie". Questa locuzione ha contenuti ambigui. Sarebbe assai difficile, infatti, rispondere in poche e comprensibili parole alla domanda "qual è la politica migratoria dell'Italia?". O, ancora: "quali obiettivi si propongono"? E la difficoltà non deriva tanto dalla inevitabile complessità delle leggi, quanto dall'incertezza circa il modello di società verso il quale vogliamo avviarci. Un'incertezza che riguarda anche coloro che si identificano con posizioni riformiste, che ritengono, cioè, che le società sono in continuo mutamento e che le regole che le governano, anche se buone e condivise, debbano essere nel tempo adattate e migliorate. Ebbene, i riformisti oggi sanno che le regole migratorie non vanno bene, ma hanno idee incerte – per non dire confuse – su come cambiarle.

Queste pagine contengono alcune riflessioni personali e qualche proposta per contribuire alla formazione di una posizione coerente in tema di politiche migratorie. Una posizione che deve proiettarsi nel futuro, oltre le contingenze, le convenienze immediate, le ideologie. Nella convinzione che l'arte del governo sta nel disegnare le regole adatte all'epoca vissuta e, per quanto possibile, nel predisporre di nuove per adattarle alla plausibile evoluzione della società. E nella constatazione che le politiche migratorie hanno come protagonisti oltre al migrante anche le persone delle società di partenza e di quelle di arrivo, e coinvolgono gli interessi sia degli stati di origine che di quelli di destinazione. Infine le migrazioni attestano che ogni Stato è inserito in un complicato sistema Mondo; che

l'Italia – tessera importante del mosaico Europa – è ad un crocevia sensibile delle forze che sospingono l'umanità migrante; che le migrazioni non sono flussi unidirezionali, ma implicano andate e ritorni, circolazioni e reflussi. Ogni paese è una porzione, grande o piccola, del lago mondiale, e le onde create dai singoli flussi migranti si incontrano, si accavallano, si respingono in un mutevole movimento.

I – Mondo

1 – LE TRE GLOBALIZZAZIONI

L'interconnessione del Mondo è fatto antico. Fin dall'uscita di homo sapiens dall'Africa, qualche decina di migliaia di anni fa. Ma è nel mondo moderno – dai primi contatti con l'America – che l'interconnessione diviene mondiale. Nel primo decennio del '500 navi spagnole e portoghesi facevano già la spola tra le foci del Guadalquivir e del Tago e l'America; quelle portoghesi circumnavigavano l'Africa e si spingevano verso l'India e le Molucche; nel 1565 si apre la regolare rotta tra Acapulco e Manila. Inizia la prima globalizzazione moderna: uomini si spostano e merci si scambiano, le conoscenze si diffondono, molteplici legami si instaurano e si stringono. Su questo intreccio di relazioni che si infittisce nel Sei-Settecento, prende avvio verso la metà dell'Ottocento la seconda globalizzazione sospinta con forza dai processi di industrializzazione, dagli ingenti spostamenti di capitali, dall'accelerazione della crescita della popolazione del mondo, dalle grandi migrazioni transoceaniche verso mondi ricchi di risorse e capitali naturali, ma poveri di braccia. Alla chiusa di questo processo, con la Prima Guerra Mondiale, il mondo è definitivamente connesso: decine di milioni di europei si sono spostati oltreoceano; altri consistenti flussi si sono creati tra l'India e l'Africa ed i Caraibi; tra la Cina e l'America; tra la Russia e la Siberia. La seconda globalizzazione con lo scambio tra fattori produttivi – lavoro e capitali – ha avvicinato i continenti, particolarmente l'Europa e l'America, rendendoli meno disuguali. Le due guerre mondiali, la Grande Crisi, la divisione del mondo con la Guerra Fredda, hanno interrotto e rallentato gli scambi, umani e di merci. La fine della guerra e della colonizzazione ha anche prodotto processi inversi, di riflusso: nel subcontinente indiano musulmani e induisti hanno cambiato territorio a decine di milioni secondo nuove linee di confine; così è avvenuto in Africa, dove confini spesso artificiali hanno separato etnie e gruppi costringendoli a spostamenti successivi. Gli Europei sono rifluiti dall'Africa verso l'Europa; milioni di altri Europei emigrati verso est sono rientrati in territori occidentali.

Nella seconda metà del secolo scorso i processi dinamici hanno ripreso forza, gli scambi di capitali, merci, servizi, informazioni e conoscenze tra paesi sono cresciuti. Un po' meno dinamici sono stati gli scambi di popolazione, poiché le migrazioni sono state frenate da legislazioni poco elastiche; è avvenuto così che questa terza globalizzazione abbia camminato zoppicando, soprattutto appoggiandosi sulla gamba economica, poiché

quella umana, del lavoro, è rimasta un poco contratta. Per quanto riguarda i paesi che chiamiamo sviluppati i risultati di mezzo secolo di globalizzazione possono essere sintetizzati in poche cifre: nel 1960 le esportazioni rappresentavano l'11 per cento del prodotto totale, nel 2010 sono cresciute al 25 per cento. E per quanto riguarda gli scambi di popolazione, nel 1960 lo stock di migranti rappresentava il 3 per cento della popolazione, cresciuto al 10 per cento nel 2010.

2 – UN MONDO SENZA REGOLE

Le differenze, per quanto riguarda le migrazioni, tra la grande globalizzazione di fine Ottocento e quelle dell'ultimo mezzo secolo, sono notevoli. In quest'ultima, l'integrazione tra popoli è cresciuta assai meno dell'integrazione economica. Quest'ultima, però, è stata sostenuta da un coerente e prolungato impegno politico e culturale che ha portato alla progressiva liberalizzazione degli scambi, all'abbassamento di barriere e tariffe doganali, e all'istituzione (1995) di una potente organizzazione internazionale con poteri di regolazione degli scambi (Organizzazione Internazionale del Commercio). Nel frattempo, invece, le barriere ai flussi migratori sono state rafforzate e l'azione di quelle forze globali che muovono le migrazioni è stata frenata. Non è emersa una visione condivisa del bene comune, e gli inviti alla cooperazione - non parliamo di governo - internazionale sono stati deboli e disattesi.

È un fatto significativo che pochi stati abbiano ratificato le due convenzioni della Organizzazione Internazionale del Lavoro (n. 97 del 1949 e n. 143 del 1975) riguardanti i lavoratori migranti, e che la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dei lavoratori Migranti e delle loro Famiglie del 1990 abbia avuto bisogno di 13 anni per diventare effettiva e - alla metà del 2012 - fosse stata ratificata da poche decine di paesi (uno appena in Europa). Troppo forti sono gli interessi in conflitto, troppo flebile la voce dei migranti, troppo debole la percezione degli interessi comuni e di lungo termine.

Nel 2003 il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, creò la *Global Commission on Migration and Development* (GCMD) la quale, dopo due anni di consultazioni e dibattiti si concluse, nel 2005, con una proposta tanto timida quanto vaga. Questa consisteva nella creazione di

una *International Global Migration Facility* (IGMF) con l'obiettivo di favorire "il coordinamento e l'integrazione delle politiche in aree che intersecano i mandati di diverse istituzioni, riguardanti, per esempio, il traffico di persone, le relazioni tra migrazioni ed asilo, e le implicazioni per lo sviluppo delle migrazioni internazionali, rimesse incluse". In parole semplici, la IGMF avrebbe dovuto coordinare le funzioni esplicate da diverse Agenzie (che avrebbero però continuato ad essere le titolari di quelle funzioni) sia appartenenti alla famiglia delle Nazioni Unite - come l'ACNUR e lo OIL, le agenzie delle NU per i rifugiati e per il lavoro - sia fuori di essa - come l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la stessa Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) ed altre. Ma anche questa modesta proposta di coordinamento di capacità e funzioni, oggi disperse nelle varie agenzie, è rimasta lettera morta. Per quanto poi riguardava il più ambizioso obiettivo di "riunire, in una sola organizzazione, le disparate funzioni connesse con le migrazioni delle agenzie esistenti dentro e fuori le Nazioni Unite" questo veniva rimesso, secondo il rapporto finale "ad un approccio di lungo termine" ovvero, in parole più chiare, rimandato ad un lontano quanto nebuloso futuro. Tutto ciò che è rimasto è un *Global Forum on Migration and Development* (GFMD), poco più di un luogo di incontro e discussione sui temi delle migrazioni mondiali.

Così, il mondo rimane senza regole che contemperino e garantiscano i diritti e gli interessi delle parti in causa. Anzitutto quelli del più debole dei protagonisti, il migrante, stretto tra le regole imposte dal paese di partenza e quelle proprie del paese di arrivo. Poi quelli delle società di origine che perdono risorse umane che depauperano le comunità, i gruppi, le famiglie. Infine i paesi di arrivo che accolgono migranti per sostenere il proprio equilibrio sociale ed economico esprimono potenti interessi che non sempre coincidono con quelli dei propri cittadini e che spesso confliggono con quelli dei migranti e dei paesi di origine.

3 – DARE ORDINE ALLE MIGRAZIONI È POSSIBILE

Se anche le proposte minimali sono state messe da parte, che dire dell'idea di costruire gradualmente una istituzione sovranazionale (una Organizzazione Mondiale delle Migrazioni) - della natura della OMC - alla quale possano essere cedute frazioni (anche minime, nella fase iniziale) della so-

vranità degli stati in ambiti connessi con le migrazioni? Proposte di questa natura non hanno finora avuto spazio nel dibattito internazionale e sono lasciate a voci isolate. È anche abbastanza diffusa l'idea che i temi migratori possano essere meglio affrontati in sedi regionali, con intese multilaterali tra paesi con interessi comuni e quindi più omogenei. Può ben darsi che in una prima fase sia questa la via prescelta: occorre però ricordare che esistono "sistemi migratori" complessi che si irradiano su vaste parti del mondo, e che questi "sistemi" interagiscono tra loro. Il sistema migratorio del Pacifico include Asia orientale, Oceania e Nord America; quello che ha l'epicentro nei paesi petroliferi del Golfo include una molteplicità di paesi del Medio Oriente e dell'Asia; quello che fa perno sull'Europa riceve correnti migratorie oltre che dal bacino mediterraneo, anche dall'Africa sub-sahariana e da paesi di mezzo mondo. Insomma, questi "sistemi" si intrecciano tra loro e travalicano quegli ambiti regionali (come quello europeo) nei quali un coordinamento è certo possibile, ma non sufficiente.

Lasciamo da parte il complesso problema - giuridico e internazionalista - della natura dell'istituzione da investire con poteri regolatori nell'ambito delle migrazioni: se cioè debba essere una nuova agenzia autonoma - una Organizzazione Mondiale delle Migrazioni - o una fusione di agenzie esistenti (per esempio, della ACNUR e della IOM); se debba essere interna o esterna alla famiglia delle Nazioni Unite.

Ragioniamo invece sulle funzioni che un'Agenzia potrebbe assumere cominciando dai compiti utili e politicamente non controversi o solo moderatamente controversi. La missione dell'Agenzia potrebbe articolarsi in un triplice ordine di azioni: il primo potrebbe raggruppare le funzioni di studio, analisi, informazione, formazione e raccordo. Il secondo, invece, comprenderebbe funzioni di più diretta rilevanza per le politiche migratorie. Al terzo ordine apparterrebbero le vere e proprie funzioni di coordinamento, orientamento, garanzia e governo dei flussi.

Al primo ordine di possibili funzioni appartengono la raccolta, l'elaborazione e l'analisi di informazioni e dati, oggi insufficienti, incomplete e incomparabili; l'analisi delle politiche e lo studio di proposte per il loro sviluppo; l'assistenza tecnica, la formazione, la prestazione di alcuni servizi; la costituzione di un forum istituzionale di discussione e di confronto; il sostegno tecnico alle negoziazioni tra paesi; il sostegno ad altre iniziative (per esempio le attività *anti-trafficking*) previste da convenzioni già in atto. Si tratta di funzioni utili, neutre e in linea di principio non contestabili.

Nel secondo ordine di funzioni rientrano alcuni compiti di natura operativa essenziali per rendere possibili e efficienti azioni di governo delle migrazioni e di tutela dei diritti dei migranti. Si pensi alle questioni dell'identificazione dei migranti; della certificazione del loro luogo di nascita e della loro nazionalità, dell'età e dello stato di famiglia. Mentre conosciamo tutte le dettagliate specificazioni tecniche del miliardo e mezzo di cellulari, o dei cento milioni di auto e autocarri, prodotti e commerciati ogni anno, tutti con numeri e codici di matricola e facilmente tracciabili, così non è per i sette miliardi di uomini e donne che vivono sul pianeta né per i molti milioni che ogni anno migrano da un paese all'altro, dei quali spesso è ignota perfino l'identità, l'età o la provenienza. Dare e garantire un'identità a tutti sarebbe già un'opera di utilità immensa ma di costo modesto, stante le potenzialità della tecnologia informatica. E costituirebbe la base di partenza per garantire i diritti fondamentali. Potrebbe poi costituirsi un'anagrafe di tutti coloro che sono intenzionati ad una migrazione internazionale, e di questi l'Agenzia potrebbe certificare anche altre qualità: il grado di istruzione, la professione e le competenze, la conoscenza della lingua, eventualmente la "fedina penale". Aggiungiamo anche altre funzioni utilissime per i migranti, come quella di garantire che le rimesse possano circolare liberamente, con un minimo di costo ed un massimo di sicurezza; o di assicurare che i diritti pensionistici acquisiti non vengano persi; o, analogamente, che i "crediti formativi" scolastici od universitari vengano riconosciuti; o di controllare che i contratti di lavoro si conformino a minimi standard convenuti. Anche queste funzioni sono relativamente neutre, prive di conflitti di interessi rilevanti e potrebbero costituire la missione di base per un'istituzione internazionale volta a sviluppare la cooperazione tra stati in tema di migrazioni.

Infine, un terzo ordine di funzioni dell'Agenzia attiene direttamente alla regolazione dei flussi, e richiede che gli stati cedano una minima frazione della loro sovranità affinché un embrione di governo possa essere sviluppato. Su questi temi le posizioni degli stati divergono anche fortemente: per esempio, l'indicazione di standard retributivi, la garanzia della titolarità di diritti sociali, il controllo e la repressione dell'irregolarità, i trattati di riammissione nel paese di origine dei migranti legalmente espulsi; la promozione di accordi bilaterali e multilaterali per la riunione dei componenti delle famiglie. Di più, l'attuazione di una qualche forma di "doppia nazionalità", del paese di origine e di quello di residenza, con

specificazione dei diritti e dei doveri del migrante nei confronti di ciascuno dei due. E infine, soprattutto, la protezione dei diritti dei migranti - di quelli che migrano legalmente ma anche di quelli - e sono decine di milioni - che vivono illegalmente in paesi stranieri. Perfino i migranti legali vivono, in molti paesi, in stato di semi-servaggio, sottoposti a ricatti, con i passaporti trattenuti dalle autorità o dai datori di lavoro. Tutti questi sono elementi di un vero governo sovranazionale delle migrazioni la cui costruzione necessita di un lungo periodo, man mano che gli stati aderissero allo statuto costitutivo dell' Agenzia.

Quanto qui discusso riguarda le migrazioni che, semplificando, potremmo chiamare volontarie. Diverso è il caso dei profughi, dei rifugiati, dei perseguitati per i quali il diritto internazionale ha principi e regole consolidati, assistito da un governo ed una operatività sviluppati, in capo all' ACNUR. Un governo che, sicuramente deve essere migliorato e rafforzato, ma che opera su binari sicuri. Di questi migranti "forzati" non ci occupiamo se non marginalmente in queste pagine.

4 – UNA BUSSOLA PER LA POLITICA DELL'ITALIA

Per un riformista – ma anche per tanti conservatori - le indicazioni sono univoche. Lo stato di anarchia nel quale si trovano le migrazioni internazionali è intollerabile. Esso nutre l'irregolarità, alimenta la discriminazione, compromette la condizione dei migranti, i partner deboli e vulnerabili dei processi di globalizzazione. In casi estremi ma numerosissimi provoca la morte, come avviene nell'attraversamento del Mediterraneo e di altri mari, delle regioni desertiche dell'Africa, dei confini tra Messico e Stati Uniti. Donne e uomini migranti si dibattono tra le regole contrastanti dei paesi di origine e dei paesi di destinazione, e sono poco o nulla garantiti da regole internazionali. Occorre stabilire ordine e chiarezza.

La creazione di una Organizzazione Mondiale per le Migrazioni (OMM, cioè l' Agenzia di cui abbiamo discusso), con una missione che prevedesse il graduale rafforzamento delle sue funzioni, è un obiettivo di politica internazionale che l'Italia potrebbe concorrere a perseguire. In una prima fase, la OMM potrebbe organizzare quelle funzioni non controverse ma essenziali di informazione, analisi, formazione, assistenza tecnica, indi-

spensabile base per ogni governo del fenomeno; in seguito potrebbero essere attuate alcune funzioni operative, fino ad acquisire, nella fase finale, funzioni di governo che richiedono cessioni di sovranità da parte degli stati. La strategia politica per raggiungere un simile obiettivo potrebbe partire da un'iniziativa, in ambito Nazione Unite, che vedesse protagonisti alcuni paesi fortemente coinvolti in processi di migrazione, sia in partenza sia in arrivo, o che li avessero sperimentati ambedue, sia pure in fasi storiche diverse. L'Italia, terminale di flussi di massa, ha tutte le credenziali per essere tra i promotori di un'iniziativa internazionale.

Il realismo impone di considerare questo un obiettivo di lungo periodo, il cui raggiungimento può apparire utopico e comunque lontanissimo nel tempo, stante la provata ritrosia degli stati a cooperare in tema di migrazione. Si può naturalmente pensare a strategie più "leggere", che raggiungano le finalità meno controverse delle due prime fasi, partendo da un coordinamento di tipo regionale, per mezzo di intese multilaterali a "geometria variabile", successivamente integrabili a livello globale nell'ambito delle Nazioni Unite. La stella polare, tuttavia, che deve guidare l'azione ha una chiara posizione: dirigendosi verso di essa, il disordine delle migrazioni globali deve attenuarsi.

II – Europa

5 – UN’IMMIGRAZIONE IN CRESCITA

Data dagli anni '70 del Novecento lo storico cambio di ruolo dell'Europa, da esportatrice ad importatrice di risorse umane. Si calcola che tra il 1990 e il 2010 l'Europa abbia attratto (al netto dei rientri) 28 milioni di immigrati (oltre il triplo rispetto al ventennio precedente 1970-1990, 8 milioni) con guadagni netti di quattro milioni sia nel quadrante Settentrionale che in quello Orientale, di quasi undici in quello Meridionale, e di quasi dieci milioni in quello Occidentale. Queste cifre sono ottenute sommando i saldi migratori, paese per paese, relativi ai flussi provenienti sia da altri paesi Europei, sia da paesi extra-Europei. Circa 24 dei 28 milioni del saldo netto riguardano la UE-27. C'è anche un fatto nuovo: l'immigrazione in provenienza da altri continenti – o comunque da aree esterne all'Unione Europea, che oramai accorpa i nove decimi della popolazione continentale (al netto della popolazione della Federazione Russa) – per la prima volta, dall'inizio dell'età moderna, ha una funzione di riequilibrio demografico oltre a quella, tradizionale, di natura economica. Nel primo decennio di questo secolo la popolazione autoctona giovane è in declino nell'Europa meridionale, in Germania e in altre parti d'Europa. Si tratta dunque di un'immigrazione che ha anche una funzione di “rimpiazzo” demografico e che è chiamata non tanto a sostenere la crescita, ma a prevenire il contrarsi delle economie del continente. Naturalmente, al fondo c'è una domanda di lavoro per le qualifiche più modeste, poco remunerate, e scarsamente appetite dalla manodopera nazionale. La quale, anche in condizioni di disoccupazione, precarietà o bassi salari, evita i lavori di basso profilo, protetta da reti di trasferimento pubblico o familiare. Si tratta pur sempre di popolazioni oramai avvezze a vivere in società prospere con alti consumi. Infine il processo di globalizzazione ha progressivamente allargato l'area di provenienza degli immigrati che oltre alla regione nordafricana include paesi subsahariani, latinoamericani e asiatici.

L'analisi dei flussi e dei saldi migratori è utile ma non sufficiente per una valutazione delle relazioni tra migranti e popolazioni autoctone, e del contesto nel quale si sviluppano le politiche migratorie. Le Nazioni Unite, consolidando dati di diverse fonti, stimano che nel 2010 lo stock di migranti si aggirasse sui 47 milioni, quasi un decimo del mezzo miliardo di Europei; ma di questi, due terzi (31 milioni) erano originari di un paese extra UE-27, e circa un terzo, 16 milioni, erano nati in un altro paese

dell'Unione. Va qui osservato che pur non esistendo una “cittadinanza europea” si procede lentamente verso questo obiettivo, tant'è vero che nel linguaggio ufficiale chi è cittadino di altro paese Europeo non è tecnicamente uno “straniero”. Secondo il criterio ricordato, i “veri” nati all'estero sono quindi 31 milioni cui va aggiunta una quota di irregolari ignota, ma ritenuta non inferiore all'1% (5 milioni) della popolazione totale. Rispetto all'incidenza media del 9,4% (incluso gli stranieri non UE ed escludendo gli irregolari), - tra i paesi più grandi - l'incidenza è massima per la Spagna (13,8%), seguita da Germania (11,6%) Francia e Regno Unito (11%), e dall'Italia (7,3%), che è sotto la media europea. È molto o poco? Non esiste una “metrica” convincente: possiamo solo ricordare che la proporzione dei nati all'estero è intorno al 13% negli Stati Uniti, al 20% in Canada, al 25% in Australia.

La crisi economica iniziata nel 2008 ha rallentato i flussi di immigrazione e accresciuto quelli di rientro, ma nel contempo l'instabilità del mondo mediterraneo ha creato nuovi flussi con conseguenze note, soprattutto in Italia. Tuttavia è da presumere che le forze di fondo che hanno fatto dell'Europa una regione d'immigrazione riprenderanno il loro corso una volta superata l'attuale crisi economica e politica.

6 – UNA POLITICA COMUNE...CON UNA GROSSA ECCEZIONE

Il limiti dell'Europa in tema di politiche migratorie sono chiaramente desumibili dal Trattato di Lisbona, il cui articolo 79 afferma (comma 1) che “l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta”, ma che successivamente specifica (comma 5) che tale politica comune non incide “ sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo”. In estrema sintesi, fanno parte della politica comune (comma 2) le modalità d'ingresso, soggiorno e concessione dei visti; i diritti dei cittadini non europei che soggiornano regolarmente in uno stato; il contrasto all'immigrazione irregola-

re, compresi l'allontanamento ed il rimpatrio; la lotta contro la tratta. Inoltre (comma 3) l'Unione "può concludere con i paesi terzi accordi ai fini di riammissione" degli irregolari e può legiferare (comma 4) per favorire l'integrazione dei migranti. Fanno parte della politica comune la materia dei visti (art. 77, comma 2) e quella dell'asilo e della protezione sussidiaria e temporanea (art. 78). Anche la politica delle frontiere (non qualificata come comune) è prerogativa dell'Unione, con riferimento sia alla eliminazione dei controlli per le frontiere interne, sia alle modalità ed integrazione dei controlli di quelle esterne.

Insomma la materia di competenza è molto ampia, e l'attività dell'Unione in questi anni è stata intensa, con una cospicua produzione di direttive, regolamenti, disposizioni varie. Ma da questa materia è esclusa la componente fondamentale delle politiche migratorie, e cioè il potere di decidere "quanti" (e quali) migranti ammettere, la durata del loro soggiorno, l'accesso ai diritti politici ed alla cittadinanza. Tutte materie riservate ai singoli stati. È come se l'Organizzazione Mondiale del Commercio (evocata nel § 3) avesse regolato la qualità e la composizione delle merci, le modalità del loro ingresso in ciascun paese, i criteri di stoccaggio, commercializzazione e riciclaggio ecc., ma avesse riservato ai singoli stati la piena potestà se ammettere, oppure non ammettere nei propri confini, il bene o la merce in questione (auto, capi di abbigliamento, alimenti...). È vero che la "riserva" che il Trattato pone in capo ai singoli stati riguarda solamente i cittadini non UE che valicano la frontiera di un paese "allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo", cioè la migrazione dei lavoratori. E se si consultano le statistiche internazionali si troverà che in molti paesi i migranti lavoratori non rappresentano la maggioranza del numero annuale dei migranti; che una quota cospicua è costituita dai cosiddetti "familiari ricongiunti", e che una quota minore è rappresentata da altre categorie di migranti: benestanti e rentier, ricercatori e studenti, religiosi, addetti ad attività transnazionali. Ma questa considerazione è fuorviante: la gran maggioranza dei migranti che si "ricongiungono" lo fanno con un familiare giunto come "lavoratore" qualche tempo prima. Inoltre, anche molti migranti delle altre categorie arrivano perché c'è una comunità già insediata – e avviata da migranti lavoratori – che richiede coadiuvanti, che richiama studenti, o che richiede religiosi. Ciò significa che la regolazione del flusso di migranti lavoratori implica anche, a lungo andare, la regolazione della gran massa del flusso migratorio: questa potestà rimane pienamente nella disponibilità di ciascuno stato membro. E

il controllo dei flussi è la componente centrale di ogni politica migratoria, potremmo dire la sua stessa “ragione di essere”: senza migranti, a che servono le politiche? I 27 paesi dell’Unione, dunque, possono avere 27 diverse politiche di ammissione di migranti, ed infatti le hanno; e queste possono esibire tutte le gradazioni, dalla massima chiusura alla massima apertura. Va infine ricordato che le migrazioni incidono profondamente sulla struttura sociale dei paesi e sulla coesione sociale il cui irrobustimento è tra le finalità dell’Unione.

C’è dunque una grave menomazione alla politica esterna dell’Unione che ha effetti ad anelli concentrici. La prima conseguenza della diversità, da paese a paese delle politiche di ammissione è che anche il mercato del lavoro – che dovrebbe essere unico – rimane segmentato in 27 frazioni, almeno per quanto riguarda la parte più mobile e flessibile in buona parte costituita da migranti. Per la verità, anche prescindendo dalle migrazioni, le politiche riguardanti il lavoro rimangono una prerogativa degli stati nazionali. È vero però che la disciplina per i lungo- residenti (cioè coloro che hanno almeno cinque anni di residenza legale e continuata in uno stato) permette pur con molte limitazioni una qualche mobilità interstatale, ma ciò non toglie che il mercato europeo si preclude una flessibilità assai utile. Una seconda conseguenza è che – analogamente a quanto avviene nel caso di paesi con politiche fiscali incoerenti – la diversità nei criteri di accesso comporta conseguenze, sia pure indirette, per gli altri stati. Consideriamo il caso della Spagna, che nel primo decennio del millennio ha assorbito un flusso netto di quasi 5 milioni di migranti – un afflusso che non ha paragoni nella storia moderna dei paesi sviluppati. Questi migranti hanno risposto ad una domanda di lavoro molto elevata, soprattutto nel settore edilizio, alimentato dall’abbondanza di (facile) credito. La bolla immobiliare ha generato una bolla del lavoro migrante ad essa funzionale, e questo ha generato un alto numero di ricongiungimenti. Insomma, bolla immobiliare e bolla migratoria si sono vicendevolmente sostenute ed alimentate ed insieme sono “scoppiate”, generando instabilità nel sistema europeo. Qualcosa di simile è avvenuto in Irlanda. Anche l’inverso potrebbe immaginarsi: una grossa economia che blocca l’immigrazione, e che in conseguenza della scarsità di lavoro soffre aumenti di costi e di prezzi che si riverberano sulle economie vicine. Infine, l’incomunicabilità tra stock migratori, genera altre inefficienze e diseconomie sociali e sostiene le disuguaglianze all’interno di ciascun paese.

7 – LA STRATEGIA “APPROCCIO GLOBALE ALLE MIGRAZIONI E ALLA MOBILITÀ”

L'Europa ha piena coscienza che l'impossibilità d'intervento nella gestione dei flussi pone un forte limite alla politica migratoria. Nel 2005 venne lanciata la strategia di un "approccio globale alle migrazioni" (*Global Approach to Migration and Mobility*, o GAMM, nella sua formulazione aggiornata) al fine di garantire "una politica europea coerente e comune, ribadendo il principio secondo cui, per gestire efficacemente i flussi migratori, sono necessarie forme autentiche di partenariato e cooperazione con i paesi terzi e le questioni migratorie vanno pienamente integrate nella cooperazione allo sviluppo e nelle altre politiche esterne dell'Unione". Una politica confermata dal cosiddetto "Piano di Stoccolma", approvato sotto la presidenza svedese del secondo semestre del 2009, che tra l'altro ha proposto la costruzione di un Sistema Comune Europeo di Asilo (CE-AS) volto ad eliminare le rilevanti differenze esistenti tra i vari Stati per quanto attiene i criteri di riconoscimento degli aventi diritto e gli standard di trattamento. Ma è il concetto di "approccio globale" in se che è debole nei suoi contenuti, oltretutto per l'impossibilità di governare i flussi d'ingresso anche per le carenze dell'azione diplomatica, per la mancanza di risorse per la cooperazione e, infine, perché ciascun stato membro ha le sue particolari priorità in tema di relazioni esterne con i paesi di origine dei migranti.

Pur con questi profondi limiti, gli sconvolgimenti politici dell'area mediterranea, con le conseguenze dirette sui flussi migratori di irregolari e profughi diretti verso nord e con l'aggravarsi della crisi economica nei paesi delle rive meridionali e orientali, hanno spinto l'Europa a rafforzare la propria azione esterna in tema di migrazioni, adesso in posizione di rilievo nella sua agenda. Questa nuova attenzione ha preso effetto alla fine del 2011, con la revisione e l'aggiornamento dell'"approccio globale". Questo si basa su quattro pilastri che riguardano: (1) l'organizzazione e la facilitazione delle migrazioni legali e della mobilità; (2) la prevenzione e la riduzione dell'immigrazione irregolare e delle tratte; (3) la promozione della protezione internazionale ed il rafforzamento delle politiche dell'asilo; (4) la massimizzazione dei benefici per lo sviluppo delle migrazioni e della mobilità. Il punto (1) oltre alle già consolidate legislazioni sui lungo-residenti e sui ri-

congiungimenti familiari, si propone di rafforzare la mobilità per gli studenti e i ricercatori; di favorire l'ammissione dei migranti con alte professionalità; di migliorare la politica comune dei visti per i brevi soggiorni; di introdurre regole comuni per gli stagionali; di assicurare la portabilità dei diritti previdenziali. Il pilastro (2) attiene al contrasto dell'irregolarità ed ha quindi una forte dimensione esterna; esso include la gestione integrata delle frontiere; il rafforzamento di Frontex; un raccordo tra le politiche di concessione dei visti e la riammissione degli irregolari; la repressione della tratta di essere umani. Anche il pilastro (3) ha una forte rilevanza esterna poiché prevede il rafforzamento di un sistema comune europeo dell'asilo; la costituzione dell'Agenzia EASO in sostegno di tale sistema; le politiche del reinsediamento dei rifugiati. Infine il pilastro (4) dovrebbe avere quasi esclusiva rilevanza esterna, poiché mira a rafforzare le ricadute positive della migrazione per i paesi di origine, riducendo il costo delle rimesse; convogliando le risorse rese disponibili dalle diaspore migratorie a finalità di sviluppo. E, allo stesso tempo, contrastando le ricadute negative prodotte dal depauperamento del capitale umano, soprattutto per la componente altamente specializzata.

Le migrazioni sono processi molto complessi, e l'Europa ha bene operato per uniformare regole, rafforzare la legalità, salvaguardare i diritti dei migranti, contrastare l'irregolarità e lo sfruttamento, costruire legami con i paesi di origine. Volendo semplificare al massimo: ha operato bene per quanto riguarda la dimensione "interna" della migrazione, ma ha armi spuntate per quanto riguarda quella "esterna". Non può infatti niente decidere circa la dimensione, la composizione, la struttura dei flussi d'ingresso. E ha pochi soldi per la cooperazione.

8 – TRE CRITICITÀ, TRA LE TANTE, DOPO LE “PRIMAVERE ARABE”

L'Europa ha circoscritto la propria politica alla gestione delle frontiere, alla definizione dello status dei migranti irregolari e delle circostanze dei rimpatri, alla regolazione della mobilità interna, allo status dei migranti, alla formulazione di direttive sull'asilo. Troppo poco per un fenomeno che alimenta la crescita, fabbrica nuovi cittadini europei, coinvolge la diaspora di uomini e donne di mezzo mondo, influenza i rapporti tra paesi.

Questa debolezza dell'Unione si è rivelata con particolare forza di fronte agli eventi nordafricani. Si è tentato di correre ai ripari con l'approvazione nel marzo del 2011, da parte del Consiglio Europeo, del documento "Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il mediterraneo meridionale" (COM (2011) 200 def.) che contiene idee in se condivisibili, ma che giudicato in relazione ai fallimenti del "processo di Barcellona" e della Unione del Mediterraneo e alla scarsità di risorse che possono essere messe in campo, non appare troppo credibile.

I punti critici della politica migratoria europea, sottolineati dalla crisi esplosa nel 2011, e che richiedono incisiva attenzione (in attesa di mettere mano a una riforma più profonda), riguardano l'accordo di Schengen, la questione dell'asilo, le politiche di riammissione dei migranti irregolari. Per quanto riguarda Schengen, il conflitto che si era aperto tra Italia e Francia è clamoroso. Nell'accordo, ogni paese è responsabile della gestione degli irregolari che arrivano nel paese e dovrebbe quindi curarne il rimpatrio. Ma la direttiva europea del 2001 (2001/55/CE), ispirata all'esperienza dei profughi kosovari, prevede la "concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine" (nel qual caso si stabilisce anche che l'onere venga condiviso a livello Europeo), che possa essere concesso un titolo di soggiorno fino a sei mesi (rinnovabile), e che alla scadenza si debbano privilegiare forme di rientro volontario. A questa direttiva si era appellato il Governo, nel concedere il permesso di soggiorno ai circa 25000 immigrati dalla Tunisia. Ma i partner europei non riconobbero al flusso di immigrati tunisini, la definizione di "afflusso massiccio", ricordando che altri paesi (Germania e Austria all'epoca dei fatti del Kosovo, e l'Italia stessa) avevano subito flussi ancora maggiori. Alla "forzatura" dell'Italia rispose la Francia, con l'interdizione dell'accesso ai tunisini muniti di permesso italiano, di fatto sospendendo Schengen, come può essere fatto in caso di eventi straordinari. Questo incidente ha rimesso in causa il funzionamento dell'accordo, particolarmente la sua sospensione in casi di pressioni migratorie eccezionali. La Commissione europea vorrebbe definizioni precise delle circostanze di eccezionalità e che queste venissero da esse certificate, ad evitare abusi da parte degli stati membri. Vari stati non concordano e vogliono mantenere la prerogativa di decretare l'esistenza di un'emergenza per sospendere le disposizioni di Schengen. Al di là della questione in sospenso – sempre di sospensioni temporanee si tratterebbe – c'è il pericolo che la depressione del mercato del lavoro dovuta alla crisi giustifichi la richiesta di ulteriori re-

strizioni alla libertà di circolazione in Europa, forse la più grande conquista dell'ultimo mezzo secolo.

La seconda criticità è costituita dalla mancanza di quella normativa comune sull'asilo, tanto più necessaria oggi in presenza dell'eventualità di ondate di rifugiati in conseguenza della instabilità mediterranea. Si pensi alla situazione paradossale degli eventuali profughi in cerca di asilo e protezione. Questi possono avanzare domanda di asilo solo se arrivano fisicamente nel paese di destinazione (supponiamo l'Italia): ma per farlo debbono avere passaporto e visto. Altrimenti possono arrivarci solo irregolarmente, via mare, sempre che non vengano intercettati e rimandati al punto di partenza, cioè sulle spiagge libiche (o di altro paese), cioè al paese dal quale fuggono. E sempre che giungano vivi, perché molte migliaia nel corso degli anni sono periti tragicamente in mare. E questo è il primo paradosso. Ma ne esiste un secondo: i paesi Europei sono vincolati dalle regole di "Dublino II" secondo le quali l'esame di una richiesta di asilo compete al primo paese comunitario nel quale la persona fa ingresso. Vengono così penalizzati i paesi geograficamente più "esposti" (l'Italia e Malta per gli arrivi da Libia e Tunisia, la Grecia per gli arrivi dal Mediterraneo orientale, la Spagna per quelli dal Mediterraneo occidentale); ma viene penalizzato anche il richiedente asilo. Il profugo proveniente dal Mali, che traversa il Sahara e poi il mediterraneo ed approda in Italia, mentre vorrebbe andare in Francia perché lì ha parenti, amici e potenziale lavoro, avrà la sua domanda d'asilo esaminata in Italia e qui dovrà restare se la domanda viene accolta. Infine il terzo paradosso riguarda la ripartizione degli oneri che il sostegno ai richiedenti asilo determina. Va forse ricordato qualche dato: l'Europa, che genera un quarto del PIL mondiale, accoglie appena un settimo dei rifugiati (1,6 su 10,4 milioni a inizio 2011); l'Italia, che genera un ottavo del PIL Europeo accoglie una persona ogni 27 rifugiati in Europa (58.000 su 1,6 milioni, contro 194.000 nel Regno Unito, 233.000 in Francia, 572.000 in Germania). La richiesta di "condivisione" degli oneri, spesso insistentemente invocata ma col sottinteso che l'Italia ne è più gravata, perché più esposta ai flussi di rifugiati, si fonda su un colossale equivoco. Se ci fosse "condivisione" - come deve auspicarsi - dovremmo spendere molto, ma molto, di più.

La terza criticità riguarda gli accordi di "riammissione" degli irregolari, stipulati con i paesi di origine. Gli irregolari vengono valutati tra l'1 e il 2 per cento della popolazione europea - cioè tra i 5 e i 10 milioni - assai sopra la soglia fisiologica e costituiscono una spina nel fianco per la con-

vivenza ordinata. Gli accordi di riammissione vengono stipulati bilateralmente tra paesi di origine e paesi di destinazione, al termine di difficili e complesse contrattazioni che riguardano non solo le modalità dei rimpatri, ma anche una pluralità di altri aspetti (quote di migranti regolari; sostegni infrastrutturali e operativi per controllare le frontiere; concessioni economiche ecc.). Sono invece rari (appena 11) gli accordi conclusi dalla UE, con paesi dell'Europa orientale, Sri Lanka, Macao e Hong Kong. Nessuno di questi riguarda i paesi del bacino mediterraneo o l'Africa sub-sahariana. Anche in questo campo cruciale la debolezza politica dell'Europa appare clamorosa.

9 – INDICAZIONI PER LA POLITICA

È stato ricordato (§ 5) che fattori strutturali fanno dell'Europa una regione d'immigrazione, che tende in buona parte a radicarsi nel paese di destinazione. Una recente previsione di Eurostat calcola che, tra mezzo secolo e con i ritmi migratori degli ultimi tempi, gli Europei con una recente "origine" migratoria (stranieri e figli di stranieri) potrebbero costituire il 30 per cento dell'intera popolazione, in forte crescita rispetto al 10 per cento attuale. L'Italia, negli ultimi tempi, ha riacquisito voce, prestigio e capacità progettuale in Europa, e quel peso politico che le spetta per la parte avuta nella costruzione europea e per le sue dimensioni demografiche ed economiche. È da auspicare che questa recuperata influenza politica venga adesso esercitata non solo per riformare l'assetto economico – la crisi ha dettato le attuali priorità - ma anche sugli altri piani della vita sociale, che nel lungo periodo non sono meno importanti dell'economia. E poiché la "agenda migratoria" è balzata tra le priorità dell'azione comunitaria, è urgente una discussione sulle linee di riforma che devono essere privilegiate e sostenute dal nostro paese.

Ci deve essere anzitutto una stella polare cui ispirare l'azione dell'Italia. Il Trattato di Lisbona, lo si è visto, conserva in capo ai singoli stati la potestà di decidere in merito ai criteri di ammissione dei migranti, e sulle dimensioni dei flussi. Manca cioè il fulcro, il centro di gravità di ogni politica migratoria. Poiché è irrealistico che si possa modificare la situazione nel breve o nel medio periodo, un obiettivo realistico può essere quello di sottoporre a consultazione, concertazione ed a qualche forma di

coordinamento le politiche dei singoli stati. Abbiamo ricordato l'esempio della Spagna e come la sua politica migratoria abbia avuto conseguenze che sono andate ben oltre i confini del paese. Va pertanto costruito un *sistema* nel quale sia possibile conoscere e confrontare le politiche migratorie dei vari paesi; valutarne le compatibilità; individuarne i possibili effetti e contraccolpi sul piano europeo, nel breve, medio e lungo periodo; suggerire possibili modifiche od azioni di prevenzione delle conseguenze indesiderate. Le valutazioni, i suggerimenti e le proposte di un tale "sistema" non sarebbero vincolanti, ma se espresse con autorevolezza, potrebbero portare con gradualità ad una qualche forma di coordinamento delle 27 politiche. Tale consultazione o concertazione potrebbe avviarsi anche relativamente ai criteri di concessione dei diritti di voto e di cittadinanza degli immigrati, prerogative gelosamente riservate ai singoli stati ma delle quali gli stati stessi potrebbero gradualmente disfarsi in vista dell'approdo ad una cittadinanza europea.

Con riferimento agli immigrati "regolari" e soprattutto a quella parte della popolazione straniera bene insediata, occorre facilitarne la mobilità sul territorio europeo. Il diritto dei "residenti di lungo periodo" di soggiornare per più di tre mesi in un paese diverso da quello di residenza è oggi riconosciuto, ma sottoposto a molteplici restrizioni. Uniformarne le prerogative dei lungo-residenti a quella dei cittadini conferirebbe al mercato del lavoro quella maggiore mobilità della quale sono portatori molti milioni di lavoratori non europei.

La politica comune per l'asilo e la protezione internazionale dovrebbe concludere, entro il 2012, una tappa essenziale con la creazione di un'area comune di protezione e solidarietà, basata su una procedura standard di richiesta d'asilo e su uno status uniforme a favore di coloro cui è stata garantita la protezione internazionale. Le procedure per l'esame delle domande sono oggi ispirate a criteri molto diversi da paese a paese, così come sono molto eterogenee le condizioni dell'accoglienza. Questa riforma è in corso, sia pure con lentezza. È invece assai importante che l'Italia si adopri per una riforma del sistema "Dublino 2" del quale tutti riconoscono le deficienze e inefficienze (§ 8) ma che non è all'ordine del giorno per l'opposizione di molti paesi. Così come deve essere affrontato il tema della condivisione degli oneri (*burden sharing*), ed avviata una politica non solamente volontaria di relocalizzazione dei rifugiati. In questa fase storica l'Italia – come gli altri paesi dell'Unione che si affacciano sul mediterraneo – è particolarmente esposta alle turbolenze in nord Africa e

Medio Oriente. Va infine sperimentata l'opzione di creare, in paesi di transito di profughi e rifugiati, dei "presidi internazionali" sotto patronato di Agenzie come l'ACNUR, l'OIM, la UE, le organizzazioni regionali come l'Unione Africana, presso i quali possano essere avanzate ed esaminate le domande di asilo. Ciò allo scopo di dare la possibilità ai profughi di evitare le rischiosissime traversate clandestine del mediterraneo, responsabili di un vero e proprio sterminio di massa.

Nel contrasto all'irregolarità, l'Italia dovrebbe esercitare una forte pressione per il rafforzamento di Frontex, che va dotato di sufficienti mezzi propri d'intervento rapido nel contrasto dei flussi irregolari, accrescendone però la *accountability* politica, ed improntandone l'azione al massimo rispetto dei diritti umani, con la stretta osservanza dei principi della Convenzione di Ginevra. E, infine, è urgente che l'Unione eserciti il proprio peso politico ed economico nella stipula di accordi con i paesi mediterranei e africani per la riammissione dei migranti irregolari espulsi. Ciò richiede, tra l'altro, capacità diplomatiche – il Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE) dovrebbe servire anche a questo – oltre che risorse economiche, integrando le politiche migratorie con quelle di cooperazione. È una strada che l'Europa ha ben chiara – basta leggere i documenti prodotti a vari livelli – ma che si è limitata, per ora, a predicare ed esplorare timidamente.

Le politiche migratorie sono, sicuramente, una delle aree per le quali le divisioni dell'Europa sono più evidenti e profonde e dove gli interessi dei paesi del nord sono profondamente diversi da quelli dei paesi del sud. Proprio per questo l'azione italiana in Europa deve essere assai più attenta e penetrante di quanto non lo sia stata in un recente passato.

III – Italia

10 – L'INCERTA OFFERTA POLITICA DEI RIFORMISTI

Nel primo decennio di questo secolo lo stock degli stranieri regolarmente residenti o soggiornanti nel nostro Paese, si è accresciuto allo straordinario ritmo di quasi 350.000 unità all'anno. Il flusso d'ingresso che (al netto dei rientri) ha alimentato questo stock – che ormai supera i 5 milioni - è proseguito anche nel 2011 e nel 2012, seppure moderato dalla grave crisi. Anche in questi anni, non ha cessato di espandersi il numero degli occupati stranieri, mentre si è ridotto quello degli occupati italiani. Molti fattori determineranno, nei prossimi due o tre decenni, un sostenuto flusso di immigrazione, modulato dal ciclo economico, ma sicuramente di numerosità elevata. Sulle cause – collegate alla debolezza demografica, alle particolarità del sistema produttivo ad alta intensità di lavoro, alla debolezza del welfare familiare, alla prossimità con paesi di forte emigrazione – non mi dilungo, perché a tutti ben noti. Vale forse la pena aggiungere che l'immigrazione è oramai una componente importante del ricambio, o rinnovo, della società. Un ricambio che può essere biologico (attraverso le nascite) o sociale (con la cooptazione di nuovi membri, cioè tramite l'immigrazione). Ebbene, in questo secolo, tra un quarto e un terzo del processo di rinnovo avviene attraverso l'immigrazione. Né potrebbe essere diversamente, sempre che non vogliamo una base demografica in continuo declino, una società progressivamente contratta, una base produttiva ristretta. Tuttavia si ha l'impressione che non esista una chiara consapevolezza nell'opinione pubblica che l'immigrazione è un fenomeno che caratterizzerà a lungo la società, quella nostra e quella dei nostri figli e nipoti. E che dal modo in cui costruiremo le regole di ammissione e di convivenza degli immigrati dipenderà anche il modello di società nel quale figli e nipoti vivranno. E che, infine, ad una domanda di immigrazione sostenuta da fattori strutturali, non si può rispondere con politiche di breve periodo, come se essa fosse legata a fattori transitori o congiunturali.

Di fronte al fenomeno migratorio, gli italiani sono disorientati, e ancor più lo sono coloro che si riconoscono in valori riformisti. La destra ha poche e sommarie certezze che fanno, come è noto, presa: l'immigrato lavoratore sia ammesso se, e quando, serve - ma sia sottoposto ad un frequente rinnovo del permesso di soggiorno, che è anche uno strumento di controllo; si dosino parsimoniosamente i suoi diritti sociali; venga

escluso dai diritti politici; gli sia reso difficile l'accesso alla cittadinanza. L'immigrato-lavoratore, che resta poco nel paese, rende bene, costa meno, non compete nell'arena politica, chiede più raramente il ricongiungimento familiare, non diluisce i "valori" nazionali. Questa "offerta" politica è condivisa da larghe fasce della popolazione, e non solo da quelli che hanno una visione retriva del mondo.

L'offerta politica dei riformisti è assai meno chiara. O meglio, è chiara – anche se ha bisogno di qualche affinamento – per quanto riguarda i temi dell'inclusione e dell'integrazione, dei diritti politici e di cittadinanza. È per questa ragione che le politiche dell'integrazione e della cittadinanza sono qui appena sfiorate. Ma è carente su un aspetto cruciale, che investe le politiche dell'ammissione legale nel nostro paese, e che è di grande rilevanza per l'opinione pubblica. In che modo si governano gli ingressi legali, e come si determina chi viene ammesso e chi no? Chi ha diritto di scegliere il numero ed i profili degli immigrati? Chi sarà il nuovo vicino di casa, il nuovo compagno di scuola o di lavoro, il nuovo abitante del quartiere? In che modo e con quali procedure si garantisce che l'immigrazione non determini l'indebolimento della comunità, l'erosione dei diritti sociali, l'usura dei servizi pubblici? Ora, l'argomentazione della risposta "senza immigrazione l'economia ne soffrirebbe - e con essa, alla lunga, anche la comunità, i diritti, i servizi pubblici, la scuola..." – è una risposta in astratto giusta, ma zoppa e asimmetrica. Il degrado della comunità è immediatamente percepito e personalmente sofferto; l'economia (o, meglio, la macroeconomia) è invece un'entità misteriosa e lontana. Del degrado siamo certi di sapere quali siano le cause, ma del buono, o cattivo, andamento dell'economia nessuno è certo di conoscerne i fattori. I riformisti hanno urgente necessità di definire la loro posizione in materia, di stabilire principi solidi, di informarne la pubblica opinione e il proprio elettorato. In situazione particolarmente difficile si trovano quegli amministratori locali appartenenti all'area riformista che operano in territori ad alta intensità migratoria nei quali le inevitabili difficoltà generate dal fenomeno si compongono con la scarsità di risorse, aggravata dalla recessione in atto. Essi debbono trovare nelle posizioni riformiste un sostegno robusto; non trovandolo rischiano di cercare riparo in atteggiamenti securitari che seppure graditi ad una parte dell'elettorato, non portano lontano.

11– MIGRAZIONE “UTILE” E MIGRAZIONE “UMANITARIA” E IL DILEMMA DELLA SCELTA.

Per lungo tempo il terzomondismo della sinistra, l’ecumenismo cattolico, il solidarismo del terzo settore hanno assegnato alle politiche migratorie una funzione umanitaria che esse difficilmente possono sostenere. Le politiche migratorie debbono perseguire ciò che è conveniente per la società in termini di sviluppo – non solo economico, ma anche sociale e culturale – di coesione sociale, di benessere individuale e collettivo. Insomma, debbono perseguire ciò che è di fatto “utile” per la società: una politica migratoria “utilitaria” non deve essere considerata uno scandalo, ma la cosa giusta da fare. Ma il concetto di “utilità” implica una scelta, e quindi una selezione. La proposta che intendo avanzare è che i riformisti sposino una politica della “scelta”, consapevole, aperta e trasparente, come verrà argomentato più avanti. Il concetto di scelta, e ancor più quello di “selezione”, sono da sempre ostici ai riformisti: sono concetti considerati troppo contigui a quello di “discriminazione”. Si noti comunque che scelta e selezione non implicano l’abbandono dei principi umanitari di accoglienza, così radicati nello spirito riformista, che debbono essere sostenuti, come diremo poi, da una generosa politica dell’asilo.

Del resto, tutte le politiche migratorie, anche quando non lo dichiarino o non lo facciano esplicitamente, contengono pronunciati criteri di scelta. Per 12 anni – dall’approvazione della legge Turco-Napolitano fino al 2010 – le ammissioni legali per motivi di lavoro sono avvenute mediante il cosiddetto “decreto flussi” annuale di fatto in capo al Ministro dell’Interno (dopo il 2010, il decreto flussi è stato messo in soffitta, probabilmente per sempre). Ebbene, ogni decreto, oltre a fissare un tetto massimo per gli immigrati da ammettere, aveva in sé elementi di selezione e di scelta. Per esempio, la cosiddetta “riserva geografica” che assegnava quote di immigrati a particolari paesi di provenienza, in seguito ad accordi con essi stipulati e che di fatto precludevano l’immigrazione da altre provenienze. O, ancora, le facilitazioni per discendenti di emigrati italiani. O le quote speciali riservate a particolari professioni, sia specializzate che generiche. Sono, tutti questi, criteri di scelta impliciti nelle disposizioni dei decreti flussi, che privilegiano un’origine, o una categoria professionale, piuttosto che un’altra, indipendentemente da altre considerazioni. E, per di più, criteri di scelta esercitati in modo del tutto discrezionale. L’esempio italia-

no è uno dei tanti possibili: possiamo ben sostenere che tutte le politiche migratorie, implicitamente ed esplicitamente, esercitino selezione e scelta dei candidati migranti.

La conclusione è che una posizione riformista deve accettare che la migrazione legale sia legata a criteri di scelta; che questi criteri devono essere funzionali, “utili” allo sviluppo (inteso nel senso più ampio della parola) del paese; che devono essere espliciti e motivati e, infine, democraticamente condivisi. Una proposta per attuare questi principi viene discussa più avanti (§ 16).

La migrazione “scelta” non significa la ripulsa, da parte della società, della funzione umanitaria dell’accoglienza. Risulta spontaneo definire assai meno “umanitaria” la politica dell’Olanda che sotto la spinta della componente di estrema destra ha reso assai duri i criteri di ammissione per i migranti “legali”, lavoratori e familiari, di quella assai più liberale del vicino Belgio. Ma poiché la prima ospitava (fine 2011) 75.000 rifugiati, contro 22.000 del secondo, la valutazione deve essere per lo meno riformulata. Se si guarda poi alla cooperazione allo sviluppo, l’Olanda vi destina assai più risorse del Belgio (più del doppio, con un prodotto di una volta e mezzo), e questa è un’altra via – sia pure indiretta – per esplicitare un’azione di natura “umanitaria”. Ma rimaniamo alla via maestra, e cioè ad una aperta e generosa politica dell’asilo.

Va ricordato che il nostro paese seppure privo di una legge organica sull’asilo, ha recepito nel proprio ordinamento le direttive europee sull’accoglienza, le qualifiche dei richiedenti e le procedure, e quindi possiede una legislazione compiuta in materia. Questa verrà opportunamente rafforzata con il varo di quella politica comune europea dell’asilo (cfr. § 9) che avrebbe dovuto avvenire nel 2012. Le procedure di esame delle domande vengono espletate con tempi che vanno ulteriormente ridotti; i programmi di sostegno ed inserimento di chi viene accolto sono ben strutturati, ma fragili per i finanziamenti non adeguati. Va anche ricordato che, nel contesto europeo, l’Italia – che genera il 13 per cento del PIL e contiene il 12 per cento della popolazione della UE - accoglie (2010) appena il 3 per cento dei rifugiati; in numero assoluto i rifugiati in Italia sono un decimo di quelli accolti in Germania, un quarto degli accolti in Gran Bretagna e un terzo degli accolti in Francia. È dunque fondato sostenere che c’è ampio spazio per il nostro paese per rafforzare la componente umanitaria dell’accoglienza (politica dell’asilo), rendendola adeguata al ruolo che al nostro paese compete nell’ordine

internazionale, senza scaricarne il peso sulle politiche migratorie.

In sintesi: la politica migratoria può essere scelta o selettiva, mentre quella dell'accoglienza dei rifugiati e richiedenti asilo è, per sua natura, non selettiva. Ed infatti, chiunque si trovi nelle condizioni stabilite dai trattati e dalle convenzioni internazionali deve essere accolto. Il grado di solidarietà, di apertura, di accoglienza umanitaria della società, dovrà misurarsi sulla generosità delle politiche dell'asilo e non sulle regole delle politiche migratorie.

Gli italiani sono ansiosi di sapere “quali” stranieri vengono ammessi nel paese: la risposta deve essere “quelli che sono utili al paese”, ma anche i perseguitati, le vittime, le persone la cui vita ed incolumità è in pericolo.

12 – PRIVILEGIARE IL LUNGO PERIODO

Imovimenti migratori sono fenomeni estremamente complessi. Le motivazioni che spingono i migranti – non considerando quelli che fuggono da guerre, persecuzioni o catastrofi – sono le più varie. C'è chi vuole semplicemente vivere con maggiore agio o impiegare meglio le proprie risorse; chi vuole accrescere le proprie conoscenze; chi è guidato da legami personali di affetto. Ma la motivazione prevalente è quella di fuggire dalla povertà e migliorare le proprie condizioni economiche attraverso il lavoro. Chi migra per lavoro, però, persegue strategie assai diverse: per alcuni si tratta di integrare il proprio reddito attraverso un lavoro stagionale; per altri di un'esperienza più lunga, ma limitata a qualche anno; per altri ancora di tentare un nuovo radicamento; altri aspirano a diventare parte intera, cioè cittadini, della società di destinazione. L'esperienza storica dimostra ampiamente che, nel lungo andare, l'immigrazione prevalente è quella di “radicamento”; che anche chi ha programmi di più corto termini, se messo nelle condizioni di farlo, modifica spesso i suoi piani dal breve al lungo termine. Questo è avvenuto anche in paesi che ammettevano migranti solo per periodi limitati: gran parte dei 50 milioni di ispano-americani oggi viventi negli Stati Uniti sono discendenti di lavoratori stagionali messicani che durante la seconda guerra mondiale (e poi in anni successivi) sostennero la produzione agricola. Così come gran parte dei residenti stranieri in Germania sono discendenti di *gastarbeiter* – lavoratori-ospiti – ammessi

in Germania su base temporanea negli anni '60 e '70. Va infine considerato il fatto che l'apporto dei migranti non può valutarsi solo sul "tempo" di lavoro. Il valore del lavoro di un migrante che permane cinque anni è superiore – una volta fatti i debiti conteggi dell'apporto diretto e indiretto – al valore del lavoro di cinque migranti, ciascuno dei quali permane un solo anno. E, ancora, il datore di lavoro privilegia l'apporto del migrante che, nel tempo, da buona prova di se, ed è riluttante ad affidarsi ad una rotazione veloce. Infine il migrante che si radica è meno vulnerabile, investe sulla propria integrazione e su quella dei propri figli, è a minor rischio di esclusione, abbassa i rischi di conflittualità.

Abbiamo già detto che nel nostro paese l'immigrazione è strutturale e tende a divenire un'immigrazione di insediamento e popolamento. Che in qualche misura pone rimedio alla debolezza demografica che tende a trasformarsi in debolezza sociale. Nonostante che la legge vigente abbia privilegiato un'immigrazione di breve periodo, legata alla durata dei contratti di lavoro, gli immigrati di lunga residenza (con più di 5 anni di residenza legale) superano la metà degli stranieri regolari. Sono pezzi di società che da altri paesi si trapiantano nel nostro e che sono destinati a diventarne parte integrante. Che si sostituiscono ai vuoti che si determinano tra gli autoctoni, non solo per rimpiazzarli nel lavoro, ma per sostituirli nella complessa vita sociale. Il milione di rumeni giunti disordinatamente in Italia in pochi anni, si trasformeranno – nel lungo periodo – in un pezzo di società italiana costituito non solo di centinaia di migliaia di badanti e muratori (e di qualche avanzo di galera malauguratamente sfuggito alla giustizia nella prima fase di migrazione) ma da studenti, artigiani, imprenditori, operai, impiegati, professionisti, pensionati; bambini, donne e uomini. Seppure l'occasione iniziale dell'immigrazione è il lavoro, poi attorno al lavoratore o alla lavoratrice si ricostituisce un nucleo familiare: parenti ricongiunti che poi, a loro volta, cercano lavoro; figli che crescono, vanno a scuola e destinati (prima o poi) a diventare cittadini italiani. Stranieri che si ricompattano nella propria comunità di origine oppure – come è certamente preferibile – iniziano l'integrazione nella più vasta società dei cittadini, oppure che si situano in qualche posizione intermedia. Insomma non immigrazione per lavoro, ma immigrazione di insediamento, di popolamento, di cittadinanza. Ma se questo è lo sbocco definitivo di ogni migrazione di massa, che magari ha superato un percorso tortuoso e irto di ostacoli, perché la società di arrivo pretende che l'immigrato sia "temporaneo" o comunque non ne incoraggia la stabilizzazione o il ra-

dicamento, allora ne risultano alcune chiare implicazioni per la politica. Fissiamo qui di seguito, dunque, alcuni punti fondamentali per il ridisegno della politica migratoria.

- Primo.* La politica migratoria deve essere molto articolata perché – come detto all’inizio – le motivazioni della migrazione, le condizioni del migrante, le particolarità del mercato del lavoro sono molteplici e non possono essere ridotte ad un modello standard.
- Secondo.* Vanno privilegiate le modalità di migrazione orientate al lungo periodo e vanno rese possibili od agevolate quelle trasformazioni che segnalano la volontà di un’integrazione: da studente a lavoratore; da stagionale a dipendente.
- Terzo.* Va ulteriormente migliorata la condizione giuridica dei lungo residenti, ammettendoli, tra l’altro, all’elettorato attivo e passivo nelle consultazioni politiche locali. Rendendoli dunque pienamente partecipi alla vita sociale della collettività nella quale sono inseriti.
- Quarto.* Va sottratto alla discrezionalità e reso percorribile il cammino che conduce alla cittadinanza, fissando con chiarezza i requisiti ed i tempi. L’accesso alla cittadinanza deve diventare l’esito normale – e non eccezionale – del percorso migratorio di chi è orientato a passare la propria vita, assieme ai propri figli, nel paese di adozione.
- Quinto.* Infine – ma forse andava detto per primo – è prioritaria la saggia adozione dello *jus soli* per i nati in Italia da genitori stranieri, o per i figli di stranieri nati all’estero ma formati e scolarizzati in Italia. Occorre naturalmente prevenire abusi o improprie forzature, per cui è necessario che uno o ambedue i genitori abbiano un minimo di “anzianità” di residenza legale effettiva. Ma si deve imporre chiaro il principio che chi nasce, cresce e vive nel nostro paese non deve soffrire di quel “discrimine” costituito dalla mancanza della cittadinanza. È prioritario per costruire una vera coesione sociale e per attenuare le disuguaglianze tra le nuove generazioni, che ai figli di stranieri sia tolta, almeno, la disuguaglianza giuridica.

13 – LAVORATORI E POI PERSONE...O VICEVERSA?

Quasi ovunque, e senza dubbio in Italia, la migrazione legale ruota attorno al lavoro, ma è fatta solo in parte – quasi sempre minoritaria – da lavoratori. Ma, a ben guardare, l'intero flusso migratorio ruota attorno al lavoro ed al mercato del lavoro: l'irregolare quasi sempre cerca un lavoro; il regolare viene ammesso per iniziare o cercare un lavoro; il familiare è quasi sempre imparentato con un lavoratore e spesso, successivamente al ricongiungimento, cerca un'occupazione. È quindi il mercato del lavoro la chiave di volta dell'intero sistema migratorio; alla domanda di lavoro espressa dal mercato si commisurano i flussi; la capacità di farne parte od i legami con chi vi appartiene dà titolo ad immigrare. Questo è naturale: chi si sposta lo fa in base ad un calcolo, anche inconscio od istintivo, di costi e benefici, e soprattutto per migliorare il proprio livello economico, che è per lo più legato alla remunerazione offerta dal mercato del lavoro. D'altra parte, la società di arrivo calibra anch'essa la propria politica migratoria (almeno in teoria) in base ad una valutazione dei costi-benefici che l'immigrazione arreca al sistema. Quanto apporta il migrante in termini di tasse e imposte pagate, nei confronti dei trasferimenti ricevuti? Quali attività economiche sono comprese dalla mancanza di lavoro e in che misura si avvantaggiano per l'arrivo di un nuovo migrante?

C'è poi il problema, quasi ovunque irrisolto, della programmazione dei flussi. Ciò implica una "previsione" della domanda di lavoro, del numero dei posti disponibili, della loro eventuale composizione per qualifiche o specializzazione. Un problema dalla soluzione elusiva per la flessibilità e mutabilità della domanda del mercato. Forse è possibile valutare il fabbisogno per alcune attività specifiche per le quali occorrono particolari competenze certificate: mancano, per esempio, tanti infermieri o medici con determinate specializzazioni, che il sistema formativo non è in grado di produrre. Oppure, tanti religiosi da inserire in parrocchie rimaste senza titolare. Oppure, un certo numero di gruisti, informatici, violinisti, acrobati, insegnanti di cinema...Ma per buona parte delle attività economiche, per le quali le competenze richieste non sono difficili da acquisire, che possono attirare o cedere lavoro secondo logiche di mercato e salariali, è difficile valutare il fabbisogno "insoddisfatto" dalla forza di lavoro autoctona. Questa difficoltà si accentua in paesi - come l'Italia - dove (teoricamente) il deficit potenziale di lavoro è molto alto. Programmare i flussi significa prevedere l'andamento dell'eco-

nomia e le sue modificazioni strutturali; l'inversione del ciclo – abbiamo citato il caso della Spagna (§ 6) – genera conseguenze disastrose per il sistema di welfare e, soprattutto, per i migranti stessi.

La programmazione dei flussi d'immigrazione in base all'andamento dell'economia va forse bene in quelle società la cui base demografica è equilibrata. O in quelle società che optano per una immigrazione di breve periodo e flessibile che sia possibile modulare a seconda delle vicende economiche, aprendo o chiudendo il rubinetto delle entrate e manovrando quello delle uscite. Lo stock allora può adeguarsi alle esigenze dell'economia. Ma cosa avviene se i rubinetti non funzionano, perché c'è un flusso non controllato di irregolari in entrata, o chi è già nel paese si è già trasformato in un immigrato radicato e non è disposto ad uscire?

Forse è il caso che l'Italia – anche in funzione del suo strutturale squilibrio demografico - ripensi, e ribalti, la filosofia dell'immigrazione. E che il fulcro della politica migratoria anziché essere il “lavoratore” che poi si scopre essere anche persona, che si fa raggiungere da altre persone, sia invece la “persona”. Questa “persona” è poi anche lavoratore e, assieme alle altre persone che trae con sé, entra ed esce dal mercato del lavoro secondo necessità e convenienza.

14 – PRIMA PROPOSTA: VALUTARE LE PERSONE. TRAPIANTI, NON PROTESI

Per quanto detto, è necessario un cambio di filosofia. All'immigrato non chiedo “cosa sai fare” o “che lavoro ti appresti a fare nel nostro paese”, ma “chi sei” e “qual è il tuo programma di vita”. Non è (solo) l'esistenza di un posto di lavoro che determina l'ammissione dell'immigrato, ma anche la qualità del capitale umano, la capacità e la volontà di inclusione. L'immigrazione non è una protesi temporanea di una società anchilosata che stenta a muoversi, ma un trapianto permanente. Alcuni paesi – Australia, Nuova Zelanda, Canada – hanno da tempo adottato strategie di questo tipo. Età, sesso, stato civile, istruzione, specializzazione, conoscenza della lingua, della cultura, dell'ordinamento del paese si combinano in un punteggio, o valutazione, dell'ammissibilità dei candidati all'immigrazione. Simili strategie sono state proposte e adottate parzialmente in altri paesi

europei. Un esito normale del processo di inclusione, in queste società, è l'acquisizione della cittadinanza, e questo avviene – effettivamente – per la maggioranza degli immigrati.

Ci sono, naturalmente, molte difficoltà concettuali e politiche inerenti al cambio di filosofia proposto, e delle politiche con esso coerenti.

La prima riguarda la determinazione di quegli elementi del capitale umano individuale, o dei nuclei familiari, favorevoli ai processi di inclusione di lungo periodo. Questo processo deve essere fatto assicurando che non entrino nella valutazione – nemmeno surrettiziamente – elementi discriminatori. La seconda difficoltà sta nell'accertamento, valutazione o misurazione delle qualità e caratteristiche individuali. Alcune sono facilmente verificabili, come quelle anagrafiche (età, stato civile, figli); altre possono essere accertate con adeguati strumenti (istruzione, cultura, conoscenza della lingua del paese di destinazione, *skill*, risorse economiche); altre ancora possono essere valutate solo indirettamente (disponibilità all'inclusione). Andrebbe poi stabilito se tali caratteristiche debbono sussistere tutte al momento dell'immigrazione o possano essere acquisite nel percorso di inclusione. Valutandole a determinate scadenze: per esempio, alla conferma della residenza, alla concessione del voto locale, all'acquisizione della cittadinanza. La terza difficoltà consiste nella determinazione del volume dei flussi, le cui dimensioni dovrebbero essere valutate sulle necessità di lungo periodo (con clausole di salvaguardia per situazioni particolari). Considerando, per esempio, la convenienza di evitare un declino demografico che sbilanci eccessivamente la struttura per età, o che riduca eccessivamente la forza di lavoro (tenendo presente che gli immigrati hanno tassi di attività più alti degli autoctoni). Valutando la capacità del sistema di provvedere risorse e strutture necessarie per i processi di inclusione ed integrazione. Difficoltà non insormontabili, e non maggiori di quelle inerenti all'attuale programmazione dei flussi, richiesta dalla legge, ma in pratica lettera morta.

La quarta, e forse maggiore difficoltà sta nel “governo” di questa svolta, che deve essere sottratta – per quanto possibile – alla strumentalità politica. E che deve, soprattutto, ispirarsi a criteri di valutazione e scelta trasparenti, non discriminatori, ed ampiamente condivisi.

Le considerazioni svolte sono sicuramente inaccettabili per una certa destra, quella più retriva. La quale sa benissimo che l'immigrazione è un fenomeno strutturale di questo secolo e che gli immigrati divengono, alla lunga, un pezzo integrale di società. Ma non può, o non vuole, ammet-

terlo. Il concetto di immigrazione come protesi è facilmente rivendibile ad un elettorato poco attento e poco informato. Illudendolo che di questa protesi domani, magari, non ci sarà più bisogno. Ma le critiche possono venire anche dai riformisti, perché ogni considerazione di ammissibilità legata ad una valutazione delle caratteristiche degli immigrati è, nei fatti, selettiva. E selezione può voler dire discriminazione anche quando vengano escluse, nell'operarla, considerazioni legate alla etnia, alle inclinazioni sessuali, alla religione, alle opinioni. Critiche da dibattere seriamente, senza forzature ideologiche, e confrontando gli aspetti negativi di processi di selezione espliciti, con regole chiare e trasparenti, con quelli inerenti ai processi di selezione (impliciti o espliciti) di altre politiche. Per esempio, le "quote" riservate dalla legge vigente a determinate provenienze geografiche sono selettive in base a considerazioni geo-politiche che poco hanno a che vedere con la disponibilità all'inclusione dell'immigrato.

Il cambio di filosofia – dall'immigrazione "protesi" all'immigrazione "trapianto" – va declinato tenendo nel dovuto conto la complessità della società. Questa continuerà a richiedere sia gli immigrati stagionali, sia quelli "circolari", sia quelli che, comunque, intendono segmentare il proprio ciclo di vita in paesi diversi. Indurrà all'immigrazione studenti stranieri per lunghi periodi di formazione, una tendenza da incoraggiare perché sprovvincializza il paese ed è un'ottima risposta ai processi di internazionalizzazione. Richiederà regimi particolari per particolari figure professionali. Tuttavia questi processi dovranno integrare e completare la funzione principale dell'immigrazione che è quella di rinforzare un tessuto demografico e sociale rarefatto. Il tessuto di un paese che avendo compresso – in questa fase storica – i processi di riproduzione biologica, li ha parzialmente sostituiti con quelli di riproduzione sociale. Cioè, appunto, con l'immigrazione.

15 – BONIFICARE I POZZI AVVELENATI DELLA POLITICA

Nel 2010, nonostante le impervie procedure della nostra legislazione, 40.000 stranieri sono diventati cittadini italiani; di questi, la maggioranza (oltre il 95 per cento) erano cittadini di paesi non comunitari, cioè immigrati. Sempre nel 2010 risultavano in itinere 146.000 domande di cittadinanza. Il numero delle domande è in continua crescita, proporzionalmente all'accrescersi dello stock di immigrati regolari e, tra questi, di quelli che

hanno maturato la necessaria durata di residenza (10 anni) nel nostro Paese, uno dei requisiti fondamentali per iniziare le procedure per accedere alla cittadinanza. Si ponga mente che i 40.000 nuovi cittadini rappresentano oramai l'8 per cento dei nati da genitori italiani, fonte principale – un tempo praticamente esclusiva – di rinnovo della cittadinanza. E se fosse in vigore la legge che prevede che i figli di residenti stranieri acquisiscano la cittadinanza italiana alla nascita - come molti ritengono sia giusto - anche i 77000 neonati figli di stranieri (2010) sarebbero stati “nuovi cittadini”, portando a ben 117000 i nuovi cittadini italiani generati dalla componente straniera. Questa premessa ci informa della grande rilevanza che i flussi di immigrazione hanno – in Italia come in quasi tutti i paesi sviluppati – nel rinnovare, o espandere, la comunità dei cittadini. Naturalmente non tutti gli immigrati divengono cittadini, ma l'esperienza di tutti i paesi di immigrazione conferma che una proporzione considerevole finisce per diventarlo. Molti immigrati – oggi la maggioranza – pur non accedendo alla cittadinanza, permangono a lungo – spesso per tutto il ciclo di vita – sul territorio nazionale; hanno legami familiari, hanno figli che crescono in Italia, sono titolari di diritti, a loro fanno capo rapporti economici e di lavoro. Sono parte costitutiva, perciò, della società italiana, anche se non ne hanno la cittadinanza.

Ecco dunque un modo diverso di guardare all'immigrazione, come fabbrica di nuovi italiani e potente componente del rinnovo sociale e demografico della collettività. Una questione di tale rilevanza merita un dibattito sereno e saggio, basato sulla osservazione dei fatti e l'analisi, per quanto possibile indipendente ed oggettiva, dei vari aspetti del fenomeno migratorio. Merita anche che le decisioni relative all'immigrazione – nel quadro legislativo nazionale, comunitario e internazionale che regola tali movimenti – siano basate su una visione ampia del fenomeno, orientata al lungo periodo, sottratta all'esclusiva considerazione delle necessità e delle opportunità contingenti, fondandole, per quanto possibile, su considerazioni oggettive e condivise circa l'andamento dei fenomeni demografici, sociali ed economici, e sulle compatibilità tra richieste del mercato del lavoro, orientamenti macroeconomici e capacità d'integrazione. È naturale che anche un'analisi seria possa portare a conclusioni non univoche, o comunque con ambiti di incertezza che legittimano difformità d'interpretazione e di orientamenti delle parti politiche e concedono vasti margini all'esecutivo nel determinare le proprie decisioni. Ma tali orientamenti e tali decisioni saranno pur sempre ancorate ad un quadro di fondo ben delineato e – per quanto possibile – condiviso. Così operando si può anche

depotenziare la carica partigiana che il dibattito sull'immigrazione tende ad assumere, riportando in primo piano l'interesse del Paese. Ogni immigrato, uomo o donna che sia, oltre ad essere lavoratore, imprenditore, studente, volontario, religioso, familiare, benestante residente – figure che delineano percorsi di ammissione o permanenza diversi – è anche «persona» e molti tra essi sono potenziali cittadini.

Purtroppo il dibattito sull'immigrazione è sequestrato dall'immediato interesse elettorale e avvelenato da posizioni preconcepite ed oltranziste. In Italia, in Europa e altrove, le posizioni ragionate tendono ad essere sovrastate dalla retorica del nativismo, dal deterioro nazionalismo, dalla violenza di posizioni razziste. Sono emersi ovunque movimenti e partiti di estrema destra ostili all'immigrazione, che spesso lavorano abilmente attorno alle insicurezze e ai timori di molti: lo straniero, l'immigrato è da sempre un facile capro espiatorio del disagio sociale. Nel nostro paese un partito politico si è assunta la funzione di guardiano e difensore degli italiani dalla minaccia rappresentata dallo straniero, disseminando la normativa di ostacoli e difficoltà per gli immigrati. E, quel che è peggio, alcuni leader di quel partito - che come politici, amministratori e membri del governo hanno responsabilità pesantissime - hanno assunto posizioni estremiste, avvelenando il dibattito. Ma questo dibattito, che poi deve tradursi in decisioni politiche, va riportato al più presto sui binari della civile discussione. Che deve essere saggia e informata e guardare al lungo periodo, oltre le scadenze elettorali. Ma, come è noto, i dibattiti non si dirigono per decreto, tutt'al più possono orientarsi. Lo stato non è un buon pedagogo. Le buone intenzioni non si impongono. Tuttavia le istituzioni possono darsi nuove regole di lavoro che rendano possibile il dibattito civile, ponendolo al riparo dagli stravolgimenti estremisti.

16 – SECONDA PROPOSTA: UN'AGENZIA INDIPENDENTE

Ci sono varie vie per perseguire le finalità sopra indicate: tra queste proponiamo quella indicata in un recente disegno di legge (ddl n. 2845, presentato al Senato il 26 luglio 2011, a prima firma del sottoscritto, “Istituzione dell' Agenzia per la programmazione dell'immigrazione”). Il disegno di legge affida il compito di disegnare la programmazione pluriennale dell'immigrazione ad un' Agenzia indipendente, composta da personalità

di alto profilo e di indiscussa autorevolezza e indipendenza, dotata delle necessarie risorse, che agisca avvalendosi della cooperazione dello Stato, degli enti pubblici, delle istituzioni private specializzate. I risultati di tale lavoro forniscono all'esecutivo le linee guida per le proprie deliberazioni in materia. L'Agenzia è composta da cinque membri, nominati dal Presidente della Repubblica, designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari, approvato con la maggioranza dei due terzi dei componenti e sentito il parere della conferenza permanente Stato-Regioni. Compito precipuo dell'Agenzia è la preparazione di un Documento programmatico pluriennale e aggiornato annualmente. Il Documento determina il numero massimo di cittadini stranieri non comunitari ammissibili nel territorio dello Stato, suddiviso a seconda delle finalità perseguite dallo straniero: lavoro autonomo; lavoro dipendente; attività imprenditoriale; studio e formazione; ricerca; attività di volontariato. In tale numero sono compresi anche i ricongiunti per motivi familiari. Al Documento spetta anche di delineare i profili preferenziali degli immigrati da ammettere; di indicare i criteri per le valutazioni comparative di tali profili; di determinare i metodi per accertarli e dare loro priorità. Si tratta, cioè di attuare quei criteri di scelta di cui si è parlato in precedenza (§15).

Nell'elaborazione del Documento, l'Agenzia deve tenere conto dell'evoluzione demografica di lungo periodo; dell'evoluzione del mercato del lavoro, con particolare riguardo ai settori con carenze di professionalità a tutti i livelli, anche con l'obiettivo di migliorare la produttività del sistema economico; delle capacità di buona integrazione dei territori, con particolare riguardo alla disponibilità di abitazioni, alle capacità del sistema scolastico e formativo, all'adeguatezza dei servizi sociali; del mantenimento, o del rafforzamento, di una buona coesione sociale.

Il Documento viene sottoposto al Parlamento per valutazioni e osservazioni, e al Governo per le proprie deliberazioni; se queste sono difformi da quanto indicato dal Documento, il Governo deve indicarne le motivazioni.

Si tratta di una proposta moderata; essa lascia in capo al Governo la responsabilità delle decisioni, ma queste possono essere prese sulla base di indicazioni formulate dall'Agenzia sottratta – per quanto possibile – a pressioni esterne; le difformità debbono essere motivate, e ciò è tanto più impegnativo quanto più autorevole è il profilo dell'Agenzia stessa. In verità, anche la Turco-Napolitano prevedeva un documento di programmazione

triennale, ma questo era di produzione interna, poco autorevole, ed è di fatto diventato prima un adempimento formale e poi abbandonato del tutto.

C'è poi una serie di argomenti – che qui non trattiamo – che riguardano un riassetto delle funzioni dello Stato per quanto riguarda le politiche migratorie, il cui unico dominus è divenuto il Ministero dell'Interno, essendo rimaste ai margini il Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali. Un'ipotesi da porre allo studio – non nuova, per la verità – può essere quella dell'istituzione, di un Ministro per le politiche migratorie, secondo un modello attuato in vari paesi europei, per il coordinamento delle varie amministrazioni competenti in materia di migrazioni e per l'individuazione delle linee di indirizzo e programmazione perseguite dal governo. Se si sceglie la via preferibile di un Ministro senza portafoglio, questo deve essere strettamente legato con la Presidenza del Consiglio, e costituire l'organo attuatore delle politiche del Governo.

17 – PROPOSTE PER L'IMMIGRAZIONE LEGALE

Le politiche dei paesi sulle regole di ammissione dei cittadini stranieri sono ovunque molto complesse, e variano a seconda delle caratteristiche dei migranti, delle necessità dell'economia e della società, della lunghezza della permanenza, delle finalità della stessa. In molti casi la complessità è accresciuta dalla stratificazione delle normative che offusca la necessaria visione "unitaria" del fenomeno. La riforma dell'attuale normativa nel senso indicato nelle pagine precedenti potrebbe farsi una certa gradualità, necessaria per verificare i risultati delle riforme introdotte. Tuttavia è oramai evidente la necessità di apportare subito dei cambiamenti ad una legge il cui impianto di fondo era stato pensato negli anni '90 (non secoli fa!), quando i flussi si commisuravano alle decine e non alle centinaia di migliaia di unità come adesso. Alcuni punti di una riforma sono qui elencati per titoli, ma presuppongono l'istituzione della Agenzia (cfr. § 16) che dia autorevolezza ed indipendenza agli indirizzi generali e al Documento pluriennale, dovutamente vagliato dal Parlamento. Questo è fondamentale, perché la politica dell'immigrazione – come sostenuto ripetutamente – deve essere tolta alla discrezionalità del singolo dicastero o dipartimento dell'amministrazione. Ma veniamo dunque ai cambiamenti da introdurre rapidamente.

- Primo.* Dovrebbe rimanere, come oggi avviene, la possibilità del datore di lavoro di operare una chiamata diretta del candidato migrante. Le procedure potrebbero essere semplificate per quei paesi nei quali fosse possibile – eventualmente col sostegno della UE (e magari del SEAE, servizio europeo di azione esterna) – costituire liste certificate di potenziali migranti sulla cui base i datori di lavoro potessero operare le loro scelte.
- Secondo.* Per molteplici e assai noti motivi, il canale precedente non è agevolmente percorribile, specialmente per quei datori di lavoro (famiglie, artigiani, piccole imprese) che assorbono buona parte del lavoro straniero e che privilegiano l’incontro diretto col migrante rispetto ad una chiamata a distanza. Oggi questo avviene – come ben noto – mediante l’immigrazione irregolare, con la prospettiva (suffragata da un ventennio di sanatorie) di successive regolarizzazioni. La riforma dovrebbe prevedere l’ingresso dello straniero con “permesso di soggiorno per ricerca di lavoro” subordinato alla prestazione di garanzia da parte di istituzioni (sponsor) appositamente certificate e autorizzate. A tali istituzioni (di natura pubblica, pubblico-privata o privata) potrebbe anche essere affidato il compito di provvedere alla formazione dei candidati migranti nel paese di origine, o in Italia dopo l’ingresso.
- Terzo.* Una variante di quanto sopra indicato può essere costituita dall’ingresso con permesso di soggiorno per ricerca di lavoro, subordinato alla prestazione di adeguata garanzia individuale. Le domande d’ingresso dovrebbero essere sottoposte a valutazione comparativa secondo i criteri prioritari stabiliti dall’Agenzia.
- Quarto.* Ingresso con permesso di soggiorno di persone con specifici profili individuali e professionali. Anche in questo caso, le domande d’ingresso dovrebbero essere sottoposte a valutazione comparativa secondo i criteri prioritari stabiliti dall’Agenzia.
- Quinto.* Ingresso con permesso di soggiorno per lavoro autonomo, con valutazione comparativa dell’Agenzia.
- Sesto.* Ingresso per lavoro stagionale, con modalità analoghe alle attuali.
- Settimo.* Normativa che semplifichi e agevoli l’ingresso in Italia per studio, formazione e ricerca, e che permetta la conversione dei permessi di soggiorno – al termine del curriculum di studio – in permessi per ricerca di lavoro.

Due ulteriori considerazioni sono assai importanti. La prima è che tutte le modalità d'ingresso prevedono specifici tetti numerici, indicati nei decreti annuali, che permettono di sperimentare e correggere le nuove modalità d'ingresso e di verificare quelle tradizionali. La seconda considerazione riguarda il ruolo dell'Agenzia nell'indicare i criteri per la valutazione dei profili degli aspiranti migranti; questa potrebbe farsi anche con graduatorie a "punti". Va sottolineato che tali criteri saranno diversi a seconda delle modalità d'ingresso. Per essere più chiari: avere una preparazione scientifica da premio Nobel non sarà criterio preferenziale per chi vuole fare l'infermiere o svolgere un lavoro presso una famiglia.

La riforma sarebbe assai innovativa con la creazione di un fondo, non a carico dello Stato, per sostenere l'integrazione dei migranti. Per tutte le modalità d'ingresso di cui ai punti 1, 2, 3 e 4 potrebbe prevedersi un contributo da parte del datore di lavoro ad un Fondo Nazionale per l'Inserimento dei Migranti (FoNIM), avente lo scopo di finanziare le politiche dell'integrazione (riguardanti l'apprendimento della lingua, la formazione, il sostegno nelle scuole, gli interventi per la casa e per il lavoro. Nel caso del lavoratore autonomo, è lo stesso migrante che dovrà contribuire al fondo. Vi è una buona logica in favore del fondo, perché il processo d'integrazione ha ricadute positive su tutta la collettività, e non solo sui migranti. Nel caso dei datori di lavoro, lo Stato permette e assicura – mediante le politiche migratorie – l'ingresso di lavoratori che altrimenti non potrebbero essere reperiti all'interno o che potrebbero essere reperiti solo offrendo salari più alti. Poiché lo Stato sostiene una serie di costi connessi a questa funzione, appare equo che i datori di lavoro, in quanto beneficiari diretti, contribuiscano al FoNIM al momento della sottoscrizione del contratto di lavoro.

La politica degli ingressi dovrà anche stabilire nuove regole riguardanti la validità, la cui durata va estesa, dei permessi di soggiorno nonché le modalità del loro rinnovo. È da prevedere un trasferimento di tali funzioni agli enti locali, con garanzia che vengano osservati criteri uniformi sul territorio nazionale. Prioritario è l'investimento per rendere scorrevoli le procedure, oggi fonte di alti costi, monetari e morali, per gli immigrati. Di tutte le riforme a breve termine, forse quella amministrativa è quella con maggiori prospettive di rapidi, alti e positivi ritorni, per i migranti e per la società intera.

18 – PROPOSTE PER LA GESTIONE DELL'IRREGOLARITÀ

Si ritiene che l'irregolarità si commisuri, in Europa, su valori superiori all'uno per cento della popolazione totale. Nel nostro paese si tratta di diverse centinaia di migliaia di persone, anche se la crisi ha momentaneamente alleggerito il fenomeno, scoraggiando gli ingressi e incentivando i ritorni. Si tratta pur sempre di un fenomeno di massa che deve essere riportato a livelli assai più bassi degli attuali, anche se una quota fisiologica è inevitabile. L'irregolarità ha costi assai elevati, a cominciare da quelli estremi causati dalle tremende perdite umane nei tentativi di raggiungere le coste del Paese. Altri pesanti costi sono inerenti alla criminalità che prospera sia con l'industria del contrabbando e del traffico di immigrati, sia con lo sfruttamento e col ricatto di questi una volta arrivati a destinazione. Sono questi i costi diretti e più evidenti del fenomeno; ma anche quelli indiretti sono di notevole portata, infatti l'irregolarità rivela l'incapacità del sistema di imporre le proprie regole e leggi e quindi è una prova della sua debolezza, e come tale è percepita dai cittadini. Si è diffusa nell'opinione pubblica l'idea dell'equivalenza tra immigrazione ed illegalità, dal momento che una quota importante degli stranieri oggi legalmente residenti ha alle spalle situazioni irregolari. Inoltre l'irregolarità alimenta il conflitto sociale, rafforza la propensione all'illegalità, determina l'evasione e l'elusione di tasse e contributi, fornisce combustibile al sistema del sommerso, distorce il mercato, disincentiva la modernizzazione nei servizi e in altre attività produttive. In una parola, non favorisce lo sviluppo di lungo periodo. Nessuna società bene ordinata può sostenere a lungo la crescita di una collettività che vive ai margini della legalità. Poiché l'espulsione in massa non è perseguibile – per motivi giuridici, per i dannosi effetti economici e sociali che creerebbe, per l'impossibilità materiale di metterla in pratica - gli stati ricorrono ai procedimenti di regolarizzazione, o sanatorie, o amnistie, più o meno di massa. L'Italia è leader in proposito.

C'è dunque bene aperta la questione dell'irregolarità: del suo contrasto per le forme più estreme e pericolose, ma soprattutto della sua gestione orientata a ridurla. Nel lungo periodo, il prosciugamento dell'economia sommersa – forse il fattore principale di attrazione - contribuirà a restringere le opportunità per la migrazione irregolare. Ma nel breve – diciamo nel corso della prossima legislatura – si potrebbero già ottenere risultati importanti. Le modifiche alle norme sugli ingressi legali, rendendole più flessibili ed

articolate come proposto in precedenza (§ 17), può concorrere a questo fine, poiché parte dell'irregolarità è generata dalle attuali regole impervie.

Una via maestra è quella consistente nell'incentivare l'emersione rendendola un processo continuo, e non discrezionalmente periodico, come avvenuto fino ad oggi, attraverso le maxi-sanatorie. O mediante quelle sanatorie di fatto, mascherate, costituite dai decreti flussi, come avvenuto fino al 2010. Si può introdurre una normativa di regolarizzazione con la concessione di permessi di soggiorno "ad personam" a stranieri con determinate caratteristiche o in determinate situazioni. Per esempio, una durata ragionevole del soggiorno; l'assenza di condanne; una fonte di reddito stabile; l'esistenza di collegamenti familiari; l'aver particolari capacità; la regolare assunzione da parte di un datore di lavoro. La valutazione dei singoli casi dovrebbe essere affidata ad una Commissione territoriale che istruisce i dossier e riferisce le proprie proposte al Prefetto. Si creerebbe così un canale di emersione continua, evitando il gonfiarsi a dismisura della bolla dell'irregolarità. A questa modalità potrebbero aggiungersene altre, quali la concessione di permessi di soggiorno per atti di particolare rilevanza sociale od umanitaria, o per comportamenti collaborativi nella repressione del lavoro nero o di altri reati.

Oltre alla gestione dell'irregolarità, ci sono le politiche del contrasto. Queste vanno dalla più stretta collaborazione con Frontex (cfr. § 9), al rafforzamento degli accordi di riammissione con i paesi di origine degli irregolari. Va poi perseguita una politica intensa dei rimpatri volontari assistiti i cui tentativi sembrano avere avuto – fino ad oggi - scarso successo. Occorre domandarsi se l'insuccesso non derivi dal fatto che si è creduto ed investito troppo poco su questa forma di civile difesa dall'irregolarità. Senza entrare nello specifico, va detto che i costi diretti ed indiretti del trattenimento di un irregolare in un Cie sono assai rilevanti, se il trattenimento di prolunga; lo stesso dicasi dei costi del riaccompagnamento in patria dell'irregolare, che sono cospicui. Per l'erario risulta evidentemente molto più conveniente lasciare un irregolare libero di svolgere le proprie attività (se lecite od innocue), che generano reddito ed entrate per le imposte indirette che paga, piuttosto che iniziare una onerosa procedura di espulsione. Ma alla lunga un paese ordinato non può permettersi più di una modica e fisiologica quota di irregolarità, e quindi il fenomeno va contrastato. Occorre dunque investire in competenze e capacità per organizzare l'opera di riammissione; dotare il candidato al rientro di risorse non trascurabili condizionate al fatto che non tenti un nuovo ingresso. Risorse

che – per esempio – potrebbero essere trasferite, in parte, trascorso un certo periodo di tempo dal rientro in patria oppure trasferite ad un garante nel luogo di residenza. Il coinvolgimento delle autorità del paese di origine e un coordinamento europeo darebbero sicuramente incisività alle politiche del rientro volontario, che vanno costruite con gradualità e con impegno.

Quasi dimenticavo, tanto è ovvio: un provvedimento immediato del nuovo governo dovrebbe procedere alla cancellazione del reato di immigrazione clandestina. Un inutile obbrobrio giuridico e sociale.

CONCLUSIONE

Non esiste, e forse non è mai esistita, quella rigida identità tra stirpe, territorio e nazione che è nella mente di tanti. Certo esiste il territorio, esiste la stirpe – cioè le generazioni che si susseguono e si riproducono – ed esiste la nazione, con i mutevoli connotati che la storia le assegna. I tre concetti interagiscono, ma non si sovrappongono. Constatiamo la realtà dei fatti: ci sono tra i quattro e i cinque milioni di cittadini italiani che vivono dispersi nei cinque continenti. Un multiplo di questa cifra è costituito da discendenti di italiani sparsi per il mondo e che sono cittadini di altri paesi. Ci sono cinque milioni di stranieri che vivono stabilmente in Italia e che quindi fanno parte della nostra società, anche se non ne hanno la cittadinanza. Ci sono poi moltitudini di cittadini italiani che sono nati fuori d'Italia e che fuori d'Italia hanno vissuto periodi più o meno lunghi della loro vita. Infine, ogni anno, un quinto dei nuovi nati nel paese è figlio di almeno un genitore straniero. Questi fatti ci suggeriscono tre linee di riflessione da approfondire se si vogliono costruire buone e durature politiche.

La prima è che l'Italia è strettamente legata al mondo esterno, socialmente e demograficamente, e la coscienza della natura di questi legami deve informare l'azione riformatrice. La migrazione è fenomeno che moltiplica i legami internazionali, crea nuovi rapporti e nuove relazioni, infittisce il cosmopolitismo. Le politiche migratorie non regolano solo i rapporti tra i migranti e l'Italia, ma regolano anche – in qualche misura – i rapporti dell'Italia col mondo.

La seconda riflessione deriva dalla constatazione che la debolezza sociale e demografica del nostro paese richiede, e suscita, un'immigrazione d'insediamento e, comunque, di lungo periodo. Non è l'unico modello di migrazione, ma è quello prevalente. Certo sono frequenti e importanti le altre forme – stagionali, circolari, per apprendimento, per esperienza – ma per la gran parte dei migranti l'obbiettivo è un radicamento a lungo termine. Da questo derivano due conseguenze. La prima è che l'immigrazione non può essere subita, non può essere casuale, ma deve essere guidata e scelta mediante criteri che debbono essere trasparenti ed ampiamente condivisi. La seconda segue dalla prima: le politiche debbono assecondare e favorire il radicamento, non ostacolarlo o comunque lasciarlo solo al processo spontaneo.

La terza riflessione attiene alla urgente necessità di sottrarre il tema della migrazione ad un uso strumentale e partigiano nel dibattito politico. Operazione ben difficile nella quale debbono impegnarsi le persone di buona volontà: conservatori e progressisti, tradizionalisti e innovatori, in un'alleanza di civiltà. L'innovazione di un'autorevole Agenzia indipendente cui affidare le scelte e le proposte in tema di migrazione può essere funzionale al tentativo di riportare il dibattito sul filo della ragionevolezza.

In queste pagine si constaterà un'assenza, importante ma deliberata e già annunciata (§10). Non si è parlato – se non incidentalmente – dei temi dell'integrazione e delle politiche per sostenerla e promuoverla. La ragione è che su questi temi i riformisti hanno le idee abbastanza chiare e coerenti e il dibattito è più sulle strategie dell'integrazione, l'uso di risorse pubbliche limitate, la natura degli attori, che non sui principi e sugli obiettivi, largamente condivisi. Largamente, ma non totalmente, poiché ci sono notevoli differenze sul modo di guardare alla convivenza e all'interazione tra gruppi nazionali, culturali ed etnici diversi. Mi vien da pensare che per assicurare la giusta e indispensabile coesione sociale è importante avere buone politiche, ma è altrettanto importante che nel paese si moltiplichino quelli che Alexander Langer definiva “mediatori, costruttori di ponti, saltatori di muri, esploratori di frontiere, *traditori* della compattezza etnica ma non *transfughi*”. Che operano per unire e non per dividere.