

XVI Corso di educazione alla mondialità



EDUCARE ALLA PACE IN UNA SOCIETÀ MULTICULTURALE

Dossier 1^a giornata
martedì 25 gennaio

Arcidiocesi di Milano
Zona Pastorale I

Corso promosso da:
CADR
Caritas Ambrosiana
Centro di Pastorale Giovanile
Centro Sociale Ambrosiano
Ecumenismo e Dialogo
Pastorale dei Migranti
Pastorale Missionaria
Pastorale Sociale e del Lavoro
Servizio I.R.C.

Il dossier è stato realizzato da:



Via S. Antonio, 5
20122 Milano
Tel. 02.58391393/95 Fax 02.58391397
centro_mondial@diocesi.milano.it
www.chiesadimilano.it/cdm

Indice

Il dossier Cartias-Migrantes sull'immigrazione <i>di Stefano Femminis</i>	pag. 4
Dossier Immigrati: Lombardia, primato di presenze <i>di Meri Salati</i>	pag. 8
<i>Sull'Identità</i> di Chiara Giaccardi e Mauro Magatti	pag.10

Il Dossier

Caritas-Migrantes sull'immigrazione

Tratto da:
Stefano Femminis,
Aggiornamenti Sociali,
n.12 dicembre 2004

Società aperta, società dinamica e sicura»: senza timore di andare controcorrente, i curatori aprono con questo slogan il XIV Rapporto sull'immigrazione di Caritas e Migrantes, un appuntamento ormai classico per coloro - siano essi studiosi, operatori o semplici cittadini - che desiderano avere una panoramica aggiornata sulle dinamiche migratorie nel nostro Paese, all'interno del contesto europeo e mondiale.

Come abbiamo fatto più volte per le edizioni passate, presentiamo in questa rubrica i dati numerici che ci sembrano più significativi, rimandando il lettore al Rapporto stesso per approfondimenti (CARITAS - MIGRANTES, Immigrazione. Dossier statistico 2004. XIV Rapporto, IDOS, Roma 2004) e riservandoci di tornare nei prossimi numeri su argomenti meno riconducibili ad aspetti statistici (quali, ad esempio, il processo di integrazione degli stranieri nella società italiana).

Flussi migratori e presenze complessive

Mentre il Rapporto dello scorso anno venne preparato nel mezzo del lento e complesso processo di regolarizzazione previsto dalla legge Bossi-Fini (regolarizzazione che ha coinvolto circa 704mila immigrati), quello del 2004 può finalmente offrire un quadro più completo della situazione.

Nel 2003, cioè all'indomani della regolarizzazione e dunque in un periodo di relativa «chiusura» delle frontiere, sono entrati in Italia in modo stabile 107.515 stranieri. Il dato è ottenuto calcolando i visti di ingresso nel nostro Paese rilasciati dai vari consolati italiani nel mondo, sottraendo sia quelli rilasciati per motivi che non prevedono un insediamento (turismo, lavoro stagionale, ecc.), sia, mediante una serie di ponderazioni e stime, quelli che, pur rilasciati per un lungo periodo, non si sono tradotti in un inserimento stabile. Di questi 107.515 visti, 65.816 sono stati rilasciati per ricongiungimento familiare, 19.107 per inserimento lavorativo, 18.076 per motivi di studio, 3.698 per motivi religiosi e 818 per altri motivi.

Accanto agli ingressi regolari vi è, come noto, il fenomeno dell'immigrazione cosiddetta «clandestina». Su questo aspetto, su cui esistono le stime più disparate - che vanno da un minimo di 200mila a un massimo di 800mila -, il Dossier non si sbilancia, né ritiene che si possa considerare un indicatore del tutto attendibile il numero di respingimenti ed espulsioni.

Tale numero è comunque in calo: nel 2003 è stato pari a 105.739, contro i 149.783 del 2002 e i 133.655 del 2001.

Tornando alla componente regolare dell'immigrazione, il Rapporto stima in 2 milioni e 600mila le presenze straniere complessive; si tratta anche in questo caso di una stima, poiché ai dati ufficiali forniti dal Ministero dell'Interno vanno aggiunti quelli relativi ai minori, che risultano a carico di uno dei genitori e non vengono conteggiati dal Ministero: si tratterebbe di circa 400mila persone, che si aggiungono ai 2.193.999 maggiorenni regolarmente soggiornanti in Italia al 31 dicembre del 2003.

Soffermandoci da questo momento in avanti sui dati relativi ai soli adulti «regolari», si osserva un notevole incremento delle presenze rispetto all'anno precedente (+45%), un incremento dovuto da un lato all'emersione di ampie sacche di irregolarità in seguito alla «sanatoria» del 2002, dall'altro a una pressione migratoria sui Paesi occidentali che, soprattutto a causa dei gravi e irrisolti squilibri mondiali nella distribuzione delle ricchezze, non può che crescere di anno in anno.

Rispetto alla popolazione complessiva residente in Italia, l'incidenza degli stranieri è del 4,5%; detto in altri termini, ogni 22 abitanti uno è straniero.

Si tratta di un dato assai significativo, se si pensa che nel 2000 la percentuale era del 3% (cioè circa uno straniero ogni 33 abitanti) e nel 1995 dell'1,7% (uno ogni 59). Peraltro si tratta di percentuali inferiori a quelle di molti altri Paesi europei: il Dossier non riporta dati aggiornati, ma già nel 2001/2002 nazioni come Austria, Belgio e Germania registravano incidenze degli stranieri sulla popolazione superiori all'8%.

La Tab. 1 riepiloga la situazione per quanto riguarda gli stranieri soggiornanti al 31 dicembre 2003, riportando anche i motivi del soggiorno.

Lavoro	1.449.746
Famiglia	532.670
Inserimento medio-stabile (religione, res. elettiva, studio)	146.371
Asilo politico o richiesta asilo	17.318
Altri motivi	47.894
Totale	2.193.999

Provenienze e caratteristiche socioanagrafiche

Per quanto riguarda la provenienza geografica degli stranieri, il 7% appartiene all'Unione Europea (considerata nella sua composizione a 15 precedente all'allargamento, poiché i dati si riferiscono al 2003). Con il 40,9% degli immigrati, il gruppo maggioritario

Tabella 2
Prime 20 nazionalità più numerose
dei soggiornanti stranieri,
in valore assoluto e in percentuale sul tot. (2003)

	v.a.	%
Romania	239.426	10,9
Albania	233.616	10,6
Marocco	227.940	10,4
Ucraina	112.802	5,1
Rep. Pop. Cinese	100.109	4,6
Filippine	73.847	3,4
Polonia	65.847	3,0
Tunisia	60.572	2,8
USA	48.286	2,2
Senegal	47.762	2,2
India	47.170	2,1
Perù	46.964	2,1
Ecuador	45.859	2,1
Serbia-Montenegro	45.302	2,1
Egitto	44.798	2,0
Sri Lanka	41.539	1,9
Germania	37.159	1,7
Moldavia	36.361	1,7
Macedonia	33.656	1,5
Bangladesh	32.391	1,5

è quello dei Paesi europei extracomunitari; seguono l'Africa (23,5%), l'Asia (16,8%) e l'America (11,5%).

Più in particolare, osservando le diverse nazionalità, il 2003 ha fatto segnare, almeno nei dati ufficiali, il «sorpasso» da parte dei romeni (il 10,9% dei soggiornanti)

rispetto a marocchini e albanesi, che da anni erano ai primi due posti della graduatoria. Nella Tab. 2 sono elencati i primi 15 gruppi nazionali. Il fatto che il gruppo più numeroso raggiunga solo poco più del 10% e che ai primi 5 posti siano rappresentate tre aree geografiche ben distinte (Europa orientale, Nord Africa ed Estremo Oriente) confer-

ma quel «policentrismo etnico» che è una delle caratteristiche storiche dell'immigrazione italiana.

Un aspetto innovativo è invece la progressiva crescita della componente femminile dell'immigrazione. Le donne, pur rimanendo minoranza, sono passate dal 46,7% del 2001 al 48% del 2002, per ar-

Dossier 1ª giornata

rivare al 48,4% del 2003.

Per quanto riguarda lo stato civile, metà degli immigrati (49,9%) sono coniugati, il 46,3% celibi o nubili, l'1,6% vedovi, l'1,3% divorziati o separati (del restante 0,9% manca il dato). L'alta percentuale di coniugati spiega anche il numero crescente di ricongiungimenti familiari (per quanto la nuova legge renda più difficile il percorso in questa direzione): nel 2003 sono stati 65.816, il 13,4% in più rispetto a quelli dell'anno precedente.

Distribuzione geografica e radicamento

La distribuzione degli stranieri nelle tre macro-aree Nord, Centro e Sud può essere grosso modo rappresentata da una scala 6-3-1. Utilizzando invece le classiche cinque ripartizioni territoriali, la situazione è quella illustrata dalla tabella 3. La Regione con il maggior numero di stranieri residenti è la Lombardia (22,9%), seguita da Lazio, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana. Quella con la maggiore incidenza

Tabella 3

Ripartizione territoriale degli stranieri in Italia (2003)

Nord-Ovest	32%
Nord-Est	25%
Centro	28%
Sud	11%
Isole	4%

sulla popolazione è il Lazio, dove gli immigrati sono il 7,1% dei residenti.

Come gli studiosi del fenomeno hanno da tempo messo in rilievo, con il passare degli anni l'immigrazione nel nostro Paese sta progressivamente perdendo quelle caratteristiche di provvisorietà e transitorietà che l'avevano inizialmente connotata, mentre cresce il numero di coloro che vedono l'Italia come meta finale e stabile del proprio percorso

Tabella 4

Incidenza delle assunzioni di lavoratori extracomunitari sul totale delle assunzioni, per aree geografiche (2001-2003)

	2001	2002	2003
Nord-Ovest	11,6	14	16,8
Nord-Est	15,2	17,7	20,8
Centro	9,5	10,2	13,1
Sud	3,7	4	5,3
Isole	3,7	3,8	4,5
Italia	9,9	11,5	16,3

migratorio.

Una conferma numerica arriva anzitutto dai motivi del soggiorno: come già illustrato nella Tab. 1, oltre il 90% degli stranieri è in Italia per esercitare un lavoro stabile o per motivi familiari, mentre solo il 10% vive nel nostro Paese per altri motivi, non necessariamente legati a un inserimento stabile (studio, motivi religiosi, ecc.).

Ancora più significativo è il dato secondo cui il 60% degli stranieri risiede in Italia da almeno 5 anni, e un terzo addirittura da 10 anni o più.

Infine, in base al censimento del 2001, risulta che il 12% dei cittadini stranieri è nato in Italia. Questi dati, insieme ai molti altri forniti dal *Dossier*, pongono esigenze e interrogativi nuovi rispetto al passato, poiché l'immigrazione non può più essere affrontata in termini «emergenziali», né tanto meno con un'ottica «repressiva», ma vanno studiate e realizzate politiche per una reale integrazione e partecipazione degli stranieri alla vita sociale, in vista dell'acquisizione di una piena cittadinanza.

Inserimento nel mercato del lavoro

Il 16,3% delle assunzioni effettuate in Italia nel 2003 ha riguardato stranieri extracomunitari (in valore assoluto 986.701 su 6.037.016), e la percentuale è ancora più alta (18,9%) se ci si riferisce alle sole assunzioni a tempo indeterminato. Questi due dati rendono l'idea di quanto ormai il nostro sistema produttivo si basi sull'apporto dei lavoratori stranieri.

Tabella 5

Assunzioni di lavoratori extracomunitari, per aree geografiche e per settori, in percentuale (2003)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Italia
Agricoltura	4,1	14	9,6	17,7	23,7	7,5
Industria	30,8	29,8	31,6	30	21,2	21,7
<i>di cui costruzioni</i>	12,9	9,1	13,8	15,2	13,2	8,4
Servizi	65,1	56,2	58,8	52,3	55,1	70,8
<i>di cui lavoro domestico</i>	27,8	14,4	22,5	20,6	20,1	43,7

*Si presuppone che 337.155 rapporti non ripartibili a livello territoriale riguardino per la quasi totalità il settore domestico

Naturalmente questo dell'inserimento nel mercato del lavoro è uno degli aspetti su cui il Dossier maggiormente si dilunga; per motivi di spazio ci limitiamo qui a riportare due categorie di dati: l'incidenza delle assunzioni di stranieri sul totale delle assunzioni, per area geografica, nel triennio 2001-2003 (Tab. 4), e la ripartizione dei nuovi assunti stranieri per settori produttivi e per area geografica (Tab. 5). Infine, un importante riflesso della crescente parte-

cipazione degli immigrati al mercato del lavoro (oltre che della stessa crescita numerica degli stranieri presenti) è l'ammontare delle rimesse in denaro che essi inviano in patria. A livello mondiale le rimesse rappresentano la seconda fonte di finanziamento estero per i Paesi in via di sviluppo e nel 2003 hanno raggiunto la cifra record di 93 miliardi di dollari. L'Italia, con 2,6 miliardi di dollari, è al nono posto nella graduatoria mondiale.

Dossier Immigrati

Lombardia, primato di presenze

Tratto da:
Meri Salati,
Il Segno,
n.12 dicembre 2004

Se nel corso degli anni '90 era corretto affermare che l'immigrazione, tra quote programmate e consistenti regolarizzazioni, andava aumentando secondo un ritmo vivace (tra il censimento del 1991 e quello del 2001 la presenza è triplicata, passando da 356 mila a più di un milione); ora occorre parlare di ritmo sostenuto. Tra il 2000 e l'inizio del 2004, si è verificato il raddoppio con 2 milioni e 600 mila presenze regolari. Sono i dati che emergono dal recente Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes: sommando il numero relativo ai permessi di soggiorno forniti dal Ministero dell'Interno e in vigore alla fine del 2003 (2.193.999), con la stima dei minori effettuata in base agli ultimi dati resi noti dall'Istat relativi al censimento 2001 (404.224), in Italia, al 2003, si contano 2.598.223 immigrati con regolare permesso di soggiorno. Quasi un quarto dei soggiornanti registrati dal Ministero dell'Interno (502.610 pari al 22,9% del totale) risiede in Lombardia, che conferma anche per quest'anno il suo primato sulle restanti regioni.

I dati regionali

In tutte e tre le ripartizioni considerate, si conferma il primato dell'Europa come continente di provenienza degli extracomunitari soggiornanti in Italia (47,9%), Lombardia (35,7%) e provincia di Milano (33%). La Lombardia si distingue per una percentuale più elevata, rispetto al dato nazionale e a quello della provincia di Milano, riguardo alla presenza di africani (Lombardia 28,9%, Italia 23,5% e provincia di Milano 22,7%). Il confronto territoriale conferma, inoltre, la prevalenza in provincia di Milano di asiatici (23,8%) rispetto agli africani, diversamente da quanto accade nel resto della regione (21,1%) e del Paese (16,8%). Si tratta soprattutto di persone provenienti dall'Asia Orientale (15,6%). Nel Comune di Milano il gruppo più rappresentato è quello asiatico (38,9%), la nazionalità è quella filippina (18,2%). In Lombardia, i primi cinque Paesi di provenienza sono, nell'ordine, Marocco, Albania, Romania, Egitto e Filippine. Gli immigrati extracomunitari soggiornanti in provincia di Milano provengono in prevalenza da Egitto, Filippine, Ecuador, Perù e Marocco. Si nota, in questo caso, l'ingresso al terzo posto dell'Ecuador e l'uscita della Cina Popolare dalle prime cinque posizioni.

Anche per il 2003 la nazionalità più diffusa in Lombardia è quella marocchina, dato che è al primo posto come Paese di provenienza in 6 province su 11 (Bergamo, Brescia, Como, Lecco,

Mantova e Sondrio). L'Albania prevale in provincia di Varese e Pavia. A Lodi, invece, la Romania è la prima nazione di origine. A Cremona si conferma la maggioranza di indiani. Infine, in provincia di Milano la prima nazione di origine è l'Egitto.

La città di Milano. Secondo i dati del Settore Statistica del Comune di Milano, gli stranieri iscritti all'anagrafe alla fine del 2003 sono 108.266. Rispetto allo scorso anno si registra una diminuzione complessiva del 19,6%. Tale diminuzione è dovuta a un lavoro di pulizia degli archivi anagrafici dei dati compiuto a seguito degli aggiustamenti derivanti dal confronto con le rilevazioni effettuate in occasione del XIV Censimento 2001. Inoltre, bisogna ricordare che questi dati non comprendono ancora gli stranieri che hanno ottenuto nel corso del 2004, o otterranno, la residenza a seguito dell'ultima regolarizzazione.

Se si guardano i Paesi di origine, l'area da cui proviene la maggior parte degli stranieri iscritti all'anagrafe di Milano è, come in passato, quella asiatica (38,9%) in forte contrasto con quanto avviene nelle altre aree considerate, ossia provincia di Milano, regione Lombardia e Italia dove il primato spetta all'Europa.

Rispetto alla ripartizione per genere, le cittadine straniere residenti a Milano sono il 50,5%. Tuttavia, esistono nazionalità di provenienza a forte connotazione femminile quali quelle ucraina (84,1%), ecuadoriana (63,8%), peruviana (62,3%) e filippina (57,7%). Viceversa, esistono ancora gruppi composti quasi in prevalenza da maschi, quali quello senegalese (93,9%), algerino (75,7%), egiziano (72,1%) e quello marocchino (63,3%).

Quanto all'età, il 23,3% degli stranieri residenti a Milano ha al massimo 20 anni, il 49,7% è nella fascia compresa tra i 21 e 40, il 23,8% ha 41-60 anni, mentre gli ultrasessantenni sono il 3,3%. I minori di 20 anni, provengono in prevalenza (45,1%) dal gruppo asiatico e da quello africano (26,3%).

I motivi del soggiorno. In Lombardia, quasi 7 immigrati su 10 (69,4%) hanno ottenuto il permesso di soggiorno per lavoro (62,9% per lavoro subordinato, anche stagionale, e 6,5% per lavoro autonomo); al secondo posto troviamo i motivi di famiglia sia per la Lombardia (24,2%) che per il resto d'Italia (24,3%) e la provincia di Milano (19,7%). Confrontando i dati lombardi con quelli nazionali, si nota per la Lombardia una più forte accentuazione dei permessi per lavoro (69,4% contro il 66% in Italia), anche grazie al forte peso della provincia di Milano dove i permessi ottenuti grazie al lavoro arrivano al 73,6% (64,7 per lavoro subordinato e 8,9 per lavoro autonomo).

Il lavoro degli extracomunitari in Lombardia.

La Banca dati Inail/Dna ci fornisce le informazioni

sui lavoratori extracomunitari.

Nel 2003 in Lombardia sono state registrate 160.410 assunzioni di lavoratori dipendenti extracomunitari, 115.399 a tempo indeterminato e 45.011 a tempo determinato.

L'incidenza delle assunzioni di lavoratori extracomunitari sul totale delle assunzioni in regione è pari al 17,9%: quindi, in Lombardia, un'assunzione a tempo indeterminato su 5 ha interessato un extracomunitario. I lavoratori extracomunitari in Lombardia sono 22.639. Le donne rappresentano il 30% delle assunzioni a tempo indeterminato. Va però ricordato che l'incidenza delle donne è sicuramente sottodimensionata da questi dati in quanto le rilevazioni Inail/Dna si basano sul codice infortunistico, del quale purtroppo le lavoratrici e i lavoratori domestici sono sprovvisti. I settori lavorativi che registrano la maggiore presenza di lavoratori extracomunitari dipendenti a tempo indeterminato sono, nell'ordine, le attività immobiliari (13.417 assunzioni pari all'11,6%) grazie soprattutto all'incidenza al loro interno degli addetti alle funzioni di pulizia, le costruzioni (12.890 assunzioni equivalenti all'11,2% del totale), gli alberghi/ristoranti (8.310 assunzioni, 7,2%) e i trasporti (7.355 assunzioni, 6,4%).

Sull'identità

Tratto da:

C. Giaccardi M. Magatti,

La globalizzazione non è un destino,

Laterza, Bari 2001

capitolo 6

1. La domanda di identità

Oltre la razionalizzazione e le sue dinamiche, occorre guardare - sulla scorta dell'indicazione di A. Touraine - ai processi di soggettivizzazione. Che cosa avviene nella sfera dell'identità e dell'appartenenza a seguito della trasformazione che abbiamo analizzato nella prima parte di questo lavoro?

Ad un primo sguardo, non v'è dubbio che la doppia sconnessione che segna la contemporaneità, disarticolando i tradizionali quadri di riferimento, lascia gli individui in una paradossale situazione: da un lato li scioglie da una serie di vincoli e sembra aprire un'ampia gamma di possibilità per l'azione individuale; dall'altro li priva dei riferimenti e dei criteri su cui fondare la scelta e l'azione. Z. Bauman definisce questa situazione come il «paradosso della responsabilità»: a fronte della pluralizzazione e dell'indecidibilità dei principi regolativi, diventa fondamentale il ruolo delle scelte individuali; tali scelte, però, non possono fare affidamento su risorse condivise e riferimenti certi.

La trasformazione delle condizioni di esperienza è ben descritta anche da A. Melucci:

A livello sistemico gli individui hanno a disposizione potenzialità di autorealizzazione che non sono comparabili con nessuna società precedente: dispongono di opportunità che sviluppano le loro capacità cognitive e comunicative attraverso i processi di produzione e circolazione delle informazioni; l'estensione dei diritti civili espande la sfera della libertà personale e l'esercizio di decisioni volontarie; la libertà di scelta nelle relazioni affettive permette a ciascuno di stabilire legami che dipendono solo dalla scelta individuale; la ricchezza di possibilità che si aprono nella vita associativa permette agli individui di partecipare liberamente a numerose reti relazionali. Tutti questi processi aprono un ampio campo di azione nel quale ogni individuo può sviluppare potenzialità, fare scelte, realizzare la propria individualità. Più un sistema è differenziato più è spinto a contare sull'azione di soggetti autonomi capaci di comprendere diversi linguaggi, di elaborare la conoscenza, di prendere decisioni indipendenti (1999: 130).

In un contesto sociale che è ormai «detradizionalizzato» (Giddens 1994) e «deritualizzato» (Elias 1994) tutto il peso della scelta

e della gestione della quotidianità grava dunque sull'individuo, disorientato però da una sovrabbondanza di stimoli difficile da governare e rielaborare, con il rischio di un impoverimento dell'esperienza stessa¹.

Citando l'acuta analisi di U. Eco dell'eroe dei fumetti Superman, Z. Bauman ammonisce contro il rischio che la sovrabbondanza delle possibilità e dei poteri individuali venga posta al servizio di una vita mediocre e passiva: «Superman non parcheggerà mai la macchina in sosta vietata e non farà mai una rivoluzione [...]. Questo eroe superdotato usa le sue vertiginose possibilità per realizzare un ideale di assoluta passività, rinunciando a ogni progetto che non sia già omologato dai catasti del buon senso ufficiale» (2000: 105).

Il senso di spaesamento e sradicamento che si accompagna alla consapevolezza del mutato scenario, il fatto che né i legami sociali né i riferimenti culturali possano più essere dati per scontati, la percezione dell'incertezza e del rischio legati alla non prevedibilità delle scelte altrui, o al mancato controllo su una serie di aspetti che hanno comunque ricadute su di noi in un mondo interconnesso, producono un senso di ansia e incertezza, che può sfociare in esiti diversi e potenzialmente opposti.

L'interconnessione planetaria nell'era della globalizzazione, coniugandosi con l'individualizzazione, rischia di produrre da un lato un vero e proprio culto dell'autonomia dell'individuo - che può generare impulsi profondamente antisociali, una sorta di «individualismo patologico» (Sciolla 1992) - dall'altro un proliferare di solidarietà particolaristiche, che - reazione a quella che A. Giddens (2000) chiama «tradizione assediata» - è all'origine delle tante spinte fondamentaliste che attraversano il nostro tempo. Se non ha senso pensare a una cultura globale che possa svolgere una funzione di integrazione rispetto alle molteplici spinte centrifughe, non è senza conseguenze il fatto che il presente globale sia vissuto in assenza di un passato comune, cosa che rischia di rendere irrilevante la storia dei diversi soggetti, individuali e collettivi, che animano il nuovo scenario, come anche le tradizioni, le culture, le memorie (Archer 1990).

In sintesi, lo scenario che si va progressivamente definendo disegna una dissoluzione delle tradizionali fonti di identità ascritta, mentre sollecita una forte richiesta di azione individuale socialmente competente. A livello soggettivo, al senso di liberazione dai vincoli tradizionali si accompagna l'esigenza di costruzione di identità, sia per rispondere alla molteplicità degli stimoli a cui siamo sottoposti, sia per sfuggire al senso di frammentazione, di anonimato, di sradicamento che segna in modo particolare la

condizione esistenziale contemporanea.

Contrariamente a quanto troppo a lungo si è creduto, la domanda di identità non costituisce un retaggio del passato, qualcosa che la progressiva razionalizzazione della vita sociale avrebbe progressivamente emarginato, ma piuttosto un bisogno fondamentale, continuamente riemergente. Come ha scritto S. Weil:

Il radicamento è forse il bisogno più importante e più misconosciuto dell'anima umana. L tra i più difficili da definire. Mediante la sua partecipazione reale, attiva e naturale all'esistenza di una collettività che conservi vivi certi tesori del passato e certi presentimenti del futuro, l'essere umano ha una radice. Partecipazione naturale, cioè imposta automaticamente dal luogo, dalla nascita, dalla professione, dall'ambiente. A ogni essere umano occorrono radici multiple. Ha bisogno di ricevere quasi tutta la sua vita morale, intellettuale, spirituale tramite gli ambienti cui appartiene naturalmente (1996: 49).

Nel bene e nel male, per diversi secoli - e soprattutto nel XX secolo - lo Stato-nazione (e insieme con esso l'appartenenza di classe) è stato in grado di soddisfare in larga parte questa domanda. Ma è chiaro che nel superamento della società nazionale la domanda di identità si afferma come una vera e propria questione sociale. L'appartenenza naturale, la partecipazione automatica che la nazione era in grado di offrire appare in crisi, e ciò pone un bisogno che reclama nuove risposte.

L'identità rappresenta una risposta, anzi, forse, la risposta. Ma si tratta di una risposta complessa, in parte contraddittoria, che va a sua volta sottoposta a uno sguardo nuovo, che tenga conto delle mutate condizioni dell'esperienza e della percezione del sé. Il problema è che, una volta che tale percezione non è più sostenuta dalle posizioni sociali occupate o dalle tradizioni condivise, occorre costruire l'identità in modo più attivo (Giddens 2000).

Per cercare di comprendere la mutata situazione, occorre brevemente ripensare a come il concetto di identità ha assunto rilevanza e ha mutato di significato nel tempo, e quali sono le questioni che esso solleva.

2. L'identità come problema e i problemi dell'identità

2.1. L'identità tra modernità e postmodernità

Come scrive A. Melucci, una delle trasformazioni più dirimenti della modernità è la «produzione individuale e sociale dell'individuo in quanto individuo», e la possibilità, per le persone, di pensare

se stesse in termini di individui (2000a: 38). Con la modernità, poi, l'identità cessa di dipendere dai ruoli sociali e dalla tradizione culturale, e diviene qualcosa da costruire, un progetto da realizzare. Da quel momento in poi, *identities are made*, a partire dalla gamma delle possibilità che si dispiegano davanti al soggetto.

D'altro canto, l'identità si costruisce per differenza, per contrapposizione. E ciò può significare due cose: ricreare nuove chiusure, nuovi confini tra un noi e un voi, comunque definiti; oppure credere che non è più virtuoso chi si conforma ai modelli sociali condivisi nel proprio contesto, ma chi è capace di trovare la propria strada, rifiutandosi di essere ciò che gli altri vogliono che sia.

Tipiche di questa concezione dell'identità sono anche l'idea di una continuità quasi trascendentale del soggetto, che costituisce una struttura stabile e di poco mutevole, e l'idea dell'accumulo dell'esperienza nel tempo (un tempo lineare, vettoriale), che consente un progressivo avvicinamento all'obiettivo che il soggetto si è posto.

La trasformazione delle coordinate dell'esperienza, di cui si è cercato di dar conto nei capitoli precedenti, e l'affermarsi di correnti culturali come il postmodernismo - con il rifiuto delle grandi narrazioni unificanti (compresa quella dell'identità individuale) e con l'enfasi su un'estetica della frammentazione - hanno costituito la cornice per una trasformazione del concetto di identità: se permane la dimensione della scelta (contro ogni identità ascritta), cambia però la portata di tale scelta e, soprattutto, cade il suo carattere vincolante. Il soggetto diventa in un certo senso autore, artista della propria biografia, componendo secondo il proprio gusto (che con altri concetti come stile, preferenza sostituisce quello di progetto) un collage di risorse simboliche (attraverso pratiche tipiche della cultura postmoderna, come la citazione, il riciclo, la ricontestualizzazione) che non assume mai una configurazione definitiva, ma che, anzi, può e deve essere continuamente modificato. Un atteggiamento che si produce sia nelle forme iperindividualizzate tipiche delle soggettività multiple e che trovano nella contraddittorietà e nell'occasionalità la loro unica coerenza, sia nella forma comunitaristica, che spinge l'individuo a riconoscersi in gruppi o comunità più o meno immaginarie, in grado però di garantire una sensazione di stabilità e ancoraggio.

Il soggetto che si muove a questo livello dell'esperienza - che Z. Bauman (1996) definisce come «spazio estetico» - costruisce un'identità modulare. Con una metafora presa in prestito da E. Gellner e mutuata dall'industria dell'arredamento, Bauman afferma che

l'attività di aggiungere e spostare non ha mai veramente fine: non c'è un momento in cui si possa dire con certezza che il mobile modulare ha raggiunto il suo stato definitivo [...]. Quasi lo stesso potrebbe dirsi dell'uomo modulare, il prodotto più importante della società moderna. Proprio come il mobile modulare non ha una forma giusta, prestabilita, ma una serie infinita di possibili forme, così l'uomo modulare non ha un profilo e un posto predeterminati. [...] L'uomo modulare è una creatura dotata di qualità mutevoli, monouso e scambiabili [...] In breve, l'uomo modulare è, soprattutto, un uomo senza essenza (2000: 160).

Per l'uomo (e la donna²) modulare non ci sono limiti al cambiamento; e il cambiamento non è la ricerca di una configurazione più autentica, più vicina al proprio essere o al proprio progetto, ma è quasi un imperativo, una finalità in sé, un'azione che si autogiustifica.

Perché tale cambiamento sia possibile e agevole, occorre che i vincoli che trattengono alle configurazioni del sé di volta in volta costruite siano i più laschi possibili: per questo la «memoria a videotape» (Bauman 2000) è quella più funzionale a questi continui ricominciamenti (Augé 2000a), nessuno dei quali reca particolare traccia degli stadi precedenti. Provvisorietà e revocabilità segnano anche le relazioni interpersonali, che si avvicinano alla forma del contratto tipico della transazione economica.

Il prezzo della modularizzazione è però elevato: il senso di frammentazione, l'abbandono di criteri di valutazione che non siano interni all'azione e la conseguente assenza di un senso di appartenenza culturale, il disincanto e il senso di provvisorietà sono alcuni dei correlati che accompagnano questa opzione (Berger, Berger e Kellner, 1974; Gellner 1992).

Tutto sommato, quindi, la liberazione dai vincoli si accompagna a una serie di tensioni e acuisce il senso di insicurezza a livello individuale. L'euforia postmoderna è solo la faccia di una medaglia che ha un risvolto esistenzialmente molto meno allettante.

2.2. Identità individuali e collettive nello spazio estetico

Lo spazio(-tempo) postmoderno è uno spazio(-tempo) estetico. Quest'ultimo, secondo la definizione di Z. Bauman, «viene determinato affettivamente, mediante l'attenzione guidata dalla curiosità e dalla ricerca dell'intensità esperienziale» (1996: 151).

In un tale spazio l'ipertrofia della dimensione del presente e il rifiuto del vincolo che la relazione inevitabilmente pone, vissuto come ostacolo alla mobilità e alla ricerca di sensazioni sempre nuove, precludono la dimensione della socialità, o almeno la

condizionano pesantemente:

Nello spazio estetico la vita è essenzialmente un solitario. Qualunque cosa venga condivisa in esso sembra accidentale e puramente superficiale, proprio come le superfici che popolano il mondo in cui tale vita viene vissuta; o come gli stessi flaneurs: molti ma separati, spal

la a spalla nella strada affollata, ma ciascuno intento a tessere silenziosamente le proprie storie fuori dallo spazio condiviso, a utilizzare l'altro come ulteriore arredo scenico sul palcoscenico allestito per lo spettacolo. Nello spazio estetico l'essere-insieme è casuale e fortuito: un esser vicine di monadi, chiuse nelle bolle invisibili, ma inespugnabili, delle loro rispettive realtà virtuali (Bauman 1996: 183).

Lo spazio estetico prende il posto e progressivamente tende a erodere quello sociale³, tipico della modernità. Là dove quest'ultimo cerca di costruire un ordine attraverso una serie di classificazioni, tipizzazioni del mondo e attraverso una serie di obbligazioni che legano i soggetti che lo occupano⁴, in uno spazio di esperienza dominato dalla dimensione estetica le condizioni per la costruzione dell'identità mutano, sia che si pensi all'identità individuale che a quelle collettive.

Sul versante individuale l'uomo modulare rappresenta, come si è visto, una sorta di figura paradigmatica della costruzione dell'identità nel nuovo scenario. La possibilità di allargare il repertorio di risorse da utilizzare per la costruzione del sé è virtualmente illimitata, grazie soprattutto alle opportunità offerte dalle tecnologie della comunicazione.

Tuttavia, spesso il controllo su queste risorse è molto debole e la libertà di cui si dispone è alquanto fittizia: scegliere tra i prodotti presenti sugli scaffali del supermarket quello che al momento ci promette maggiore soddisfazione è sicuramente espressione della nostra autonomia, ma non si può ridurre l'idea di libertà a questo atto. Pur senza voler sposare la teoria dell'imperialismo culturale, e pur riconoscendo la capacità dei soggetti che consumano di produrre significati non previsti nell'atto della produzione dei beni, non si può negare che proprio quel processo di culturalizzazione dell'economia di cui si è parlato nel capitolo 5 determini una sovrapposizione sempre maggiore tra sfera economica e sfera culturale, con effetti non trascurabili dal lato della costruzione dell'identità. Come afferma anche S. Hall:

Più la vita sociale viene mediata dal marketing degli stili, dei luoghi e delle immagini su scala mondiale, dal turismo internazionale e dai network planetari dei sistemi di comunicazione e di produzione

di immagini mediali, più le identità divengono distaccate, disancorate da tempi, luoghi, storie e tradizioni specifici, e appaiono totalmente arbitrarie. Abbiamo a disposizione una gamma di identità diverse, ciascuna delle quali fa appello a una differente parte di noi stessi, tra le quali sembra possibile scegliere. È la diffusione del consumismo, sia come realtà che come sogno, ad aver contribuito a questo effetto di supermarket culturale. All'interno del discorso del consumismo globale, le differenze culturali che definiscono l'identità diventano riconducibili a una sorta di lingua franca internazionale o di moneta globale nelle quali tutte le tradizioni specifiche e le identità distinte possono essere tradotte (1992: 303).

Dal punto di vista dell'identità individuale, nello spazio estetico siamo nutriti del mito dell'espressività dell'io, ma lo realizziamo attraverso risorse per lo più standardizzate, antepoendo il raggiungimento di obiettivi di consumo che dovrebbero distinguerci a una serie di altri aspetti esistenziali, apparentemente più vincolanti (ma non è forse vincolante costringersi a ritmi di superlavoro, rinunciando al tempo della relazione, per pagare il mutuo di una seconda casa o le rate di una nuova auto di lusso?).

In realtà, il cittadino postmoderno del villaggio globale sembra assoggettato a una nuova agenda, non più fissata dalla sfera politica, ma dal mercato:

Il passaggio alla condizione tardomoderna o postmoderna non ha portato una maggiore libertà individuale; quantomeno, non nel senso di una maggiore voce in capitolo nella definizione dell'agenda delle opzioni o di una maggiore capacità di negoziare il codice di scelta. Ha solo trasformato l'individuo da cittadino politico in consumatore (Bauman 2000: 83).

L'*homo sociologicus* (Sciolla 2000) della modernità, soggetto alle obbligazioni di una società coincidente con lo Stato-nazione e governato da forze estranee al suo controllo, sembra così cedere il passo all'*homo oeconomicus*, che agisce razionalmente e sulla base delle proprie preferenze e delle risorse a disposizione, che oggi sono abbondanti. Ma l'uomo economico, il consumatore che si muove nello spazio estetico, il turista del villaggio globale, è un essere presociale e astorico, e la libertà senza responsabilità di cui si fa promotore lascia insoddisfatte le domande di senso che la trasformazione dell'esperienza sollecita.

Da un certo punto di vista, l'euforia neoliberale è l'equivalente delle grandi ideologie e delle metanarrazioni cadute in crisi; da un altro punto di

vista è persino più sottilmente pervasiva, per « il suo non interrogarsi, il suo arrendersi a quella che viene vista come logica implacabile e irreversibile della realtà sociale» (Bauman 2000: 130).

Dal punto di vista collettivo, l'epoca attuale postnazionale si caratterizza per la rinascita delle forme più inaspettate di sentimenti comunitari: dai gruppi etnici agli *hooligans*, dai localismi alle sette, dalle tribù giovanili alle comunità virtuali, tutto ciò che richiama un qualche senso di appartenenza sembra avere una straordinaria presa nell'età contemporanea. Si tratta, come è ben noto, di un fenomeno impressionante e per molti versi sorprendente: nel cuore delle regioni più avanzate del mondo si osserva la forza del richiamo comunitario, che si diffonde ormai come un incendio capace di mettere a repentaglio persino alcuni dei risultati ottenuti nel XX secolo⁵.

Al di là della grande varietà che li contraddistingue, tutti questi fenomeni sembrano avere alcuni aspetti in comune: si tratta, infatti, per lo più di comunità temporanee, che presentano una prospettiva temporale di breve termine, che mostrano una netta insofferenza per i vincoli e sono portatrici di una forte carica di rassicurazione, che soddisfa il bisogno di radicamento e di uscita dall'anonimato cui si accennava prima. La rielaborazione culturale che le fonda è superficiale e rozza, assai poco razionale e colma invece di un'emotività che spesso confina con la rabbia e alimenta comportamenti violenti. Inoltre, si tratta di comunità astratte, che vivono, più che sulla condivisione di valori, pratiche e relazioni interne, su una intensa produzione mediatico-culturale, di solito basata sulla personalizzazione e sull'impiego spregiudicato della tradizione e della sua mitologia.

Può trattarsi di forme di «socializzazione della non autonomia», nel caso in cui i membri del gruppo sperimentino, per esempio, un comune «spostamento di realtà»⁶, come nell'esperienza dei fan descritta da J.B. Thompson (1998); oppure di «comunità-piolo» (Bauman 2000: 54) in cui persone diverse si riconoscono perché possono appendere a una sorta di comune attaccapanni le stesse paure e le stesse ansie, una sorta di «aggregato di ossessioni private» (come in quello che Z. Bauman definisce «il popolo dei Weight Watchers», ma anche nei movimenti di opinione che si costruiscono intorno alle questioni della sicurezza pubblica, dell'emergenza immigrati, dell'eccesso di tasse e burocrazia, ecc.); vi sono forme di comunità virtuali, i cui membri non si vedono e non si conoscono direttamente, ma convergono in luoghi di incontro virtuali, sulla base per lo più di una temporanea quanto revocabile convergenza di interessi; ma troviamo anche le «tribù» di cui parla

M. Maffesoli (1998), che sono tenute insieme dalla condivisione di un certo stile di vita che le rende riconoscibili e riconosciute; infine, troviamo le comunità greppo, che sono quelle che hanno l'ambizione di fornire non solo un'identità ai loro membri, ma anche di tracciare confini precisi tra chi è dentro e chi è fuori, tra il puro e l'impuro, tra il noi e il voi.

In tutti i casi la temporanea convergenza di ansie e interessi non produce un'uscita dall'isolamento, ma una momentanea sintonia di paure o interessi che restano privati, individuali.

Questo scenario, per quanto estremamente realistico e riconoscibile in molte delle esperienze quotidiane di ciascuno, non appare una rappresentazione soddisfacente della situazione attuale. Poiché, inoltre, ha come punto di riferimento obbligato l'esperienza mediata, è a questo tipo di esperienza che occorre innanzitutto guardare.

2.3. Esperienza mediata e identità

In una prospettiva non essenzialista dell'identità e in una concezione che la vede piuttosto come una costruzione della quale il soggetto reca gran parte della responsabilità, i media svolgono un ruolo cruciale, per la loro capacità di fornire risorse simboliche, modelli e stili di comportamento, forme di costruzione di ordine e coerenza (come il modello narrativo) e modalità di spettacolarizzazione (l'eccesso, il sensazionalismo, l'estetica della velocità e del frammento).

Sia che si consideri il versante dei contenuti - l'esposizione di realtà non direttamente esperibili e la conseguente ristrutturazione dei palcoscenici sociali - sia che si consideri il versante dei linguaggi o i ritmi collettivi imposti (o quantomeno proposti) dai palinsesti e scanditi dai *media events* planetari, oltre che dalle più ordinarie routine quotidiane, i media rappresentano una fonte ricchissima e multiforme di risorse identitarie, come gli studiosi di media, prima nelle ipotesi più attente agli effetti di coltivazione sul pubblico, poi in quelle più sensibili ai processi di negoziazione attuati dai recettori, hanno da tempo messo in evidenza.

I media si offrono come risorse utilizzabili nella definizione dell'identità di genere⁷, come strumenti per mantenere e tramandare le identità nazionali⁸, o quelle culturali nella diaspora⁹, o per definire quelle sovranazionali¹⁰. Basta anche solo pensare quanta importanza hanno i repertori di immagini tratte dai media nella definizione dei nostri progetti lavorativi (se decidiamo di studiare medicina abbiamo probabilmente più in mente E.R. Medici in prima linea che il nostro medico di base) e delle nostre aspettative in ambito sentimentale, per esempio.

Ma se i media tradizionali mettono a disposizio-

ne un repertorio preconstituito, magari negoziabile, traducibile, adattabile e in parte trasformabile alla luce della situazione di chi lo utilizza, i nuovi media moltiplicano l'ambito e la possibilità di risorse, creando anche nuove condizioni per sperimentare identità completamente costruite. Anche qui, occorre comunque sfatare alcuni luoghi comuni.

Come l'esperienza mediata non è necessariamente un surrogato dell'esperienza diretta, e non vi si contrappone, ma è ormai strettamente intrecciata ad essa (Tomlison 1999), così l'esperienza virtuale consentita dalla rete non è semplicisticamente inquadrabile nei due opposti modelli al momento prevalenti: il mito di una democrazia elettronica finalmente realizzata - dove l'utenteconsumatore¹¹ è finalmente libero di realizzare i propri percorsi, accedere alle informazioni che desidera, trasformarsi da recettore in autore ed enunciatore - oppure il timore della costruzione di un mondo parallelo, popolato di false identità e di osservatori nascosti¹², strumentalmente percorso da flussi di informazioni e da spostamenti di capitali che sfuggono all'ambito della legalità, vetrina di loschi traffici di persone, organi, persino bambini.

Come ha fatto notare C. Formenti, anche rispetto alla valutazione sulle comunità virtuali che la rete consente si polarizzano due tipi di atteggiamenti:

Ancora più diffuso, in particolare tra i sociologi della comunicazione, il tentativo di dimostrare che esistono due tipologie di comunità virtuali: le buone, che sarebbero rappresentate da quelle associazioni - reti civiche, community network ecc. - che sono nate per perseguire finalità sociali e, di conseguenza, durano nel tempo, hanno una struttura organizzativa e si dotano di regole democratiche; e le cattive, che si aggregano attorno a finalità prevalentemente o esclusivamente ludiche - le associazioni di appassionati di un certo hobby, i club dei fan di un certo tipo di musica, di un attore, di un videogioco, di un software, di un serial Tv, i frequentatori di canali di chiacchiere virtuali, come utc, o dei mondi virtuali interattivi, come i MUD e via discorrendo - che appaiono invece informali, destrutturate, quasi del tutto prive di contesti spaziotemporalmente (2000: 278).

In realtà, come afferma anche P. Levy (1999), il virtuale non è una copia della realtà che tenta di sostituirla, né, platonicamente, un'immagine depauperata del reale, una realtà sminuita: non sottrae nulla alla realtà, casomai vi aggiunge qualcosa. La virtualizzazione e deterritorializzazione consentite dalla rete dilatano e trasformano, anziché limitare, le coordinate dell'esperienza¹³. In questo senso

«il cyberspazio è, più di altri luoghi, il regno della possibilità, della scelta e della responsabilità» (Paccagnella 2000b: 39).

Questo ha implicazioni rilevanti per la costruzione dell'identità individuale. La rete, infatti, costituisce un interessante ambiente di presentazione del sé e di orientamento reciproco di azioni simboliche, e quindi anche un luogo dove condurre pratiche di etnografia virtuale¹⁴.

La comunicazione mediata dal computer offre possibilità di segno opposto. Da un lato produce una sorta di «livellamento di status» (ivi: 41): se entro in un gruppo di discussione nessuno sa se sono bello o brutto, sano o malato, uomo o donna, giovane o vecchio, bianco o nero, del Nord o del Sud, ricco o no. Tuttalpiù si noterà la mia maggiore o minore competenza rispetto ai temi che sono oggetto di discussione, e forse trapperà qualche indizio su di me nel corso dell'interazione, se questa si protrae nel tempo e se non riesco a controllare bene la presentazione del mio sé. Questo, in linea di principio, consente e promuove una partecipazione liberata da una serie di condizionamenti sociali.

D'altra parte, però, la rete produce una situazione di de-individuazione che accresce la possibilità, per i soggetti, di sottrarsi ai vincoli sfruttando l'anonimato che essa consente. Tale possibilità non è comunque riducibile alla pratica di costruzione di identità false, totalmente fittizie e non smascherabili come tali.

La costruzione dell'identità in rete è dunque molto più complessa e articolata¹⁵.

Se è vero che a livello di opportunità e in linea di principio i vincoli si allentano, è anche vero, però, che nel cyberspazio - come nello spazio dell'esperienza mediata e di quella diretta - la costruzione dell'identità è soggetta ad alcuni criteri. Due in particolare sono importanti: i) mi deve rappresentare, almeno in qualche tratto (e posso scegliere forse più liberamente quale); ii) deve essermi riconosciuto dai miei interlocutori (se non sono riconosciuto, non esisto nella rete)¹⁶.

Riguardo al primo aspetto, si può parlare di una rielaborazione dell'identità, anziché di una sua completa invenzione. A partire dallo stesso nome (generalmente uno pseudonimo, spesso neutro dal punto di vista del gender) con cui ci si presenta in rete, si mira non tanto a ingannare, quanto a orientare la percezione degli interlocutori su tratti particolari: un certo repertorio di competenze, per esempio, o certi riferimenti culturali. L. Paccagnella parla a riguardo di prevalenza dello *pseudonimato* sull'anonimato: in rete si può in parte inventarsi, ma non si può diventare *chiunque altro*. La possibilità di costruire persone ingannevoli (quelli che vengono definiti *fake*,

o *troll*) non esaurisce le possibilità di identità in rete, né rappresenta il caso più comune o più rilevante.

Inoltre, il riconoscimento sociale sull'identità che ho costruito è fondamentale perché l'interazione possa avere luogo, perché io possa sentirmi un attore nella rete; quindi il legame sociale (benché virtuale) è più una condizione della costruzione della mia identità che un vincolo cui sottrarsi. E si tratta, come lo definisce D. Sparti, di un «riconoscimento quasi-espressivo», ovvero «espressivo nei suoi contenuti, ma realizzato senza la mediazione corporea della co-presenza» (2000a: 63).

Se, dunque, dal punto di vista delle possibilità e della gamma di risorse offerte alla costruzione di identità la rete consente di articolare in forme ulteriormente variegata le condizioni dell'esperienza, i processi fondamentali di costruzione di identità sono trasversali rispetto alle diverse forme di esperienza. La rete e i nuovi media modificano i termini con cui l'identità individuale e collettiva può essere costruita, ma non alterano i problemi di fondo ai quali l'identità dà risposta. Ecco perché è possibile a questo punto tornare a parlare, da un punto di vista generale, dei problemi che nel mutato scenario investono la nozione di identità.

3. I confini dell'identità

3.1. Individuazione

Dal punto di vista della riflessione teorica, la questione dell'identità è al centro di interpretazioni discordanti. Da un lato, la si vede come il prodotto dello sgretolamento dell'ordine sociale, che induce un ripiegamento narcisistico dell'io su se stesso (Lasch 1980; Giddens 1994); dall'altro, la si legge come una sorta di riappropriazione positiva, contro le logiche tassonomiche e indifferenti all'individuo che governano lo spazio sociale. La scelta dell'una o dell'altra prospettiva determina poi anche la valutazione sull'epoca attuale: la prima prospettiva comporta un giudizio negativo della vita sociale contemporanea, nella quale gli spazi di libertà autentica sembrano ridursi sino a scomparire; la seconda prospettiva è invece meno pessimista e vede nel superamento della società nazionale e del suo ordine non solo tutta una serie di nuovi problemi, ma anche inedite possibilità di crescita del processo di soggettivizzazione. In fondo, è questa l'ambivalenza nella quale ci dibattiamo, ed è all'interno della cornice che così si definisce che molte partite verranno giocate negli anni a venire.

Una volta, poi, che la concezione essenzialista dell'identità è entrata in crisi, il concetto stesso di identità diventa problematico. Il sé molteplice è un concetto intrinsecamente contraddittorio, che pone

in modo inequivocabile una questione: c'è connessione tra le diverse facce di un individuo, c'è qualcosa che permane oltre la mutevolezza delle maschere che assumiamo nelle interazioni? L'ipotesi di una continuità del sé, fuori della quale parlare di identità diventa difficile, è messa in discussione tanto dalla prospettiva temporale dominante del presente assoluto, quanto dalla diffusa estetica della frammentazione, e comunque dalla difficoltà di armonizzare e rendere cumulabile l'esperienza nella varietà dei contesti esistenziali (Melucci 2000a).

Dal punto di vista diacronico si sperimenta una varietà e molteplicità di risposte alla domanda «chi sono io?», dove l'ipertrofia del presente, l'enfasi sul ricominciamento e la conseguente debolezza della memoria rendono problematica l'incorporazione delle esperienze precedenti in quelle successive e la rielaborazione dei vissuti passati.

Dal punto di vista sincronico la ricchezza delle risorse simboliche, la molteplicità e perdita di concentricità delle cerchie sociali, la pluralità dei riferimenti e dei ruoli rendono altresì problematica l'identificazione del soggetto con una componente sulle altre (ogni tentativo di definizione rappresenta un tradimento delle altre possibilità, quindi l'identità non è mai pienamente trasparente a se stessa, comporta sempre una parziale dislocazione), così come l'ipotesi di un tentativo di ricondurre a una coerenza tale molteplicità e la possibilità di delineare i confini del soggetto.

L'*impasse* sembrerebbe a questo punto insuperabile. Eppure non è così. Anzi, all'interno della situazione attuale è possibile scorgere i germi di una trasformazione positiva della dinamica della soggettivizzazione, capace anche di andare oltre i limiti mostrati dalla modernità che conosciamo (Touraine 1993; Leccardi 1999).

Come ricorda lo stesso A. Melucci, identità è un concetto intrinsecamente essenzialista (come etimologicamente segnala quell'*idem* che costituisce la radice del termine) e richiede dunque un riferimento a una struttura almeno in parte stabile, a un elemento che persiste e che consente di attribuire la molteplicità dei vissuti e delle esperienze a un unico individuo. L'identità è dunque insieme sistema e processo, stabilità e mutamento. Ma se la dimensione del cambiamento e della molteplicità è oggi la più evidente, che cosa costituisce la dimensione della persistenza?

Un modo di definire tale dimensione al di fuori delle classiche risposte essenzialiste è quello di considerarla come un processo generatore di preferenze, una sorta di metapreferenza che consentirebbe di spiegare le scelte non interpretabili in termini strettamente utilitaristici. Tale posizione, tuttavia, con-

tiene una serie di punti deboli, come la non riflessività del soggetto e l'incapacità di spiegare l'origine delle preferenze, il ritenere implicitamente per scontata la stabilità dei criteri di valutazione, la difficoltà di comprendere l'azione collettiva e la cooperazione sociale (della Porta, Greco e Szokolczai 2000). Per quanto sofisticati, i tentativi di definire l'identità in termini insieme processuali e strettamente individualistici, come nella teoria della scelta razionale e nel modello dell'*'homo oeconomicus*, risultano insoddisfacenti.

Partendo invece dall'esperienza soggettiva e dalle pratiche che gli attori sociali mettono in atto per definire i contorni della propria identità, si può osservare come la narrazione rappresenti uno strumento privilegiato e largamente diffuso per circoscrivere senza chiudere i confini del proprio sé (Jedlowski 2000; Melucci 2000a).

Forse sono cadute le grandi narrazioni - anche se ciò che il termine globalizzazione evoca nell'opinione pubblica assomiglia molto ad altri metaracconti oggi caduti in disuso -, ma ciò non significa che la pratica del racconto non rimanga pervasiva nella vita quotidiana e nell'esperienza diretta e mediata¹⁷. Per riprendere P. Jedlowski, tra le funzioni del racconto vi è quella di «definire una singolarità», di tempo, di eventi, di persone; il racconto circoscrive un piccolo cosmo ordinato, che segue proprie regole strutturali, che rappresenta una realtà dotata di senso, rilevante per chi la racconta e offerta come tale a chi la ascolta (2000: 9).

Nonostante il racconto delle storie quotidiane non sia immune da risvolti patologici, come nell'uso finalizzato a riempire i vuoti, a rompere i silenzi, a scongiurare l'ansia, a esorcizzare l'incertezza¹⁸, tuttavia esso ha come carattere qualificante quello di essere un atto intrinsecamente relazionale. Come scrive Jedlowski:

Narrare può avere motivi e scopi molteplici: in uno dei suoi aspetti essenziali, ha a che fare con la dinamica di un riconoscimento che si gioca tra il narratore e il destinatario della narrazione. Una dinamica che rimanda alla relazione sociale che narrando si instaura (ivi: 24).

Il racconto presuppone una capacità di intendersi, data dalla condivisione non solo di un linguaggio, ma anche di un mondo: la capacità di costituire una comunità interpretante.

Anche nel caso del racconto autobiografico, la presentazione del sé (che è anche una forma di ricerca del sé) si costruisce sempre in funzione di un ascoltatore, anche solo implicito. La pratica del racconto dischiude dunque una dimensione fondamentale del-

l'identità, che è quella relazionale.

3.2. Le due facce dell'identità

L'individuazione¹⁹ rappresenta solo una faccia dell'identità, che da sola è difficile da sostenere e giustificare. Come scrive E. Lévinas, «per effetto della sua identificazione, l'esistente si è già richiuso in se stesso; è monade e solitudine» (1997: 25)²⁰.

Ciò che mi caratterizza e distingue da tutti gli altri rientra in quella che L. Sciolla (1983) definisce come «dimensione locativa» dell'identità, equiparabile alla circoscrizione di uno spazio, fisico o simbolico, fuori dal quale sta il diverso, l'estra-neo.

Ma non si dà identità senza considerare anche un'altra faccia, che definisce delle somiglianze, delle appartenenze e che si colloca in quella dimensione integrativa capace di legare le differenze, unificare la frammentazione e la molteplicità.

Se l'identità come individuazione privilegia la dimensione spaziale dell'esperienza e la delimitazione di un qui e di un altrove, di un dentro e di un fuori, costruendo confini, accentuando fratture e discontinuità, l'identità come appartenenza privilegia l'asse della temporalità, con la sua capacità di dare continuità all'eterogeneità dei diversi momenti.

L'integrazione rappresenta quella dimensione più nascosta e spesso dimenticata dell'identità (Sciolla 1995) senza la quale il rischio di scivolare in una frammentazione priva della possibilità di ricomposizioni o in forme di contrapposizione o rifiuto dell'alterità appare elevato.

A questo proposito si deve sottolineare che la dialettica tra individuazione e integrazione è prima di tutto interna allo stesso soggetto, che incorpora in qualche modo la differenza e l'alterità dentro di sé, per quell'impossibilità di perfetta coincidenza con sé di cui già si è parlato. P. Ricoeur ha tradotto questa dialettica nei termini di una tensione tra una *medesimezza*, una sorta di nucleo invariante che permane nel tempo e dà continuità al soggetto (l'identità come idem) e una dimensione che implica l'alterità come costitutiva del sé (l'identità come ipse) (Ricoeur 1993: 78).

In ogni caso i due volti, personale e sociale, dell'identità sono complementari e, come afferma L. Sciolla:

L'individuazione, ossia la capacità del soggetto agente di autorappresentarsi come centro di elaborazione autonoma, si costituisce entro le molteplici relazioni sociali in cui è coinvolto. In altri termini, l'individuo ha un'identità personale, distinta da quella di tutti gli altri, non benché sia condizionato dal-

l'ambiente e dalle circostanze sociali di cui fa parte, ma perché lo è in virtù del fatto che non è un individuo isolato (2000: 8).

In questo apparente paradosso di un'identità (personale) socialmente costruita, in questa tensione tra due facce dell'identità che non possono sovrapporsi, ma possibilmente neppure imporsi l'una sull'altra, e nella natura profondamente relazionale e dialogica del concetto di identità si ravvisano le possibilità di ricomposizione dell'identità nel contesto contemporaneo, come alternativa praticabile (anche se certo non come esito sicuro) rispetto alle figure problematiche fin qui presentate.

4. Le forme di ricomposizione nello spazio morale

Si possono a questo punto riannodare alcuni fili lasciati in sospeso.

La sovrabbondanza di risorse di individuazione, la pluralità e incommensurabilità degli ambiti di significato, la condizione di incertezza e di crisi dei riferimenti certi: se da un lato tutto ciò può

produrre un ripiegamento narcisistico del sé entro uno spazio estetico, dall'altro ha consentito di mettere in discussione, se non di sovvertire, i rigidi criteri tassonomici che governavano il mondo sociale, aprendo una breccia per la costruzione di quello che Z. Bauman definisce come «spazio morale», che altro non è se non lo spazio dell'assunzione di responsabilità da parte del soggetto, in un contesto dove le linee-guida cui affidarsi sono cadute o si sono moltiplicate a dismisura. Lungi dal costituire un ostacolo all'azione morale, tale contesto, permeato di incertezza e ambivalenza, rappresenta «la patria naturale del sé morale e il terreno più fertile per lo sviluppo di attitudini morali» (Bauman 2000: 31).

Innanzitutto il decentramento del soggetto e la pluralizzazione dei riferimenti può (anche qui, non si tratta di un puro portato del mutamento) consentire una presa di distanza del soggetto da se stesso, un farsi oggetto a se stesso o, in altre parole, un atteggiamento di «riflessività» (Leccardi 1999).

Inoltre, la natura intrinsecamente relazionale dell'identità si lega alla centralità della questione del riconoscimento.

Nello spazio sociale l'altro è oggetto di un riconoscimento cognitivo, che lo identifica sulla base del suo ruolo o come membro (generalmente sostituibile) di una classe. L'unicità e insostituibilità dell'altro viene colta attraverso un tipo di riconoscimento che D. Sparti definisce espressivo, e che implica un'apertura e una disponibilità a cogliere la sua individualità, ovvero la sua radicale alterità, nonché un atteggiamento

affettivo-valutativo (Sparti 2000a).

Il riconoscimento di cui abbiamo bisogno per la costruzione della nostra identità, quello che chiediamo attraverso i racconti di noi stessi, non è generalmente di tipo cognitivo, ma di tipo espressivo, e la negazione di esso risulta in un'indifferenza e un disprezzo intollerabili e distruttivi dell'identità (Honneth 1993). Come scrive P. Jedlowski, con il racconto di sé

non è in gioco semplicemente la volontà di stabilire un contatto con altri, ma, più profondamente, quella di condividere il proprio mondo, di sentire riconosciuta la propria voce e, con questa, la propria esistenza e la propria sensibilità. Il ruolo del destinatario ha in questo senso una dimensione morale: la sua attenzione manifesta un riconoscimento che è il contrario del disprezzo, o di quella forma particolare e sottile di svalutazione degli altri che consiste nel non prestare loro ascolto (2000: 109).

Le strategie di neutralizzazione dell'altro, di negazione del riconoscimento possono essere le più diverse. Vorremmo tra queste menzionarne una, particolarmente sottile, e legata alla dimensione temporale dell'esperienza.

Come abbiamo visto nel capitolo 3, Fabian descrive questa modalità come tipica dell'antropologo che, dopo la ricerca sul campo e le pratiche di relazione e interazione con i soggetti osservati, trasforma questa esperienza in un testo, in cui i soggetti diventano oggetti e sono messi a distanza attraverso retoriche tipiche della scrittura scientifica. Tra queste primeggia l'allontanamento temporale, o allocronismo: i soggetti che prima dividevano uno spazio, ma soprattutto un tempo, con lo studioso, vengono relegati in un tempo altro, allontanati da un regime di coesistenza, privati di ogni forma di corresponsabilità del presente (Fabian 2000).

Questa pratica è più comune di quanto possa sembrare anche nella vita quotidiana: non solo siamo portati a non assumerci le responsabilità e soprattutto i vincoli che queste comportano, ma tendiamo a negare agli altri la corresponsabilità sul presente (anche la corresponsabilità ci vincola). Tale atteggiamento è particolarmente evidente rispetto ad alcune categorie di soggetti, come gli immigrati, che istintivamente collochiamo, per mentalità, atteggiamento ma anche stili di vita e modelli di consumo in un tempo altro rispetto al nostro, un tempo tendenzialmente arretrato. Tuttavia si estende frequentemente a tutti i soggetti cosiddetti deboli (gli anziani, i bambini e gli adolescenti) considerati incapaci o non ancora pronti a vivere il presente, a esserne corresponsabili. Il rifiuto della coesistenza si configura

allora come una forma di negazione del riconoscimento che, in mancanza della possibilità di utilizzare lo spazio, uno spazio che è sempre più permeabile, come criterio di esclusione, si avvale della dimensione temporale in termini locativi: si nega ad altri la possibilità (e il diritto) di abitare lo stesso tempo.

Il riconoscimento non è dunque solo qualcosa che si chiede agli altri, come conferma dell'identità che ci si vuole costruire, ma anche qualcosa che si accorda. Tale gesto, prima ancora che alle specifiche identità, va rivolto all'alterità come tale: non è possibile riconoscere alcuna identità, se prima non si riconosce che fuori di noi (come in parte anche dentro di noi) sta qualcosa che non sarà mai completamente intellegibile, prima ancora che condivisibile.

E. Lévinas (1997) ha scritto pagine molto belle sul rapporto io/altro e sulla crucialità di esso nella costruzione della dimensione del tempo. Tale rapporto «non è né una lotta, né una fusione, né una conoscenza. Bisogna riconoscere il suo posto eccezionale tra le relazioni. È la relazione con l'alterità, con il mistero, cioè con l'avvenire, con ciò che, all'interno di un mondo dove tutto è presente, non è mai presente» (ivi: 57).

Una figura emblematica di questo rapporto con l'alterità può inaspettatamente essere fornita dal ripensamento della relazione amorosa, in particolare nella sua dimensione sessuale, che nel senso più autentico non può essere pensata in termini di potere, ma neppure in termini di fusione (che comporterebbe l'annullamento delle due individualità in qualche forma di totalità). Viceversa, la relazione amorosa presuppone la dualità insuperabile degli esseri: «La relazione non neutralizza *ipso facto* l'alterità, ma la conserva [...]. L'altro in quanto altro non è qui un oggetto che diventa nostro o che finisce per identificarsi con noi; esso, al contrario, si ritrae nel suo mistero» (ivi: 55). Nell'assenza dell'altro, nell'impossibilità di afferrarlo, sta proprio la sua presenza come altro.

A partire da questa considerazione Lévinas elabora quella che può essere definita come etica della carezza:

La carezza è un modo di essere del soggetto, in cui il soggetto nel contatto con un altro va al di là di questo contatto [...]. La carezza non sa che cosa cerca. Questo non sapere, questa confusione fondamentale è il suo carattere essenziale. È come un gioco con qualcosa che si sottrae, e un gioco assolutamente senza progetto né piano, non con ciò che può diventare nostro e identificarsi con noi, ma con qualcosa d'altro, sempre altro sempre inaccessibile, sempre a venire. La carezza è l'attesa di questo avvenire puro, senza contenuto (ivi: 58).

Questa prospettiva sulla relazione con l'alterità consente anche di comprendere meglio la posizione di Z. Bauman a riguardo, quando nel delineare le modalità di relazione all'interno dello spazio morale (e per non scambiare il potere che si esercita nella pretesa di volere il bene dell'altro con l'atto morale) parla di capacità di farsi ostaggio dell'altro, nella disponibilità a «foggiare le proprie catene nella forma della responsabilità dell'altro» (1996: 185).

La responsabilità, come ha scritto P. Ricoeur, include due significazioni: «contare su, essere in grado di dar conto di. Essa le raccoglie, aggiungendovi l'idea di una risposta alla questione 'Dove sei?' posta dall'altro che mi reclama. Tale risposta è 'Eccomi!'. Risposta che dice il mantenersi» (1993: 259).

Il mantenersi, il durare nel tempo. La figura del riconoscimento dell'alterità e della responsabilità restituisce il presente al flusso delle connessioni temporali. Come già la non coincidenza con noi stessi, la differenza che pospone continuamente la capacità di coglierci in modo unitario, così anche la relazione con l'altro rende ulteriormente evidente e tangibile questa sfasatura, che alimenta però un desiderio, che a sua volta dilata il nostro orizzonte temporale al di là del presente, puntuale o esteso che sia. Per citare ancora una volta E. Lévinas,

la relazione con l'avvenire, la presenza dell'avvenire nel presente sembra ancora realizzarsi nel faccia a faccia con l'altro. La situazione del faccia a faccia sarebbe la realizzazione stessa del tempo; lo sconfinamento del tempo nell'avvenire non fa parte del modo d'essere di un soggetto solo, ma è la relazione intersoggettiva. La condizione del tempo sta nel rapporto tra esseri umani o nella storia (1997: 49).

E riconoscimento dell'alterità e l'assunzione di responsabilità ritemporalizzano l'esperienza e nello stesso tempo rappresentano due figure paradigmatiche di ricomposizione, due forme di integrazione (nel senso di L. Sciolla) senza fusione (nel senso di E. Lévinas). È all'interno di queste coordinate che, pur con tutte le ambivalenze che abbiamo cercato di mettere in evidenza nelle pagine precedenti, la vita sociale si va in questi anni ristrutturando sul versante della soggettivizzazione, che - dopo una breve parentesi - ritorna a essere centrale per gli equilibri che potranno scaturire dalla doppia sconnessione.

Note capitolo sesto

1 - Tra le forme di esperienza depauperata P. Jedlowski (1999) cita, riprendendo G. Simmel, l'intellettualizzazione, che comporta una sorta di sterilizzazione del vissuto, e la riduzione della realtà a spettacolo da osservare senza farsi coinvolgere (come nell'immagine del turista di Z. Bauman).

2 - Si pensi per esempio all'immagine di artisti come la cantante Madonna (che non a caso ha raggiunto il successo a metà degli anni '80, quando il dibattito sul postmodernismo era ancora piuttosto acceso), caratterizzata da una successione del tutto eclettica di immagini di donna completamente diverse: nell'aspetto fisico, dalla corporatura al colore e al taglio dei capelli; nello stile, da ragazzina impertinente a virago sadomaso; nell'immagine, da figura trasgressiva e dichiaratamente bisessuale a madre che usa strumentalmente il partner per realizzare senza vincoli un desiderio vissuto come ambito di autorealizzazione, a madre tradizionale in una famiglia tradizionale, come nelle ultime immagini.

Da notare come anche nelle riviste femminili si giochi molto sull'esigenza e la possibilità di reinventarsi, di cambiare completamente la propria immagine, di improvvisare una nuova personalità.

3 - Nella prospettiva di Z. Bauman, che condividiamo, lo spazio estetico, quello sociale e quello morale, di cui si parlerà tra poco, non rappresentano tre stadi di una prospettiva evolutiva, né tre forme che si escludono a vicenda: anzi, è proprio dall'assolutizzazione di una sola di queste tre dimensioni (compresa quella morale) che nascono molte patologie della contemporaneità.

4 - Come sottolinea Z. Bauman, riferendosi anche al celebre testo di G. Simmel in proposito, la figura dello straniero è, tra le altre, un prodotto dello spazio sociale, poiché rappresenta un'istanza che non si lascia classificare nelle tipologie condivise e che quindi, mediante la sua sola presenza, mostra la convenzionalità dell'ordine costituito e ne mette implicitamente in crisi la legittimità.

5 - Si pensi alla rapida diffusione in tutto il mondo di movimenti di matrice etnica o razziale o alla crescita di gruppi come i naziskin.

6 - Questo termine è stato formulato nell'ambito della *teoria della coltivazione*, per indicare la socializzazione operata dai media a una realtà del tutto estranea a quella degli spettatori, con effetti sulla percezione della realtà direttamente esperita. Si vedano a riguardo soprattutto gli scritti di G. Gerbner.

7 - Si vedano a riguardo i numerosi studi sul rapporto tra donne e soap opera all'interno dei *cultural studies*, e alcuni lavori del più recente filone dei *men studies*. Tra i tanti esempi si vedano i classici studi di Ang (1985) e Hobson (1982).

8 - Mi permetto su questo tema di rimandare a C. Giaccardi, A. Manzato e G. Simonelli (1998).

9 - Esempio a riguardo è lo studio etnografico di M. Gillespie (1995) sull'uso dei film in indi presso una comunità Punjab a Londra, con particolare riferimento alle differenze tra i generi e le generazioni nel significato attribuito a queste pratiche.

10 - Per esempio in K. Robins e A. Torchi (1983), D. Morley e K. Robins (1995).

11 - Questa posizione riflette per certi versi la radicalizzazione dell'ideologia neoliberista, con l'idea dell'individuo sovrano finalmente libero dalle pastoie dello Stato-nazione, cittadino sovranazionale a tutti i diritti, con la piena facoltà di scegliere tra i servizi offerti dalla rete quelli che meglio soddisfano le sue esigenze. Si veda per esempio il testo di J.D. Davicison e W. Rees-Mogg (1997).

12 - P. Virilio (2000) parla, per esempio, di un regime del voyeurismo universale instaurato dalla rete.

13 - Accenniamo qui senza addentrarci al suo interno al dibattito ormai cospicuo sull'ibridazione tra corpo e tecnologia, vista non più, con McLuhan, soltanto come una estensione dell'essere umano, ma come un fattore che filtra e si insinua nella stessa corporeità, provocando mutazioni. Sulla cyberantropologia si veda per esempio D. Haraway (1995).

14 - Si veda il recente filone di studi anglosassone sull'etnografia virtuale.

15 - Per questo motivo alcuni preferiscono parlare di costruzione della persona in rete, anziché di costruzione dell'identità. Si veda Paccagnella (2000a).

16 - Della crucialità del processo di riconoscimento nella costruzione dell'identità si parlerà più avanti.

17 - La stessa televisione viene definita come il grande *storyteller* della nostra era.

18 - Sulle derive patologiche della narrazione si veda Melucci (2000a).

19 - Un termine che, come ricorda Spati (2000a) discende da quel *principium individuationis* che, da Aristotele in poi, ha rappresentato la risposta alla domanda sulla possibilità e il fondamento dell'unicità degli enti.

20 - Lévinas nota anche come l'ipostatizzazione dell'io coincida con l'assolutizzazione del presente: «Presente, io: l'ipostasi è libertà. Esercita sulla sua esistenza il virile potere del soggetto (...) Non è ancora la libertà del libero arbitrio, ma la libertà del cominciamento» (1997: 27).

XVI Corso di educazione alla mondialità



EDUCARE ALLA PACE IN UNA SOCIETÀ MULTICULTURALE

Dossier 2^a giornata
martedì 1 febbraio

Arcidiocesi di Milano
Zona Pastorale I

Corso promosso da:
CADR
Caritas Ambrosiana
Centro di Pastorale Giovanile
Centro Sociale Ambrosiano
Ecumenismo e Dialogo
Pastorale dei Migranti
Pastorale Missionaria
Pastorale Sociale e del Lavoro
Servizio I.R.C.

Il dossier è stato realizzato da:



Via S. Antonio, 5
20122 Milano
Tel. 02.58391393/95 Fax 02.58391397
centro_mondial@diocesi.milano.it
www.chiesadimilano.it/cdm

Indice

I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie <i>di Paolo Bonetti</i>	pag. 4
Note	pag. 26
Elettori e cittadini <i>di Paolo Bonetti</i>	pag. 29
Note	pag. 44

I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie

Tratto da:

Diritto degli stranieri,

(a cura di Bruno Nascimbene)

Cedam, Padova, 2004

Capitolo II di Paolo Bonetti

(pp. 82-85 e 115-153)

1. Il trattamento generale dello straniero in Italia: i diritti e doveri fondamentali e la progressiva uguaglianza di trattamento

1.1. Considerazioni generali sul “diritto degli stranieri” in Italia

Il “diritto degli stranieri” è configurato in Italia secondo due opposti criteri ispiratori:

a) da un lato anche in Italia il diritto degli stranieri è un diritto che contiene norme specifiche che si applicano soltanto alle persone presenti nel territorio dello Stato, ma che ad esso non sono legate da quel peculiare legame che è la cittadinanza, e cioè si applica a persone che non sono titolari di un diritto soggettivo perfetto all’ingresso, alla circolazione e al soggiorno nel territorio dello Stato italiano; si tratta di un diritto coesenziale alla sovranità stessa dello Stato e consiste anzitutto nell’insieme di norme che determinano le condizioni per l’ingresso e per il soggiorno nel territorio dello Stato e per l’allontanamento degli stranieri dal territorio nazionale, cioè consiste nella disciplina dell’immigrazione straniera; in tal senso il diritto degli stranieri è un “diritto derogatorio” rispetto alle norme comuni vigenti per i cittadini ed è spesso connotato da margini più o meno ampi di discrezionalità lasciata alle autorità preposte all’applicazione di tali condizioni di ingresso, soggiorno ed allontanamento; si può così comprendere che il diritto degli stranieri può essere sempre raffigurato anche come un diritto che sottopone il non cittadino a più numerosi e specifici obblighi, a volte assai rilevanti, rispetto a quelli previsti per i cittadini e come un “diritto repressivo” delle violazioni compiute dagli stranieri delle norme dello Stato che prevedono le condizioni che regolano l’ingresso e il soggiorno degli stranieri;

b) dall’altro lato nell’ordinamento giuridico italiano, a differenza di ciò che avviene in altri ordinamenti, il diritto degli stranieri non può limitarsi ad essere uno “strumento della potenza pubblica” (¹), perché, come si è ricordato nel capitolo precedente, il legislatore nel disciplinare la condizione giuridica dello straniero è costituzionalmente vincolato al rispetto delle norme e dei trattati internazionali. Perciò fanno parte del diritto degli stranieri vigente in Italia non soltanto le norme strumentali all’esercizio della sovranità statale, ma anche le norme sul trattamento degli stranieri presenti nel territorio dello Stato, le quali si conformano alle norme internazionali e dunque sono ispirate alla riaffermazione dell’efficacia universale e dell’effettività dei diritti fondamentali della persona umana, e prevedono diritti civili, familiari, sociali e

forme di partecipazione politica degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale; in tal senso in Italia una parte del diritto degli stranieri sembra essere espressamente configurato come uno strumento essenziale per favorire l'integrazione degli stranieri nella società del Paese in cui si trovano regolarmente; si può così comprendere che in Italia le norme del diritto degli stranieri mirano a superare progressivamente le norme derogatorie e repressive e ad estendere l'efficacia del principio di eguaglianza, in modo da assicurare agli stranieri regolarmente soggiornanti non soltanto obblighi, ma anche diritti soggettivi nell'ambito di un trattamento progressivamente più identico a quello previsto per i cittadini residenti nel medesimo territorio.

Tuttavia nel diritto degli stranieri vigente in Italia la compresenza tra questi due opposti principi ispiratori appare sempre problematica.

Infatti nella maggioranza dei casi in cui si verificano conflitti tra i due opposti principi il legislatore riafferma la superiorità delle norme che esprimono l'esercizio della sovranità dello Stato e perciò dà prevalenza al primo principio ispiratore, cioè alle norme del diritto derogatorio e repressivo, e dunque, come si dimostrerà in seguito, le norme sul trattamento dello straniero regolarmente soggiornante sono sì finalizzate al raggiungimento di un'eguaglianza sostanziale, ma la loro effettività resta spesso inficiata dalla strutturale precarietà della condizione giuridica del non-cittadino.

La condizione giuridica dello straniero extracomunitario prevista dalla vigente legislazione si può anzitutto ricavare dalle disposizioni generali sui diritti e sui doveri dello straniero stesso.

A tale proposito si può facilmente rilevare che il Testo Unico (T.U.) delle disposizioni sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero, conferma la distinzione tra stranieri regolarmente soggiornanti e stranieri non regolari che indubbiamente può essere considerata "una delle più eloquenti rappresentazioni di quanto una qualificazione normativa può incidere sulle opportunità di vita di un essere umano uguale ad un altro essere umano"⁽²⁾.

Infatti il T.U., in sostanziale conformità con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, conferma che le posizioni giuridiche soggettive di cui è titolare lo straniero in Italia sono configurate con un'ampiezza progressivamente crescente in dipendenza dell'appartenenza dello straniero stesso ad una delle diverse categorie, per le quali la legge prevede una posizione - progressivamente più rafforzata - di regolarità di soggiorno nel territorio dello Stato italiano. Tali diritti e doveri sono comunque raggruppabili secondo una scansione che si può sintetizzare secondo il seguente schema:

a) alcune situazioni giuridiche soggettive (diritti e doveri) sono attribuite agli stranieri presenti alla frontiera e agli stranieri comunque presenti nel territorio dello Stato (siano essi in regola o no con le norme sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri);

b) ulteriori situazioni giuridiche soggettive sono attribuite soltanto agli stranieri regolarmente soggiornanti;

c) alcuni diritti fondamentali sono riservati soltanto agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di determinati tipi di permessi di soggiorno di lunga durata;

d) alcuni diritti sono attribuiti soltanto agli stranieri titolari di carta di soggiorno (e i figli minori conviventi in essa iscritti);

e) ulteriori e diverse situazioni giuridiche più favorevoli per i cittadini extracomunitari si possono ricavare da eventuali disposizioni di accordi internazionali.

La configurazione del trattamento dello straniero in senso progressivamente più protettivo in ragione della durata e della qualità del suo radicamento regolare nel territorio della Repubblica sembra funzionale a delineare una migliore precisazione della distinzione tra stranieri regolarmente soggiornanti e stranieri che si trovano illegalmente nel territorio dello Stato e un itinerario di progressiva integrazione dello straniero regolarmente soggiornante nella vita civile, sociale ed economica del Paese.

Apparentemente l'ordinamento sceglie un processo di progressivo avvicinamento della condizione giuridica del cittadino extracomunitario a quello del cittadino.

Tuttavia non si tratta affatto di una totale identificazione: la legislazione del 1998 e quella del 2002 sembrano confermare l'idea secondo la quale anche in periodo di progressiva globalizzazione planetaria la cittadinanza intesa come cittadinanza-appartenenza resta lo strumento con cui lo Stato distingue non soltanto tra chi ha diritto di entrare e di rimanere nel territorio statale e chi questo diritto non lo ha⁽³⁾, ma anche tra chi può o non può fruire di determinati servizi pubblici o accedere a determinate prestazioni anche nell'ambito dei rapporti interprivati.

Infatti da molti elementi della normativa che saranno in seguito approfonditi si può trarre la conclusione che al di là delle apparenze la parità di trattamento subisce notevoli limitazioni derivanti da un lato dall'intrinseca precarietà della condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante di fronte ad eventuali provvedimenti amministrativi di rifiuto di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno ed ai conseguenti provvedimenti amministrativi di espulsione, e dall'altro lato dall'esistenza di precisi istituti (la per-

manenza della condizione di reciprocità per lo svolgimento di talune attività, il requisito della cittadinanza per l'accesso a determinate attività, i limiti all'esercizio delle libere professioni che in generale impediscono in tutto o in parte agli stranieri regolarmente soggiornanti di ricevere il medesimo trattamento dei cittadini italiani in significativi ambiti della vita civile e sociale.

In questa sede è utile comunque esaminare sinteticamente i diritti e i doveri fondamentali che sono attribuiti agli stranieri extracomunitari dalla legislazione entrata in vigore nell'ordinamento italiano a partire dal 1998.

2. I tre obiettivi perseguiti dalla disciplina legislativa dell'immigrazione extracomunitaria e della condizione dello straniero

Come si è già ricordato gran parte della recente legislazione attiene alla disciplina dell'immigrazione extracomunitaria e ai diversi aspetti della condizione giuridica dello straniero. Dunque l'analisi dei diritti e dei doveri dello straniero non può essere disgiunta dalla più generale disciplina dell'immigrazione, le cui norme limitano e condizionano l'effettività dei diritti stessi.

A tale proposito, come ricordava la relazione al disegno di legge governativo presentato nel 1997, tre sono gli obiettivi a cui intendevano mirare le disposizioni della legge 6 marzo 1998, n. 40:

1) La "realizzazione di una puntuale politica di ingressi legali limitati, programmati e regolati", cioè una più efficace programmazione dei flussi d'ingresso per lavoro;

2) il "contrasto dell'immigrazione clandestina e dello sfruttamento criminale dei flussi migratori", cioè l'aumento della prevenzione e della repressione dell'immigrazione illegale;

3) l'avvio di realistici, ma effettivi percorsi di integrazione per i nuovi immigrati e per gli stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia", cioè l'incremento delle misure di effettiva integrazione degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Si tratta di obiettivi presenti in tutte le disposizioni e gli istituti previsti dalla legislazione entrata in vigore nel 1998 ed è evidente che questi tre obiettivi sono strettamente collegati tra di loro e devono essere realizzati insieme perché è sufficiente che anche uno solo di tali obiettivi sia realizzato parzialmente perché fallisca anche il raggiungimento degli altri.

Non avrebbe senso aumentare le possibilità di in-

gresso regolare in Italia per lavoro se vi fossero costanti e massicci flussi di ingressi clandestini.

Viceversa in un Paese come l'Italia che ha 8000 chilometri di coste su un mare navigabile sul quale vivono molti popoli e Paesi in grave difficoltà economiche e politiche sarebbe inefficace la prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina senza che siano previste misure per incanalare la costante pressione dei flussi migratori attraverso un nuovo sbocco regolare di ingressi per lavoro.

Né avrebbe senso prevedere un aumento della quantità e della qualità delle misure e delle risorse pubbliche, anche economiche, finalizzate all'integrazione degli stranieri regolarmente soggiornanti se i pubblici poteri dovessero sempre provvedere alle esigenze derivanti dalla presenza sul territorio nazionale di una massa altrettanto numerosa e costante di stranieri clandestini. È evidente che i pubblici poteri ben difficilmente potrebbero assicurare sicurezza personale e prestazioni sociali allo straniero che si trova in una situazione di clandestinità sul territorio nazionale, cioè in una condizione di violazione delle norme che consentono l'ingresso e il soggiorno degli stranieri.

Gli obiettivi perseguiti dal legislatore del 1998 non nacquero però casualmente.

Da anni l'immigrazione extracomunitaria in Italia è un fenomeno complesso, ordinario ed epocale e riguarda l'intera collettività e perciò appare ragionevole che essa sia governata mediante strumenti ordinari e di lungo periodo, tra i quali anzitutto una normativa organica che consenta di contemperare la scarsità delle risorse disponibili in Italia e la tutela della pacifica convivenza civile e della sicurezza pubblica con il bisogno insoddisfatto di alcuni tipi di manodopera, con il previsto forte calo demografico italiano e con l'aumento delle spinte migratorie da molti Paesi.

Ciò dovrebbe avvenire attraverso una più efficace e realistica disciplina dei flussi di ingresso dei cittadini extracomunitari per lavoro. Tale disciplina potrà essere effettivamente assicurata soltanto quando sia fondata sui medesimi tre elementi principali che erano stati suggeriti nella Comunicazione della Commissione delle Comunità europee al Consiglio e al Parlamento europeo COM (94) 23 def. del 23 febbraio 1994 sulle politiche d'immigrazione e di asilo⁽⁶⁵⁾, e cioè:

a) agire sulla "pressione migratoria", attraverso lo studio, la prevenzione e una progressiva rimozione delle cause strutturali che inducono i movimenti migratori internazionali, finalizzata all'alleggerimento della pressione migratoria;

b) tenere sotto controllo i flussi migratori, attraverso un effettivo controllo dei flussi di ingresso nei

Paesi di immigrazione, incentrato su una realistica politica delle quote di immigrazione per lavoro e dell'ammissione delle famiglie dei migranti e dei diversi tipi di asilanti e su un rafforzamento della prevenzione e della repressione dell'immigrazione illegale;

c) rafforzare le iniziative per l'integrazione degli immigrati legali, sia attraverso il miglioramento della condizione giuridica e una progressione dei diritti dello straniero regolarmente soggiornante che gli consenta di raggiungere gradualmente nel tempo un diritto di soggiorno stabile per sé e per la propria famiglia e condizioni di trattamento non irragionevolmente diverse rispetto a quelle previste per i cittadini, sia attraverso la creazione delle condizioni economiche e socio-culturali favorevoli per il successo dell'integrazione, sia attraverso iniziative di partecipazione e di dialogo degli stranieri, sia attraverso un rafforzamento della prevenzione e della repressione del razzismo e della xenofobia.

Dalle norme legislative e regolamentari entrate in vigore a partire dal 1998 l'effettiva possibilità di raggiungere ciascuno dei tre obiettivi appare dubbia, perché il complesso delle norme in vigore fin dal 1998 appare intrinsecamente contraddittorio.

Il primo obiettivo, quello di una puntuale e realistica politica di regolazione dei nuovi flussi migratori per lavoro, era attuato dal legislatore del 1998 con norme che prevedono numerosi istituti che erano disciplinati in modo innovativo, tra i quali spiccano:

1) la determinazione almeno annuale delle quote di ingresso di stranieri per lavoro subordinato, lavoro stagionale, lavoro autonomo, con la possibilità di prevedere quote preferenziali riservate ai cittadini di quei Paesi che abbiano concluso con l'Italia accordi bilaterali di regolamentazione dei flussi e di riammissione dei clandestini;

2) una disciplina specifica degli ingressi per lavoro stagionale, che premi con la possibilità di un successivo ulteriore ingresso per lavoro gli stagionali che siano rientrati in Patria dopo aver svolto il lavoro in Italia;

3) una pluralità di modalità di ingresso in Italia degli stranieri nell'ambito delle quote per lavoro subordinato: la chiamata nominativa da parte dei datori di lavoro, con la soppressione della verifica preventiva caso per caso dell'indisponibilità di altri lavoratori italiani e stranieri già residenti in Italia, oppure - e di trattava di una importantissima novità - l'ingresso "per inserimento nel mercato del lavoro" di stranieri che, sulla base di una verificata garanzia prestata da chi già si trova in Italia o dell'iscrizione in apposite liste consolari, entrino in Italia per cercarsi direttamente un regolare posto di lavoro;

4) una puntuale e rigorosa disciplina dei requisiti per il rilascio dei visti di ingresso per lavoro autonomo.

Il raggiungimento di questo primo obiettivo avrebbe dovuto produrre come effetto un aumento delle possibilità di ingresso legale di stranieri per lavoro, così disincentivando il ricorso all'immigrazione clandestina.

Tuttavia l'effettiva possibilità di raggiungere tale obiettivo fu assai ostacolata a causa del contenuto delle norme introdotte tra il 1998 e il 2000 sia perché esse attribuiscono una eccessiva discrezionalità al Governo nella scelta dei tempi, dei modi e dei criteri con i quali giungere alla determinazione delle quote, sia perché impongono gravose condizioni e numerosi adempimenti amministrativi agli ingressi per lavoro autonomo di tipo imprenditoriale, sia perché irrigidiscono il mercato del lavoro finendo per impedire in quasi tutti i casi gli ingressi di lavoratori al di fuori delle quote predeterminate, sia perché la determinazione delle quote è collegata anche a fatti futuri e incerti, influenzabili dal mutevole andamento delle relazioni internazionali, cioè all'effettiva conclusione di intese bilaterali con i Paesi di origine degli immigrati.

In ogni caso la disciplina degli ingressi per lavoro mediante un prevalente vincolo derivante dalla combinazione tra accordi bilaterali con i Paesi di origine ed un sistema di quote annuali di ingresso rimesso ad una decisione prevalentemente politica spettante alla discrezionalità del Governo in carica - sulla cui legittimità costituzionale si rinvia alle considerazioni che saranno fatte nel cap. IV - non è politicamente neutra, ma è sottoposta alla possibilità di un uso politicamente restrittivo di nuova immigrazione di lavoratori rispetto all'effettivo fabbisogno di manodopera del sistema produttivo, così come è avvenuto per i decreti di determinazione delle quote adottati dal 1998 al 2001.

Si tratta cioè di un sistema che fu disciplinato fin dal 1998 in modo inidoneo a regolare in modo efficace e lungimirante i flussi migratori. Peraltro questo stesso sistema fu ulteriormente riformato dalla legge n. 189/2002 secondo modalità che nell'asserito intento di rimediare alla cattiva gestione e programmazione dei flussi migratori effettuata sulla base delle norme introdotte dal 1998 sembrano invece restringere ogni ragionevole apertura a nuove possibilità di ingresso regolare per lavoro.

Infatti con le modifiche introdotte nel 2002 si riducono e si rendono inutilmente difficili le possibilità di ingresso regolare di stranieri per lavoro: le nuove norme tornano al medesimo sistema che già era in vigore prima del 1998 basato soltanto sulla preventiva chiamata nominativa del datore di lavoro.

Nell'intento di collegare strettamente i nuovi ingressi per lavoro all'esistenza di un effettivo rapporto di lavoro già esistente prima dell'ingresso e garantito da un alloggio, il legislatore del 2002 omette di individuare una regolazione dei flussi migratori effettivamente idonea a soddisfare le esigenze oggettive di molti tipi di lavoro subordinato (p. es. nel lavoro domestico e di cura alle persone o nelle piccole imprese) che sono caratterizzati dall'esistenza di un rapporto fiduciario interpersonale o di grande responsabilità per i quali sarebbe invece essenziale il preventivo incontro "in loco" della domanda e dell'offerta di lavoro. In tal senso l'abrogazione nel 2002 delle norme introdotte nel 1998 che consentivano a seguito di un ingresso per inserimento nel mercato del lavoro una ricerca diretta del lavoro sul territorio nazionale appare del tutto controproducente di fronte all'elevata richiesta di manodopera presente in molte zone del Paese. Così la disciplina dei nuovi ingressi regolari per lavoro, ma anche la disciplina dei rapporti di lavoro degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, sono ora disciplinate secondo forme assai più complicate rispetto a quelle previste per i rapporti di lavoro con i lavoratori italiani (prevedendo per il datore di lavoro oneri supplementari come quello di stipulare un apposito "contratto di soggiorno" col quale deve garantire il pagamento del viaggio di rientro e deve farsi carico degli oneri relativi all'alloggio), tanto che possono scoraggiare i datori di lavoro e i lavoratori dal ricorrere ad assunzioni regolari e che appaiono inutilmente complicate rispetto alle concrete esigenze del mercato del lavoro.

Infatti è evidente che nelle intenzioni del legislatore del 2002 la possibilità di autorizzare nuovi ingressi di stranieri in Italia per motivi di lavoro dal punto di vista generale è configurata come del tutto indipendente dall'esistenza di una oggettiva pressione migratoria da taluni Paesi e di diversi flussi di "catene migratorie" che caratterizzano oggettivamente qualsiasi fenomeno migratorio, ma è del tutto condizionata non tanto alle mutevoli esigenze di carattere economico del sistema produttivo nazionale, quanto piuttosto ad esigenze di carattere politico e di tutela astratta dell'ordine pubblico.

La possibilità di nuovi ingressi regolari per lavoro è infatti configurata quasi come un'eccezione lasciata alla totale discrezionalità della decisione del Governo, il quale è legalmente autorizzato a decidere di omettere di disporre una programmazione annuale e di penalizzare gli stranieri provenienti da Paesi i cui Governi non collaborano nella riammissione dei clandestini espulsi, mentre dal punto di vista concreto ogni nuovo ingresso di lavoratori extracomunitari nel territorio nazionale è

configurato come residuale, perché è condizionato alla preventiva verifica da parte dei servizi pubblici per l'impiego dell'indisponibilità di altri lavoratori italiani o comunitari a ricoprire il singolo posto di lavoro, e i maggiori relativi oneri sociali da esso derivanti sono fatti ricadere soprattutto sul datore di lavoro che ne fa richiesta, il quale mediante l'onere di stipulare il nuovo "contratto di soggiorno" e di garantire la disponibilità di un alloggio idoneo e le spese di rientro in patria è autorizzato a svolgere un ruolo pubblicistico e di sostanziale condizionamento nei confronti del lavoratore straniero, al quale può legalmente decurtare fino ad un terzo della retribuzione per sopperire ai costi sostenuti per fornirgli un alloggio.

Le procedure previste dalle norme introdotte dalla legge n. 189/2002 finiscono per irrigidire e bloccare gli ingressi regolari per lavoro, sicché le molteplici richieste che provengono dallo stesso mondo delle imprese produttive saranno prevedibilmente indotte a ricorrere all'immigrazione di lavoratori da Paesi comunitari o meglio da quei Paesi a forte disoccupazione che dal maggio 2004 entrano a far parte dell'Unione europea e nei cui confronti i limiti al soggiorno e stabilimento di lavoratori sono destinati a scomparire a partire dal secondo anno successivo.

In ogni caso l'attuazione di una scelta assai restrittiva (quasi "proibizionista" rispetto alla possibilità di nuovi immigrati per lavoro) che può essere legittimata dalle norme introdotte dal legislatore del 2002 appare impraticabile e tale impraticabilità sembra essere confermata dalle ripetute anticipazioni delle quote di ingresso per gli stagionali agricoli, realizzate nel 2002 con più decreti del Ministro del lavoro al di fuori delle procedure generali previsti dalle norme vigenti e da almeno due elementi introdotti durante l'esame parlamentare della stessa legge n. 189/2002: la previsione di un'ennesima regolarizzazione per le colf e le "badanti" (la cui effettuazione fu poi seguita dall'ennesima regolarizzazione di tutti gli altri lavoratori extracomunitari) e l'inclusione degli infermieri professionali da assumere in strutture sanitarie pubbliche e private nell'elenco previsto dall'art. 27 T.U. di quei particolari tipi di lavoro in relazione ai quali i nuovi ingressi nel territorio nazionale di nuovi lavoratori stranieri sono sottratti alla disciplina delle quote annuali, al fine di assecondare le richieste, già avanzate dalle regioni, per l'acquisizione di personale infermieristico ospedaliero. Il rigore assoluto sembra in realtà cedere di fronte a numerose eccezioni.

Il secondo obiettivo, quello della prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina, o, meglio, come espressamente scriveva il Governo nella relazione al disegno di legge presentato nel 1997 "il

contrasto dell'immigrazione clandestina e dello sfruttamento criminale dei flussi migratori", può essere effettivamente raggiunto in modo stabile soltanto contestualmente alla previsione di un effettivo aumento delle possibilità legali di ingresso in Italia per i cittadini extracomunitari in cerca di lavoro o di ricongiungimento familiare o di asilo.

Bisogna riconoscere che le disposizioni della legislazione del 1998 mirano a perseguire in molti modi proprio questo secondo obiettivo, la cui imprescindibilità era stata recentemente riaffermata dalla Corte costituzionale che ha ricordato che "lo Stato non può abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse, o anche soltanto derogate di volta in volta con valutazioni di carattere sostanzialmente discrezionale, essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali" (66).

Per perseguire una più efficace prevenzione e repressione dell'immigrazione illegale la legislazione del 1998 riformò completamente gli strumenti di polizia degli stranieri e dalle scelte che erano state operate da quel legislatore "si poteva riconoscere chiaramente l'intento di operare un giro di vite rispetto alla disciplina precedentemente dettata dalla legge Martelli, giudicata troppo favorevole allo straniero" (67).

Peraltro per prevenire e contrastare efficacemente gli ingressi e i soggiorni clandestini il legislatore non si concentra soltanto sulle sanzioni nei confronti degli immigrati illegali, ma anche sulle misure contro le organizzazioni criminali e contro i datori di lavoro che si arricchiscono o sfruttano l'ingresso e il soggiorno illegale di stranieri.

In ogni caso la più efficace sanzione dell'ingresso illegale già nelle norme introdotte nel 1998-99 si fondava non già sulla criminalizzazione e sull'incarcerazione dell'immigrato clandestino, che spesso è la vittima dei nuovi mercanti di schiavi (68), bensì sull'effettivo e più celere allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero immigrato illegalmente (69).

In materia di prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina la legislazione del 1998 introdusse nell'ordinamento italiano un insieme di misure assai severe, analoghe a quelle adottate da molti altri Paesi membri della Unione europea (70). Esse possono essere così riassunte:

1) aumento della tipologia e dell'effettività dei provvedimenti di respingimento degli stranieri che entrano illegalmente nel territorio dello Stato; 2) ina-

sprimento delle sanzioni penali contro chiunque compie i reati di favoreggiamento dell'ingresso illegale di stranieri e di favoreggiamento della permanenza illegale di stranieri;

3) potenziamento delle misure di controllo e dei collegamenti telematici tra le pubbliche amministrazioni e tra le diverse forze di polizia;

4) conclusione di accordi bilaterali di riammissione con i Paesi di provenienza degli stranieri per rendere effettive le operazioni di identificazione e di rimpatrio degli stranieri da espellere o da respingere e per coinvolgere i Governi dei Paesi di origine nella regolazione dei flussi e nel contrasto dell'immigrazione illegale;

5) aumento dei casi di esecutorietà dei provvedimenti amministrativi e giudiziari di espulsione;

6) istituzione di un provvedimento di trattenimento fino a 30 giorni in uno speciale centro di permanenza temporanea e assistenza sotto il controllo delle forze di polizia, provvedimento da adottarsi nei confronti dello straniero per il quale vi siano alcuni ostacoli nell'esecuzione del respingimento o dell'espulsione;

7) attenuazione delle garanzie di difesa contro i provvedimenti di respingimento o di espulsione e drastico sveltimento dei procedimenti giudiziari relativi ai ricorsi contro i provvedimenti amministrativi di espulsione.

Molti aspetti qualificanti della disciplina legislativa del 1998 degli ingressi, dei soggiorni, delle espulsioni e dei respingimenti alla frontiera già suscitavano notevoli dubbi di legittimità, e ciò destava preoccupazioni anche in considerazione della delicatezza dei diritti fondamentali delle persone coinvolte da tali provvedimenti.

Il contrasto dell'immigrazione illegale era infatti attuato mediante disposizioni che in più aspetti già allora apparivano di dubbia legittimità costituzionale e che da un lato realizzavano l'intento, espressamente enunciato dal Governo nella relazione al disegno di legge presentato nel 1997, di rendere efficace la disciplina delle espulsioni, ma che dall'altro ben difficilmente realizzavano quella "massima garanzia del controllo giurisdizionale" che, come scriveva quella stessa relazione, si intendeva al contempo prevedere.

L'aumento dell'efficacia delle misure di prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina appare uno degli obiettivi fondamentali delle modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002 ed anzi appare la principale motivazione dell'intervento modificativo delle norme del TU. del 1998.

In primo luogo si prevedono forme di penalizzazione esplicita anche nei rapporti economici bilaterali e nella determinazione delle quote di

ingresso di nuovi lavoratori di quei Paesi che non collaborino alla riammissione dei clandestini.

In secondo luogo si prevedono nuove norme penali contro le diverse ipotesi di favoreggiamento dell'immigrazione illegale e contro i datori di lavoro nero, il potenziamento delle misure anche militari di controllo delle coste e delle frontiere e delle strutture amministrative preposte al controllo degli stranieri e al contrasto dell'immigrazione illegale e delle relative dotazioni finanziarie e di personale.

In terzo luogo sono assai inasprite le misure penali ed amministrative nei confronti degli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale. In tal senso si prevedono:

1) l'istituzione di una espulsione dello straniero clandestino condannato per reati medio-piccoli quale misura alternativa agli ultimi due anni di detenzione;

2) lo sveltimento del rilascio dei nulla-osta dell'autorità giudiziaria all'esecuzione dei provvedimenti amministrativi di espulsione;

3) il raddoppio del periodo massimo consentito (da 30 a 60 giorni complessivi) di trattenimento nei centri di permanenza temporanea e assistenza degli stranieri espellendi;

4) l'esecuzione immediata con accompagnamento alla frontiera di quasi tutti i tipi di provvedimento amministrativo di espulsione senza un effettivo rispetto della riserva di giurisdizione e del diritto di difesa dello straniero. In sé è legittimo l'obiettivo di fondo di prevenire e reprimere l'immigrazione clandestina e perciò di rendere più efficaci i provvedimenti di espulsione. Invece assai discutibili sotto il profilo costituzionale sono i mezzi che si intendono adottare per raggiungere quello scopo, in particolare la sommaria procedura che comporta l'accompagnamento immediato alla frontiera per semplice provvedimento amministrativo, senza effettiva possibilità di presentare ricorsi giurisdizionali. I ricorsi giurisdizionali sono presentabili soltanto dal Paese di origine o di residenza dell'espulso, il che potrà produrre effetti gravi e irreparabili e renderà di fatto impossibile l'esercizio del diritto alla difesa tutelato dall'art. 24 Cost. per quegli stranieri nei cui Paesi non vi sia una rappresentanza diplomatico-consolare italiana. Come si analizzerà meglio nel capitolo III l'accompagnamento immediato alla frontiera - che comporta conseguenze relevantissime per ogni persona e per la sua famiglia - senza una preventiva pronuncia del giudice contrasta con la riserva di giurisdizione in materia di provvedimenti limitativi della libertà personale prevista dall'art. 13 della Costituzione;

5) il raddoppio da 5 a 10 anni del periodo di divieto di rientro nel territorio nazionale dello straniero

espulso;

6) l'inasprimento delle sanzioni dei reati di reingresso illegale degli stranieri espulsi;

7) nuove fattispecie di reato - rafforzate dall'arresto obbligatorio e dal giudizio direttissimo - che puniscono lo straniero di cui non sia stata possibile la materiale espulsione e che non si sia allontanato dal territorio nazionale senza giustificato motivo entro 5 giorni dal ricevimento di un ordine in tal senso emesso dal Questore. Attraverso questa misura penale per la prima volta sembra potersi intaccare il criterio seguito dal legislatore fino al 2002 di non criminalizzare lo straniero per la sua mera presenza illegale nel territorio dello Stato.

In quarto luogo - come sarà approfondito nel cap. VII - la legge n. 189/2002 riforma le norme in materia di diritto d'asilo e la disciplina delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato introdotte dalla legge n. 39/1990 nell'esplicito intento - come afferma la relazione al disegno di legge governativo del 2001 - "di non consentire che tale istituto sia utilizzato impropriamente al solo scopo di procrastinare o di evitare che un provvedimento di allontanamento per irregolarità del soggiorno". Così l'area dei beneficiari del diritto d'asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost. resta tutelata a livello legislativo soltanto per quegli stranieri perseguitati ai quali è riconosciuto lo status di rifugiato. Inoltre sulle singole domande di riconoscimento dello status di rifugiato giudicheranno non più un'unica Commissione centrale, bensì tante Commissioni territoriali, costituite prevalentemente da funzionari governativi, che adotteranno decisioni con una procedura "semplificata" e in attesa dell'esito di tale procedura accelerata il richiedente asilo dovrà essere trattenuto in appositi centri di identificazione - senza che anche in tal caso si preveda una convalida giurisdizionale - o nei centri di permanenza temporanea. Avverso l'eventuale decisione negativa sulla sua domanda l'interessato non avrà la possibilità di presentare un ricorso giurisdizionale avente effetti sospensivi sui provvedimenti di allontanamento. È evidente il rischio concreto che così si vanifichi l'essenza stessa del diritto d'asilo, che comporta anzitutto la possibilità dell'accesso alla procedura e di un esame da parte di un soggetto imparziale.

Il terzo obiettivo, quello del rafforzamento delle misure di integrazione sociale degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio della Repubblica, era attuato dal legislatore del 1998 mediante numerose norme che possono essere così sintetizzate:

1) la previsione di un quadro tendenzialmente preciso e sistematico dei diritti e dei doveri dello straniero;

2) un ampliamento e un progressivo rafforzamento dei diritti fondamentali degli stranieri regolarmente soggiornanti (soprattutto in materia di tutela dell'unità della famiglia e dei minori, di accesso e di trattamento dei lavoratori, di accesso all'istruzione, agli alloggi e ai servizi sanitari e socioassistenziali), riconoscendo agli stranieri regolarmente soggiornanti di lungo periodo un diritto permanente di soggiorno (mediante il rilascio di un'apposita "carta di soggiorno") che assicuri loro un trattamento più vicino a quello previsto per i cittadini, consentendo altresì (in un futuro incerto) l'elettorato attivo e passivo a livello comunale;

3) la promozione dell'associazionismo straniero e delle occasioni di scambio culturale tra italiani e stranieri;

4) l'aumento della prevenzione e della repressione degli atti di discriminazione razzista e xenofoba, anche nei rapporti interprivati;

5) la previsione di misure amministrative e di agevolazioni finanziarie, le quali promuovano e coordinino le azioni svolte ad ogni livello (internazionale, comunitario, nazionale e locale) per i problemi dell'immigrazione e della convivenza interculturale dalle diverse pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali e dall'associazionismo.

Indubbiamente la legislazione introdotta nel 1998 presenta aspetti di notevole apertura in materia di integrazione e di equiparazione dello straniero regolarmente soggiornante al cittadino italiano per quanto riguarda il diritto all'assistenza sanitaria e sociale, all'unità della famiglia, la tutela dei minori, il diritto all'istruzione, l'accesso all'alloggio.

Le misure di integrazione sociale previste dalle norme legislative e regolamentari sono altresì affiancate dagli importanti obiettivi della politica di integrazione enunciati nel Documento programmatico delle politiche migratorie, alla cui realizzazione sono tenuti tutti i pubblici poteri.

Peraltro anche il raggiungimento dell'obiettivo di aumentare le misure di integrazione sociale degli stranieri regolarmente soggiornanti è attuato dal legislatore in modo assai contraddittorio: da un lato si prevedono misure che indubbiamente rafforzano l'accesso (e l'effettivo godimento) da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti ai diritti sociali, ai diritti civili e - in un futuro incerto - anche ai diritti politici, dall'altro lato tali misure si inseriscono in una condizione giuridica generale dello straniero extracomunitario regolarmente soggiornante che appare debole e per taluni aspetti più precaria di quella risultante dalle norme previgenti, perché alcune norme in materia di ingressi e soggiorni non delineano affatto un quadro certo di diritti e di doveri degli stranieri regolarmente soggiornanti, ma a volte finisco-

no per aumentarne la condizione di permanente precarietà.

E poiché tale precarizzazione non appare effetto dell'adempimento di nuovi e sopraggiunti obblighi internazionali della Repubblica si potrebbe addirittura concludere che ogni norma che rende meno favorevole il trattamento dello straniero regolare rispetto a quello previsto dalle leggi previgenti potrebbe essere in sé sospetta di illegittimità costituzionale, qualora si aderisse alla citata tesi di quell'autorevole dottrina che afferma che ogni legge disciplinante la condizione giuridica dello straniero è da ritenersi una legge atipica, perché sarebbe sottratta alla possibilità di abrogazioni e modifiche da parte di altre leggi ordinarie che a loro volta non fossero emanate in adempimento di accordi internazionali (71).

Le nuove norme introdotte nel T.U. dalla legge n. 189/2002 comportano peraltro un marcato indebolimento delle misure di integrazione sociale degli stranieri regolarmente soggiornanti sotto diversi profili.

In primo luogo si prevede un indebolimento della condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante, perché:

1) il periodo di validità dei rinnovi dei permessi di soggiorno di lungo periodo è ridotta da 4 a 2 anni;

2) è anticipato fino a 3 mesi prima della scadenza il termine entro il quale lo straniero deve presentare domanda di rinnovo di qualsiasi tipo di permesso di soggiorno di lungo periodo;

3) il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato sono strettamente condizionati all'avvenuta stipula di un "contratto di soggiorno" con un datore di lavoro che deve garantire di mettere a disposizione del lavoratore un alloggio avente requisiti non inferiori a quelli di edilizia residenziale pubblica;

4) è ridotto da 12 a 6 mesi il termine minimo che deve essere comunque consentito ai titolari di permesso di soggiorno per lavoro subordinato per trovarsi un nuovo lavoro regolare dopo la conclusione del precedente rapporto di lavoro;

5) la mera condanna in primo grado per un reato medio-grave è configurata come divieto di ingresso, ma in base al legame che fin dal 1998 il legislatore aveva previsto tra le cause ostative all'ingresso e quelle ostative al soggiorno essa diventa anche causa di revoca o di divieto di rinnovo del permesso di soggiorno;

6) è portato da 5 a 6 anni il termine di soggiorno regolare ininterrotto che costituisce uno dei presupposti per il rilascio della carta di soggiorno.

In secondo luogo si prevedono significative restrizioni del diritto ad attuare e a mantenere l'unità familiare:

1) sono esclusi dalla possibilità di

ricongiungimento i genitori a carico quando vi siano altri figli nel Paese di origine, salvo che si tratti di persone ultrasessantacinquenni i cui altri figli siano impossibilitati ad accudirli per gravi motivi di salute;

2) si impongono agli interessati oneri che rendono inutilmente lunghi e complicati i procedimenti di ricongiungimento familiare e che finiranno con lo scoraggiare il ricorso all'immigrazione legale per motivi familiari: la documentazione attestante i rapporti di parentela, coniugio e la minore età che dal 1998 doveva essere prodotta una sola volta dal familiare all'estero al momento della domanda di visto per ricongiungimento presentata al consolato italiano dal familiare nei cui confronti sia stato già rilasciato nullaosta al ricongiungimento familiare dalle competenti autorità italiane ora deve essere esibita fin dalla presentazione in Italia della domanda di nullaosta al ricongiungimento familiare recante già la traduzione e legalizzazione effettuata dallo stesso consolato italiano all'estero.

3) l'amministrazione della pubblica sicurezza ha la facoltà di revocare il permesso di soggiorno per motivi familiari che sia stato rilasciato al coniuge straniero di cittadino italiano o comunitario o regolarmente soggiornante quando sia cessata la convivenza.

In terzo luogo sono espressamente abrogate o ridotte alcune forme di accesso all'abitazione: non soltanto l'alloggio dello straniero titolare del permesso di soggiorno per lavoro subordinato deve essere garantito dal datore di lavoro con la stipula del "contratto di soggiorno", ma anche si è abrogata la possibilità per le Regioni di prevedere agevolazioni per la ristrutturazioni di alloggi da destinare a locazione con cittadini extracomunitari, mentre l'accesso a parità di condizioni con i cittadini italiani agli alloggi di edilizia residenziale pubblica non è più consentito agli stranieri titolari di permessi di soggiorno qualora essi siano titolari di permessi di durata inferiore a 2 anni o non svolgano una regolare attività lavorativa.

3. I contenuti del documento programmatico sulle politiche migratorie: le scelte di politica estera e le politiche di integrazione. Il concetto di integrazione.

Con decreto del Presidente della Repubblica del 5 agosto 1998 è stato approvato il Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il periodo 1998-2000: si tratta di un testo fondamentale che in base all'art. 3 TU. deve indicare le azioni e gli interventi dell'Italia sul piano internazionale per

prevenire e regolare i flussi migratori, le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato e gli obiettivi e gli strumenti delle politiche di integrazione che dovranno essere perseguite da tutti i pubblici poteri.

È evidente che mediante lo strumento del Documento programmatico e degli obiettivi di volta in volta da esso delineati per un periodo triennale il legislatore intende fare in modo che tutte quelle azioni dei pubblici poteri che sotto diversi profili abbiano una qualche attinenza con l'immigrazione siano delineate in modo non più improvvisato, episodico e sconsiderato, bensì in modo lungimirante, collegato e ben organico.

Nel capitolo I del presente studio si sono esaminati i problematici profili che la previsione di tale Documento programmatico suscita nell'ambito del sistema delle fonti del diritto, mentre nel capitolo IV si esamineranno i profili di legittimità che attengono al rapporto tra i criteri generali per la determinazione delle quote di ingresso per lavoro enunciati nel documento e i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che tali quote devono concretamente individuare ogni anno.

Invece meritano qui un approfondimento i profili di carattere costituzionale di due oggetti più generali delle politiche pubbliche che in base all'art. 3 T.U. devono essere precisati dal Documento programmatico: le azioni da compiere nei rapporti internazionali e le azioni di promozione dell'integrazione sociale che i pubblici poteri devono compiere in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti.

In primo luogo infatti il Documento programmatico deve indicare *"le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli Stati membri dell'Unione europea, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con le organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine"* (art. 3, comma 2 T.U.).

Questo primo oggetto del Documento programmatico è indicato in modo assai vago, ma esso sembra indicare ai pubblici poteri una triplice azione:

a) un primo tipo di azioni (esplicitato dagli artt. 2, comma 8, 11, comma 4, e 21 T.U.) mira a raggiungere accordi bilaterali o multilaterali che coinvolgano i Paesi di origine nella gestione responsabile dei flussi migratori (inclusa la possibilità di quote preferenziali di ingresso per motivi di lavoro), nel controllo delle proprie frontiere, nella riammissione delle persone in situazione irregolare, nella collaborazione tra le polizie;

b) un secondo tipo di azioni non è esplicitato dal legislatore, ma si collega agli obblighi internazionali della Repubblica nell'ambito dell'Unione europea, nel senso che mira ad indicare al Governo quali devono essere i precisi obiettivi che devono essere da questo perseguiti nell'ambito degli organi dell'Unione europea e della collaborazione intergovernativa nelle materie della immigrazione e dell'asilo che in base ai Trattati comunitari sono in parte attribuiti alla competenza comunitaria ⁽⁷²⁾;

c) un terzo tipo di azioni non è esplicitato dal legislatore, ma sembra riferirsi ad azioni da attuarsi nei Paesi di origine per prevenire l'emigrazione. Il legislatore consente dunque di rendere conformi le politiche migratorie italiane ai più generali obiettivi che nell'ambito dei suoi rapporti internazionali la Repubblica deve promuovere ed attuare in adempimento dei principi costituzionali pacifisti ed internazionalisti contenuti nell'art. 11 Cost. e degli obblighi di cooperazione allo sviluppo dei popoli contenuti nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali firmato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con l. 25 ottobre 1977, n. 881. Per ciò che attiene alle migrazioni internazionali quegli obiettivi si concretizzano nel fine di prevenire le cause dell'emigrazione derivanti dalla situazione che si verifica nei Paesi di origine. Infatti per raggiungere lo scopo perseguito dall'art. 11 Cost. di un "ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni" i pubblici poteri sono vincolati a contribuire mediante sforzi nazionali e mediante la collaborazione con altri Paesi e con le organizzazioni internazionali, a perseguire azioni capaci di impedire il sorgere o l'aggravarsi di situazioni strutturali che inducano le persone ad abbandonare il Paese in cui vivono (guerre, conflitti politici, etnici o religiosi, violazione generalizzata dei diritti fondamentali della persona, sottosviluppo economico e sociale, disoccupazione di massa, crisi finanziarie, calamità naturali, disastri ambientali). E ciò significa anche che lo Stato ha l'obbligo di cooperare con i Paesi di origine per promuovere il diritto di tutti i popoli a disporre liberamente delle proprie ricchezze e delle proprie risorse naturali (art. 1 Patto) e per assicurare il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa alimentazione, vestiario e alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita (art. 11 Patto), il che comporta un concreto sforzo per soddisfare il diritto delle persone di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto o accettato (art. 6 Patto), di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro (art. 7 Patto), di esercitare le libertà sindacali (art. 8 Patto), di fruire della previdenza e

dell'assistenza sociale (art. 9 Patto), di tutelare la famiglia, la maternità e i minori (art. 10 Patto), di tutelare la propria salute fisica e mentale (art. 12 Patto), di accedere all'istruzione (art. 13), di partecipare alla vita culturale e di godere dei benefici del progresso scientifico (art. 15) ⁽⁷³⁾.

In materia di azioni di politica migratoria concernenti i rapporti con i Paesi di origine degli immigrati occorre ricordare che la legge n. 189/2002 ha innovato anche le norme circa la cooperazione dell'Italia con Stati stranieri, in particolare con le disposizioni dell'art. 1.

Il comma 1 prevede l'introduzione nel testo unico delle norme sulle imposte sui redditi approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 di una norma che prevede agevolazioni fiscali per le elargizioni dei privati in favore di iniziative umanitarie, laiche o religiose, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti di carattere umanitario nei Paesi non appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) individuate con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Se lo scopo della collocazione di una simile norma in un testo legislativo che si occupa di immigrazione fosse effettivamente quello di incentivare le azioni di prevenzione delle cause che inducono all'emigrazione per motivi di lavoro, allora non si comprende perché non sia stato espressamente previsto che si deve trattare di elargizioni in favore di iniziative effettuate nei Paesi di maggiore emigrazione verso l'Italia e finalizzate alla prevenzione delle cause che inducono all'emigrazione verso l'Italia o ad un positivo reinserimento in patria degli stranieri emigrati in Italia, secondo criteri che potrebbero essere definiti periodicamente nel medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che individua gli enti destinatari di tali elargizioni.

Il comma 2 orienta, nel quadro della stesura e della revisione degli accordi internazionali, la cooperazione internazionale e gli aiuti a scopo non umanitario, all'adozione, da parte dei Paesi non appartenenti all'Unione Europea, di politiche di attiva collaborazione finalizzate a prevenire i flussi migratori illegali e a contrastare le organizzazioni criminali operanti nell'immigrazione clandestina, nel traffico di esseri umani, nello sfruttamento della prostituzione, nel traffico di stupefacenti e di armamenti nonché in materia di cooperazione giudiziaria e nell'applicazione delle norme internazionali in materia di sicurezza della navigazione. Il comma 3 consente la revisione di tali programmi di cooperazione e di aiuto qualora i Governi degli Stati interessati non adottino misure di prevenzione e di vigilanza atte a prevenire il rientro illegale sul territorio italiano di loro cittadini espulsi. Le due disposizioni non si applicano comun-

que agli “aiuti di carattere umanitario”, che, quindi, non potranno mai essere bloccati in caso di non collaborazione o di connivenza da parte delle autorità del Paese da cui provengono gli stranieri immigrati illegalmente.

I citati commi 2 e 3 appaiono di dubbia efficacia (74) e legittimità, anche con riferimento al rispetto della sovranità interna degli altri Stati e agli effetti che potrebbero indirettamente produrre sul rispetto dei diritti fondamentali della persona potenzialmente migrante. In ogni caso si tratta di norme di principio che in pratica appaiono piuttosto superflue e controproducenti sia perché un incentivo alla collaborazione è già espressamente previsto dalle vigenti norme del T.U. sull'immigrazione (cfr. artt. 2, 3, 21), sia perché se nella collaborazione bilaterale si insiste maggiormente su una forma di sanzione invece che su incentivi (come sono le quote preferenziali di ingresso previste dagli artt. 2, 3 e 21 T.U. o la cessione a Paesi stranieri di apparecchiature per il controllo delle frontiere prevista dall'art. 10 TU.) si possono penalizzare proprio quei Paesi di maggiore emigrazione e si impedirebbe all'Italia di adottare politiche graduali. Perciò sanzioni più adeguate appaiono invece quelle introdotte nell'art. 21 T.U. della stessa legge n. 189/2002, cioè sia la riduzione o eliminazione delle quote preferenziali di ingresso per i cittadini di quei Paesi introdotte, sia la previsione nel decreto annuale di determinazione delle quote di ingresso di “quote di sfavore”, cioè di restrizioni numeriche all'ingresso di lavoratori di Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto dell'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio.

A ciò si aggiunga che simili misure sanzionatorie si possono rilevare poco efficaci verso la prevenzione e la repressione dell'immigrazione clandestina nei confronti di Paesi che abbiano un alto numero di cittadini emigrati in molti altri Paesi del mondo (si pensi alla Cina, alle Filippine, al Marocco): essi infatti al fine di mantenere comunque un elevato livello di rimesse finanziarie da parte dei propri emigrati - rimesse che in molti Paesi in via di sviluppo costituiscono una delle prime fonti di ricchezza nazionale e che perciò ben possono provenire da qualsiasi tipo di fonte (inclusi i guadagni che siano stati percepiti all'estero con il lavoro svolto in condizioni illegali o con attività illecite) - non avrebbero alcuna convenienza a vincolarsi al rispetto di particolari obblighi di rimpatrio di propri connazionali nei confronti di un solo Paese nel quale si trova soltanto una piccola percentuale dei propri cittadini emigrati all'estero.

Vi è poi un secondo oggetto del Documento programmatico che presenta interessanti profili costituzionali. Si tratta dell'individuazione degli in-

terventi dei pubblici poteri nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti, per i quali il legislatore richiede di operare un difficile bilanciamento tra la promozione dell'integrazione sociale degli stranieri e il mantenimento delle diversità e dell'identità culturale delle persone.

In base all'art. 3, comma 3 T.U. il Documento programmatico deve tra l'altro delineare “gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non configgenti con l'ordinamento giuridico”.

In dottrina è stato giustamente osservato che quest'ultimo riferimento normativo ha notevole importanza (75). Infatti mentre l'abrogato art. 1 legge n. 943/1986 attribuiva ai lavoratori extracomunitari e alle loro famiglie un “diritto al mantenimento dell'identità culturale” la legislazione dal 1998 prevede soltanto un obiettivo delle politiche pubbliche avente una direzione un po' diversa, cioè quello di favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

Il legislatore non riconosce più un diritto al mantenimento dell'identità culturale, ma riconosce che le persone - non i gruppi sociali - possono avere una aspirazione a vedere rispettate le proprie diversità (la quale comprende anche la libera scelta individuale di rifiutare l'identità del gruppo etnico, nazionale e religioso di appartenenza) e le proprie identità culturali, le quali però sono configurate alla stregua di meri elementi il cui rispetto è imposto ai pubblici poteri.

Resta peraltro il limite del rispetto dell'ordinamento giuridico. Si badi che il legislatore non prevede come limite soltanto i principi fondamentali o le norme costituzionali, né tanto meno si riferisce a norme imperative, ma si riferisce all'ordinamento giuridico tout court, cioè all'insieme delle norme giuridiche vigenti nel territorio dello Stato italiano, il cui rispetto vincola comunque gli stranieri, come prescrive lo stesso art. 2, comma 9 T.U. Lo straniero non può dunque invocare il rispetto della propria diversità e identità culturale per eludere l'obbligo del rispetto delle norme vigenti in Italia.

A tale proposito occorre proprio approfondire quale sia il quadro degli interventi pubblici delineati dal Documento programmatico per favorire gli scopi indicati nell'art. 3, comma 3 T.U.

Assai apprezzabile ed equilibrata appare la terza parte del Documento programmatico per il periodo 1998-2000 approvato con il d.P.R. 5 agosto 1998, quella relativa all'integrazione, e pertanto deve essere approfondita.

Anzitutto appare conforme al modello costituzionale che contemporaneamente tutela il pluralismo e l'uguaglianza al concetto di integrazione previsto nel testo di quel documento: nell'ordinamento italiano integrazione deve significare "un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, quindi di contaminazione e di sperimentazione di nuove forme di rapporti e comportamenti, nel costante e quotidiano tentativo di tenere insieme principi universali e particolarismi. Essa dovrebbe quindi prevenire situazioni di emarginazione, frammentazione e ghettizzazione, che minacciano l'equilibrio e la coesione sociale e affermare principi universali come il valore della vita umana, della dignità della persona, il riconoscimento della libertà femminile, la valorizzazione e la tutela dell'infanzia, sui quali non si possono concedere deroghe, neppure in nome della differenza".

L'ordinamento italiano fa propria dunque una nozione di integrazione che espressamente non accoglie né l'approccio "assimilazionista" tipico delle politiche di integrazione praticate in Francia, né quello di separazione tra cittadini e stranieri, tipico della tradizione delle politiche migratorie tedesche, né quello, tipico della storia britannica, che mira all'esclusione di pratiche discriminatorie e favorisce un'integrazione diversificata sulla base dei rapporti differenziati esistenti tra il Paese di immigrazione e i Paesi di provenienza degli immigrati.

L'Italia sceglie dunque un'integrazione nella quale ognuno si mette in gioco, italiani e stranieri, ma nessuno può mai derogare ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, tra i quali spicca la promozione della persona in quanto tale, la tutela dei suoi diritti inviolabili e il principio di eguaglianza senza distinzione di lingua, di razza, di sesso, di religione.

Il modello di integrazione sociale previsto dalle norme del TU., seppur indebolito dalle restrizioni introdotte dalla legge n. 189/2002 che rendono più precaria la stabilità del titolo di soggiorno degli stranieri regolarmente soggiornanti, mira anche a raggiungere una progressiva eguaglianza sostanziale tra il trattamento dei cittadini italiani e quello degli stranieri regolarmente soggiornanti e a conciliare diversità oggettive ed uguaglianza.

Così di fronte alla diversità di lingua degli stranieri rispetto ai cittadini italiani, da un lato negli art. 38 T.U. e art. 45 regolam. si prevede comunque l'obbligo che i minori stranieri presenti sul territorio italiano frequentino le scuole italiane dell'istruzione obbligatoria, ma poi si prevede di tenere conto delle loro diversità linguistiche ai fini dell'individuazione della classe di inserimento del minore e ai fini della fornitura di apposite misure di sostegno necessarie

per un primo inserimento scolastico, e di istituire appositi corsi di lingua italiana, dall'altro lato lo stesso art. 38 T.U. prescrive l'inserimento dell'educazione interculturale quale metodo d'insegnamento ordinario di qualsiasi materia in qualsiasi scuola, l'inserimento di mediatori linguistici, la revisione dei libri di testo e si consentono inoltre nelle scuole italiane insegnamenti integrativi nella lingua e cultura d'origine degli stranieri, l'istituzione di scuole straniere e si favoriscono associazioni e corsi per la conoscenza e il mantenimento della lingua e della cultura di origine (art. 42 T.U.) e infine si prevede un'apposita azione civile per la repressione delle discriminazioni interpersonali fondate sulla diversità di lingua (artt. 43 e 44 T.U.).

Altre misure specifiche miranti a colmare lo svantaggio oggettivo degli stranieri all'accesso agli alloggi si possono rinvenire sia nelle norme dell'art. 40 T.U. che prevedono di fornire allo straniero forme speciali di alloggio per un periodo temporaneo (centri di prima accoglienza e pensionati), sia nelle norme che prevedono l'obbligo di mettere a disposizione di costui un alloggio idoneo in capo a colui che invita un nuovo immigrato straniero nel territorio nazionale per svolgere un lavoro subordinato o stagionale alle proprie dipendenze (artt. 21, 22 e 24 T.U.) o per ricongiungersi con la propria famiglia (art. 29 T.U.), sia nelle norme che sanzionano la discriminazione interpersonale nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti nell'accesso all'alloggio (artt. 43 e 44 T.U.).

Invece la condizione spesso oggettivamente svantaggiata dello straniero regolarmente soggiornante nell'accesso al mercato del lavoro non appare sufficientemente colmata con le norme che consentono l'accesso ai corsi di formazione e riqualificazione professionale (art. 22, comma 15 T.U.) e che prevedono la parità di trattamento retributivo e previdenziale (art. 2, comma 3 e 22, comma 11 T.U.), ma sembra addirittura accresciuta da quelle norme che prevedono che il titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato disponga di termine assai ridotto per trovarsi un nuovo posto di lavoro (art. 22, comma 11 TU.) e che il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato sia sempre condizionato alla stipula di un apposito "contratto di soggiorno" (istituito dal nuovo art. 5-bis T.U. introdotto dalla legge n. 189/2002) che rende per il suo datore di lavoro più onerosa la sua assunzione rispetto a quella di un lavoratore nazionale o comunitario.

Anche *i tre grandi obiettivi della politica di integrazione* degli immigrati sembravano assai ben formulati dal Documento triennale adottato per il 1998-2000 e meritano di essere qui ricordati in modo

schematico:

1) *Costruire relazioni positive fra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti al fine di assicurare a tutti (italiani e stranieri) una vita dignitosa e perciò perseguire tre obiettivi:*

a) evitare che i cittadini italiani percepiscano gli immigrati come persone di cui diffidare, da temere e da disprezzare perché consumatori di risorse scarse e/o soggetti che minacciano l'identità nazionale e/o soggetti che incrementano la criminalità e stili di vita degradanti e/o residenti temporanei non collegati alla pressione migratoria e quindi alla necessità di regolamentare i flussi di ingresso;

b) evitare che gli stranieri percepiscano l'Italia come un paese ostile, ingiusto, da temere e da disprezzare, il quale nega i diritti sociali di base e le opportunità di lavoro su basi discriminatorie e/o minaccia l'identità culturale degli stranieri attraverso l'istruzione delle nuove generazioni e i mass-media e/o emargina e relega a condizioni di vita degradate per lavoro, per abitazione, per salute e/o non garantisce continuità di permanenza sul territorio nazionale e crea incertezza e precarietà e/o nega opportunità di inserimento;

c) evitare che i cittadini italiani e gli stranieri percepiscano lo Stato come agente di discriminazione e/o la pubblica amministrazione e le forze dell'ordine come interlocutori ostili e faticosi e/o la multiculturalità come minaccia alla propria integrità fisica, culturale e sociale.

2) *Garantire pari opportunità di accesso per mettere gli stranieri regolarmente soggiornanti nella condizione di vivere normalmente come i cittadini, con particolare riguardo ai seguenti settori:*

a) accesso alle scuole e alle università ed educazione interculturale;

b) accesso all'alloggio;

c) inserimento nel mondo del lavoro;

d) utilizzo dell'assistenza sanitaria;

e) assistenza ai minori e alle fasce deboli della popolazione (detenuti, invalidi ecc.);

f) protezione sociale delle vittime dei traffici di persone (minori abbandonati, prostitute)

3) *Assicurare effettivamente i diritti della permanenza legale sul territorio italiano e la sicurezza della residenza, sia nel senso di rafforzare lo status giuridico dei residenti di lungo periodo, sia nel senso di introdurre una serie di misure di carattere amministrativo volte a semplificare le procedure e a ridurre la duplicazione dei documenti. La macchinosità e la rigidità delle procedure sono infatti spesso causa di incertezza e di ritorno nell'illegalità. Pertanto si propone un coordinamento delle amministrazioni per la semplificazione delle procedure (per: rinnovo del permesso di soggiorno; richiesta della carta di sog-*

giorno; ricongiungimento familiare; riconoscimento dei titoli di studio), per il coordinamento delle procedure (per il permesso di soggiorno, iscrizione all'anagrafe, iscrizione all'INPS, iscrizione al Servizio sanitario nazionale) e per la riduzione della duplicazione dei documenti (per richiesta di visto, permesso di soggiorno, presentazione di garanzia, offerta di lavoro, ecc.) sia da parte degli stranieri che degli italiani coinvolti.

Per approfondire questi obiettivi la Commissione per le politiche di integrazione istituita dall'art. 45 T.U. li aveva sintetizzati ricavandone i due elementi strettamente legati dell'integrazione: l'integrazione intesa come integrità e buona vita per tutti e per ciascuno (italiano e/o straniero) e l'integrazione come interazione positiva e pacifica convivenza⁽⁷⁶⁾. La Commissione, in piena conformità con i principi costituzionali, riteneva essenziale inserire le politiche di integrazione degli immigrati in una strategia che tenga sempre conto dell'integrità dei cittadini e si preoccupi delle loro paure e insicurezze di fronte alle novità derivanti dall'immigrazione extracomunitaria. Nella consapevolezza che rispettare le culture di origine degli immigrati non significa incentivare l'autochiusura delle comunità straniere perché ciò rischierebbe di danneggiare i tutelati la Commissione affermava che si devono accogliere tutte le diversità culturali che non offendano l'integrazione, intesa come integrità e buona vita, e che si devono contrastare tutte le pratiche che negano o non rispettano i diritti inviolabili della persona

Occorre a questo punto chiedersi se tali pregevoli obiettivi delineati nel Documento programmatico per il 1998-2000 approvato con il d.P.R. 5 agosto 1998 e nei rapporti della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati siano stati effettivamente raggiunti dalle norme legislative e regolamentari adottate nel periodo 1998-2001 e dalle profonde modifiche introdotte a partire dalla legge n. 189/2002.

4. Un'integrazione precaria

Gli obiettivi di fondo della politica di integrazione degli stranieri indicata nel Documento programmatico delle politiche migratorie per il 1998-2002 approvato con il d.P.R. 5 agosto 1998 appaiono senz'altro realistici ed equilibrati, ma occorre riconoscere che, al di là delle singole disposizioni criticabili, l'intero sistema normativo vigente già dal 1998 e ancora più dal 2002 appare effettivamente inidoneo a farli raggiungere.

Infatti è lecito dubitare che dalle norme della legislazione del 1998 complessivamente intese e collegate tra di loro si possa ricavare la conclusione che "il progetto che sosteneva la legge 40/1998

prefigurava un modello di integrazione ragionevole”, come affermò nel suo primo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia la Commissione per le politiche di integrazione istituita ai sensi dell’art. 45 T.U. (77).

Invero l’interpretazione delle norme giuridiche non può certo limitarsi ai principi generali o ad astratti obiettivi di politiche pubbliche, ma deve avere la massima attenzione per la concreta disciplina contenuta nelle disposizioni legislative e regolamentari.

Da questo punto di vista occorre riconoscere che, al di là delle apparenze le perplessità di fondo che fin dal 1998/99, uscita la vigente disciplina legislativa e regolamentare derivano soprattutto dalla permanente precarietà della condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante di fronte ad eventuali provvedimenti amministrativi e dai limiti giuridici posti dalla legislazione all’effettiva parità di diritti tra cittadini e stranieri.

Anche la normativa entrata in vigore dal 1998 insomma delinea nell’ordinamento italiano un sistema di un’integrazione sociale dello straniero regolarmente soggiornante che potrebbe rivelarsi apparente e precario e cioè del tutto velleitario, perché, come è noto, un’integrazione precaria non è integrazione. La precarietà della condizione dello straniero regolarmente soggiornante è ancora più rafforzata da numerose norme introdotte dalla legge n. 189/2002.

Nella presente sede occorre dunque mettere in luce in modo distinto e sintetico sia la permanente precarietà della condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante, sia le precise limitazioni vigenti alla parità di trattamento tra stranieri e cittadini.

4.1. *La permanente precarietà della condizione giuridica dello straniero regolare*

Anzitutto diverse disposizioni legislative che saranno analizzate nei prossimi capitoli prevedono norme che oggettivamente vanno in direzione del tutto opposta rispetto ad uno degli obiettivi della politica di integrazione che erano stati indicati nel citato Documento programmatico per il 1998-2000, cioè quello di assicurare effettivamente i diritti della permanenza legale sul territorio italiano e la sicurezza della residenza.

L’art. 2 T.U. estende infatti allo straniero, anche clandestino, tutti i diritti dell’uomo e prevede per lo straniero regolarmente soggiornante la parità di trattamento con il cittadino per l’accesso alle pubbliche amministrazioni, alla giustizia e per i “diritti in materia civile”.

Tuttavia, poiché molti istituti della normativa che prevedono un aumento delle misure di integrazione

degli stranieri regolarmente soggiornanti prevedono anche che l’accesso dello straniero a tali misure è condizionato alla permanenza della regolarità del titolo di soggiorno, è evidente che ogni accesso degli stranieri ai diritti sociali rischia comunque di essere vanificato da una legislazione che in diversi casi rende più precario e incerto lo status dei titolari di carta e di permesso di soggiorno, proprio nella essenziale materia della disciplina dell’ingresso, del soggiorno e dell’allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato, disciplina che coinvolge molti profili della libertà personale e del diritto alla difesa, che gli artt. 13 e 24 Cost. qualificano come inviolabili.

Come si illustrerà più oltre la vigente normativa è infatti costellata di disposizioni legislative e regolamentari apparentemente poco rilevanti, ma che hanno un’importanza pratica notevolissima e che delineano un’inopinata precarizzazione della condizione degli stranieri regolarmente soggiornanti. Infatti il trattamento dello straniero regolarmente soggiornante in Italia delineato dalle norme legislative e regolamentari entrate in vigore nel 1998-1999 può paragonarsi ad un tempio greco di cui pubblicamente si ammirano le splendide colonne, i capitelli e i frontoni, dimenticandosi di ciò che non si vede, ma che riguarda ciò che sorregge le colonne e cioè che l’intera costruzione è costruita su un basamento cedevole e che perciò da un momento all’altro può rovinare.

Molti sono gli aspetti della normativa che finiscono col rendere precaria (e a volte addirittura più precaria della condizione dello straniero regolarmente soggiornante prevista dalle leggi che erano in vigore prima del 1998) la condizione dello straniero regolarmente soggiornante. Tali aspetti sono esaminati analiticamente in diverse parti del presente volume, sicché nella presente sede sarà sufficiente accennare ad essi sinteticamente.

Si tratta di norme suscettibili di creare gravi danni a carico degli stranieri, i quali perciò, al di là delle tanto pubblicizzate garanzie maggiori che la legislazione del 1998 avrebbe loro assicurato, restano in una situazione di grave precarietà quanto alla certezza dei diritti e dei doveri quotidiani.

Dunque da un lato l’immigrato clandestino o irregolare dispone di ben poche vie per una propria integrazione regolare (esse si riducono essenzialmente ai permessi di soggiorno che devono essere rilasciati ai sensi dell’art. 28 regolamento agli stranieri che si trovino nelle situazioni di divieto di espulsione o di respingimento previsti dall’art. 19 T.U. e al permesso di soggiorno per motivi familiari rilasciabile nei casi previsti dall’art. 30, comma 1, T.U., mentre anche per i minori non accompagnati si prevede il “rimpatrio assistito”), dall’altro lato “la

direzione inversa - dalla regolarità all'irregolarità - può essere percorsa molto facilmente" (78).

Infatti si deve osservare che in generale la discrezionalità lasciata alle pubbliche amministrazioni nel rilascio dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno e nella revoca di quest'ultima è decisamente aumentata e i rimedi giurisdizionali a disposizione dello straniero contro eventuali abusi o soprusi appaiono poco efficaci o sono di fatto vanificati.

Per ricavare tali aspetti decisivi basta riferirsi a precise disposizioni del sistema normativo entrato in vigore a partire dal 1998.

Anzitutto non sempre lo straniero può comprendere quali sono i suoi diritti e doveri prima dell'ingresso in Italia perché restano ancor oggi vaghi molti elementi che sono previsti come requisiti e condizioni per il rilascio dei diversi tipi di visti di ingresso (si vedano i requisiti e le condizioni previsti dal decreto Ministero affari esteri 12 luglio 2000 adottato ai sensi dell'art. 5 regolamento).

Si pensi poi alla norma che inserisce tra i requisiti per ottenere e il rilascio e, soprattutto, il rinnovo di qualsiasi tipo di permesso di soggiorno, anche di quelli di lungo periodo (escluso soltanto quello per lavoro subordinato), l'obbligo che lo straniero dimostri di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti non soltanto per il soggiorno in Italia, ma anche per il ritorno in patria, il cui venir meno, anche momentaneo, legittima in ogni momento la revoca del permesso di soggiorno (cfr. art. 5, comma 5 TU.).

Si pensi inoltre alla norma (cfr. art. 22, comma 9 T.U., poi riprodotto nell' art. 22, comma 11 T.U. introdotto dalla l. n. 189/2002) che consente allo straniero titolare di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perda il posto di lavoro di restare iscritto nelle liste di collocamento, soltanto fino alla scadenza del permesso di soggiorno stesso e comunque per un periodo minimo assai limitato (1 anno dal 1998 al 2002, 6 mesi dal 2002).

Fin dal 1998 la legislazione vigente prevede che il provvedimento di revoca del permesso di soggiorno che è adottato da parte del Questore anche per il venir meno di un solo dei requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato (cfr. art. 5, comma 5 TU.) è il presupposto per l'immediata adozione di un provvedimento amministrativo di espulsione (cfr. art. 13, comma 2 lett. b) TU.). Si analizzerà in seguito come tale legislazione riparte la giurisdizione in modo che il giudice ordinario competente a giudicare sulla legittimità del provvedimento amministrativo di espulsione impugnato può respingere un ricorso contro l'espulsione fondato su motivi attinenti ai vizi del provvedimento amministrativo che ha prodotto la condizione di soggiorno irregolare che ha legittimato il provvedimento di

espulsione (revoca, rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno o della carta di soggiorno), poiché si tratta di vizi sindacabili soltanto mediante il ricorso al giudice amministrativo e, come è noto, i provvedimenti amministrativi sono comunque esecutivi anche in pendenza di ricorso.

Anche la sicurezza e stabilità della posizione dello straniero regolarmente soggiornante che dovrebbero essere assicurate dall'istituzione di un nuovo titolo di soggiorno, la carta di soggiorno, appaiono poco consistenti, sia perché è data ampia discrezionalità amministrativa circa il suo rilascio (nessuna norma chiarisce quali siano i permessi di soggiorno che consentono un numero indeterminato di rinnovi di cui deve essere in possesso lo straniero che richiama la carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9, comma 1 TU.), sia perché è prevista la revoca della carta di soggiorno in caso di una mera condanna di primo grado irrogata anche per un reato di lieve entità (cfr. art. 9, comma 3 TU.), e dunque la revoca della carta rende del tutto ineffettivo il divieto di espulsione degli stranieri titolari di carta di soggiorno previsto dall'art. 19 T.U.

Si esaminerà inoltre la norma di dubbia costituzionalità che ai fini del rilascio della carta di soggiorno a parità di reddito disponibile dello straniero richiedente finisce per penalizzare gli stranieri che abbiano a carico delle famiglie più numerose (cfr. art. 9, comma 1, TU.).

E infine si potrà constatare che la incertezza e la precarizzazione della condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante sono state ulteriormente accentuate da almeno altri cinque istituti che nel 1999 sono stati inseriti nell'ordinamento giuridico da talune norme del regolamento di attuazione del TU., ancorché la legittimità stessa di tali norme sia assai dubbia.

Si tratta del divieto di rinnovare o prorogare il permesso di soggiorno dello straniero che durante il periodo di validità dello stesso abbia lasciato l'Italia per un periodo continuativo di sei mesi o comunque pari alla metà della durata di validità del permesso, salvo che si tratti di gravi e comprovati motivi (cfr. art. 13, comma 3, regolam.), della facoltà del prefetto di disporre il rimpatrio dello straniero anche fuori dei casi di espulsione munendolo di foglio di via (cfr. art. 12, comma 3 regolam.), dell'obbligo per gli stranieri di rinnovare espressamente la loro dichiarazione di dimora abituale ad ogni rinnovo del loro permesso di soggiorno o della loro carta di soggiorno, al fine di mantenere la loro iscrizione nelle liste anagrafiche della popolazione residente (cfr. art. 15, commi 2 e 3, regolam.), dell'obbligo di sottoporre la carta di soggiorno a validazione ogni dieci anni (cfr. art. 17, comma 2, regolam.), dell'onere che incombe

sullo straniero di rinnovare espressamente la propria iscrizione al servizio sanitario nazionale al momento della presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno e al momento dell'ottenimento del permesso di soggiorno rinnovato e del "rinnovo" della carta di soggiorno (cfr. art. 42, comma 4 regolam.).

È dunque evidente che l'obiettivo dell'integrazione sociale degli stranieri regolarmente soggiornanti è inficiato alla radice dalle contraddizioni strutturali delle disposizioni legislative e regolamentari entrate in vigore nel 1998-1999 fin qui ricordate, le quali costituiscono un'inconfutabile smentita delle affermazioni della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati. La Commissione affermò che uno dei "tasselli" della legislazione entrata in vigore nel 1998 sarebbe davvero quello di rendere lo status degli stranieri regolari praticabile, arricchendo il paniere dei loro diritti e prospettando sicurezza e stabilità ai regolari attraverso l'attribuzione della carta di soggiorno, ma che rispetto a tale tassello avrebbero avuto più risonanza nell'opinione pubblica gli altri due tasselli del nuovo sistema normativo, quelli della "integrazione come sicurezza", cioè la prevenzione e repressione dell'immigrazione illegale, e della "integrità minima garantita anche agli irregolari attraverso il rispetto dei diritti della persona", e che con tale maggiore risonanza data agli altri tasselli si rischiava di comunicare l'impressione errata che in Italia la forbice tra diritti degli irregolari e dei regolari si sia ristretta ⁽⁷⁹⁾.

Occorre invece affermare che in realtà tale impressione non era affatto infondata perché essa derivava non tanto dai ritardi nell'adozione dei provvedimenti normativi ed amministrativi di attuazione della legislazione o da un orientamento restrittivo o distorto della prassi amministrativa, bensì dalle notevoli contraddizioni che erano insite fin dall'inizio nel sistema delle norme legislative entrate in vigore nel 1998 e che sono state ulteriormente rafforzate in talune delle norme regolamentari entrate in vigore nel 1999.

Si deve cioè riconoscere che anche se la progressiva integrazione sociale degli stranieri regolarmente soggiornanti era uno degli intenti del legislatore del 1998, quell'intento era fin da allora palesemente contraddetto dalla presenza nell'ordinamento giuridico delle disposizioni legislative e regolamentari sopra ricordate, le quali non premiano con la piena integrazione, ma penalizzano il rispetto della legalità da parte dello straniero.

Molte modifiche introdotte nel TU. del 1998 dalla legge n. 189/2002 hanno in seguito accentuato la permanente precarietà della condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante sotto di-

versi profili richiamati nel precedente paragrafo, alcuni dei quali devono essere qui ricordati:

1) il periodo di validità dei rinnovi dei permessi di soggiorno di lungo periodo è ridotta da 4 a 2 anni (art. 5, comma 3-bis T.U.);

2) è anticipato fino a 3 mesi prima della scadenza il termine entro il quale lo straniero deve presentare domanda di rinnovo dei tipi di permesso di soggiorno di lungo periodo (art. 5, comma 4 T.U. nuovo testo);

3) il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato sono strettamente condizionati all'avvenuta stipula di un "contratto di soggiorno" con un datore di lavoro, il quale dunque anche dopo il primo ingresso del lavoratore straniero in Italia per lavoro deve garantire di mettere a disposizione del lavoratore un alloggio avente requisiti non inferiori a quelli di edilizia residenziale pubblica (art. 5, comma 3-bis, e 5-bis T.U.);

4) è ridotto da 12 a 6 mesi il termine minimo che deve essere comunque consentito ai titolari di permesso di soggiorno per lavoro subordinato per trovarsi un nuovo lavoro regolare e durante tale periodo essi perdono la possibilità di accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 22, comma 11 T.U.);

5) la mera condanna in primo grado per un reato medio-grave è configurata dal nuovo testo del comma 4 dell'art. 4 T.U. come motivo ostativo all'ingresso nel territorio nazionale, ma in base al legame che fin dal 1998 l'art. 5 T.U. prevede tra le cause ostative all'ingresso e quelle ostative al soggiorno essa è anche causa di revoca o di divieto di rinnovo del permesso di soggiorno;

6) il permesso di soggiorno per motivi familiari rilasciato al coniuge di cittadino italiano, comunitario o extracomunitario regolarmente soggiornante è revocabile sulla base della semplice venuta meno della convivenza di costui con il coniuge (art. 30, comma 1-bis T.U.).

Un esame analitico e oggettivo di tali norme - come quello che sarà svolto nel presente volume - deve dunque portare ad una conclusione critica: occorre cioè rivolgere ad esse le medesime osservazioni con cui 110 anni prima della legislazione del 1998 Laghi rilevò una palese contraddizione tra la piena ed incondizionata equiparazione dello straniero al cittadino nel godimento dei diritti civili che era prevista dall'art. 3 del codice civile del 1865 e l'amplissima discrezionalità amministrativa nella potestà di disporre l'espulsione dello straniero per motivi di sicurezza pubblica che le circolari ministeriali del tempo conferivano alle autorità di polizia.

Inoltre un secolo di evoluzione giuridica l'ordi-

namento giuridico ha avuto un notevole arricchimento dei diritti fondamentali della persona ricavabili dalle norme costituzionali ed internazionali, ma alla luce delle disposizioni legislative e regolamentari sopra ricordate non si può che concordare ancor oggi con quelle osservazioni di Laghi che devono essere qui ricordate testualmente: “Come si può conciliare la parificazione degli stranieri nel godimento di tutti i diritti civili, nessuno escluso, colla facoltà, lasciata al potere esecutivo, di privare lo straniero del godimento di codesti diritti con una semplice misura di polizia? La proclamazione umanitaria dell’art. 3 sarebbe una ironia o una menzogna. Un diritto che dipende dal beneplacito del Governo non è un diritto: è un favore, una concessione, nulla più. È assurdo che il legislatore prometta e garantisca agli stranieri il godimento dei diritti civili, quando lascia al Governo l’arbitrio di negare il diritto dei diritti, il diritto necessario all’esercizio di moltissimi diritti, cioè il diritto di soggiornare nel territorio, di agire, di operare colla sua presenza personale”⁽⁸⁰⁾.

4.2. Le limitazioni alla parità di trattamento tra stranieri regolari e cittadini: la condizione di reciprocità, il requisito della cittadinanza e i limiti all’accesso alle professioni

Occorre infine osservare che ai fini della valutazione dell’effettivo raggiungimento dell’obiettivo dell’integrazione dello straniero regolarmente soggiornante nella società italiana, non basta rilevare la permanente precarietà della condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante, ma si deve anche osservare che la normativa adottata a partire dalla legge n. 40/1998 sembra lasciare irrisolto il fondamentale problema se nel complesso, e con i limiti espressamente previsti dalla stessa legge, sia o no effettivamente attuato il principio generale enunciato nell’art. 2 T.U. di parità di trattamento del cittadino extracomunitario regolarmente soggiornante col trattamento previsto per il cittadino italiano.

E’ infatti scontato ricordare che l’uguaglianza di trattamento attiene ai profili dell’uguaglianza formale e non già all’uguaglianza sostanziale: l’effettiva integrazione può avvenire anzitutto attraverso il progressivo conferimento agli stranieri regolarmente soggiornanti della parità di trattamento on i cittadini italiani circa gli atti giuridici che costellano la vita quotidiana delle persone presenti nel territorio italiano.

Da tale punto di vista occorre riconoscere che accanto a dichiarazioni di principio circa l’uguaglianza di trattamento e a norme che mirano al raggiungimento dell’uguaglianza sostanziale tra stranieri e cittadini, la vigente normativa contiene gravi e as-

sai significative limitazioni all’eguaglianza formale tra stranieri e cittadini.

Sono infatti previste importanti norme che mirano all’eguaglianza sostanziale, come il ruolo delle regioni e degli enti locali nelle azioni di pari opportunità verso l’obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato (art. 3, comma 5 TU.), le misure repressive dei comportamenti razzisti e xenofobi nei rapporti interprivati (artt. 43 44 TU.) e le disposizioni di principio previste dall’art. 42 T.U. in materia di azioni informative e culturali e in materia di promozione dell’intermediazione culturale e dell’associazionismo straniero.

Tuttavia tali norme finalizzate a rimuovere ostacoli di fatto all’eguaglianza perdono di significato di fronte alla constatazione che è lo stesso legislatore del 1998 a porre importanti e insormontabili *ostacoli di diritto alla parità di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante*.

Nella presente sede è opportuno ricordare almeno tre di questi ostacoli:

1) la permanenza della verifica della condizione di reciprocità per l’esercizio da parte dello straniero di significativi diritti civili;

2) le limitazioni nell’accesso degli stranieri all’esercizio delle libere professioni;

3) la permanenza del requisito della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività.

La prima limitazione significativa alla parità di trattamento che viene in rilievo è dunque la permanenza nell’ordinamento giuridico italiano della *condizione di reciprocità*⁽⁸¹⁾.

La particolare rilevanza pratica della mancata abrogazione da parte della legislazione entrata in vigore nel 1998 di tutte le previgenti norme legislative in materia di stranieri acquista infatti un’importanza decisiva allorché si pensi alla mancata abrogazione espressa della verifica della condizione di reciprocità al fine dell’esercizio dei diritti civili dello straniero prevista dall’art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale⁽⁸²⁾, la cui perdurante vigenza continuerà ad impedire ai cittadini di molti Paesi, ancorché siano da molti anni regolarmente soggiornanti in Italia, il compimento di atti fondamentali per la vita familiare e professionale di ogni persona, come p. es. l’esercizio delle attività di lavoro autonomo e delle libere professioni e la costituzione e/o la partecipazione societaria.

Che la condizione di reciprocità non sia stata abrogata non può del resto essere messo in dubbio in base alla previsione dell’art. 2, comma 2, T.U. in base alla quale si prevede che “lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in

materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente" e che nei casi in cui lo stesso testo unico "o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa è accertata secondo i criteri e le modalità previsti dal regolamento di attuazione" (83).

Tale disposizione infatti menziona "diritti in materia civile", con una dizione volutamente differente rispetto a quella prevista dall'art. 16 disp. prel. cod. civ. ("diritti civili") che ad essa non si sovrappone, come si è illustrato in precedenza anche sulla base degli atti preparatori, sicché appare giuridicamente non condivisibile quell'orientamento della giurisprudenza che ritiene che l'art. 2 T.U. manifesti la scelta del legislatore di riconoscere agli stranieri regolarmente soggiornanti gli stessi diritti in materia civile ed economica di cui gode il cittadino italiano, prescindendo dall'avveramento della condizione di reciprocità (84).

A ciò si aggiungano altre disposizioni della vigente legislazione che confermano implicitamente la mancata abrogazione della condizione di reciprocità.

Infatti l'art. 39, comma 3, lett. c) T.U. (norma che era stata introdotta in seguito all'approvazione di un emendamento da parte della Camera dei deputati) prevede che l'erogazione di borse di studio, sussidi e premi agli studenti stranieri avvenga "senza obbligo di reciprocità" e l'art. 37 T.U. non consente agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia l'accesso alle attività professionali a parità di condizioni con i cittadini italiani, ma - salvo che per il primo anno successivo all'entrata in vigore della legge n. 40/1998 nel quale gli stranieri in possesso di titoli di studio italiani o riconosciuti dall'Italia poterono liberamente iscriversi negli ordini professionali, albi e registri - limita i successivi nuovi accessi alle attività professionali alle quote specificamente definite dal decreto annuale di determinazione dei flussi di ingresso per lavoro e secondo percentuali massime di impiego definite in conformità ai criteri stabiliti dal regolamento di attuazione. Infine si ricordi l'art. 35, comma 2 T.U. che fa salve le norme che disciplinano l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri in Italia in base a trattati e accordi internazionali bilaterali o multilaterali di reciprocità sottoscritti dall'Italia.

L'ipotesi di un'abrogazione tacita della condizione di reciprocità era stata avanzata in dottrina soltanto da chi insiste a ravvisare un'impostazione complessivamente aperta e antidiscriminatoria in quella parte della legge n. 40/1998 dedicata alla condizione giuridica dello straniero e all'integrazione (85).

L'interpretazione giuridicamente più corretta (e che perciò era stata ritenuta conservatrice dalla dot-

trina appena citata) appare invece quella di chi in dottrina ha affermato che dalla mancata abrogazione dell'art. 16 disp. prel. cod. civ. e dalla parità di trattamento tra italiano e straniero regolarmente soggiornante circa i diritti in materia civile (oggi prevista dall'art. 2, comma 2 T.U.) si possa ricavare la sussistenza della condizione di reciprocità soltanto per lo straniero che chieda di fare ingresso in Italia (86).

In realtà anche tale interpretazione, confermata anche dalla successiva giurisprudenza della Cassazione (87), è stata addirittura smentita dall'interpretazione assai più conservatrice della norma legislativa datane dall'art. 1 del regolamento di attuazione del T.U., il quale contiene due disposizioni complesse ed ambigue.

Anzitutto il comma 1 prevede che per le persone fisiche l'accertamento della condizione di reciprocità è richiesto dai notai che redigono gli atti e dai responsabili del procedimento amministrativo che ammette lo straniero al godimento di diritti in materia civile attribuiti al cittadino, al Ministero degli Affari esteri, nei soli casi previsti in cui la condizione di reciprocità è prevista dal Testo unico o da Convenzioni internazionali.

Poi il comma 2 precisa che l'accertamento non è richiesto per i titolari di carta di soggiorno o di permesso per lavoro subordinato o autonomo, per l'esercizio di una impresa individuale, e per i relativi familiari in regola con il soggiorno.

Occorre in primo luogo affermare che dal linguaggio complicato utilizzato dalle disposizioni dei due commi si deve ricavare la conclusione che il regolamento considera che la condizione di reciprocità prevista dall'art. 16, disp. prel. cod. civ., deve ritenersi tuttora in vigore per le persone giuridiche, perché l'art. 2 T.U. si riferisce apparentemente alle sole persone fisiche (88).

In secondo luogo è evidente che la verifica della condizione di reciprocità continua ad essere richiesta agli stranieri che non siano titolari di carta di soggiorno o di permesso per lavoro subordinato o autonomo e per i relativi familiari, cioè sia agli stranieri che debbano fare ingresso in Italia, sia agli stranieri titolari di tipi diversi di permessi di soggiorno, sia agli stranieri irregolari (89).

Peraltro anche in presenza dell'art. 1 regolam. la verifica della reciprocità non può certo essere richiesta per tutti quegli atti in cui una norma legislativa espressamente preveda una parità di trattamento con il cittadino italiano degli stranieri regolarmente soggiornanti o di gran parte di essi, cioè in materia di accesso al lavoro e di trattamento del lavoratore e della sua famiglia (cfr. art. 2, comma 3 T.U.), di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali

eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative, e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione (cfr. art. 40, comma 5, T.U.), di accesso all'istruzione scolastica (cfr. art. 38, comma 1 T.U.), di accesso ai corsi universitari (cfr. art. 39, comma 5 T.U.) e ai benefici delle borse di studio (cfr. art. 39, comma 3 lett. c) T.U.), di accesso alle prestazioni ed erogazioni economiche di assistenza sociale (cfr. art. 41 T.U.).

L'art. 1 regolam. potrebbe anche risolvere alcuni dubbi interpretativi che in dottrina aveva suscitato l'art. 2, comma 2, T.U. nella parte in cui prevede che la verifica della condizione di reciprocità sia effettuata se lo richiedono le convenzioni internazionali in vigore.

Indubbiamente quest'ultima norma legislativa appare conforme alla riserva rinforzata di legge prevista dall'art. 10, comma 2 Cost.: il vincolo delle norme di diritto internazionale pattizio limita la discrezionalità del legislatore in materia di condizione giuridica dello straniero, anche se in base all'art. 2, comma 1 T.U. e agli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza la verifica della reciprocità non può essere richiesta per il godimento dei diritti fondamentali ⁽⁹⁰⁾.

Il senso di quella norma legislativa porta comunque a far salva la condizione di reciprocità se essa è espressamente prevista in trattati e convenzioni internazionali e poiché si tratta di norma inserita nel medesimo comma che inizia enunciando più in generale la parità di trattamento tra italiani e stranieri regolarmente soggiornanti nel godimento dei diritti in materia civile si deve ritenere che si tratti di norma derogatoria rispetto a tale principio. E poiché comunque esiste già una norma più generale (art. 1, comma 3 T.U.), in base alla quale sono fatte salve le disposizioni internazionali più favorevoli comunque vigenti nel territorio dello Stato si deve concludere che la disposizione che fa salve le norme internazionali che prevedano la condizione di reciprocità intenda riferirsi non soltanto ai trattati che prevedano condizioni *in melius*, ma anche a quelli che prevedano condizioni *in peius*.

Circa le convenzioni che prevedono un trattamento più favorevole occorre ricordare che la verifica della condizione di reciprocità non può essere richiesta non soltanto nei confronti dei cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea (sulla base del principio di eguaglianza di trattamento previsto dall'art. 6 del Trattato istitutivo delle Comunità europee come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria) ⁽⁹¹⁾, ma anche nei confronti degli apolidi (art. 7 Convenzione di New York del 28 settembre 1954, relativa

allo status degli apolidi, ratificata e resa esecutiva con legge 1 febbraio 1962, n. 306), degli stranieri a cui sia stato riconosciuto in Italia lo status di rifugiato (art. 7 Convenzione relativa allo status dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 giugno 1951, ratificata e resa esecutiva con l. 24 luglio 1954, n. 722) o, come ha affermato la giurisprudenza costituzionale, più in generale allo straniero titolare del diritto d'asilo ⁽⁹²⁾.

Circa le convenzioni che prevedono un trattamento più sfavorevole occorre riconoscere che l'art. 2, comma 2 T.U. di per sé legittima restrizioni dei diritti civili degli stranieri, anche regolarmente soggiornanti, appartenenti a Paesi con i quali l'Italia abbia concluso appositi accordi internazionali che prevedano la reciprocità. La norma ha dunque effetti palesemente iniqui nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti appartenenti a Paesi con i quali siano in vigore quegli accordi, ancorché si tratti di effetti che derivano da atti internazionali costituzionalmente vincolanti, anche se la norma può forse essere intesa come un invito a rivedere le convenzioni nell'ambito del nuovo statuto di libertà dello straniero regolarmente soggiornante previsto dall'art. 2 T.U. ⁽⁹³⁾.

In questo quadro si inserisce l'art. 1 regolam. che sembra prevedere una completa equiparazione per alcuni tipi di stranieri regolarmente soggiornanti, sicché nei confronti di costoro il richiamo alle convenzioni internazionali in vigore che richiedano la reciprocità previsto dall'art. 2 T.U. potrebbe operare soltanto se il trattamento stabilito da quelle convenzioni internazionali sia migliore ⁽⁹⁴⁾.

Tuttavia la vigenza della condizione di reciprocità appare in contrasto con il sistema del T.U. almeno per ciò che riguarda l'esercizio di attività di lavoro autonomo che lo straniero regolarmente soggiornante in Italia intenda svolgere mediante la costituzione o la partecipazione a persone giuridiche (p. es. società di capitali, associazioni riconosciute, fondazioni riconosciute), senza che si distingua tra persone giuridiche straniere e persone giuridiche italiane costituite da stranieri ⁽⁹⁵⁾.

Poiché dunque se la reciprocità non è verificata lo straniero titolare di carta di soggiorno e lo straniero titolare di permesso di soggiorno per lavoro non possono costituire, né partecipare alle più significative persone giuridiche (fatta salva la possibilità consentita dall'art. 14 regolam., di svolgere lavoro in qualità di socio lavoratore di cooperative) attraverso le quali si svolge la libertà di associazione e il diritto di iniziativa economica, non si può certo condividere l'affermazione di chi ritiene che il legislatore abbia di fatto svuotato l'articolo 16 delle disposizioni sulla legge in generale ⁽⁹⁶⁾.

In ogni caso la citata norma regolamentare nella

parte in cui prevede la perdurante vigenza della condizione di reciprocità in tali casi appare illegittima sotto almeno tre profili.

In primo luogo essa viola il principio generale di parità di trattamento degli stranieri regolarmente soggiornanti con i cittadini italiani per i diritti in materia civile (previsto dall'art. 2, comma 2, T.U.), nel senso che la condizione di reciprocità posta da una disposizione previgente (Part. 16 disp. prel. cod. civ.) si configura come ulteriore impedimento all'esercizio del lavoro autonomo o ad attività suscettibili di produrre redditi di capitale, al di là dei limiti espressamente previsti dal testo unico stesso (cfr. artt. 26, comma 1, e 37 T.U.) o dalle convenzioni internazionali.

In secondo luogo essa impedisce anche allo straniero titolare di carta di soggiorno di svolgere quelle attività che invece gli sono consentite dalle norme legislative in base alle quali egli ha diritto di "svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lecita, salvo quelle che la legge espressamente vieta allo straniero o comunque riserva al cittadino" (art. 9, comma 4, lett. b) T.U.).

In terzo luogo la norma regolamentare viola l'art. 2 T.U. che menziona la parità di trattamento tra cittadini e "stranieri regolarmente soggiornanti" senza che sia prevista alcuna differenziazione sulla base del tipo di documento di soggiorno di cui lo straniero sia titolare (97).

Inoltre la norma regolamentare omette di ottemperare all'obbligo che Part. 2, comma 2, del TU. assegna al regolamento, cioè quello di prevedere espressamente non soltanto i criteri per l'accertamento della reciprocità, ma anche la disciplina delle modalità con le quali i responsabili del procedimento amministrativo e i notai presentano al Ministero degli affari esteri le richieste di accertamento della condizione di reciprocità, con quale tipo di atto il Ministero risponda alle domande, entro quali termini, con quali effetti.

Sarebbe stato perciò opportuno che - in modo analogo a ciò che suggerivano i pareri espressi sullo schema di regolamento dalle Commissioni parlamentari di Camera e Senato - il regolamento avesse previsto ulteriori disposizioni che recepissero la prassi da qualche anno instaurata dal Ministero degli affari esteri al fine di sveltire e semplificare le procedure di accertamento della condizione di reciprocità, cioè un'ulteriore norma che consentisse un accertamento di diritto della condizione di reciprocità allorché l'atto o l'attività che lo straniero intende compiere in Italia sia già compreso tra quelli per i quali il Ministero degli affari esteri, con propri comunicati ufficiali pubblicati periodicamente sulla Gazzetta Ufficiale, abbia già verificato in via generale Paese per Paese la sussistenza della condizione di reciprocità. Peral-

tro oggi questo accertamento preventivo ufficioso si può avere consultando un'apposita sezione del sito internet del Ministero degli affari esteri (98).

La mancata abrogazione della condizione di reciprocità rende ancor più evidente perché si può affermare che in base alle disposizioni della nuova legge l'integrazione dello straniero regolarmente soggiornante nella società italiana per molti aspetti di notevole importanza resta davvero apparente, precaria e, tutto sommato, assai limitata.

La seconda significativa limitazione alla parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini si ricava dai limiti posti agli stranieri regolarmente soggiornanti nell'accesso all'esercizio delle professioni previsto dall'art. 37 T.U.: trascorso il primo anno dall'entrata in vigore della legge n. 40/1998 (cioè dal 27 marzo 1999) l'accesso degli stranieri (anche dei titolari di carta di soggiorno) alle libere professioni non è più libero, ma può avvenire soltanto per un numero limitato di persone che deve essere stabilito nel decreto annuale di determinazione delle quote di ingresso in Italia per lavoro sulla base di intese raggiunte con gli ordini professionali.

E tale limitazione è però attenuata soltanto dall'art. 47 regolam. che consente l'iscrizione negli albi professionali agli stranieri che abbiano conseguito il diploma di laurea presso un'università italiana.

Per tutti gli altri stranieri, anche se titolari di carta di soggiorno, il limite resta in vigore.

La terza significativa limitazione alla parità di trattamento deriva dalla reintroduzione nell'ordinamento di una norma (art. 27, comma 3 TU.) che mantiene ferme le disposizioni delle leggi speciali che richiedono il requisito della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività. Tale norma (che non faceva parte del testo della L. n. 40/1988, ma è stata introdotta dal TU.) appare in ogni caso incostituzionale per violazione dell'art. 76 Cost., poiché viola i criteri e i principi direttivi posti dall'art. 47, comma 1, legge n. 40/1998 per la delega legislativa alla redazione del testo unico. Tra tali principi è previsto l'obbligo di includere nel testo unico soltanto le disposizioni della legge 30 dicembre 1986, n. 943 compatibili con le disposizioni della legge n. 40/1998.

Occorre invece affermare che tale disposizione è incompatibile con la sistematica della legge n. 40/1998 per diversi motivi.

Tale disposizione da un lato riproduce inutilmente norme in gran parte già espressamente previste dalla legge n. 40/1998 e dall'altro riproduce una norma di carattere generale prevista dall'art. 14, comma 4, della legge n. 943/1986 che oggi appare incompatibile con i nuovi principi generali della nuova disci-

plina legislativa dell'immigrazione.

Infatti malgrado l'art. 2, commi 2 e 3, T.U. prevede la parità di trattamento dei lavoratori e dei cittadini stranieri con il trattamento rispettivamente previsto per i lavoratori italiani e, per i "diritti in materia civile", per i cittadini italiani, deroghe a tale parità di trattamento in materia di accesso al lavoro sono espressamente previste dalla stessa legge n. 40/1998 e sono già anticipate in generale dallo stesso art. 2, comma 2.

Così l'art. 7, comma 4, lett. b) legge n. 40/1998 (oggi art. 9, comma 4, lett. b) T.U.) prevede che agli stranieri titolari di carta di soggiorno è consentito di "svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lecita, salvo quelle che la legge espressamente vieta allo straniero o comunque riserva al cittadino". Così l'art. 24, comma 1, legge n. 40/1998 (oggi art. 26, comma 1 T.U.) prevede che l'ingresso in Italia di lavoratori stranieri che intendono esercitare un'attività non occasionale di lavoro autonomo "può essere consentito a condizione che l'esercizio di tali attività non sia riservato dalla legge ai cittadini italiani o a cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione europea". D'altro lato l'art. 35, comma 1, legge n. 40/1998 (oggi art. 37, comma 1 T.U.) prevede che "agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, in possesso dei titoli professionali legalmente riconosciuti in Italia abilitanti all'esercizio delle professioni, è consentita, in deroga alle disposizioni che prevedono il requisito della cittadinanza italiana, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, l'iscrizione agli Ordini o Collegi professionali o, nel caso di Ministeri competenti, secondo quanto previsto dal regolamento di attuazione. L'iscrizione ai predetti albi o elenchi è condizione necessaria per l'esercizio delle professioni anche con rapporto di lavoro subordinato. Non possono usufruire della deroga gli stranieri che sono stati ammessi in soprannumero ai corsi di diploma di laurea o di specializzazione, salvo autorizzazione del Governo dello Stato d'appartenenza".

Ed è noto che il comma 3 consente comunque che gli stranieri esercitino le libere professioni, anche quelle per le quali è previsto il possesso della cittadinanza italiana, indicate al comma 1 seppur nell'ambito delle quote annuali e dei criteri indicati dalla programmazione dei flussi, tra i quali si prevede una percentuale massima di impiego.

Dal punto di vista sostanziale è dunque evidente che l'art. 27, comma 3, T.U. sembra contraddire uno dei tre fondamentali obiettivi perseguiti dal legislatore con la legge n. 40/1998, cioè quello di aumentare le misure di effettiva integrazione degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Infatti è chiaro che tale disposizione del T.U.

vanifica il senso complessivo di un principio fondamentale della legge n. 40/1998 che all'art. 2, comma 2, prescrivendo una generale parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri, consente deroghe a tale principio soltanto nei casi espressamente previsti dalla medesima legge. È dunque evidente che l'intento del legislatore è proprio quello di attuare una profonda riforma della legislazione preesistente, sicché, in base al noto criterio previsto dall'art. 15 disp. prel. cod. civ., ogni previgente norma che derogasse a tale principio generale avrebbe dovuto ritenersi implicitamente abrogata per successione delle leggi nel tempo, perché le sole deroghe consentite sono quelle espressamente previste dalla stessa legge.

Alla luce delle predette norme l'art. 27, comma 3, T.U. ripropone genericamente e a mo' di clausola di chiusura il requisito della cittadinanza italiana: il legislatore delegato fa così sopravvivere una norma che appare del tutto incompatibile con le predette scelte della legge n. 40/1998 soprattutto in considerazione delle citate disposizioni della stessa legge che già espressamente introducono deroghe al possesso della cittadinanza italiana e della citata previsione di percentuali massime di impiego in materia di libere professioni.

L'art. 27, comma 3 T.U. appare invece costituzionalmente legittimo nella parte in cui fa salve le norme che prescrivono il possesso della cittadinanza italiana quale requisito per l'accesso ai lavori alle dipendenze di amministrazioni pubbliche, cioè ad una materia che non è disciplinata in modo complessivo dalla legge n. 40/1998.

Infatti in materia di *accesso degli stranieri agli impieghi nelle amministrazioni pubbliche* il principio di parità di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti previsto nell'art. 2 T.U. deve essere interpretato in modo conforme al sistema costituzionale.

Di per sé in base all'art. 51, comma 2, Cost. il legislatore potrebbe prevedere una completa parificazione dello straniero all'italiano nell'accesso ai pubblici uffici soltanto se appartenga a quegli stranieri che sono qualificati come "italiani non appartenenti alla Repubblica", ma il legislatore ha comunque facoltà di prevedere l'ammissione dello straniero a talune pubbliche funzioni, cioè a quelle che "non attengano al governo dello Stato in senso proprio"⁽⁹⁹⁾, e a quelle funzioni o incarichi fiduciari (p. es. i militari, i magistrati, gli agenti diplomatici, i più alti gradi delle pubbliche amministrazioni⁽¹⁰⁰⁾) che siano particolarmente collegate al dovere di fedeltà alla Repubblica, tanto che prima di assumerle la persona sia obbligata a prestare un apposito giuramento di fedeltà richiesto da norma costituzionale ovvero da norma legislativa prevista ai sensi dell'art.

54 Cost. ⁽¹⁰¹⁾.

Il legislatore dispone dunque di uno spazio di discrezionalità nel conferimento di talune funzioni pubbliche a stranieri e perciò occorre riferirsi alle norme legislative vigenti.

A tale proposito la situazione è oggi chiara per ciò che riguarda i cittadini comunitari: i cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione europea possono accedere ai posti di lavoro delle pubbliche amministrazioni che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale (art. 37 d. lgs. n. 39/1993, oggi recepito dall'art. 38 d. lgs. n. 165/2001) e tali posti sono stati individuati con D.P.C.M. 7 febbraio 1994, n. 174.

Per ciò che riguarda i cittadini extracomunitari la situazione appare più complessa.

Da un lato l'art. 47 regolam. richiama espressamente la norma legislativa appena citata per ciò che riguarda l'accesso al lavoro autonomo: lo straniero extracomunitario che si sia laureato in Italia e abbia superato gli esami di abilitazione all'esercizio della professione, può iscriversi negli albi professionali indipendentemente dal possesso della cittadinanza italiana, salvo che questa sia richiesta ai sensi dell'art. 37 d. lgs. n. 29/1993. La norma regolamentare dovrebbe essere intesa come divieto di esercizio di professioni che comportino esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri o che attengano alla tutela dell'interesse nazionale ⁽¹⁰²⁾.

Dall'altro lato in mancanza di una norma legislativa analoga a quella prevista per i comunitari che in generale consenta agli stranieri extracomunitari l'accesso agli impieghi nelle amministrazioni pubbliche si deve ritenere che a costoro tale accesso sia precluso in base al richiamo dell'art. 27, comma 3 TU., salvo che per taluni posti nel pubblico impiego, ai quali lo straniero extracomunitario può accedere se ricorrono gli speciali requisiti e condizioni previsti da alcune norme legislative e regolamentari:

a) i lettori universitari di scambio o di madre lingua, richiesti dalle Università stesse (cfr. art. 27, comma 1 lett. b) T.U. e art. 40, comma 6 regolam.);

b) i professori universitari e i ricercatori destinati a svolgere in Italia un incarico accademico o un'attività retribuita di ricerca presso università, istituti di istruzione o di ricerca operanti in Italia, richiesti da tali Università o

istituti (cfr. art. 27, comma 1 lett. c) TU. e art. 40, comma 6 regolam.); del resto in base all'art. 2 del regolamento approvato con d.P.R. 29 ottobre 1998, n. 390 gli stranieri hanno il diritto di partecipare alle procedure di valutazione comparativa indette per il reclutamento di professori universitari e ricercatori;

c) gli impieghi nell'ambito di presidi e istituzioni

sanitarie pubbliche e lo svolgimento di attività sanitarie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, a cui possono accedere gli stranieri extracomunitari dei quali siano stati riconosciuti dal Ministero della sanità (oggi Ministero della salute) - o dalle Regioni da esso delegate i titoli accademici, di studio e formazione professionale abilitanti all'esercizio di una professione o arte sanitaria (cfr. art. 50, commi 5 e 7 regolam.); la legge n. 189/2002 ha poi esplicitamente consentito ai lavoratori extracomunitari l'ingresso dall'estero al di fuori della programmazione delle quote di ingresso per lavoro qualora si tratti di infermieri professionali assunti presso le strutture sanitarie pubbliche (e private: cfr. art. 27, comma 1, lett. r-bis) TU.);

d) gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a due anni possono essere impiegati nell'ambito delle amministrazioni pubbliche in qualità di mediatori interculturali al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni pubbliche e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi, a condizione che tale impiego rientri nell'ambito di una convenzione stipulata dall'amministrazione stessa con associazioni regolarmente iscritte nel Registro nazionale degli enti e delle associazioni che si occupano di immigrati (art. 42, comma 1 lett. d) TU.).

Note

(1) L'interrogativo sull'essenza stessa del diritto degli stranieri vigente in Francia, connotato soprattutto dalla previsione di norme derogatorie e repressive, è stato di recente avanzato da V TCHEN, *Le droit des étrangers*, Evreux, 1998, ed è così riassunto a p. 58: "le droit régissant la situation des étrangers exprime le lien juridique qui les rattache, dans toute leur diversité, à la puissance souveraine. Ce lien est affirmé unilatéralement par un corpus de règles de valeur hiérarchiquement distincte. Elles déterminent les conditions d'accès au territoire et de séjour. Ce droit est-il seulement l'instrument de la puissance publique qui peut conditionner le séjour d'un étranger? Ne doit-il pas accéder à une autre dimension en favorisant notamment l'intégration des étrangers au groupe?"

(2) Così S. NICCOLAI, voce *Straniero*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Roma-Bari, 2000, p. 453.

(3) Cfr. G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in Riv. dir. costituz., 1997, p. 42.

(65) Cfr. la Comunicazione della Commissione europea si può leggere in appendice a Da Schengen a Maastricht, a cura di B. NASCIMBENE (con la collaborazione di M. PASTORE), Milano, 1995, pp. 315 ss.; più recentemente cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM (2000) 757 del 22.11.2000 (riprodotta in estratto in *Diritto immigrazione e cittadinanza*), 2001, n. 1, p. 197.

(66) Così Corte cost., sent. n. 353/1997, cit.

(67) Così G. SIRIANNI, *La polizia degli stranieri*, Torino, 1999, p. 69.

(68) Cfr. in proposito le opinabili affermazioni di M. CERASE, *Il governo dell'immigrazione*, cit., pp. 997-998, secondo il quale "qualificare la clandestinità in sé come reato avrebbe significato spingere i clandestini a sottrarsi in quanto tali a qualsiasi forma di contatto legale con il nostro ordinamento e ad affidarsi alle organizzazioni criminali non solo per l'arrivo, ma anche per la permanenza, con il rischio di accrescere la presa della delinquenza su questi soggetti e di perdere qualsiasi potere conoscitivo e statistico sul fenomeno".

(69) Sembra così mantenere validità l'affermazione di E MAZZIOTTI DI CELSO, Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano, in Rass. dir. pubbl., 1964, p. 108 ss., secondo il quale "l'ingresso dello straniero nel nostro territorio non è un'attività di per sé stesso illecita, proprio in quanto non esiste una disposizione di legge che la vieta; è una attività libera, ma non nei confronti della pubblica amministrazione, che se non interviene al momento dell'ingresso può intervenire in un momento successivo ad opera dei prefetti e delle autorità di pubblica sicurezza".

(70) Per un'esame comparato delle misure di allontanamento degli stranieri adottate in ciascuno dei Paesi membri dell'Unione europea cfr., da ultimo, per tutti, *Expulsion and detention of aliens in the European Union countries - L'éloignement et la detention des étrangers dans les États membres de l'Union européenne*, B. NASCIMBENE (ed.), Milano, 2001.

(71) Così A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961, pp. 325-326.

(72) Sul punto cfr., per tutti, A. ADINOLFI, *La circolazione dei cittadini di Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, in *La libera circolazione dei lavoratori*, a cura di B. NASCIMBENE, Milano, 1998, p. 123 ss.

(73) Cfr. U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, in *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionale delle democrazie contemporanee*, a cura di G. Gozzi, Bologna, 1997, pp. 176, 179, 191-192.

(74) Dubbi sull'utilità e praticabilità a livello internazionale dei nuovi strumenti previsti dall'art. 1 della legge n. 189/2002 sono espressi da F. A. GENOVESE, sub art. 1, in *La nuova legge sull'immigrazione. Commento alla L. n. 189 del 30 luglio 2002 e al D.L. n. 195 del 9 settembre 2002*, a cura di U. DE

AUGUSTINIS, S. FERRAJOLO, F.A. GENOVESE, E. ROSI, M.R. SAN GIORGIO, *Quaderni di diritto e giustizia*, Milano, 2003, pp. 4-6.

(75) Cfr. A. Viscomi, *La legge italiana del 1998 sul lavoro immigrato extracomunitario*, in *Diritto lavoro alterità. Figure della diversità e modelli culturali*, a cura di E. A. CAPPELLETTI e L. GAETA, Napoli, 1998, pp. 302-303.

(76) Sul tema cfr. G. ZINCONI, *Introduzione e sintesi*, cit., loc. cit., pp. 30 e ss.

(77) Cfr. G. ZINCONI, *Introduzione e sintesi*, cit., loc. cit., p. 39.

(78) Così A. CAPUTO, *Stranieri, identificazione e accompagnamento* in *Questura*, cit., p.999.

(79) Cfr. G. ZINCONI, *Introduzione e sintesi*, cit., loc. cit., pp. 41 e 47.

(80) Così E. LAGHI, in CIPELLI, E. BIANCHI - F. LAGHI, *Il diritto internazionale privato nei suoi rapporti con le leggi territoriali*, Bologna, 1, 1888, p. 294 ss.

(81) Per un esame approfondito e generale del principio di reciprocità nell'ordinamento italiano cfr. E. CALÒ, *Il principio di reciprocità*, Padova, 1994.

(82) Sul tema cfr. B. NASCIMBENE, *Lavoro autonomo, reciprocità e diritti civili: i problemi non risolti della nuova legge sull'immigrazione*, in *Gazzetta giuridica*, n. 8/1998, p. 1 ss.

(83) B. NASCIMBENE, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., p. 55, ritiene che l'art. 2, comma 2 del disegno di legge (oggi contenuta nell'art. 2, comma 2, T.U.) preveda la condizione di reciprocità soltanto come eccezionale, cioè quando è prevista dalla "presente legge" ovvero da convenzioni internazionali; una diversa interpretazione finirebbe per far ritenere soppressa la condizione di reciprocità per tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti e non per quelli ancora residenti all'estero, con la conseguenza che essa potrebbe essere opposta allo straniero residente all'estero ai fini dell'acquisto di immobili in cui abitare o esercitare la propria attività, così impedendogli di soddisfare proprio quei requisiti che l'art. 26 T.U. prevede per l'ingresso di lavoratori autonomi.

(84) Cfr. Trib. Bologna, decr. 1 luglio 1998, in E. CALÒ, *La nuova disciplina della condizione dello straniero*, Milano, 2000, p. 213.

(85) Era la posizione di E. PASTORE, *Migrazioni internazionali e ordinamento giuridico*, cit., pp. 1089-1090.

(86) Così B. NASCIMBENE, *La condizione giuridica dello straniero*, cit. p. 55.

(87) Cfr. Cass., sez. un., 24 settembre 1998/18 marzo 1999, n. 147, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 2/1999, pp. 189 ss. che implicitamente ritiene applicabile la condizione di reciprocità allo straniero che chieda di entrare in Italia per svolgere una professione.

(88) Sul punto cfr. anche C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 327.

(89) In tal senso appaiono opinabili le affermazioni di C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 328, secondo la quale l'art. 16 disp. prel. cod. civ. sarebbe invocabile soltanto in situazioni marginali e la "regolarità" di uno straniero non avrebbe nulla a che vedere col trattamento che il suo Paese applica al cittadino italiano. In realtà proprio in maggiore "attacco" al territorio italiano di quegli stranieri che soggiornano in modo prolungato e regolare in Italia comporta una situazione diversa rispetto a chi non vi è neppure entrato o vi soggiorna in modo del tutto saltuario o illegale e tale situazione ben può ritenersi un elemento ragionevolmente preso dal legislatore per distinguere il trattamento.

(90) In dottrina alcuni (P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 32-34; A. CASSESE, *Commento all'art. 10*, in *Commentario della Cost.*, cit., p. 512-515; A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento interno al diritto internazionale*, cit., p. 32-34) ritenevano che l'art. 10 Cost. abbia implicitamente abrogato l'art. 16 disp. prel. Cod. civ., sia perché tra le norme internazionali generali e pattizie a cui deve conformarsi la legge sulla condizione giuridica dello straniero non vi sarebbe tale clausola, sia perché i lavori preparatori della Costituzione (cfr. le dichiarazioni degli onn. DELLA SETA e MORO, nella seduta pomeridiana del 28 marzo 1947 dell'Assemblea costituente) dimostrerebbero che i costituenti volevano eliminare la condizione di reciprocità. Peraltro A. CASSESE, *Commento all'art. 10 cost.*, cit., p. 514 afferma che la condizione di reciprocità è stata eliminata, ma che l'art. 10 Cost. non impedisce al legislatore ordinario di includerla nelle leggi di autorizzazione alla ratifica di singoli e specifici trattati internazionali ove ciò sia ragionevole. A. GIARDINA, *Art. 16. Dell'applicazione della legge in generale*, in

Dossier 2^a giornata

Commentario del codice civile, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna, 1978, p. 14 aggiunge che in ogni caso l'art. 2 Cost. esclude che in materia di diritti fondamentali vi possa essere alcuna distinzione tra cittadini e stranieri, anche se basata sul criterio della reciprocità. Diverso è l'orientamento di A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*. Parte gen., IP ed., Padova, 1990, p. 145 il quale invece ritiene che la clausola di reciprocità sia perfettamente conforme all'art. 10 c. 2 Cost., che si limita ad affidare la disciplina del trattamento dello straniero alla legge ordinaria, pur se in conformità al diritto internazionale. Del resto C. FOCARELLI, *La reciprocità nel trattamento degli stranieri in Italia come forma di ritorsione o rappresaglia*, in *Riv. dir. int.*, 1989, p. 825 ss. dimostra che l'art. 16 disp. prel. Cod. civ. può essere applicato come forma di rappresaglia nei limiti previsti dalla norma internazionale consuetudinaria sull'esercizio delle rappresaglie, norma previgente rispetto all'entrata in vigore della Costituzione e che dunque, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, ha rango di norma costituzionale in virtù dell'art. 10 c. 1 Cost. Pertanto l'art. 16 disp. prel. Cod. civ. nonostante sia una norma ordinaria, come tale subordinata all'art. 10 c. 2 Cost. e ai trattati sul trattamento degli stranieri, potrebbe essere legittimamente applicato per violarli ai sensi dell'art. 10 c.1 Cost., in quanto automaticamente richiamante la norma consuetudinaria sulla facoltà di autotutela, salvo che si tratti del caso in cui il trattato vieti, anche implicitamente, il ricorso all'autotutela. Sarebbe legittimamente violabile in autotutela anche il principio di non discriminazione previsto da vari trattati contenenti clausole di trattamento nazionale o almeno eguale ad uno standard concordato, salvo che si tratti del rispetto dei diritti essenziali.

(91) Cfr. sul punto E TORIELLO, *La condizione dello straniero. Profili di diritto comparato e comunitario*, Padova, 1997, p. 369 e ss. Sullo status dei cittadini comunitari cfr. il successivo cap. VII.

(92) Corte cost. sent. 21-23 marzo 1968, n. 11, in *Giur. cost.*, 1968, 1, p. 311 (con l'importante nota di G. ZAGREBELSKY, *Questione di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963, n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*) giudicò illegittime le norme che subordinavano alla condizione di reciprocità l'accesso alla professione giornalistica anche dello straniero che godeva del diritto d'asilo garantito ai sensi dell'art. 10 c. 3 Cost., anche se affermò che "in sé considerato il presupposto del trattamento di reciprocità per l'accesso alla professione giornalistica non sia illegittimamente disposto e ciò perché è ragionevole che intanto lo straniero sia ammesso ad una attività lavorativa, in quanto al cittadino italiano venga assicurata una pari possibilità nello Stato al quale il primo appartiene".

(93) Sul punto cfr. G. BARALIS, *La verità sta nel mezzo: a proposito di due modi "estremi" di intendere la reciprocità*, in *Riv. del notariato*, 1999, p. 863-864.

(91) Così C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 331.

(95) Si veda l'acuta osservazione di E. CALO', *La nuova disciplina della condizione dello straniero*, cit. p. 36, in cui si afferma che "vi è quindi, nell'inconscio profondo di chi ha emanato questa disciplina, una confusione che talvolta abbiamo udito e che taluno ha addirittura messo per iscritto, fra società estere e società costituite da stranieri".

(96) L'affermazione di R. MIELE, *La nuova legislazione sugli stranieri*, 2^a ed., Viterbo, 1999, cit., p. 67.

(97) Il tal senso è anche l'opinione di C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 331.

(98) Cfr. le informazioni costantemente aggiornate Paese per Paese dal Servizio per il contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri sul sito www.esteri.it/polester/italstra/recipronew.htm.

(99) G. BISCOTTINI, *I diritti fondamentali dello straniero*, cit., p. 338.

(100) Cfr. G. FERRARI, voce *Giuramento (diritto pubblico)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, p. 20.

(101) Per un approfondimento del legame tra fedeltà alla Repubblica, giuramento e svolgimento di funzioni pubbliche cfr. I. NICOTRA GUERRERA, *Territorio e circolazione delle persone*, cit., p. 156 e ss.; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997, pp. 210 e ss., nonché, da diversa prospettiva, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 433 e ss.

(102) Così C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, cit., p. 273.

Elettori e cittadini

Tratto da:

www.federalismi.it

Articolo di Paolo Bonetti

titolo originale: *“Ammissione all’elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell’integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative”*

SOMMARIO: 1. La prima via: L’estensione agli stranieri dell’elettorato 1.1 Riserva di legge in materia di stranieri e titolarità dei diritti fondamentali e i due possibili strumenti (modifica legislativa o revisione costituzionale)- 1.2. L’orientamento dottrinale che ritiene costituzionalmente inammissibile l’attribuzione agli stranieri dei diritti politici e la via della revisione costituzionale - 1.3 L’orientamento dottrinale che ritiene costituzionalmente legittimo l’uso di una fonte primaria per l’introduzione dell’elettorato degli stranieri -1.4. Limiti alla scelta del legislatore ordinario: ragionevolezza, norme comunitarie e obblighi internazionali. L’elettorato amministrativo ed europeo degli stranieri comunitari -1.5. Aspetti politici della scelta tra legge ordinaria e legge costituzionale per l’attribuzione del voto agli stranieri. Il precedente del 1997. La convenzione di Strasburgo per la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica - 1.6. Potestà legislativa statale sull’accesso degli stranieri all’elettorato amministrativo e potestà statutaria comunale circa l’accesso degli stranieri ad altre forme di partecipazione - 1.7. L’opzione della legge costituzionale e il limite dei principi supremi dell’ordinamento costituzionale. Analisi del ddl cost. Fini - 2. L’altra via: l’allargamento dei presupposti per l’acquisto della cittadinanza italiana - 2.1. Ragioni della revisione dei criteri previsti dalla vigente normativa italiana sull’acquisto della cittadinanza italiana - 2.2. Le modifiche alla disciplina legislativa della cittadinanza italiana derivante da imprescindibili esigenze di adeguarla alle norme costituzionali- 2.3. Modifiche per favorire l’acquisto della cittadinanza ai minori stranieri nati in Italia - 2.4. Modifiche per favorire l’acquisto della cittadinanza per naturalizzazione a seguito di lunga residenza - 2.5. L’autorizzazione alla ratifica di convenzioni internazionali in materia di cittadinanza e la semplificazione degli adempimenti amministrativi richiesti per la presentazione delle domande di naturalizzazione - 2.6. Una ragionevole modifica per impedire elusioni e frodi nei casi di acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione, con particolare riguardo alle elusioni nell’ambito della naturalizzazione a seguito di matrimonio.

Le recenti proposte avanzate da più parti circa l’estensione agli stranieri dei diritti politici ed in particolare del diritto di voto e circa la modifica della disciplina legislativa della cittadinanza italiana riportano all’attenzione della pubblica opinione il tema dei diritti politici degli stranieri.

Da più parti si afferma che l’estensione dei diritti politici agli stranieri sarebbe uno strumento per accelerarne la loro integrazio-

ne nella società in cui vivono, da altre parti un po' confusamente si chiede invece l'introduzione nell'ordinamento di prove di lingua italiana per l'acquisizione della cittadinanza italiana. In presenza di un dibattito pubblico un po' confuso lo studioso del diritto costituzionale può dare un piccolo contributo a riportare un po' di ordine ai problemi dibattuti e a indicare al legislatore le diverse opzioni consentite dai principi supremi del sistema costituzionale italiano anche alla luce delle esperienze straniere.

Nel dibattito pubblico in corso si formulano diverse ipotesi di riforme costituzionali e legislative che sembrano delineare due distinte vie per l'integrazione politica degli stranieri.

La prima via mira ad una qualche estensione agli stranieri dell'elettorato attivo e passivo.

La seconda via mira ad una revisione della disciplina legislativa della cittadinanza italiana.

Le due vie possono intendersi come alternative, ma anche come complementari.

1. La prima via: L'estensione agli stranieri dell'elettorato

1.1 Riserva di legge in materia di stranieri e titolarità dei diritti fondamentali e i due possibili strumenti (modifica legislativa o revisione costituzionale)

L'attribuzione dell'elettorato agli stranieri riporta immediatamente il problema al tema della titolarità dei diritti fondamentali da parte degli stranieri

E' noto che si concorda nel ritenere che l'art. 10 c. 2 Cost. abbia introdotto una riserva di legge rinforzata in materia di "condizione giuridica dello straniero".

Era intento del costituente sottrarre alla discrezionalità dell'azione amministrativa la disciplina della materia. La riserva è da considerarsi violata sia qualora vi fosse una disciplina lasciata totalmente a regolamenti o ad istruzioni amministrative, sia qualora vi fosse una legge ordinaria che attribuisca alla pubblica amministrazione un potere discrezionale e non vincolato, di incidere su diritti soggettivi perfetti o comunque su posizioni giuridiche soggettive costituzionalmente tutelate.

La riserva di legge è "rinforzata", perché la legge che disciplina la condizione dello straniero deve essere conforme alle norme del diritto internazionale generale e convenzionale.

A tale proposito è importante ricordare che la Corte costituzionale 2 ha riconosciuto che l'adattamento automatico dell'ordinamento italiano alle norme internazionali generalmente riconosciute, previ-

sto dall'art. 10 c. 1 Cost., comporta che le norme internazionali consuetudinarie vigenti prima dell'entrata in vigore della Costituzione assumono il rango di norme costituzionali (dal momento che si deve presumere che il costituente conoscesse quali norme erano vigenti in quel momento e che per ciò, ritenendole perfettamente conformi a tutte le norme della nuova Costituzione, abbia deciso di inserire l'istituto dell'adattamento automatico), così come quelle successive, ma col limite del rispetto dei principi supremi dell'ordinamento.

Le norme internazionali consuetudinarie e pattizie si configurano dunque come vere e proprie norme interposte.

Dalla riserva di legge in questione deriva inoltre che, benché ovviamente non tutte le leggi ordinarie emanate in esecuzione di trattati internazionali possano considerarsi di per sé costituzionalmente legittime, soltanto leggi conformi alle norme internazionali potrebbero validamente sostituire, modificare o abrogare una legge concernente la condizione dello straniero.

Di per sé però la norma sulla condizione giuridica dello straniero non chiarisce se anche gli stranieri siano titolari di tutte le posizioni giuridiche soggettive previste dalla Costituzione italiana.

Occorre invece ricordare che la Costituzione conferisce espressamente ai soli cittadini alcuni precisi diritti e doveri, tra i quali vi sono il diritto di voto (art. 48), il diritto di associarsi in partiti politici (art. 49), il diritto di petizione alle Camere (art. 50), il diritto di accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive (art. 51), il dovere di difendere la Patria e l'obbligo di prestare il servizio militare (art. 52), il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della sua Costituzione e delle sue leggi (art. 54).

Da tale previsione costituzionale in dottrina si traggono conseguenze assolutamente divergenti.

Da un lato vi è chi ritiene che le previsioni costituzionali riferite ai soli cittadini comportino l'automata esclusione dello straniero dalla titolarità costituzionale di quelle situazioni giuridiche soggettive. Chi afferma ciò ovviamente conclude che occorre una legge di revisione costituzionale per conferire agli stranieri l'elettorato attivo e passivo.

Dall'altro lato vi è chi ritiene che le norme costituzionali si riferiscono comunque ai soli cittadini e che invece è la legge sulla condizione giuridica dello straniero prevista dall'art. 10, comma 2 Cost. che può disciplinarne diritti e doveri, seppur col vincolo di osservare le norme e i trattati internazionali vigenti in materia. Chi afferma ciò conclude che per la previsione dell'elettorato agli stranieri non occorre alcuna revisione costituzionale, ma è sufficiente una legge ordinaria il cui contenuto è vincolato alle nor-

me internazionali e comunitarie.

1.2. L'orientamento dottrinale che ritiene costituzionalmente inammissibile l'attribuzione agli stranieri dei diritti politici e la via della revisione costituzionale

In realtà il primo tipo di orientamenti della dottrina è assai più variegato.

A) Anzitutto vi è chi⁴ sostiene che l'art. 10 Cost. si limiterebbe a prevedere una riserva di legge soltanto per le situazioni giuridiche soggettive regolate nella Costituzione, mentre per le altre non esisterebbe una riserva di legge perché "essa importerebbe la gravissima conseguenza di sottrarre gli stranieri a tutti gli obblighi che non derivano dalla legge, e ne risulterebbe gravemente intralciato lo svolgimento della vita pubblica". Inoltre allo straniero dovrebbero applicarsi le norme costituzionali a carattere universale, mentre egli non potrebbe godere di quelle a contenuto ristretto ai cittadini. Peraltro la riserva di legge potrebbe operare soltanto in un terzo ambito di norme costituzionali, quello delle norme soggettivamente indeterminate, ma atteggiandosi come riserva di legge derogatoria, nel senso che la norma costituzionale sarebbe applicabile allo straniero soltanto se la legge ordinaria non disponesse diversamente.

B) A questa tesi si contrappone chi⁵, osservando che la riserva di legge esiste ed ha una precisa "ratio" e che le norme soggettivamente più indeterminate sono proprio quelle più universali nella Costituzione, afferma che la riserva di legge svolge una funzione diversa a seconda del fatto che le situazioni giuridiche siano o no tutelate dalla Costituzione: a) le situazioni giuridiche soggettive dello straniero non tutelate dalla Costituzione, che sarebbero quelle riservate al cittadino, devono comunque essere disciplinate con legge e non, come succede nel caso del cittadino, mediante un atto amministrativo, e questo innegabile privilegio per lo straniero è giustificato con il tipo di situazioni in cui il trattamento degli stranieri è considerato e con le valutazioni sulla diversità di fatto di presupposti che consente trattamenti differenziati; b) le situazioni giuridiche dello straniero tutelate da norme della Costituzione, che sarebbero quelle che non escludono la loro applicabilità agli stranieri, devono essere attuate con modalità che devono essere stabilite dalla legge.

C) I più⁶ in realtà ritengono che lo straniero sia titolare delle situazioni giuridiche soggettive attribuite dalla Costituzione a "tutti" o in modo impersonale. Si presume infatti che la Costituzione attribuisca automaticamente anche agli stranieri i diritti non espressamente attribuiti ai cittadini, riferendosi

così ai "diritti inviolabili dell'uomo" riconosciuti e tutelati anche ai sensi dell'art. 2 Cost.

Tale prospettazione sembra sostanzialmente riprendere le argomentazioni della più autorevole dottrina⁷ che a proposito della Costituzione di Weimar si esprimeva distinguendo, all'interno dei diritti fondamentali, da una parte i diritti "individualistici" di libertà spettanti ad ogni persona perché preesistenti al diritto positivo e da questo solo riconosciuti, e dall'altra i diritti del singolo alle prestazioni dello Stato e i diritti "democratici" che non spettano alle persone in quanto tali, ma al cittadino che vive nello Stato. Si continuava ad affermare insomma che se si riconoscesse "la generale eguaglianza umana nel terreno della vita pubblica e del diritto pubblico, uno Stato democratico si priverebbe della sua sostanza".

D) Altri fautori di questa tesi aggiungono che anche le norme espressamente dirette ai cittadini (diritto d'associazione e di riunione p. es.) siano estensibili agli stranieri o perché le norme non sembrano esigere una disparità di trattamento a danno degli stranieri⁸ o perché, negando allo straniero la libertà di associarsi o quella di riunirsi, equivarrebbe a negare le stesse libertà costituzionali al cittadino che voglia con loro associarsi e riunirsi⁹.

E) Vi è anche chi¹⁰ afferma che gli articoli della Costituzione che non si riferiscono ai soli cittadini indicano soltanto la mancanza di un divieto di estendere le condizioni ivi previste anche agli stranieri, sicché l'art. 10 Cost. servirebbe ad estendere, se il legislatore lo ritiene opportuno, le garanzie costituzionali agli stranieri, ma ciò non sarebbe comunque possibile per le norme che prevedono situazioni giuridiche espressamente riservate ai cittadini.

F) Altri ancora¹¹ affermano che in realtà occorre verificare se per la sua intrinseca natura ogni diritto costituzionalmente previsto sia riservato al cittadino. Così costoro risalgono all'art. 10 c. 2 Cost. e ritengono che, dal momento che il diritto internazionale riconosce allo straniero un complesso di diritti sostanziali e processuali ritenuti fondamentali o "inerenti" alla dignità della persona¹², lo straniero può trovarsi in tre tipi di situazioni:

a) esclusione assoluta dal godimento di quei diritti costituzionali che per la loro stessa natura sono inerenti alla qualità di cittadini e comunque da tutti i diritti politici;

b) godimento, al pari del cittadino, dei diritti che riguardano la tutela delle esigenze essenziali alla condizione umana (libertà personale, di domicilio, di corrispondenza, di religione, di manifestazione del pensiero; diritto alla salute; libertà di insegnamento, previsti dagli artt. 13, 14, 15, 19, 21 c. 1, 32 e 33 Cost.);

c) attribuzione discrezionale da parte del legisla-

tore degli altri diritti, con le limitazioni che possano rendersi necessarie a tutela della sicurezza o del buon costume, nonché con la eventuale subordinazione del godimento di tali diritti alla condizione di reciprocità.

G) Vi fu anche chi¹³ rilevò nel diritto positivo un progressivo accentuarsi del processo di assimilazione tra stranieri e cittadini e, anche alla luce dell'evoluzione storico-ideologica dei diritti fondamentali, suggerì di considerare "fondamentali" alla stregua delle norme costituzionali di uno Stato democratico-sociale ed "internazionalmente aperto", sia i diritti propri della persona in quanto tale, sia i diritti creati dal legislatore nell'ambito di un'organizzazione politica e che spettano come fondamentali anche allo straniero regolarmente soggiornante nello Stato e che peraltro non gli spettano "uti civis". Peraltro anche tale orientamento rilevava che nel diritto internazionale generale non sussiste, al di là della sfera dei diritti strettamente ed inscindibilmente inerenti alla personalità umana, un dovere per lo Stato di dare un uguale trattamento a stranieri e cittadini.

Tutti i predetti orientamenti (che, in sostanza, sembrano incentrarsi sull'esegesi della forma o del contenuto delle singole disposizioni costituzionali) giungono così ad affermare che i diritti politici comunque spetterebbero soltanto ai cittadini italiani¹⁴, i quali sono chiamati a dettare l'indirizzo politico del loro Paese¹⁵. Inoltre dalla norma dell'art. 51 Cost. che conferisce alla legge la facoltà di ammettere gli italiani non appartenenti alla Repubblica l'ammissione alle cariche pubbliche, quale eccezione espressamente prevista all'ammissione dei soli cittadini alle cariche pubbliche ed elettive, sembrerebbe confermare l'autorevole opinione di chi ritenne che l'elettorato passivo non potrebbe essere attribuito allo straniero per il suo carattere funzionale alla vita della comunità politica a cui quel soggetto "è per antonomasia estraneo"¹⁶. L'esclusione degli stranieri dall'elettorato sarebbe comunque funzionale a proteggere la vita politica del Paese dall'ingerenza di Paesi esteri, dall'interferenza di persone estranee alla comunità del popolo, cioè alla totalità dei cittadini¹⁷, i quali potrebbero comunque trovarsi altrimenti in situazioni di potenziale conflitto di fedeltà tra il Paese del quale sono cittadino e il Paese nel quale sono elettori ed eventualmente eletti¹⁸.

Quest'ultima considerazione appare assai suggestiva per chi ritenga che l'elettorato non possa comunque essere disgiunto dal possesso della cittadinanza¹⁹ e rimanda alla via per l'integrazione politica degli immigrati, cioè la concessione della cittadinanza per naturalizzazione, via che pertanto si concepisce come alternativa all'attribuzione dell'elettorato.

Poiché dunque ai sostenitori di questo orienta-

mento pare che le disposizioni costituzionali, come quelle degli artt. 48, 51, 56, comma 3, 58 e 75, comma 3 Cost. costituiscano limiti invalicabili al riconoscimento allo straniero del diritto di voto²⁰ essi concludono nel ritenere ovvia la necessità di una revisione costituzionale non soltanto per attribuire allo straniero la capacità elettorale a livello politico²¹, ma anche per attribuirgli l'elettorato a livello²² amministrativo e a livello europeo.

1.3 L'orientamento dottrinale che ritiene costituzionalmente legittimo l'uso di una fonte primaria per l'introduzione dell'elettorato degli stranieri

Il secondo orientamento della dottrina valorizza la riserva di legge in materia di condizione giuridica dello straniero prevista dell'art. 10 Cost. come sola norma direttiva per la disciplina della posizione costituzionale dello straniero: ogni aspetto della condizione giuridica dello straniero deve essere rimesso alla disciplina della legge, dal momento che la Costituzione è un "fatto politico" che vale in linea di principio per i soli cittadini. Secondo tale impostazione, anche la contrapposizione linguistica tra il termine "cittadini" e gli altri ("tutti", "nessuno") appare in sé senza significato, perché occorrerebbe determinare se si tratti di "tutti gli uomini" o di "tutti i cittadini", sicché a questa stregua l'intitolazione della prima parte della Costituzione dovrebbe essere un argomento interpretativo per indicare che si tratta dei diritti di "tutti i cittadini".

Si afferma perciò che la Costituzione si rivolge ai soli cittadini, non mostrando di esigere una disparità di trattamento rispetto agli stranieri²³

Una simile configurazione consente al legislatore ordinario sia di tutelare gli italiani all'estero, anche sottoponendo i diritti dello straniero alla condizione di reciprocità, sia di estendere agli stranieri il godimento dei diritti che la Costituzione sembra riservare espressamente soltanto ai cittadini, inclusi quelli politici^{24 25}.

Occorre anche ricordare che la Corte costituzionale affrontando la titolarità da parte degli stranieri dei diritti soggettivi costituzionalmente previsti non sembra aver attribuito un particolare valore al tenore letterale delle singole disposizioni costituzionali, ma è stata chiamata anzitutto a chiarire il significato del riferimento fatto dalla disposizione dell'art. 3 Cost. ai soli cittadini.

A questo proposito è importante ricordare che durante i lavori dell'Assemblea costituente la I^a Sottocommissione aveva introdotto nel principio di eguaglianza anche la diversità di nazionalità tra quei motivi che non avrebbero potuto consentire distinzioni tra le persone.

Tuttavia il Comitato di redazione dell'Assemblea,

in sede di revisione del testo, tolse tale specificazione, anche in conseguenza del fatto che il testo della disposizione sul principio di eguaglianza era stato modificato in modo da riferirsi ai soli “cittadini” e non più agli “uomini”, come aveva proposto la 1^a Sc. stessa, la quale aveva persino respinto una proposta di emendamento dell’on. Lucifero che proponeva ciò che poi approvò l’Assemblea.

La Corte ha affermato che il principio di eguaglianza non deve essere considerato in modo isolato, ma deve essere interpretato in connessione con l’art. 2 Cost., che riferendosi ai “diritti inviolabili dell’uomo” non distingue tra cittadini e stranieri, ma garantisce i diritti fondamentali anche riguardo allo straniero²⁶, e con l’art. 10 c. 2 Cost., che rinvia a consuetudini e ad atti internazionali nei quali la protezione dei diritti fondamentali dello straniero è ampiamente assicurata. Pertanto la Corte conclude affermando che “se è vero che l’art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali”²⁷, cioè quei “diritti inviolabili dell’uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell’ordinamento internazionale”²⁸.

La Corte non ha dunque nemmeno preso in considerazione l’idea di chi²⁹ riteneva che l’art. 10 c. 2 Cost. non considerasse soltanto i diritti essenziali dell’uomo, ma stabilisse addirittura un preciso imperativo di eguaglianza davanti alla legge, tale che, a questa stregua, si sarebbe dovuta ritenere proibita l’arbitraria discriminazione di qualsiasi persona fisica sottoposta all’ordinamento italiano.

Poiché l’eguaglianza è una salvaguardia della razionalità dell’ordinamento, a prescindere dalla natura delle situazioni in cui è realizzata³⁰ e non una situazione giuridica soggettiva di cui importa stabilire la titolarità³¹, la Corte non si è limitata ad enunciare quel principio, ma ha precisato la sua giurisprudenza facendo largo uso del controllo di ragionevolezza circa le disparità di trattamento tra cittadini e stranieri previste dalle varie norme.

Anzitutto la Corte ha precisato che “la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento”. Infatti, a parere della Corte, in ogni ordinamento si possono rilevare tra cittadino e straniero differenze di situazioni di fatto e di connesse valutazioni giuridiche, tra le quali quelle secondo le quali “il cittadino ha nel territorio un suo domicilio stabile, noto e dichia-

rato, che lo straniero ordinariamente non ha; il cittadino ha diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica ed, ovviamente, senza limiti di tempo, mentre lo straniero può recarsi a vivere nel territorio del nostro, come di altri Stati, solo con determinate autorizzazioni e per un periodo di tempo che è in genere limitato, salvo che egli non ottenga il cosiddetto diritto di stabilimento o di incolato che gli assicura un soggiorno di durata prolungata o indeterminata; infine il cittadino non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato, mentre lo straniero ne può essere espulso, ove si renda indesiderabile, specie per commessi reati”. Tutte queste differenze sarebbero fondate, secondo la Corte, “sulla basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo” e su questo presupposto ha ritenuto ragionevoli e giustificabili trattamenti differenziati nel godimento dei diritti fondamentali³².

Questo orientamento comporta, come è stato affermato³³, che “il legislatore italiano non può prospettare qualunque valutazione giuridica della condizione dello straniero per poi assumerla come causa giustificativa della disparità di trattamento”, ma “nel campo dei diritti fondamentali può trattare diversamente cittadini e stranieri solo quando ciò sia ragionevolmente consentito dalla fattuale diversità delle due situazioni ovvero dalla “normale” valutazione che se ne fa nel nostro e ne gli altri ordinamenti (democratici)”.

La Corte ha anche affermato che il principio di eguaglianza opera anche tra stranieri e stranieri, ma ha precisato che il legislatore può stabilire un regime differenziato per talune categorie di stranieri (p. es. cittadini di Paesi membri delle Comunità europee) purché non nell’ambito dei diritti inviolabili dell’uomo³⁴. Il rapporto di cittadinanza con Stati diversi può dunque assurgere a fattore di una disciplina legittimamente differente.

E’ dunque chiaro che l’applicabilità del principio di eguaglianza anche agli stranieri non sembra significare però assoluta parità di trattamento tra questi ed i cittadini neppure per ciò che attiene al godimento ed all’esercizio dei diritti fondamentali³⁵.

Se è vero che la Corte costituzionale ha riconosciuto che allo straniero deve applicarsi il principio di eguaglianza, ma soltanto nell’ambito dei diritti inviolabili dell’uomo garantitigli anche in conformità dell’ordinamento internazionale, è anche vero che essa ritiene però “ovvio che, per quanto attiene ai diritti inviolabili della personalità”, essi “rappresentano un minus rispetto alla somma dei diritti di liber-

tà riconosciuti al cittadino”³⁶.

A parere di chi scrive questa ambigua affermazione, di fatto restringe o, meglio, sembra avere l'effetto di porre quasi nel nulla la stessa efficacia pratica della proclamazione dell'applicabilità del principio di eguaglianza, anche perché essa di per sé non serve a risolvere il problema di accertare quali siano in concreto i diritti fondamentali che devono essere necessariamente riconosciuti anche allo straniero³⁷ e quelli che siano da considerare esplicitamente o implicitamente riservati ai cittadini.

La giurisprudenza costituzionale non chiarisce neppure se la mancata “copertura costituzionale” si risolva addirittura nel divieto al legislatore ordinario di attribuire ai non cittadini quei diritti fondamentali che la Costituzione garantisce ai soli cittadini³⁸.

In ogni caso nulla impedisce che dei diritti soggettivi attribuiti dalla Costituzione al cittadino siano riconosciuti anche allo straniero mediante una legge ordinaria³⁹: lo straniero potrà in questo modo concretamente fruirne, ma essi non saranno riconosciuti come fondamentali (inviolabili, immodificabili ecc.), né saranno tutelati in modo rafforzato nella gerarchia delle fonti del diritto con il rango delle norme costituzionali.

Il fatto che la Corte costituzionale abbia dichiarato l'applicabilità allo straniero del principio di eguaglianza con riguardo ai diritti inviolabili dell'uomo (che non possono non essere quelli garantiti e riconosciuti a tutti ai sensi dell'art. 2 Cost.) non comporta che tali diritti siano tutti quelli previsti dalla Costituzione, né che debbano avere in concreto la stessa disciplina e gli stessi limiti previsti dalle corrispondenti norme della Costituzione, né che debbano essere necessariamente previsti da norma di rango costituzionale (con le relative garanzie).

Tuttavia l'art. 10 c. 2 Cost. non impedisce affatto che si arrivi a riconoscere allo straniero i “diritti fondamentali”, anche se in una nozione e con un'ampiezza un po' differenti rispetto a quelle che connotano i diritti “inviolabili” riconosciuti ai cittadini. Del resto altrimenti non si capirebbe perché la stessa Corte costituzionale da un lato parla di “riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo dei diritti di libertà”, dall'altro non pare molto ferma nel qualificarli sempre come “fondamentali” o “inviolabili” (la confusione terminologica non le manca), tanto che giunge ad escludere l'assoluta parità di trattamento tra stranieri e cittadini persino nell'ambito che attiene ai diritti fondamentali.

Si deve dunque propendere in favore della considerazione dell'art. 10 c. 2 Cost. quale norma centrale nella sistemazione della posizione dello straniero, norma da cui si può dedurre, data l'ampiezza della

nozione di “condizione giuridica”, che la condizione giuridica degli stranieri non sia direttamente disciplinata da norme costituzionali. Pertanto si deve ritenere che la Costituzione operi una “sottrazione” dello straniero alla protezione nel sistema delle fonti del diritto data con le sue norme, anche per ciò che riguarda i diritti fondamentali.

Peraltro lo straniero resta titolare dei diritti fondamentali per il tramite del richiamo fatto dall'art. 10 c. 2 Cost. alle norme e ai trattati internazionali richiamati. I diritti di libertà dello straniero, individuati come si è detto, sarebbero di per sé privi di una diretta tutela costituzionale, ma avrebbero una tutela indiretta. Soltanto così avrebbe un senso logico la giurisprudenza costituzionale che prima dichiara che agli stranieri si estende il diritto di eguaglianza circa il godimento dei diritti fondamentali riconosciuti allo straniero dall'art. 2 Cost. anche in conformità delle norme internazionali, poi però precisa che l'area di tali diritti è un “minus” rispetto a quella spettante ai cittadini e che uguale titolarità del diritto non significa uguale trattamento giuridico.

Tale orientamento consente di tutelare eventuali concessioni allo straniero dei diritti politici: l'art. 16 della Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non vieta agli Stati di imporre limiti all'attività politica degli stranieri, ma ciò significa non soltanto che gli Stati non hanno l'obbligo di limitarla, ma anche che in ogni caso non possono sopprimerla del tutto. Perciò la protezione dei diritti politici riconosciuti da una legge potrebbe avere, per il tramite dell'art. 10 c. 2 Cost., una garanzia costituzionale che invece il primo orientamento della dottrina vuole negata “a priori”.

La Corte costituzionale però ha finora escluso esplicitamente soltanto che gli stranieri godano di tutti quei diritti che sono intimamente connessi allo “status activae civitatis”⁴⁰ e ha dichiarato che l'acquisto della cittadinanza italiana è escluso dai diritti fondamentali tutelati ex art. 2 Cost. anche per gli stranieri⁴¹.

Peraltro si è autorevolmente osservato che nella giurisprudenza costituzionale l'esclusione del riconoscimento dei diritti politici agli stranieri sembra riferirsi soltanto al godimento dei diritti politici come diritti fondamentali, ma non si esclude che quei diritti possano essere goduti in quanto diritti legislativi se il legislatore decide di ampliarne l'ambito della tutela⁴².

Secondo questo secondo orientamento perciò il legislatore potrebbe comunque estendere l'elettorato agli stranieri e ciò riconoscerebbe dei meri diritti legislativi, come tali sempre revocabili da una successiva legge⁴³: il legislatore ordinario ben può riconoscere diritti politici agli stranieri sotto forma di

meri diritti legislativi non coperti da protezione costituzionale⁴⁴. Pertanto gli artt. 48 e 51 Cost. esprimerebbero implicitamente un principio secondo il quale mentre ai cittadini mai potrebbe essere impedito dal legislatore l'elettorato attivo e passivo, agli stranieri potrebbe essere riservato un trattamento differenziato⁴⁵. Così il legislatore ordinario ha la facoltà di estendere agli stranieri anche i diritti politici, secondo approcci gradualisti e differenziati rispetto a quelli previsti per il cittadino.

1.4. Limiti alla scelta del legislatore ordinario: ragionevolezza, norme comunitarie e obblighi internazionali. L'elettorato amministrativo ed europeo degli stranieri comunitari

I soli limiti alla scelta del legislatore ordinario sono dunque la ragionevolezza della scelta⁴⁶, canone ricavabile dall'art. 3 Cost., e il rispetto delle norme comunitarie e dei trattati internazionali ricavabile dagli artt. 10, comma 2, e 117, comma 1 Cost. (come modificato dalla legge cost. n. 3/2001).

Circa i limiti derivanti dalle norme comunitarie occorre ricordare che in almeno due ipotesi sono in vigore ben precisi vincoli all'elettorato degli stranieri in Italia per il Parlamento europeo e per le elezioni comunali introdotti in favore dei cittadini dell'Unione europea

1) Le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini adottate dalla direttiva 93/0109/CE del 6 dicembre 1993 sono state attuate in Italia dal decreto-legge D.L. del 21 febbraio 1994, n. 128

2) Le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, adottate dalla direttiva 94/0080/CE del 19 dicembre 1994 sono state attuate con il D. Lgs 12 aprile 1996, n. 197.

Come si può constatare da diversi anni in Italia gli stranieri cittadini di un Paese membro dell'Unione europea sono elettori ed eleggibili alle elezioni europee sulla base di norme di rango primario, senza che sia stato addotto alcun tipo di remora derivante dalla necessità di revisione costituzionale. Ciò è stato possibile non tanto per il notissimo motivo che a seguito della ratifica dei Trattati comunitari e dell'Unione l'Italia ha acconsentito a limitare la propria sovranità a condizione di reciprocità come consente l'art. 11 Cost., quanto piuttosto perché trattandosi di norme concernenti gli stranieri in virtù della riserva di legge prevista dell'art. 10, comma 2 Cost. si è giustamente ritenuto sufficiente l'uso della fonte primaria.

1.5. Aspetti politici della scelta tra legge ordinaria e legge costituzionale per l'attribuzione del voto agli stranieri. Il precedente del 1997. La convenzione di Strasburgo per la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica.

L'uso della norma ordinaria per l'introduzione dell'elettorato attivo e passivo in favore degli stranieri era previsto nell'art. 38 del ddl che il Governo Prodi presentò alle Camere per disciplinare l'immigrazione e la condizione degli stranieri.

Occorre ricordare che proprio su una tassativa richiesta del gruppo parlamentare di AN il Ministro Napolitano accettò nel settembre 1997 lo stralcio della norma e il suo spostamento all'interno di un apposito disegno di legge costituzionale di revisione dell'art. 48 della Costituzione⁴⁷ che non fu mai neppure esaminato dalle Camere nella precedente legislatura.

Si trattò di una scelta di compromesso voluta dal Governo per far cessare l'ostilità dei gruppi parlamentari dell'opposizione di centro-destra, i quali infatti da quel momento in poi votarono in favore della gran parte delle norme del disegno di legge (poi approvato come legge n. 40/1998, oggi testo unico sull'immigrazione approvato con D. Lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002), pur esprimendo un voto finale complessivamente negativo a causa del lassismo che a loro parere caratterizzava le disposizioni in materia di espulsione.

La disciplina del conferimento dell'elettorato amministrativo comunale prevista nel testo originario dell'art. 38 ddl. si applicava ai soli titolari di carta di soggiorno e perciò appariva suscettibile di essere dichiarata incostituzionale, poiché avrebbe potuto violare le disposizioni del capitolo C della parte I della Convenzione sulla partecipazione europea degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 (ratificata e resa esecutiva con l. 8 marzo 1994, n. 203, con esplicita riserva posta proprio sul capitolo C), in cui si prevede un limite massimo di cinque anni di soggiorno regolare e ininterrotto, senza prescrivere alcuna distinzione circa il titolo del soggiorno (carta o permesso di soggiorno) posseduto dall'elettore straniero. Sarebbe stata dunque necessario e sufficiente emendare il testo introducendo un'ulteriore disposizione che impegnasse il Governo a provvedere al ritiro delle riserve poste alla citata Convenzione al momento della ratifica quale sicuro rimedio perché, in conformità dell'art. 10 c. 2 Cost. il conferimento agli stranieri dell'elettorato attivo e passivo a livello comunale fosse privato di ogni dubbio di legittimità costituzionale, anche con riguardo alla conformità all'art. 48 Cost. che, secondo parte della dottrina sembrerebbe riservare l'elettorato (non soltanto quello a li-

vello politico) ai soli cittadini.

Al di là di tali imperfezioni della formulazione originaria del testo del disegno di legge governativo che le Camere ben avrebbero potuto emendare occorre affermare che la scelta dello stralcio del diritto di voto amministrativo fatta nel 1997 dal Parlamento fu di mera opportunità politica⁴⁸ e non ha fondamento costituzionale: si trattò di una scelta che a cui le Camere non erano affatto obbligate per rispettare la Costituzione.

Il testo della norma accantonata nel 1997 faceva esplicito riferimento alle disposizioni del capitolo C della parte 1 della Convenzione sulla partecipazione europea degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 (ratificata e resa esecutiva con L. 8 marzo 1994, n. 203), in cui si prevede il voto amministrativo attivo e passivo agli stranieri regolarmente soggiornanti con un limite massimo di cinque anni di soggiorno regolare e ininterrotto, e dunque se pur si volesse intendere l'esercizio del voto attivo e passivo come un esercizio di una porzione della sovranità statale è evidente che consentirne l'esercizio a non cittadini sarebbe una limitazione di sovranità che in base all'art. 11 Cost. è consentita soltanto se avviene "in condizioni di parità con gli altri Stati", sicché sarebbe stato costituzionalmente legittimo il conferimento del voto attivo e passivo a condizione di reciprocità, e secondo le norme internazionali in materia di stranieri a cui il legislatore è vincolato ai sensi dell'art. 10, comma 2 Cost., condizione che del resto si è verificata per il voto amministrativo dei cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione europea introdotto nell'ordinamento dal D. Lgs. 12 aprile 1996, n. 197 in attuazione delle previsioni del Trattato di Maastricht sull'Unione europea, senza che si procedesse ad alcuna revisione costituzionale

Ancora oggi questa sembra essere la via più veloce e più sicura che è data al legislatore che voglia conferire l'elettorato attivo e passivo alle elezioni locali agli stranieri: togliere la riserva posta alla ratifica del capitolo C della Convenzione di Strasburgo e contestualmente prevedere il necessario adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano, con il conferimento dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia da un periodo ininterrotto di 5 anni.

1.6. Potestà legislativa statale sull'accesso degli stranieri all'elettorato amministrativo e potestà statutaria comunale circa l'accesso degli stranieri ad altre forme di partecipazione.

Da ultimo occorre osservare che soltanto la legge dello Stato potrebbe disciplinare la materia. Alla leg-

ge statale spetta infatti disciplinare i principi fondamentali dell'elettorato alle elezioni degli organi delle Regioni a Statuto ordinario (art. 122 Cost.), nonché l'elettorato e gli organi degli enti locali (art. 117, comma 2, lett. p) Cost. e più in generale la condizione giuridica dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea (art. 117, comma 2, lett. a) Cost.).

Si può anzi affermare che il mezzo più veloce per assicurare davvero il voto amministrativo comunale potrebbe essere una legge ordinaria di modifica della delega legislativa prevista dall'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 ("legge La Loggia") per l'adeguamento delle disposizioni legislative statali in materia di enti locali alla legge cost. n. 3/2001.

Non potrebbero invece autonomamente provvedervi né gli Statuti regionali, né gli Statuti comunali o provinciali, in quanto fonti a competenza riservata nella quale non rientra ciò che espressamente la Costituzione attribuisce ad altre fonti.

Peraltro la previsione dall'art. 2, comma 4 T.U. sulla disciplina dell'immigrazione approvato con D. Lgs. n. 286/1998 circa la partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante alla vita pubblica locale, ferma restando l'esclusione dall'elettorato a livello comunale (che in base all'art. 9 dello stesso T.U. il legislatore potrebbe attribuire soltanto per i titolari di carta di soggiorno), ha anche di recente suscitato da taluno in dottrina l'interrogativo se si tratti di un principio che fa salva la possibilità per gli enti locali di prevedere con i propri statuti alcune discriminazioni al riguardo oppure se gli statuti degli enti locali debbano semplicemente equiparare lo straniero regolarmente soggiornante al cittadino italiano nella propria disciplina della partecipazione alla vita pubblica⁴⁹ L'interrogativo posto in questi termini tuttavia non tiene conto del fatto che nell'ordinamento giuridico italiano era già da tempo prevista in merito una esplicita applicazione del principio enunciato nella legislazione sulla condizione giuridica dello straniero con la quale la materia della partecipazione politica degli stranieri a livello locale è lasciata alla discrezionalità di ogni Statuto comunale, al quale da un lato sembra essere consentito - e per taluni aspetti imposto - di adottare in materia un trattamento informato all'eguaglianza formale tra residenti italiani e stranieri e dall'altro è comunque imposto l'obbligo di prevedere specifiche misure in favore degli stranieri, i quali trovandosi rispetto ai cittadini impossibilitati comunque ad intervenire in prima persona ed in modo decisivo nella vita politica locale si trovano in una posizione oggettivamente svantaggiata rispetto ai cittadini e che dunque meritano di fruire di agevolazioni mirate ad offrire loro pari opportunità.

Infatti le forme di partecipazione popolare degli

stranieri alla vita pubblica a livello locale hanno un'ulteriore ed esplicita garanzia e precisazione a livello legislativo statale nelle disposizioni previste dall'art. 8 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, le quali prevedono diverse forme di partecipazione popolare a livello del Comune, fermo restando che in base all'art. 4 dello stesso testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali non soltanto gli statuti dei Comuni, ma anche quelli delle Province devono disciplinare le forme della partecipazione popolare⁵⁰.

In ogni caso l'accesso dello straniero a ciascuna delle forme di partecipazione popolare a livello del Comune che sono previste o consentite dell'art. 8 del citato testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali può configurarsi in modo diverso:

a) I Comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale e i rapporti di tali forme associative con il Comune sono disciplinati dallo Statuto. Il testo unico del 2000 riproduce in merito la modifica introdotta dalla legge n. 265/1999 nell'analogo testo della legge sugli enti locali n. 142/1990, con la quale l'espressione "organismi di partecipazione dei cittadini" era stata sostituita con quella, tutt'oggi vigente, di "organismi di partecipazione popolare" e tale modifica consente di ritenere la partecipazione non più limitata soltanto ai cittadini italiani, ma anche agli stranieri regolarmente soggiornanti⁵¹. Tuttavia proprio in virtù delle citate norme dell'art. 2, comma 4 T.U. sull'immigrazione e della Convenzione europea sulla partecipazione alla vita pubblica citata, le quali - come si illustrerà appena più oltre - sono espressamente richiamate dal nuovo comma 5 dello stesso articolo del testo unico del 2000 sull'ordinamento degli enti locali non può più ritenersi fondata l'affermazione secondo la quale l'autonomia statutaria conferita dalla legge statale ai Comuni consentirebbe agli enti locali di qualificare i soggetti legittimati estendendo e/o limitando il loro diritto di partecipazione⁵². Infatti dalla norma dell'art. 2, comma 4 T.U. non sembra si possa ritenere ammissibile che alla partecipazione degli stranieri regolarmente soggiornanti alla vita pubblica locale possano essere posti limiti da parte di fonte del diritto di rango sub-primario e perciò ogni Statuto comunale può prevedere diversi tipi di "organismi di partecipazione popolare", ma una volta che gli Statuti abbiano deciso l'istituzione di tali organismi in tal caso ad essi saranno ammissibili anche gli stranieri regolarmente soggiornanti legalmente residenti nel Comune, non essendo nemmeno consentito agli Statuti di scegliere quali tipi di stranieri ammettere a

tale partecipazione, né a quali forme di partecipazione escludere gli stranieri ovvero ammettere soltanto stranieri, se non nei casi in cui una norma di rango primario (nazionale o internazionale) riservi espressamente una determinata forma di partecipazione rispettivamente ai cittadini o agli stranieri.

b) lo Statuto di ogni Comune deve prevedere modalità per le forme di partecipazione degli interessati nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su posizioni giuridiche soggettive in osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo (comma 2): in merito le norme degli Statuti hanno comunque l'obbligo di prevedere un trattamento identico di cittadini italiani e stranieri in virtù della parità di trattamento nei rapporti con la pubblica amministrazione prevista per gli stranieri dall'art. 2, comma 5 T.U. sull'immigrazione;

c) lo Statuto di ogni Comune deve prevedere forme di consultazione della popolazione (comma 3) e poiché per popolazione deve intendersi l'insieme delle persone legalmente residenti nei registri anagrafici della popolazione del Comune cittadini e stranieri legalmente residenti devono intendersi equiparati nell'accesso a tali generiche forme di consultazione (pubbliche assemblee aventi ad oggetto un tema determinato di interesse collettivo, raccolta di opinioni su questionari, audizioni);

d) lo Statuto di ogni Comune deve prevedere procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e possono prevedere referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini (comma 4); in tali casi l'espressione "cittadini", volutamente inserita dal legislatore delegato sembrerebbe precludere tali istituti agli stranieri,

e) lo Statuto di ogni Comune promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti nel rispetto della citata Convenzione di Strasburgo del 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (di cui, come si è in precedenza accennato, il Governo italiano non ha ratificato la lettera C concernente l'elettorato a livello locale, in ciò espressamente autorizzata dalla legge 8 marzo 1994, n. 203)⁵³ e del T.U. delle leggi sull'immigrazione (comma 5).

Quest'ultima disposizione, volutamente introdotta in modo innovativo nell'ordinamento delle autonomie locali soltanto con il testo unico approvato con il D. Lgs. n. 267/2000, è particolarmente significativa e deve essere interpretata in un duplice senso.

Da un lato sulla base dell'art. 8, comma 5 del testo unico approvato con D. Lgs. n. 267/2000 lo Sta-

tuto di ogni Comune ha (come avveniva per le analoghe norme previste dalla legge n. 142/1990) la facoltà di estendere anche agli stranieri regolarmente soggiornanti e legalmente residenti nel territorio Comune l'accesso ai medesimi istituti di partecipazione popolare previsti a livello comunale per i cittadini italiani⁵⁴. La giurisprudenza amministrativa che si era pronunciata sulle norme precedenti l'entrata in vigore del T.U. sull'immigrazione del 1998 e del T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 era divisa circa l'estensibilità agli stranieri extracomunitari del referendum popolare⁵⁵. Alla luce di questi ultimi testi normativi oggi sembra doversi comunque escludere l'ammissibilità degli stranieri extracomunitari alla partecipazione ad almeno due tipi di referendum, quello abrogativo, quello costitutivo e quello propositivo, perché sarebbe contraddittorio con la legislazione statale la norma statutaria che consenta a costoro di partecipare all'abrogazione o all'approvazione delle norme (p. es. statuti e regolamenti comunali) o di provvedimenti a carattere generale che devono essere per legge adottati o elaborati da in organo (il consiglio comunale o il sindaco) alla cui elezione essi non possono concorrere per legge⁵⁶. E' dunque chiaro che resta sempre la possibilità per gli statuti comunali di far partecipare gli stranieri extracomunitari regolarmente residenti nel comune a quel tipo di referendum popolari il cui esito sia del tutto privo di effetti direttamente o indirettamente vincolanti, come p. es. i referendum consultivi.

Dall'altro lato dall'art. 8, comma 5 del testo unico approvato con D. Lgs n. 267/2000 si ricava anche l'obbligo per lo statuto di ogni Comune di prevedere comunque apposite forme di partecipazione popolare per favorire l'inserimento nella vita pubblica a livello locale degli stranieri regolarmente soggiornanti e legalmente residenti nello stesso Comune⁵⁷. Tra tali forme apposite in base alle norme previste dalla lettera B della citata Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica dovrebbe comunque essere inclusa l'istituzione di organi consultivi di rappresentanza degli stranieri residenti, come p. es. gli istituti delle consulte comunali degli stranieri o del consigliere comunale aggiunto.

1.7. L'opzione della legge costituzionale e il limite dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Analisi del ddl cost. Fini

L'opzione della revisione costituzionale oltre che non indispensabile dal punto di vista costituzionale si presenta ovviamente più lunga e difficile a causa della procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost. e l'esperienza del 1997 può addirittura far concludere che chi propone l'introduzione dell'elettorato me-

dante legge costituzionale mira ad ottenerla in un futuro così lontano ed incerto, che può rivelarsi inesistente.

Dal punto di vista politico la scelta della revisione costituzionale può rivelarsi inutilmente lunga e sostanzialmente dilatoria.

Dal punto di vista costituzionale non si può peraltro neppure affermare che la scelta della revisione costituzionale metta al riparo il legislatore costituzionale da ogni possibile vizio di incostituzionalità. Infatti la nota giurisprudenza costituzionale sull'immodificabilità dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale da parte del legislatore della revisione costituzionale dovrebbe fare riflettere su alcune proposte di revisione.

Il ddl costituzionale proposto dall'on. Fini che mira ad estendere il voto si sottopone a rilievi.

In primo luogo attribuisce il voto allo straniero titolare di un permesso di soggiorno che consente un numero illimitato di rinnovi il quale sia regolarmente soggiornante da almeno sei anni in Italia. Molti dubbi interpretativi susciterebbe una norma del genere.

Nessuna norma legislativa precisa quali siano i permessi di soggiorno che consentono un numero illimitato di rinnovi.

E' poi opinabile che a livello costituzionale si cristallizzi l'istituto, tipico del diritto pubblico italiano, del permesso di soggiorno essendo sufficiente la previsione a livello costituzionale della regolarità del soggiorno, il che consentirebbe il rinvio alle norme primarie che regolano la condizione giuridica dello straniero ai sensi dall'art. 10, comma 2 Cost.

In secondo luogo si prevede che tale straniero abbia ulteriori requisiti che si pongono in contrasto evidente con altre norme costituzionali:

1) si richiede che lo straniero non sia indagato in un processo penale, ma ciò comporterebbe la violazione del principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna definitiva e si presterebbe ad eventuali strumentalizzazioni a fini politici: si pensi ad eventuali concorrenti del candidato che soltanto al fine di escluderlo dall'elettorato passivo in una consultazione elettorale alla quale anch'egli partecipa induca taluno a presentare querela contro lo straniero.

Un'analoga perdita di eleggibilità, con conseguente decadenza si provocherebbe automaticamente qualora lo straniero risulti poi eletto.

2) Si richiede poi che lo straniero sia titolare di un reddito che consenta il mantenimento proprio e della propria famiglia. Il richiamo di una norma del genere al principio settecentesco (tipico delle forme di stato liberale e non delle forme di Stato democratico sociale) del *no taxation without representation*

appare senza senso. Quel principio è ovviamente stato completamente superato dal suffragio universale e richiamarlo creerebbe pericolosi precedenti, quasi che allora si tratti di un principio del quale si possa tuttora discutere. Infatti una simile norma appare ovviamente tipica di un anacronistico suffragio censitario che si pone in radicale contrasto col divieto di discriminazioni per motivi connessi alla propria condizione personale e sociale previsto dall'art. 3, comma 1 Cost. e soprattutto col suffragio universale previsto dallo stesso art. 48 Cost. che è connesso al principio democratico che fonda la Costituzione stessa. Una simile norma creerebbe inoltre un paradosso: a parità di reddito disponibile minori possibilità di accesso al voto avrebbero gli stranieri che abbiano un maggior numero di familiari a carico, il che contrasta anche con gli obblighi di favorire le famiglie numerose previsti dall'art. 31 Cost. ed in ogni caso solleva il problema che all'interno della medesima famiglia potrebbe ricevere l'elettorato una sola persona: p. es. il marito che lavora e non la moglie casalinga oppure i genitori che lavorano e non i figli maggiorenni che sono regolarmente iscritti ad un corso scolastico od universitario.

In terzo luogo si prevede che lo straniero acceda al voto mediante una apposita richiesta e secondo le modalità previste per l'elettorato dei cittadini comunitari, cioè limitatamente alle elezioni a livello comunale. La scelta di consentire il voto a livello comunale è una delle scelte possibili, ma ciò che rileva è il richiamo alla volontarietà del voto e all'equiparazione col cittadino comunitario.

Il richiamo alla volontarietà del voto appare oggi superflua perché la richiesta di partecipare al voto è già prevista dalle norme comunitarie e nazionali sul voto amministrativo dei cittadini comunitari, ma potrebbe costituire un inutile ostacolo qualora in futuro tali norme mutino.

Il richiamo all'applicazione delle medesime norme previste per l'elettorato del cittadino comunitario potrebbe rivelarsi poi del tutto incongruo, perché quelle norme, come attuate dall'art. 5 del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, esigono che ai fini della candidatura a consigliere comunale lo straniero debba esibire anche attestato, in data non anteriore a tre mesi, dell'autorità amministrativa competente dello Stato membro di origine, dal quale risulti che l'interessato non è decaduto dal diritto di eleggibilità.

Una simile norma applicata a cittadini extracomunitari di Paesi retti da regimi autoritari o illiberali o che comunque non consentono un libero e pluralista esercizio del diritto di voto o che addirittura tuttora prevede suffragi censitari o limitati sottoporrebbe l'esercizio dell'elettorato passivo ad inammissibili preclusioni derivanti da

discriminazioni di carattere politico perpetrate dalle autorità del Paese di cui è tuttora cittadino lo straniero extracomunitario.

Peraltro una simile obiezione potrebbe cadere qualora fosse approvata la nuova Costituzione europea nella quale l'esercizio del diritto di voto amministrativo dei cittadini dell'Unione è sottoponibile soltanto ai medesimi requisiti e presupposti previsti per i cittadini per l'esercizio dell'elettorato.

Circa il termine di sei anni di soggiorno regolare ininterrotto è evidente che la norma costituzionale che si vorrebbe introdurre potrebbe irrigidire inutilmente l'ordinamento italiano che gli impedirebbe di adeguarsi facilmente ad eventuali norme comunitarie che prevedessero l'accesso degli stranieri extracomunitari all'elettorato amministrativo in un termine più breve.

2. L'altra via: l'allargamento dei presupposti per l'acquisto della cittadinanza italiana

Le difficoltà sopra illustrate ripropongono l'idea di un intervento assai più radicale che consenta una effettiva e completa integrazione degli immigrati nella società civile nella quale vivono oramai da tempo in modo regolare.

Se infatti l'estensione dell'elettorato agli stranieri sembra indurre alla progressiva distinzione della cittadinanza dalla capacità elettorale, la quale sarebbe legata anche alla mera residenza, occorrerebbe riflettere a che cosa si ridurrebbe la cittadinanza se davvero fosse sempre meno collegata a tutti i tipi di capacità elettorale: ad un legame di carattere prevalentemente formale che consentirebbe il libero accesso, soggiorno e stabilimento nel territorio italiano e l'accesso a tutti i tipi di elettorato a livello statale.

Non si vuole così opporsi all'idea di chi ritiene ammissibile la separazione tra cittadinanza e capacità elettorale, bensì richiamare l'idea che è la stessa disciplina legislativa italiana in materia di cittadinanza che dovrebbe essere sottoposta a profonda revisione per consentire una piena integrazione a tutti gli effetti nella società di milioni di persone che ormai da anni regolarmente risiedono nel territorio italiano e che ne desiderino far parte.

2.1. Ragioni della revisione dei criteri previsti dalla vigente normativa italiana sull'acquisto della cittadinanza italiana

Insomma dopo oltre un decennio dalla riforma della legge sulla cittadinanza, la vigente legge del 5 febbraio 1992, n. 91, "Nuove norme sulla cittadinanza", cui è seguito il d.P.R. del 12 ottobre 1993, n. 572 recante il regolamento di esecuzione della stes-

sa, ha riformato la legge 3 giugno 1912 n. 555 che per ottant'anni ha disciplinato la materia, anche alla luce della prassi e dei mutamenti sopravvenuti nella società italiana, richiede da un lato aggiustamenti strumentali rispetto alle esigenze sorte ed evidenziate nel tempo e dall'altro lato, modifiche che tengano conto del fenomeno dell'immigrazione in Italia, ormai consolidatosi nel contesto nazionale.

In proposito occorre ricordare che la riforma della disciplina sull'immigrazione e della condizione dello straniero (di cui alla L. 6 marzo 1998, n. 40 e d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 recante il testo unico delle disposizioni relative, come successivamente modificato ed integrato da ultimo dalla legge 30 luglio 2002, n. 189) assume come punto qualificante il riconoscimento della parità di diritti allo straniero lungo-residente, attraverso un "percorso" contraddistinto da un progressivo riconoscimento di diritti civili (cfr. artt. 1, 2, 9 del t.u.) che dovrebbe culminare con quello di diritti politici ovvero di elettorato attivo e passivo alle elezioni degli enti locali (art. 9 lett. d del t.u.). Tale "percorso" viene sempre più spesso definito come progressivo riconoscimento di "diritti di cittadinanza", termini che sono usati spesso in senso socio-politico, anche se uno degli obiettivi ai quali ambisce lo straniero è proprio il riconoscimento, in senso giuridico, dello status civitatis.

Occorre ricordare che il legislatore sulla cittadinanza del 1992 non dimostrò una visione lungimirante del fenomeno migratorio in Italia, ma ebbe almeno tre preoccupazioni: la prima era quella di tutelare o di rivitalizzare le "radici italiane" delle migliaia di persone che a seguito dell'emigrazione all'estero avevano perduto la cittadinanza italiana, la seconda mirava a prevedere anche in materia di cittadinanza norme di attuazione dei medesimi principi che avevano ispirato nel 1975 la riforma del diritto la famiglia, cioè la parità fra i coniugi e fra i sessi, fra discendenza paterna e materna, la terza, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale circa la salvaguardia della volontà del singolo dal momento che si verteva (e si verte) in tema di diritti personali, era quella di eliminare dall'ordinamento italiano ogni automatismo nell'acquisto o perdita dello status civitatis, ovvero subordinare tali effetti a condizioni rigide, connesse ad un comportamento del singolo da cui si deducesse, direttamente o indirettamente, comunque in modo inequivocabile, la sua volontà.

Il criterio dello *jus sanguinis*, ovvero dell'acquisto della cittadinanza per discendenza o filiazione, è tuttora il criterio fondamentale del nostro ordinamento, anche se il criterio o principio dello *jus soli*, ovvero dell'acquisto territoriale, è sempre stato presen-

te, almeno in via residuale.

Prima di interrogarsi sull'opportunità di ampliare i casi di acquisto della cittadinanza *jure soli*, e di ispirarsi a tendenze diverse, già manifestatesi (in Francia con la legge 6 marzo 1998 e in Germania con la legge 15 luglio 1999, entrata in vigore il 1 gennaio 2000) occorre ricordare che la legge n. 91/92 già prevede vari casi di acquisto della cittadinanza italiana *jure soli*, nei casi seguenti.

A) Persona nata in Italia qualora a) entrambi i genitori siano ignoti oppure b) siano apolidi; c) il figlio non segua la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale essi appartengono (cfr. art. 1, 1° comma, lett. b; un accertamento in tal senso è richiesto dall'art. 2 del d.P.R. n. 572/93, ponendo peraltro limiti discutibili, che dipendono dalla legge straniera dei genitori: l'acquisto *jure soli* è impedito se tale legge richiede una dichiarazione espressa del genitore o l'adempimento di formalità amministrative da parte dello stesso).

B) Persona nata in Italia (straniero, quindi, alla nascita perché figlio di straniero) che abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarati di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data. In tal caso l'acquisto della cittadinanza italiana non è automatico, ma è richiesta una specifica manifestazione di volontà (cfr. art. 4, 1° comma, lett. c).

C) Persona nata in Italia ma che, diversamente dall'ipotesi precedente, non abbia maturato il periodo di residenza richiesta, bensì soltanto un periodo di residenza legale di almeno tre anni. In tal caso l'acquisto della cittadinanza si verifica a seguito di decreto di concessione del Presidente della Repubblica, e perciò in virtù del procedimento di naturalizzazione (cfr. art. 9, lett. a).

D) Persona "trovata" in Italia (e pertanto nata nel territorio nazionale ovvero all'estero), che sia figlia di ignoti e non venga provato il possesso di altra cittadinanza (cfr. art. 1, 2° comma).

2.2. Le modifiche alla disciplina legislativa della cittadinanza italiana derivanti da imprescindibili esigenze di adeguarla alle norme costituzionali

Prima di delineare un'ipotesi di modifica di tali disposizioni, ampliando le ipotesi di acquisto della cittadinanza *jure soli* o semplificando il procedimento di acquisto, occorre rilevare che altre norme e procedure dovrebbero comunque essere oggetto di considerazione e di modifica sulla base di criteri che darebbero attuazione a ben precise norme costituzionali.

In primo luogo in virtù del principio di eguaglianza senza distinzione di sesso e di condizione perso-

nale o sociale (art. 3, comma 1 Cost.) e della pari condizione giuridica e morale dei coniugi nel matrimonio (art. 29 Cost.) occorre evitare che nell'ordinamento vigente permangano discriminazioni fra uomo e donna (marito o padre, e moglie o madre) nell'acquisto e riacquisto della cittadinanza (nella prassi in virtù di un'opinabile applicazione non retroattiva i figli nati da madre che abbia riacquisito la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 219 della legge n. 151/1975 di riforma del diritto di famiglia, o i figli nati prima del 1948 da madre italiana sono tuttora ritenuti stranieri) e perciò appare ragionevole introdurre una disposizione che preveda che riacquista in ogni tempo la cittadinanza italiana, se effettua una dichiarazione in tal senso, la donna, anche residente all'estero e anche se nata prima del 1 gennaio 1948, che abbia perduto la cittadinanza italiana in virtù di una norma italiana o straniera che prevedeva o esigeva la rinuncia alla cittadinanza in caso di matrimonio con cittadino non italiano.

In secondo luogo occorre altresì rimediare al mancato rispetto della volontà del singolo e dalla presenza di effetti automatici estranei alla volontà, peraltro censurati dalla Corte costituzionale (sentenze del 16 aprile 1975, n. 87 e del 9 febbraio 1983, n. 30; si ricorda, per esempio, l'automatico riacquisto della cittadinanza italiana da parte di chi l'abbia perduta ed abbia risieduto in Italia per un anno, ex art. 13, 1° comma, lett. d).

2.3. Modifiche per favorire l'acquisto della cittadinanza ai minori stranieri nati in Italia

L'acquisto *jure soli* della cittadinanza italiana potrebbe essere favorito modificando la norma che impone allo straniero nato in Italia la residenza legale, continuativa, per almeno diciotto anni quale è normalmente il periodo richiesto ai fini del conseguimento della maggiore età (art. 4, 1° comma, lett. b in combinazione con l'art. 1 d.P.R. n. 572/93). La residenza "legale" non era prevista dalla legislazione antecedente al 1992 (al punto che era sufficiente dimostrare la residenza di fatto), comporta un ingresso e soggiorno regolare in Italia e l'iscrizione anagrafica, con la conseguenza che lo straniero che sia nato in Italia da genitori che al momento della nascita erano entrambi irregolari anche se costoro in seguito abbiano regolarizzato la loro posizione non può beneficiare della norma, bensì richiedere la naturalizzazione, sussistendo i presupposti (art. 9, 1° comma, lett. a).

La residenza legale potrebbe essere limitata a un determinato periodo di tempo, precedente al raggiungimento della maggiore età (quattro o cinque anni, per esempio); potrebbe, pure, essere anticipata la dichiarazione di acquisto della cittadinanza

italiana (per esempio all'età di sedici anni, con auto-rizzazione dell'esercente la potestà o del giudice tutelare).

Per il minore che avesse risieduto per un periodo di tempo inferiore a quello indicato, l'acquisto della cittadinanza potrebbe essere semplificato, riducendo, per esempio, da tre anni a un anno la residenza richiesta e prevedendo l'acquisto con decreto ministeriale anziché con d.P.R., senza, dunque, la previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, o addirittura prevedendo l'acquisto automatico dopo un anno dalla presentazione dell'istanza qualora il Ministro dell'interno non abbia provveduto (oggi il Ministro è soltanto "proponente" la concessione, che è atto del Presidente della Repubblica, salvo si tratti di acquisto della cittadinanza da parte del coniuge, che è invece di competenza esclusiva del Ministro).

Poiché, come si è ricordato, possono sorgere difficoltà in ordine alla prova che il minore nato in Italia non segua la cittadinanza dei genitori, ma anche in ordine all'interpretazione-applicazione della legge straniera degli stessi, si potrebbe prevedere quanto segue. Ai fini del mancato acquisto della cittadinanza italiana è necessario che sia la legge del padre, sia quella della madre impediscano, o condizionino a specifiche formalità, tale acquisto: non sarebbe, insomma, sufficiente che sia impeditiva una sola delle due leggi. Anche in presenza di tale "impedimento", si potrebbe comunque imporre un termine (sei mesi, o un anno) entro cui il Ministro dell'interno o il Prefetto o il Sindaco del Comune del luogo di nascita fornisca la prova e inibisca l'acquisto.

Inoltre se si prevedesse una semplificazione dei termini del procedimento di acquisto della cittadinanza italiana a seguito del matrimonio con cittadino italiano (prevedendo un acquisto automatico un anno dopo la presentazione dell'istanza qualora non sia intervenuto il decreto del Ministro dell'interno, ma disponendo anche che fino al decorso dell'anno non deve essere intervenuta separazione legale, annullamento o scioglimento del matrimonio), i figli minori dello straniero saranno anch'essi beneficiari di un acquisto più rapido, e semplificato, della cittadinanza italiana.

2.4. Modifiche per favorire l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione a seguito di lunga residenza

Ai fini dell'integrazione sociale degli immigrati assai più importanti potrebbero essere ulteriori modifiche. Infatti si può affermare che dall'ordinamento vigente è possibile ricavare i presupposti per l'introduzione di norme che prevedano tre nuovi casi di acquisto di diritto della cittadinanza italiana *iure soli*:

I) allo straniero che ne faccia domanda entro un anno dal compimento della maggiore età, se si tratta di persona che, pur non essendo nata in Italia, abbia risieduto legalmente in Italia da almeno quattro anni e durante la minore età (anche qualora sia restato in Italia in condizioni irregolari rispetto alle norme sul soggiorno) abbia soddisfatto in Italia agli obblighi costituzionali di frequentare i corsi dell'istruzione inferiore obbligatoria per almeno otto anni (cfr. art. 34, comma 1 Cost.) e di superare i relativi esami di Stato (art. 33, comma 5 Cost.), obblighi scolastici ribaditi (anche per i minori stranieri irregolarmente soggiornanti) dall'articolo 38, comma 1 del citato T.U. in materia di immigrazione approvato con D. Lgs. n. 286/1998 40, il quale prevede altresì il divieto di espulsione per i minori extracomunitari (cfr. art. 19, comma 2 T.U.) e ne favorisce in ogni modo un soggiorno regolare (cfr. artt. 29, 30, 31, 32 e 33 T.U.);

II) allo straniero incensurato e regolarmente residente in Italia dal compimento della maggiore età, il quale sia figlio maggiorenne di persona che abbia acquistato o riacquisito la cittadinanza italiana a seguito di domanda o di dichiarazione presentate quando il figlio con lui convivente in Italia era minore di età, a condizione che ne faccia richiesta entro un anno dalla data di acquisto della cittadinanza italiana da parte del genitore. Tale ipotesi riguarderebbe persone che, a causa del solo decorso del tempo per il procedimento di esame delle domande di acquisto o di concessione della cittadinanza presentate dai genitori quando erano minori di età, attualmente non possono beneficiare per pochi mesi dell'acquisto automatico della cittadinanza per "*iuris communicatio*" già prevista dall'articolo 14, comma 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91;

III) allo straniero incensurato, anche adottivo, di cittadino italiano minore di età con questi regolarmente residente e convivente in Italia a condizione che ne faccia richiesta dopo tre anni dalla nascita del figlio e se non è stato privato della potestà genitoriale secondo la legge italiana. Tale ipotesi riguarda ogni persona che in Italia abbia adempiuto il dovere costituzionale (cfr. art. 30 Cost.) di istruire, educare e mantenere il proprio figlio cittadino italiano e che proprio al fine di provvedere a tale dovere, anche se si tratti di persona sprovvista di altro titolo di soggiorno, è già protetto mediante il rilascio di permesso di soggiorno per motivi familiari o di carta di soggiorno (cfr. artt. 9, comma 2, e 30, comma 1, lett. d) T.U.)

Più in generale circa la naturalizzazione a seguito di residenza legale ininterrotta nel territorio italiano occorre rilevare che la vigente normativa prevede una condizione di residenza in Italia per un pe-

riodo che appare eccessivamente lungo, ai fini della naturalizzazione (la naturalizzazione *ex lege* n. 91/92, art. 9, 1° comma, lett. *d, f* si ottiene dopo quattro anni per i comunitari e dieci per gli extracomunitari), considerata sia la condizione privilegiata dei cittadini comunitari e la previsione nel Trattato sull'Unione europea dello specifico istituto della "cittadinanza dell'Unione" (art. 8 ss.), sia l'introduzione della "carta di soggiorno" ex art. 9 t.u. citato, che è segno distintivo della tendenziale parità di trattamento tra stranieri titolari di carta di soggiorno e cittadini e che lo straniero incensurato e titolare di un permesso di soggiorno che consenta un numero indeterminato di rinnovi e in possesso di un reddito sufficiente a mantenere sé e la sua famiglia può ottenere dopo cinque anni (oggi sei anni dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 189/2002) di residenza in Italia.

A tal fine sarebbe ragionevole una riduzione da dieci a otto anni della durata della residenza legale in Italia degli extracomunitari richiesta ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, prevedendo però che (ai fini di attuare pienamente nell'ordinamento una sorta di "progressione" dell'acquisto dei diritti da parte degli stranieri) in tali casi possano acquisire la cittadinanza italiana soltanto coloro che siano già titolari di carta di soggiorno in corso di validità e che dunque abbiano già consolidato un diritto di soggiorno di lungo periodo, i quali dimostrino di avere compiuto un cammino di integrazione nella società italiana, tanto da avere un alloggio e un reddito legale minimo per vivere, da avere rispettato le leggi penali (requisito dell'incensuratezza), e da avere già adempiuto in Italia da stranieri ad alcuni importanti doveri costituzionali che gravano anzitutto sui cittadini italiani, cioè il dovere tributario (cfr. art. 53 Cost.: rispetto degli obblighi fiscali e contributivi) e il diritto-dovere di svolgere un lavoro, che è fondamento della Repubblica (cfr. artt. 1, 4 e 35 Cost.: svolgimento di un'occupazione lavorativa non occasionale o titolarità di una pensione italiana).

Pertanto una nuova disposizione legislativa ben potrebbe prevedere la concessione della cittadinanza italiana, su domanda dell'interessato, allo straniero titolare di carta di soggiorno, il quale risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno otto anni, svolge in Italia un regolare rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o una regolare attività non occasionale di lavoro autonomo ovvero percepisce in Italia da un ente previdenziale italiano o comunitario una regolare pensione di vecchiaia, di anzianità, di invalidità o di reversibilità, risulta aver regolarmente adempiuto negli ultimi tre anni agli obblighi fiscali e contributivi previsti dalle leggi italiane, non risulta condannato o imputato per un delitto non colposo, salvi gli effetti della riabilitazio-

ne, dispone da almeno tre anni di un reddito netto annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, alloggia in Italia in un immobile ad uso di abitazione di cui legalmente dispone sulla base di un contratto, regolarmente registrato e intestato a sé o ad un proprio familiare convivente, di proprietà, di locazione non temporanea, di uso o di usufrutto, per il quale risulti regolarmente versato il corrispettivo pattuito.

2.5. L'autorizzazione alla ratifica di convenzioni internazionali in materia di cittadinanza e la semplificazione degli adempimenti amministrativi richiesti per la presentazione delle domande di naturalizzazione

Per completare il processo di integrazione degli stranieri regolarmente residenti in Italia e per meglio uniformare la legislazione italiana in materia di cittadinanza alla Convenzione europea sulla cittadinanza elaborata dal Consiglio d'Europa, aperta alla firma a Strasburgo il 6 novembre 1997 occorre altresì procedere all'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica di tale convenzione il che consentirebbe la previsione del divieto di ogni ostacolo burocratico al mantenimento o all'acquisto della doppia cittadinanza, cioè la soppressione della richiesta di qualsiasi tipo di dichiarazione di "svincolo" dalla cittadinanza originaria (posto come condizione della naturalizzazione) da parte dello Stato di appartenenza dello straniero

Occorre infine la riduzione dei termini massimi per la conclusione dei procedimenti di esame delle domande di naturalizzazione e una semplificazione degli obblighi di produzione di documenti (in particolare da parte dei rifugiati) che devono essere attualmente prodotti in allegato ad ogni domanda di acquisto di cittadinanza.

2.6. Una ragionevole modifica per impedire elusioni e frodi nei casi di acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione, con particolare riguardo alle elusioni nell'ambito della naturalizzazione a seguito di matrimonio

Al sostanziale ampliamento dei casi e dei modi di acquisto della cittadinanza sopra delineati dovrebbe invece corrispondere un severo ripensamento in senso restrittivo dei casi di naturalizzazione, con particolare riguardo alla naturalizzazione per matrimonio, oggi il caso più frequente di naturalizzazione, perché assistito dalla previsione di soli 6 mesi di matrimonio in Italia, il che può favorire elusioni di ogni genere. A tal fine appare ragionevole l'introduzione di norme per evitare ed eventualmente sanzionare con la perdita della cittadinanza italiana matrimoni simulati o altre falsificazioni prodotte solo al fine di

ottenere la naturalizzazione.

Per evitare la simulazione sarebbe sufficiente l'introduzione di norme che richiedano che il coniuge straniero residente in Italia sia già titolare di carta di soggiorno in corso di validità e risulti anagraficamente convivente con il coniuge italiano e che vietino l'acquisto della cittadinanza italiana qualora il procedimento civile di separazione, scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio sia iniziato dopo che sia stato adottato il decreto ministeriale di acquisto della cittadinanza italiana, ma prima della prestazione del giuramento di fedeltà alla Repubblica.

Invece per sanzionare la simulazione di qualsiasi atto o fatto indispensabile ai fini della naturalizzazione per matrimonio o per lunga residenza appare sufficiente l'introduzione di una norma che preveda che il cittadino italiano che abbia ottenuto la cittadinanza italiana per naturalizzazione a seguito di matrimonio o di lunga residenza perde la cittadinanza al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, anche a seguito di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per un delitto non colposo tra quelli che precludono la regolarizzazione compiuta prima della data di acquisto della cittadinanza ovvero per aver simulato circostanze necessarie per l'ottenimento della cittadinanza ovvero per aver fraudolentemente prodotto o contraffatto elementi o documentazione allegata alla istanza relativa. In tali casi la perdita della cittadinanza dovrebbe essere contenuta nell'ordine di esecuzione della sentenza, che dovrebbe essere subito comunicato al Ministro della giustizia e al Ministro dell'Interno e dovrebbe essere notificato all'interessato.

Note

1- Cfr. per tutti A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato*, Napoli-Catanzaro, 1991, p. 20 e 25.

2- Corte cast. sent. n. 48/1979.

3- Corte cast. sent. 15-21 giugno 1979, n. 54, in *Giur. cast.*, 1979, 1, p. 413 (con note di D'ALESSIO R., *Decreti reali in materia di estradizione* e di E. MERCADURI, *Estradizione e pena di morte*): nella sentenza fu dichiarato costituzionalmente illegittimo il R.D. 30 giugno 1870, n. 5726 sull'extradizione tra Italia e Francia nella parte in cui consentiva l'extradizione per i reati puniti con la pena di morte nell'ordinamento dello stato richiedente, la quale non è invece ammessa dall'art. 27 c. 4 Cost.

4- G. BISCOTTINI, *Diritto amministrativo internazionale*, Padova 1966, I, p. 63 ss. e 103 ss.

5- E. CANNIZZARO, *L'assunzione di lavoratori stranieri: aspetti costituzionali*, in *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione* (a cura di G. GAJA), Bologna 1984, p. 57-58.

6- Così P. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 1970, p. 396; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Padova 1953, p. 51; F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, 1958, p. 82 ss; A. BARBERA, sub Art. 2 in *Commentario della Costituzione* (a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA), Bologna-Roma 1975, p. 117, nota 39; A. CASSESE, sub Art. 10, in *Commentario della Costituzione* cit, p. 508 ss.

7- C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it., Milano 1984, p. 227 e 306.

8- Così P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna 1984, p. 32.

9 G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 3^a ed., Bologna 1990, p. 632. In realtà una cosa è non riconoscere una tutela costituzionale di un diritto di libertà ed un'altra è che si vieti l'esercizio di una di queste libertà.

10- F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, p. 105 ss.

11- C. MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 2^a vol., Padova 1976, p. 1153-1154; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano 1997, p. 756.

12- B. NASCIMBENE, voce *Straniero (diritto internazionale pubblico)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano 1990, p. 1150 ss, ricorda che tra tali diritti in ambito internazionale si fanno rientrare il diritto alla vita, alla sicurezza della persona, alla libertà individuale, a non essere ridotto in schiavitù, a trattamenti o punizioni crudeli, disumani o degradanti, all'invulnerabilità della propria vita privata, alla libertà di pensiero, di comunicazione, di religione, al riconoscimento della personalità o capacità giuridica. Tra i diritti processuali che nel diritto internazionale sembrerebbero consolidati vi sono il diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso avanti un'autorità giurisdizionale indipendente ed imparziale, il diritto di difesa, il diritto al rispetto del principio di legalità in materia penale.

13- G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova 1992, p. 224 ss.

14- F. LANCHESTER, voce *Voto: diritto di*, in *Enc. Dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1123; T. MARTINES, sub Artt. 56-58, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1984, p. 48; P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 89.

15- P. BARILE E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII^a ed., Padova, 1998, p. 17. 16- Così G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella costituzione italiana*, cit., p. 268.

17- Cfr. F. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività*, cit., p. 124; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, in *Dir. e soc.*, 1979, p. 708; A. ANZON, *Le consulazioni dei segretari dei partiti e l'esclusione di Fabre*, in *Dem. Dir.*, 1979, p. 305; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, p. 391.

18- Cfr. G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella costituzione italiana*, cit., p. 313

19- Sembra essere tuttora questa la tesi di G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, p. 24. 20- Così E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997, p. 201 ss.

- 21- Cfr. E. BETTINELLI, voce *Diritto di voto*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, p. 220
- 22- Così G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella costituzione italiana*, cit., p. 269; F. LANCHESTER, voce *Voto: diritto di*, cit., p. 1123, il quale peraltro a p. 1124 ritiene costituzionalmente inammissibile ogni distinzione tra l'elettorato delle votazioni politiche e quello delle elezioni amministrative.
- 23- G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998, p. 347 ss.
- 24- A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte gen., 111^a ed., Padova 2003, p. 315 ss. e, precedentemente, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano 1967, pp. 39 ss. e 129 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità della L. n. 69 del 1963, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giur. cost.*, 1968, I, pp. 350 ss.
- 25- In tal senso si osserva che la L. 18 gennaio 1989, n. 9 ha esteso l'eleggibilità a rappresentante italiano al Parlamento europeo ai cittadini degli altri Paesi membri della Comunità europea che risultino in possesso dei requisiti di eleggibilità al Parlamento europeo previsti dalle rispettive normative nazionali.
- 26- Così Corte cost. sent. 18 luglio 1986, n. 199, in *Foro it.*, 1988, I, c. 2803.
- 27- Così si esprime la prima fondamentale pronuncia della Corte costituzionale in merito: sent. 15-23 novembre 1967, n. 120, in *Giur. cost.* 1967, I, p. 1577 (con nota di M. CHIAVARIO, *Uguaglianza tra cittadini e stranieri in materia di carcerazione preventiva per reati doganali*)
- 28- Così Corte cost. sent. 19-26 giugno 1969, n. 104, in *Giur. cost.* 1969, p. 1565 (con note di C. CHIOLA, *L'obbligo di segnalare la presenza dello straniero costituisce limite ragionevole alla libertà oppure prestazione personale?*, p. 1569, e di S. GRASSI, *Il d. lgs. 5 febbraio 1948, n. 50 in tema di alloggio degli stranieri e degli apolidi*, p. 1579)
- 29- L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965, p. 208-210, il quale peraltro non sembrava aver esaminato tutti i lavori dell'Assemblea costituente sul punto, ma riferiva del solo rigetto da parte della I^a Se. della proposta di emendamento di Lucifero.
- 30- Cfr. A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano 1977, p. 9 ss.
- 31- Cfr. E. CANNIZZARO, *op. cit.*, il quale afferma, dal suo punto di vista, a p. 61-62: "Il principio di eguaglianza, inteso come problema di titolarità di una posizione soggettiva, sarebbe infatti inutile o scarsamente utile sia per le situazioni costituzionalmente protette, delle quali lo straniero è titolare, sia per i diritti inviolabili, concessi allo straniero per il tramite dell'art. 2 Cost., sia infine, ovviamente, per le situazioni costituzionali che escludono lo straniero".
- 32- Tutte le affermazioni sono tratte dalla fondamentale Corte cost. sent. n. 104/1969 cit.
- 33- E' questo il pensiero di M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, relazione svolta ad Aix en Provence il 12 luglio 1991 durante il Colloque international "Cours constitutionnelles et droits fondamentaux", cit.
- 34- Così dichiara Corte cost. sent. 15-21 giugno 1979, n. 54, in "Giur. cost." 1979, I, p. 413.
- 35- Così M. LUCIANI, *cit.*, p. 16.
- 36- Così Corte cost. sen. n. 104/1969, *cit.*, p. 1587.
- 37- Cfr. M. LUCIANI, *cit.*, p. 32.
- 38- Così LUCIANI M., *cit.*, p. 37.
- 39- Così C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La costituzione italiana*. Saggi, Padova 1954, p. 24, nota 19.
- 40- Affermazioni contenute nelle sentenze cit. n. 11/1968, n. 104/1969.
- 41- Corte cost. ord. 20-27 aprile 1988, n. 490, in "Giur. cost." 1988, p. 2195.
- 42- Così M. LUCIANI, *La Costituzione europea e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 1992, p. 585
- 43- Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, pp. 224 e 225
- 44- E. GROSSO, voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999, pp. 175-176.
- 45- Propendono per tale orientamento M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 429 ss.; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale*

Dossier 2^a giornata

europo, Torino, 2001, pp. 107-108; A. PIRAINO, *Appunto sulla condizione giuridica degli stranieri nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 1000 ss.; L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario*, Torino, 1996, p. 31 ss.

46- Il richiamo alla ragionevolezza della scelta del legislatore è espressamente richiamato come limite da A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., p. 317.

47- Cfr. il disegno di legge costituzionale contenente Disposizioni integrative dell'articolo 48 della Costituzione, presentato il 25 settembre 1997, Atti parlamentari, XIII Legislatura, Camera dei deputati, Atto Camera n. 4167, che mirava ad aggiungere un quarto comma all'art. 48 della Costituzione nel testo seguente: "Allo straniero è riconosciuto, anche in esecuzione di trattati e accordi internazionali, il diritto di voto, nei limiti, con i requisiti e secondo le modalità stabiliti dalla l., con esclusione delle Camere e delle elezioni regionali".

48- Per un sintetico esame di tipo socio-politico dei diversi argomenti che in Italia e in diversi altri Paesi europei sono di volta in volta adottati a favore e contro il conferimento del diritto di voto agli stranieri cfr., da ultimo, per tutti, l'efficace rassegna svolta T. CAPONIO, *Partecipazione politica*, in COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Bologna, 2000, p. 383 ss.

49- Cfr. E. CODINI, *Diversi ed eguali. Immigrazione extracomunitaria e principio giuridico di eguaglianza*, Milano, 2002, pp. 47, 144 e 145.

50- Sul punto della partecipazione popolare a livello provinciale in senso conforme a quello qui affermato E. MAGGIORA, *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Firenze, 2000, p. 44 e L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 1999, p. 102.

51- Cfr. F. SCAGLIOTTI, sub Articolo 8, in *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, a cura di M. Bertolissi, Bologna, 2002, p. 92.

52- L'affermazione è di A. ZUCCHETTI, in *Autonomia e ordinamento degli enti locali: commento alla L. 265/1999 Legge Napolitano-Vigneri: problemi e casi pratici*, a cura di V. ITALIA, Milano, 1999, p. 61.

53- Sulle questioni dell'applicazione della Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale cfr. L. MELICA, *La partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale*, in Regione e governo locale, 1995, p. 27 ss. (soprattutto p. 52 ss.).

54- Sul punto cfr., per tutti, G. FRANCHI SCARSELLI, *Una legge misconosciuta sulla partecipazione popolare degli stranieri alla vita pubblica*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 649.

55- In un primo tempo T.A.R. Lombardia, Milano sez. III, sent. 17 giugno 1996, n. 801 (in *Foro amm.*, 1997, p. 520) riteneva che non potessero essere ammessi al referendum stranieri, anche se residenti da almeno tre anni nel territorio dell'ente e iscritti in apposite liste. In seguito T.A.R. Toscana, sez. 1, sent. 10 giugno 1998, n. 316 (in *Foro amm.*, 1999, p. 450) affermava che il termine "popolazione" previsto nella prima parte della norma dell'allora art. 6 (oggi art. 8 T.U. autonomie) consente l'estensione del referendum popolare anche allo straniero e all'apolide stabilmente insediati nel territorio del Comune in ragione dell'identità dei loro interessi con quelli degli elettori italiani del Comune.

56- Cfr. F. SCAGLIOTTI, sub Articolo 8, in *L'ordinamento degli enti locali*, cit., p. 95. Si veda altresì L. PEGORARO, *Gli statuti degli enti locali*, Rimini, 1993, p. 182 ss..

57- Così F. ROMANO, *I. Disposizioni generali*, in *L'ordinamento degli enti locali nel testo unico*, a cura di F. Caringella, A. Giuncato, F. Romano, Milano, 2001, p. 128.

XVI Corso di educazione alla mondialità



EDUCARE ALLA PACE IN UNA SOCIETÀ MULTICULTURALE

Dossier 3^a giornata
martedì 8 febbraio

Arcidiocesi di Milano
Zona Pastorale I

Corso promosso da:
CADR
Caritas Ambrosiana
Centro di Pastorale Giovanile
Centro Sociale Ambrosiano
Ecumenismo e Dialogo
Pastorale dei Migranti
Pastorale Missionaria
Pastorale Sociale e del Lavoro
Servizio I.R.C.

Il dossier è stato realizzato da:



Via S. Antonio, 5
20122 Milano
Tel. 02.58391393/95 Fax 02.58391397
centro_mondial@diocesi.milano.it
www.chiesadimilano.it/cdm

Indice

Buone pratiche e metodi didattici per educare alla multiculturalità <i>di Antonio Nanni</i>	pag. 4
Prima di parlare di fede, ti racconto una storia <i>di Brunetto Salvarani</i>	pag. 9
Musulmani e cristiani <i>di Brunetto Salvarani</i>	pag. 11
Il caso Modena, il caso Reggio Emilia <i>di Khaled Fouad Allam</i>	pag. 19
Immigrazione e integrazione a Modena e Reggio Emilia: uno sguardo esterno <i>di Marco Martiniello</i>	pag. 23
Noi e l'Islam, dall'accoglienza al dialogo <i>di Carlo Maria Martini</i>	pag. 28
L'Islam a scuola <i>di Paolo Branca</i>	pag. 35
L'Islam a scuola, evitiamo l'apartheid <i>di Pino Nardi</i>	pag. 39

Buone pratiche e metodi didattici per educare all'interculturalità

A cura di:

Antonio Nanni,

Centro Educazione alla Mondialità

Premessa

Presentiamo un contributo sulle pratiche e sui “metodi didattici” per educare all'interculturalità. Non dunque sui modelli di integrazione sociale come l'assimilazione, la separazione, il pluralismo, la contaminazione e vari altri modelli intermedi tra l'uno e l'altro di quelli più noti.

Qui ci riferiamo invece alle pratiche più efficaci e ai metodi che vengono sperimentati a scuola da educatori che hanno scelto l'interculturalità come finalità positiva dell'educazione, in grado di assicurare un arricchimento cognitivo e antropologico, un ampliamento dell'orizzonte culturale a cui collegare l'intero processo di apprendimento che apra la persona ad un'identità “migrante, nomade, meticciana” (come la definisce il pedagogista Franco Cambi). Metodi con cui si cerca di promuovere una conoscenza che non si chiuda in forma di “apartheid cognitivo” ma che accetti operazioni di rilettura, innesti di nuovi saperi, comparazioni e mescolamenti con altre realtà culturali.

Attuare l'interculturalità nella scuola avvalendosi di queste pratiche e metodologie significa quindi utilizzare il patrimonio della propria tradizione culturale come punto di partenza per impegnarsi in nuove sintesi, accettando il confronto con altre memorie e narrazioni relativizzando e arricchendo le proprie prospettive.

Ciò esige il riferimento a nuove “fonti”, a nuovi punti di vista, a nuove ricostruzioni genealogiche dei saperi (ad esempio “al femminile”).

Noi siamo convinti che la “paideia per il XXI secolo” dovrà essere interculturale, ossia una paideia per l'epoca della globalizzazione, del pluriverso e del meticciamento (cfr. A. Nanni, *Una nuova paideia*, EMI Bologna 2000).

Nell'ultimo decennio si è venuta diffondendo nel nostro Paese una concezione riduttiva, parziale, persino fuorviante di interculturalità. E' stata confusa con la gestione organizzativa di una classe multietnica.

In molte scuole si crede di fare interculturalità soltanto perché si promuovono corsi di italiano come lingua due; si elabora un vademecum per l'accoglienza; si predispone un pronto soccorso linguistico; si allestisce uno scaffale multietnico; si impiegano i mediatori culturali ecc..

Ebbene, tutto questo non basta per fare interculturalità. Si tratta di attività che sono sicuramente necessarie per creare i presup-

posti dell'interculturalità. Ma non siamo ancora di fronte all'interculturalità.

1. Metodo narrativo

È forse questo il metodo più caldo, accogliente e democratico per fare intercultura. Tutti, infatti, hanno qualcosa da narrare, se però qualcuno è disposto ad ascoltare.

Senza l'ascolto dell'altro non si dà interculturalità.

L'altro, nell'educazione interculturale, deve diventare "attore" proprio come lo siamo noi.

Se l'interculturalità è un "movimento di reciprocità", allora non basta parlare all'altro, né parlare dell'altro, ma occorre ascoltare l'altro. È necessario che anche l'altro parli a noi, che si manifesti, che si sveli, che comunichi il racconto sulla sua vita.

Tanto un bambino quanto un adulto hanno una storia di vita da raccontare. Per questo nessuno è escluso dalla narrazione. Si può chiedere di narrare una fiaba, una festa, un viaggio, un gioco, un sogno, un'avventura, un piatto tipico, un diario, un film, ecc. Nostra convinzione è che la via narrativa sia una delle metodologie più efficaci per l'educazione interculturale.

Attraverso la globalità dei linguaggi e il racconto diretto delle esperienze è possibile infatti realizzare uno scambio di valori culturali e confrontare i "punti di vista" sulla realtà. L'obiettivo della pedagogia narrativa non è tanto quello di aumentare il volume dei materiali narrativi nella scuola quanto piuttosto quello di dare un "impianto narrativo" al percorso educativo. In questo modo la narrazione non è più intesa soltanto come "oggetto" (il contenuto) dell'educazione ma come un suo nuovo e originale "principio epistemico" (educare narrando).

Concretamente, si propongono storie di vita degli emigranti, biografie di testimoni, diari di viaggio, film e documentari di autori stranieri; poesie e drammatizzazioni; partecipazione attiva e forme di memoria collettiva.

2. Metodo comparativo

Una seconda via per educare all'interculturalità è il metodo comparativo. Si tratta di mettere a confronto due o più narrazioni o sguardi o versioni su uno stesso oggetto. Ciò che è importante sul piano educativo è l'allargamento della visione attraverso l'utilizzazione di una nuova risorsa. In questo modo si esclude un'impostazione unilaterale e unidimensionale dell'educazione, evitando di far credere che esista una sola riproduzione vera e rappresentazione fedele di una determinata realtà. Il metodo comparativo è dunque, potenzialmente, una via per educare alla complessità e al pluralismo, alla relatività e al confronto (ma non al relativismo). Esempi di compara-

zione a scuola possono essere: le due figure di Marco Polo e Ibn Battuta; i due libri sacri Bibbia e Corano (ma più in generale il confronto tra elementi strutturali del cristianesimo e di altre religioni); la fiaba di Cenerentola europea e della Cenerentola araba, o cinese, o vietnamita; il racconto delle crociate secondo gli europei e secondo i cronisti arabi; i calendari in culture diverse e il ciclo della vita in due culture ecc.

"*L'altro Milione. Marco Polo e Ibn Battuta sulle rotte della Cina*", di Antonella Fucecchi e Antonio Nanni, Emi, Bologna 2000, (libro e video) è un esempio di strumento didattico comparativo da utilizzare a scuola. Marco Polo (Veneziano, Italiano, Europeo, Cristiano, Medievale) e Ibn Battuta (Tangerino, Marocchino, Magrebino, Musulmano, Medievale), il primo autore del Milione e l'altro della Rihla (cornache di viaggio). Attraverso questo strumento didattico, si può affrontare tutto quello che attiene al loro Viaggio, allo Sguardo, al Racconto.

Inoltre è opportuno citare il volume di C. M. Guzzetti, *Bibbia e Corano, confronto sinottico*, San Paolo, Milano 1993, utilissimo strumento di lavoro didattico secondo il metodo comparativo.

Come è noto, il Corano dedica una serie di versetti a tanti personaggi che sono gli stessi protagonisti della Bibbia: 502 Versetti a Mosè; 245 Versetti ad Abramo; 131 Versetti a Noè; 93 Versetti a Gesù.

Nel Corano non c'è la Pasqua ebraica; né il battesimo di Gesù; né un riferimento a profeti come Isaia, Geremia, Ezechiele, Daniele. In uno studio storico-comparativo tra la Bibbia e il Corano si potrebbero approfondire i seguenti rapporti: Dio biblico - Dio coranico; Profeti biblici - profeti coranici; Uomo biblico - uomo coranico; Legge biblica - legge coranica; Escatologia biblica - escatologia coranica ecc.

3. Metodo decostruttivo

Dopo il metodo narrativo e comparativo proponiamo la via della decostruzione come strategia preferenziale per educare all'interculturalità. In verità bisognerebbe parlare di "auto-decostruzione" in quanto a ognuno è richiesto di decostruire ciò che vi è di inaccettabile nella propria cultura di appartenenza.

Quando culture diverse si incontrano/scontrano, si collocano il più delle volte in rapporto "asimmetrico". Bisogna mettersi fuori da un'ideologia della neutralità (cfr. A. Nanni, *Decostruzione e interculturalità*, EMI, Bologna 2001).

Sicché non basta il riconoscimento formale della loro uguaglianza in termini di valore e di civiltà poiché rimangono da risolvere i "rapporti di forza" tra le stesse culture e i soggetti che ne sono portatori.

Che fare, allora, affinché il dialogo interculturale sia veramente una relazione di reciprocità?

Una delle risposte possibili è quella che passa attraverso la pratica della decostruzione dei pregiudizi, degli stereotipi, dei luoghi comuni, delle immagini deformanti, delle categorie linguistiche etnocentriche, ecc.

Questo lavoro deve essere realizzato non in astratto, ma scendendo sul terreno molto concreto del linguaggio ordinario, della comunicazione quotidiana, dei normali strumenti che utilizziamo nella didattica... per verificare il significato della decostruzione proprio su di essi.

Per operare questo cambiamento è necessario “costruire decostruendo”. Costruire, cioè, una nuova memoria (planetaria) decostruendo la memoria dominante, che è etnocentrica ma che si spaccia per planetaria.

La decostruzione va dunque intesa come promozione della capacità di mettersi in questione, di rivisitare e rivedere le proprie idee. Si tratta di un processo di revisione, di relativizzazione, di storicizzazione, di decentramento delle proprie categorie concettuali.

Nella scuola, questa didattica della “decostruzione” si può attuare ad almeno quattro livelli: linguistico-concettuale, relazionale- psicologico, strumentale, strutturale.

Ponendosi in una situazione di depotenziamento, l'altro è incitato a fare altrettanto. Si crea così il principio della reciprocità: ognuno può dare e può ricevere qualcosa.

Come esempi di decostruzione vorrei segnalare:
la decostruzione del concetto di razze umane (poiché non esistono al plurale);

la decostruzione del concetto di intelligenza (si pensi alla teoria delle intelligenze multiple di Howard Gardner);

la decostruzione del modo di raccontare il passaggio dalla preistoria alla storia che attribuisce importanza soprattutto alla scrittura e sottovalutando invece la cultura orale;

la decostruzione della filosofia al maschile che non fa mai ricorso a figure femminili che abbiano dato un contributo alla storia del pensiero (si pensi che anche i manuali scolastici raccontano la storia della filosofia dai presocratici ai postmoderni senza mai citare una donna!);

la decostruzione della Carta di Mercatore (eurocentrica) attraverso la carta di Peters (equivalente nelle superfici);

la decostruzione dei tanti pregiudizi che permangono nell'opinione pubblica intorno all'Islam; ecc. ecc.

4. Metodo del decentramento (o dei punti di vista)

Dopo il metodo narrativo, comparativo e decostruttivo eccoci al decentramento. Educare al confronto interculturale significa innanzitutto far crescere la capacità di decentrarsi dal proprio punto di vista, imparando a considerare il proprio modo di pensare non l'unico possibile o l'unico legittimo ma *uno* fra molti.

Il valore antropologico ed educativo del decentramento sta tutto nel cammino di uscita dall'egocentrismo e dall'etnocentrismo. Il decentramento contiene in sé un antidoto all'intolleranza e al razzismo. È un tirocinio democratico, un allenamento per imparare ad accettare la parzialità della propria verità, mai totalizzante, mai assoluta, mai definitiva.

Per decentrarsi occorre accettare i propri limiti e i propri errori, riconoscere di aver bisogno degli altri, essere disponibili all'ascolto e alla collaborazione. Tutto ciò richiede una disponibilità e una sicurezza interiore che trovano la loro origine non sul piano della conoscenza ma in una serena maturazione affettiva.

È attraverso il confronto con gli altri che si possono scoprire nuovi punti di vista. È importante perciò che la scuola si caratterizzi realmente come un luogo di confronto, strutturando attività e percorsi che privilegino il lavoro di gruppo piuttosto che il lavoro individuale, l'ascolto reciproco piuttosto che la lezione frontale, contesti flessibili di apprendimento piuttosto che rigidi percorsi prestrutturati.

Si tratta di scoprire che, per l'altro, io sono l'altro.

Essere visti e raccontati da altri ci aiuta a relativizzare il nostro punto di vista e, talvolta, a renderci più consapevoli di come siamo.

Esempi concreti possono essere: la scoperta/cognitiva dell'America vista dalla parte degli indios; la storia dell'Occidente raccontata dagli Irochesi, le Crociate viste dagli arabi; il Colonialismo in Africa raccontato dagli africani; quando gli immigrati eravamo noi (lettera di un emigrato italiano in Australia negli anni '50); la carta geografica sino-centrica (disegnata da cartografi cinesi che colloca l'Europa a Nord Ovest del planisfero e dunque “decentrata”); la fiaba di Cappuccetto Rosso raccontata dal punto di vista del lupo; la fiaba dei tre porcellini secondo il punto di vista di ciascuno di essi; dei loro “genitori” e del lupo che arriva alla fine, ecc.

5. Il riconoscimento del debito culturale

Eccoci ad un metodo un po' particolare, ma molto importante ai fini dell'educazione interculturale: si tratta di portare l'alunno a riconoscere il debito cul-

turale che la sua cultura di appartenenza ha nei confronti di altre culture. Infatti tante realtà culturali (parole, utensili, prodotti alimentari, piante, animali, simboli, riti, ecc.) che oggi sono considerati come parte essenziale della “mia” cultura, una volta non mi appartenevano. Poi, attraverso gli scambi culturali, le mescolanze, le contaminazioni, le ibridazioni, i prestiti ecc. sono diventati elementi incorporati anche dalla mia cultura a tal punto e così profondamente che oggi forse lo abbiamo dimenticato. A questo serve il riconoscimento del debito culturale.

Ai bambini si tratta di far scoprire che, ad esempio, tanti termini che usiamo nella lingua italiana sono originariamente arabi; che i numeri della matematica sono arabi, che lo zero (0) ci è stato trasmesso dagli arabi che lo hanno mutuato dagli indiani asiatici; che tanti prodotti alimentari vengono dalle Americhe; che capolavori letterari come la Divina Commedia di Dante devono riconoscere il proprio debito nei confronti di opere precedenti come “Il libro della scala di Maometto” (ed. SE, Milano 1991). È proprio con l’obiettivo di educare al riconoscimento del debito culturale che il Movimento CEM (Centro di educazione alla Mondialità) nell’anno scolastico 2001- 2002 ha elaborato dieci numeri della rivista “Mondialità. Mensile di educazione interculturale” sui doni delle culture. Ad essi rinviamo.

6. Il metodo dell’azione (o pedagogia dei gesti)

L’educazione interculturale oltre alle conoscenze e agli atteggiamenti deve saper valorizzare anche i gesti, le azioni, i comportamenti, ossia la via pragmatica dell’educazione alla cittadinanza attiva.

Per formare nei giovani “menti più accoglienti” e atteggiamenti interculturali è importante anche promuovere iniziative e azioni, perché il gesto ha un grande valore educativo.

Facciamo un veloce elenco di esempi:

- invitare a scuola uno o più immigrati per un confronto diretto;
 - organizzare un gemellaggio o altre forme di scambi culturali (corrispondenza interscolastica) tra scuole diverse;
 - partecipare ad iniziative di antirazzismo;
 - programmare una visita alla Moschea o alla Sinagoga o in un centro Buddista ecc.;
 - allestire una mostra interculturale;
 - preparare uno spettacolo con musica etnica;
 - organizzare una festa dei popoli (anche cucinando piatti etnici);
- ecc.

Progettare azioni e iniziative facendo sempre attenzione a far cogliere agli alunni il valore educativo

del gesto.

7. La via ludica

Il gioco è uno strumento importante anche per l’educazione interculturale. Pensiamo soprattutto alla scuola dell’infanzia e alla scuola elementare ma con opportuni dosaggi e accorgimenti può essere utilizzato anche nelle scuole superiori. Bambini, ragazzi e giovani mostrano un grande desiderio di mettersi “in gioco”. Il problema sta piuttosto negli insegnanti, non tutti e non sempre disposti a “giocare”.

Un rilievo particolare meritano i giochi didattici, che esprimono la realtà in modo analogico, e permettono di vivere i problemi da essi simbolicamente raffigurati senza però correrne i rischi.

Attraverso la via ludica all’interculturalità si valorizza il coinvolgimento diretto, il mettersi in gioco mediante simulazioni, giochi di ruolo, danze, spettacoli teatrali, drammatizzazioni, ecc.

8. Tante altre “buone pratiche” per fare intercultura

Oltre ai metodi e alle vie che abbiamo già indicato esistono tante “buone pratiche” che possono essere utilizzate per fare interculturalità nella scuola. Ci limitiamo, concludendo il nostro contributo, a segnalare le seguenti.

a) Una prima buona pratica è fare interculturalità valorizzando innanzitutto quello che i curricoli disciplinari già contengono. Cioè, seguire la via ordinaria... quindi, l’interculturalità come nuova normalità dell’educazione.

L’interculturalità non è mai censura, impoverimento, un di meno... l’interculturalità è sempre un arricchimento, un ampliamento, un di più.

b) Una seconda buona pratica è fare intercultura esaminando i libri di testo e integrandoli con altri sussidi e materiali che offrono informazioni più ricche e più corrette. Per l’analisi dei libri di testo rinviamo ai lavori della Prof. Paola Falteri dell’Università di Perugia e del Prof. Agostino Portera dell’Università di Verona.

c) Una terza buona pratica consiste nel fare interculturalità impiegando correttamente i mediatori culturali ossia quella nuova figura professionale che sappia fare da ponte, favorire l’inclusione, facilitare lo scambio, avvicinare le culture. Il mediatore è una *figura controversa e ancora incerta*. Non è positivo che dia l’immagine del tuttologo, di una figura passpartout. Così si corre il rischio della delega e della deresponsabilizzazione. Tuttavia, il mediatore è provvidenziale nella fase di *Accoglienza*, nei rapporti con la *Famiglia*, nel *prevenire gli incidenti comunicativi*, nell’apprendimento della *lingua*, nell’*accompagnamento* educativo. Si veda il testo di

Graziella Favaro, *Il mediatore linguistico culturale*, Emi, Bologna 2000.

e) Una quarta buona pratica è fare interculturalità rendendo più visibili gli indicatori dell'interculturalità nella strumentazione didattica ordinaria.

Come?

Allestendo uno *scaffale multiculturale* (Vinicio Ongini) con percorsi tematici, personaggi-ponte, libri bilingui ecc.; procurando una *pluralità di Planisferi* (Mercatore, Peters, Sino-centrico); facendo *tradurre il POF* anche in altre lingue (per i genitori); facendo stampare le *Schede di Valutazione* anche secondo modelli *bilingua* (italiano/cinese, italiano/albanese, italiano/arabo, italiano/urdu); diffondendo la conoscenza della *Teoria delle Intelligenze Multiple* (H. Gardner); predisponendo un *Vademecum* e un *Protocollo di* per l'accoglienza e un *Pronto Soccorso linguistico*.

Una quinta buona pratica è lavorare in rete con i Centri interculturali che, in Italia sono già collegati tra loro in una rete nazionale.

In conclusione, ci sono *molteplici ragioni* per scegliere l'interculturalità, e ci sono *molteplici buone pratiche per realizzarla* nella scuola e nella società. Oggi (forse più di ieri) è una scelta culturale, antropologica, etica, politica. Significa *respingere* un modello di società come spazio delle *Identità separate* per costruire insieme una convivenza democratica, lo spazio della *comunità plurale*.

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

Cambi F., *Intercultura: fondamenti pedagogici*, Carocci, Roma 2001

Damiano E., *Homo migrans. Disciplinare e concetti per un curriculum di educazione a prova di scuola*, Angeli, Milano 1998.

Damiano E. (a cura), *La sala degli specchi. Pratiche scolastiche di educazione interculturale in Europa*, Angeli, Milano 1999.

Demetrio D. – Avaro G., *Didattica interculturale*, Angeli Milano 2002.

Grillo, G., *Noi visti dagli altri. Esercizi di decentramento narrativo*, EMI, Bologna 1998.

Nanni A.- Abbruciati S., *Capire l'interculturalità: parole chiave*, Emi, Bologna 1999.

Ongini V., *Lo scaffale multiculturale*, Milano 1999.

Tassinari G. (a cura), *Lineamenti di didattica interculturale*, Carocci, Roma 2002.

NB A queste indicazioni aggiungiamo l'intera collana dei "Quaderni dell'interculturalità" (ed. EMI Bologna) di cui finora ne sono stati pubblicati 25.

Prima di parlare di fede, ti racconto una storia

Tratto da:
Brunetto Salvarani,
Carta, n.25 2004

Sono trascorsi trent'anni dall'uscita di un memorabile numero di "Concilium", grazie al quale la locuzione *teologia narrativa* entrava quasi di soppiatto nel dibattito teologico mondiale, provocando peraltro da subito un discreto fragore. Si deve, infatti, ad un paio di articoli ivi comparsi, firmati da Harald Weinrich e da Johann Baptist Metz, il merito di aver avviato, sostanzialmente *ex nihilo*, una riflessione destinata a rivelarsi quanto mai fruttuosa, in svariati ambiti del sapere religioso: è da allora che si è cominciato a discutere – ad esempio – di etica e di pedagogia narrative, di esegesi e catechesi narrative, e così via. Che si è riaperta una strada da troppo tempo abbandonata, o disattesa: perlomeno inaridita. Che si è colto, finalmente, non solo che, come spiegava Umberto Eco nella prefazione a "Il nome della rosa", "di ciò di cui non si può teorizzare, si deve narrare", ma che "la fede cristiana si capisce veramente solo raccontando una storia".

"In principio era il racconto" (EMI, Bologna 2004, pp.208, € 11) rappresenta il tentativo di fare il punto sul percorso della teologia narrativa, in una stagione in cui il cristianesimo stesso è radicalmente messo in discussione, e un teologo autorevole come il canadese J.-M.R. Tillard è arrivato a domandarsi: "Siamo gli ultimi cristiani?". Non è la prima volta che Brunetto Salvarani si dedica a tale argomento, avendo al proprio attivo già "Le storie di Dio" (EMI, Bologna 1997), di cui "In principio era il racconto" rappresenta la prosecuzione logica, e "C'era una volta un re..." (Paoline, Milano 1998), un vero e proprio racconto teologico incentrato sulla figura del re Salomone considerato - secondo la tradizione ebraica - come l'autore del libro biblico di Qohelet. Qui, la sua attenzione si rivolge, di volta in volta, al senso del narrare nel mondo ebraico, ai rapporti complessi fra letteratura e teologia, ai nessi fra preghiera e poesia e modernità, alle possibilità di dire Dio in maniera significativa nel clima del "dopo-Auschwitz", ai molteplici volti di Gesù nella letteratura del Novecento, e infine alle potenzialità eccezionali di una consapevole pedagogia narrativa. Completano il testo - significativamente dedicato a Martin Cunz, pastore evangelico prematuramente scomparso - un'accurata bibliografia sulla teologia narrativa e un saggio inedito del grande teologo brasiliano Rubem Alves, autore fra l'altro dello straordinario "Parole da mangiare", che si sofferma su "La magia delle storie".

Salvarani sostiene che il ricorso ad un punto di vista narrativo in teologia si è rivelato in grado di riavviare sentieri inattesi e inesplorati, di riaprire porte e finestre in un'abitazione troppo a lungo rimasta chiusa e affaticata nel dialogare positivamente col portato della modernità. Che oggi nessuno può più permettersi di fingere che la *rivoluzione dolce* apportata dalla teologia narrativa nella percezione del religioso, su portata mondiale, non ci sia stata. Che finalmente l'auspicio dello stesso Metz, affinché nei dizionari teologici specializzati comparisse a buon diritto la voce "Racconto", sta in effetti cominciando ad avverarsi. E' significativo, piuttosto, che il fascicolo sopra ricordato di "Concilium" fosse incentrato *sulla crisi del linguaggio religioso*: se non altro perché, da allora, la questione di come *dire Dio* oggi, lungi dall'essersi risolta, appare piuttosto drammaticamente aggravata, e resa ancor più complessa dalle molteplici lingue in cui il nome di Dio è pronunciato sotto il cielo d'Italia. Fino ad essere messa in discussione addirittura la possibilità di pronunciare tale nome in un ambito di sensatezza e credibilità agli occhi dell'umanità attuale.

Secondo l'autore, una delle piste da seguire, in vista di una stagione in cui finalmente le parole religiose tornino ad essere, *bonhoefferianamente*, sentate, è appunto il definitivo recupero della narrazione in teologia e catechesi. Riprendendo il già ricordato Tillard, egli scrive che se si dà una certezza nella crisi odierna del cristianesimo è che *questa* generazione appare, inesorabilmente, l'ultima testimone di un certo modo di essere credenti. In un prossimo futuro – ma già oggi, in realtà, è così – sarà necessario parlare di Cristo non solo dall'alto di una qualsiasi cattedra; e imparare *nuovamente* che la fede non si trasmette soprattutto attraverso lo spettacolo dell'assimilazione nelle società, ma attraverso l'umile proclamazione della *differenza* evangelica: "...il cristianesimo penetrerà il nostro mondo solo se i battezzati avranno la forza di arrabbiarsi, di indignarsi, di non confondere la *beatitudine dei buoni* con la tolleranza universale. Se ne può dedurre che le chiese locali, nelle loro riunioni, si incentreranno maggiormente sulla parola di Dio e sul sacramento". In un mondo sempre più secolarizzato, pronosticava Tillard, le chiese ridotte a *piccoli resti* di credenti convinti e praticanti la loro fede saranno indotte a raccogliersi attorno all'essenziale: la parola di Dio raccolta nella Bibbia e i sacramenti riassunti nell'eucaristia. Due ingredienti di base quanto mai *raccontabili*, a ben vedere. La Bibbia, costituita in larga parte di narrazioni, e l'eucaristia, memoriale dell'ultima cena di Gesù coi suoi amici, a sua volta plasmata su quell'altro racconto-matrice che è il *seder pasquale* dell'antico Israele. E' stato Bruno For-

te, da noi, ad affermare con risolutezza la convinzione che, nel parlare di Dio, oggi si debba *raccontare* oltre e più che *argomentare*: "se la *narrazione* è la forma concreta che prende nella testimonianza evangelica l'analogia della fede – egli scrive in *Teologia in dialogo* – l'*argomentazione* discreta, condotta sull'esempio della stessa tradizione biblica, corrisponde alla ricerca di senso unificante dell'esodo umano".

Si potrebbe dire, dunque: o le chiese cristiane reimpareranno pazientemente a narrare, e a narrare efficacemente le loro storie fondative, o ben difficilmente potranno sperare di avere un futuro significativo per l'umanità in cui sono immerse. Sulla loro disponibilità, e capacità, di raccontare la *differenza* evangelica, se ne misurerà la qualità del domani. Ecco perché il trentesimo anniversario delle prime avvisaglie di una teologia narrativa va realmente ricordato in maniera adeguata: per quanto essa ha sinora prodotto, e per quanto, come Salvarani si augura con risolutezza, riuscirà a produrre nel prossimo futuro. Ma soprattutto per aver attraversato le questioni strategicamente decisive per le relazioni fra le chiese e la modernità, a partire dall'assoluta necessità di affiancare la *testimonianza* e il *racconto* su Dio alla sua *dimostrazione dogmatica*: in ogni caso, non si tratta davvero di un esito da poco.

BRUNETTO SALVARANI, *In principio era il racconto. Verso una teologia narrativa*, EMI, Bologna 2004, pp.208, € 11

Musulmani e cristiani

Di Brunetto Salvarani

Non esiste attenzione all'ecumenismo; per molti, anzi, si parla già di un tempo *postecumenico*; mentre chi pratica l'ecumenismo ha la sensazione che il problema sia stato saltato di pari passo, senza passarvi attraverso e sia giudicato senza cognizione di causa: semmai l'ecumenismo deve ancora cominciare, non è finito”.

La perentoria considerazione, che parrebbe scritta per l'oggi, s'inseriva invece in un discorso che il sacerdote veneziano don Germano Pattaro (uno dei più autorevoli pionieri del dialogo ecumenico nel nostro paese, il cui magistero rimase purtroppo a lungo scarsamente ascoltato) tenne a Modena, presso la Fondazione San Carlo, nel 1973: quando il Concilio Vaticano II si era chiuso da poco, non pochi cattolici italiani vivevano ancora nell'attesa un po' ingenua di una palingenesi prossima ventura, mentre i rivolgimenti traumatici dell'89 nell'Est Europa erano ben al di là da venire. Pattaro, che - come le civette - sapeva vedere nella notte e nonostante la notte, scelse di tracciare in quel frangente un panorama coraggiosamente in chiaroscuro, a fronte di tanti, troppi profeti dell'ottimismo teologico a basso prezzo, individuando alcune fra le cause di quella situazione oggettivamente complessa: dalla leggerezza di quanti coglievano nel cammino ecumenico un argomento suggestivo e *à la page*, alla frustrazione delle speranze di un rapido mutamento ad esso legate; da una visione appiattita sulle operazioni politiche e di vertice più che dono di Dio al proprio popolo, al suo venir percepito come un lusso per il vissuto quotidiano delle chiese, incalzato piuttosto dai problemi ritenuti realmente *seri*... In tal senso, secondo la sua visione davvero illuminata, non si aveva il coraggio di annunciare il messaggio profondo per cui, almeno per i credenti nel Dio unico, alla base di un ecumenismo autentico e di una convivialità interreligiosa altrettanto sincera risiede la continua conversione del cuore: *metànoia*, nel greco neotestamentario, *teshuvà* per la Bibbia ebraica...

Verrebbe da sottoscrivere *in toto*. Da parte mia, intendo custodire le considerazioni di don Pattaro nel percorso che vorrei proporre, dedicato a qualche riflessione minima attorno al dialogo cristianoislamico, considerato come segno - per quanto contraddittorio - di speranza per il futuro. Perché sarebbe sbagliato, oltreché ingeneroso, se il pesante clima politico odierno, l'intransigenza tanto generalizzata quanto pervasiva e le paure diffuse ci facessero dimenticare che tra cristianesimo e islam non

si danno solo diffidenze o conflitti potenziali, ma anche (già nel presente) esperienze di apertura e fiducia reciproca: gli esempi e le buone pratiche, fortunatamente, non mancano¹. Prenderò le mosse da una rapida istantanea sul carattere multireligioso acquisito dalla nostra penisola, per poi tracciare una semplice fenomenologia dei modelli di relazioni cristiano-islamiche oggi sul tappeto, e interrogarmi infine sulle reali dinamiche da mettere in campo in vista di un autentico dialogo fra cristiani e musulmani.

1) L'Italia delle religioni, un panorama in progress

Appare un dato acquisito il carattere di multireligiosità, di pluralismo religioso *di fatto* (se non ancora *di diritto*) che assimila, da questo punto di vista, l'Italia alle grandi nazioni europee. Da un lato, infatti, l'immaginario del Belpaese permane ancora staticamente - e statisticamente - centrato sull'assioma crociano, pur spesso frainteso, per cui "non possiamo non dirci cristiani" (che stava, beninteso, rigorosamente per "cattolici"), mentre dall'altro la visibilità sociale e il protagonismo delle voci religiose *altre* sotto il *nostro* cielo sono aumentati ad un livello tale che si può considerare, senza timore di smentite, un punto di non-ritorno². Costringendoci a rivedere stereotipi consolidati, interpretazioni date per scontate, panorami sinora ovvi (o almeno ritenuti tali). Abbiamo infatti vissuto, e abbiamo ormai quasi alle spalle, la stagione del passaggio *dalla religione degli italiani all'Italia delle religioni*, per cui ora siamo immersi, come scrive Paolo Naso, nel *mosaico della fede*³: un mosaico in cui l'islam, volente o nolente, la fa da padrone, come è agevole constatare dalla proliferazione mediatica di notizie - per lo più di colore, di cronaca nera e di politica internazionale, a dire il vero - sui musulmani (e c'è chi ha suggerito che preferiamo confrontarci con l'*islam di carta* rispetto all'*islam di carne*). Una concentrazione di informazioni particolarmente vistosa, naturalmente, nei riflessi del *dopo-11 settembre*, e che, ad un simile livello, non fa bene a nessuno: in primo luogo all'islam stesso. Tanto che mi piacerebbe sostenere da subito la tesi (paradossale ma non troppo) che probabilmente sarebbe buona cosa *de-islamizzare* il dialogo interreligioso, nel senso di non concentrarlo esclusivamente sul mondo musulmano, bensì di operare affinché anche gli altri attori del mosaico sopra citato entrino in gioco a pieno titolo. Apportando la propria specifica esperienza, la propria storia peculiare. Alla stessa considerazione giunge, mi pare, il filosofo algerino trapiantato a Parigi Mohammed Arkoun, allorché, invitando a riprendere in mano criticamente i *grandi codici* delle religioni per sottrarli alla sclerosi cui li hanno ridotti i *guar-*

diani dell'ortodossia, aggiunge: "In questa prospettiva è necessario analizzare e studiare contemporaneamente le diverse religioni, uscendo dal proprio orizzonte ristretto. Non ha senso parlare solo di islamismo o di cristianesimo senza domandarsi quello che succede nelle altre fedi"⁴.

E' un pluralismo, infine, che gli italiani non di rado faticano a metabolizzare, accontentandosi del folklore e della paura di smarrire quel po' di sicurezza, di stato sociale e di identità che con le istanze religiose vere e proprie ha ben poco a che spartire.

Ma c'è di più. Questo pluralismo *in progress* sta emergendo in contemporanea ad altri cambiamenti relativi allo stesso cristianesimo: il cui centro di gravità (almeno sul piano delle cifre, se non del peso strategico) si è ormai spostato verso il Sud del pianeta, dall'America Latina all'Africa e persino all'Asia⁵. Con ogni probabilità, si tratta di una tendenza destinata ad accelerare e a divenire ben più palpabile nei prossimi decenni: col messaggio cristiano che potrebbe finire per godere di un autentico *boom* mondiale, anche se la gran maggioranza dei credenti non sarà bianca né europea né nordamericana. Anzi - secondo le statistiche oggi disponibili - nel 2050 appena un quinto dei tre miliardi di cristiani (considerando insieme le diverse confessioni, sempre più omologate) sarà rappresentato da bianchi non-ispatici: eppure, ancor oggi, le chiese cristiane del Sud restano pressoché invisibili agli osservatori specializzati, mentre lo stesso Huntington, nel suo celebratissimo *best-seller* cui si richiamano gli *aficionados* dello scontro di civiltà⁶, si riferisce comunemente al cristianesimo come ad un patrimonio esclusivo dell'occidente, quasi non ce ne potessero essere altri. Interessante, e non priva di riflessi sulle prospettive del dialogo interreligioso e segnatamente cristianoislamico, è la descrizione offerta da Philip Jenkins di tale cristianesimo futuro: sostanzialmente indigente sul piano economico, conservatore dal punto di vista della fede, della dottrina e della morale, e fortemente orientato al soprannaturale. Carismatici, apocalittici, visionari, attirati dalle guarigioni non meno che da esorcismi e visioni oniriche, i cristiani di domani dovrebbero essere quindi, in larga misura, appartenenti all'universo dei pentecostali (e dintorni). Dalla nostra ottica, sintetizza lui con una punta di enfasi, sarà "come se si stesse vedendo di nuovo il cristianesimo per la prima volta". In ogni caso, un panorama *in progress*, su cui si riflette abbastanza poco, in maniera fissista e per di più senza eccessiva convinzione⁷.

2) I tre modelli della relazione fra cristianesimo e islam

Focalizzando ora l'attenzione sulle relazioni fra

cristianesimo ed islam, mi pare oggi siano presenti sulla scena planetaria tre modelli ben distinti. Il primo dei quali, il più noto all'opinione pubblica mondiale in quanto già penetrato nel senso comune sull'uno e sull'altro versante, è appunto quello del cosiddetto *scontro di civiltà*. Secondo tale linea di pensiero, i cui numi tutelari potrebbero spaziare dal politologo di Harvard Samuel P. Huntington sopra citato alla *nostra* Oriana Fallaci, autrice di una trilogia che va considerata nel ramo un autentico *cult*, sarebbe in atto un clamoroso conflitto dal sapore apocalittico, che consisterebbe in realtà in una vera e propria guerra dichiarata dall'islam (*tout-court*) contro l'occidente, di cui l'11 settembre 2001 avrebbe rappresentato la dichiarazione ufficiale, oltre che la manifestazione più grandiosa quanto evidente. Corollari di questa tesi perentoria, dopo la strage di New York improvvisamente caricata di un peso enorme all'interno del pensiero e della strategia geopolitici, la sottolineatura di un'incompatibilità radicale fra i due mondi citati, ritenuti in pratica altrettante monadi comunicabili, nonché una generalizzata *cultura del sospetto* su qualsiasi *cedimento* al nemico, come l'ipotesi della possibilità di dialogare almeno con una porzione dell'islam da parte dell'occidente (anzi, chi propugna una simile eventualità rinunciando all'arma della guerra viene immediatamente tacciato di *irenismo*, di doppiogiochismo oppure di pura e semplice cattiva fede, tanto palese e crudele sarebbe il conflitto in atto). Mi fermo qui, e rimando - per una confutazione attenta quanto intelligente di questo primo modello - al *pamphlet* del sociologo Stefano Allievi "Ragioni senza forza, forze senza ragione"⁸, uscito in risposta ai lavori della Fallaci (e in particolare a "La forza della ragione") ma capace di fondare una riflessione a tutto campo sui rapporti possibili fra cristiani e *umma* islamica. Riporto solo la sua tesi di fondo: "...questa guerra non è tra l'islam e noi. Ma è stata dichiarata da alcuni musulmani, contro altri musulmani e contro di noi. Non è una guerra *tra* civiltà. E' una guerra che passa *all'interno* delle civiltà. O, semmai, è una guerra tra la civiltà e l'inciviltà. Che la civiltà può e deve vincere"⁹.

Il secondo modello è quello che proviene da una posizione che, con una certa approssimazione, potremmo definire *indifferentista-relativista*, esito non propriamente positivo dell'odierna stagione di grandi cambiamenti segnata dalla *rivincita di Dio* e dalla *diaspora del sacro*¹⁰. Il fatto è che a lungo, persino negli ambienti più sensibili alla centralità del dialogo ecumenico e interreligioso, si è ritenuto che esso sarebbe stato favorito da una rinuncia (quanto meno tattica e momentanea) alla propria peculiare identità

religiosa da parte delle diverse religioni coinvolte, o da parte delle singole personalità impegnate in quel cammino. L'incontro si sarebbe svolto più comodamente, stando a tale lettura, a partire dal fatto che un cattolico posto di fronte ad un musulmano, ad esempio, avesse deciso di trascurare, o almeno di mettere fra parentesi, alcune delle verità più scomode agli occhi dell'interlocutore. Lo stesso, per un protestante di fronte ad un buddhista, o per un ebreo di fronte ad un induista, e così via. Come se il fingersi *un po' meno papista* per un cattolico o un *valdese sui generis*, un *islamico per nulla fondamentalista* (oggi va di moda il lemma *moderato*) o un *ebreo aperto ai gentili* costituissero il grimaldello indispensabile a forzare la serratura della benevolenza altrui: un atteggiamento che, seppure spesso adottato in buona fede, celava nondimeno irrimediabilmente un senso di superiorità nei confronti dell'altro, quando non addirittura una volontà missionaria e/o evangelizzatrice. Personalmente, ritengo occorra di fatto capovolgere una simile prospettiva. Nessun dialogo autentico si potrà dare sulla base di una rinuncia alla propria identità, sulla base di un generico *volemos bene*, su un assoluto relativismo o su un indifferentismo che banalizzino le differenze. Che ci sono, e resteranno, e non vanno minimizzate. Semmai opportunamente contestualizzate, e mai drammatizzate. Lo ha colto bene, qualche tempo fa, il teologo peruviano Gustavo Gutierrez, in un saggio dedicato agli sviluppi futuri della *Teologia della Liberazione*, secondo il quale qualsiasi dialogo implicherebbe, appunto, degli interlocutori ben consapevoli della loro identità: "Avere convincimenti fermi non è di ostacolo al dialogo, né è piuttosto la condizione necessaria. Accogliere, non per merito proprio ma per grazia di Dio, la verità di Gesù Cristo nelle proprie vite è qualcosa che non solo non invalida il nostro modo di fare nei riguardi di persone che hanno assunto prospettive diverse dalla nostra, ma conferisce al nostro atteggiamento il suo genuino significato...". Fino ad ammettere: "Ricorrendo solo apparentemente a un paradosso, potremmo dire che la capacità di ascoltare gli altri è tanto maggiore quanto più fermo è il nostro convincimento e più trasparente la nostra identità cristiana"¹¹.

Il terzo modello in campo è infine quello del dialogo accogliente, percepito come un *caso serio* ed un *kairòs* (direbbe il Nuovo Testamento), cioè un'occasione particolarmente propizia per la messa in discussione di presunte sicurezze o vantati ancorché ondivaghi risultati conseguiti. Un tempo opportuno per la salvezza. Oggi, però, c'è un problema in più a discuterne, il ripetuto ricorso retorico - e banalizzante - a tale terminologia: il che ci costringerà a compiere

un passo indietro, e ad interrogarci a proposito di cosa sia realmente il dialogo. Ecco, allora, qualche riflessione di fondo al riguardo.

Dialogo è una di quelle parole comuni che pronunciamo di solito senza farci particolari problemi. Senza farci carico della complessità che vi sta dietro. Molto spesso, senza distinguerla da altre altrettanto comuni e all'apparenza innocue, come ad esempio *tolleranza*: anche se, con un po' di attenzione, risulta evidente che c'è una notevole differenza tra il *tollerare* qualcuno, accettando illuministicamente che egli *esista*, nelle *sue* inevitabili differenze rispetto a me, e l'accettare di *dialogare* con lui. Andando per vocabolari, il dato appare trasparente. In genere, la *tolleranza* è definita come il fatto di sopportare, di non vietare o di non esigere, quando invece si potrebbe farlo; mentre, sul piano ecclesiale, viene letta come l'indulgenza nei confronti dell'opinione altrui su quei punti dogmatici o etici che una chiesa, in realtà, non considera poi essenziali. Se ci spostiamo dal sostantivo al verbo, le risultanze di *tollerare* si fanno ancor meno positive: *lasciar sussistere* qualcosa, allorché si avrebbe il diritto o la possibilità di impedirlo; *sopportare pazientemente* qualcuno che si trova sgradevole, o ingiusto; ammettere la sua esistenza, sia pur di malavoglia, e malgrado i suoi evidenti errori. Attenzione: è persino lapalissiano osservare come la tolleranza sia mille volte preferibile all'intolleranza, allo stesso modo che l'assenza di ostilità, pur non essendo ancora la pace, è di gran lunga più gradevole della guerra. Ma proprio come l'assenza di ostilità - un obiettivo degno di essere perseguito dappertutto ove si diano dei conflitti armati - non rappresenta affatto necessariamente la caparra di una pace autentica, la tolleranza da sola non sarà sufficiente a creare circostanza favorevoli ad una *convivialità delle differenze*¹² realmente costruttiva. La stessa tolleranza che garantisce all'altro il diritto di essere differente e la libertà di rimanere fedele alle proprie convinzioni politiche, filosofiche o religiose, infatti, rischia ugualmente di isolarlo psicologicamente da coloro che pure, con generosità, lo *tollerano*¹³...

Ma torniamo alla *parola* dialogo, ripercorrendone brevemente la storia, a partire dalla sua chiara radice greca: *dià*, vale a dire *attraverso*, e, ovviamente, *lògos*, *discorso*. Un *discorso che passa attraverso*, dunque, una conversazione fra due o più persone, che - recitano di prassi i vocabolari - come pratica sociale, modello ideologico e forma letteraria appare caratteristica di società a larga facilità di comunicazione. Non va trascurata, in ogni caso, la sua prossimità col termine dialettica, dal greco *dialèghesthai*, cioè *ragionare*: l'arte del disputare, del dialogare, confutando le obiezioni altrui, esaminando una que-

stione nei suoi vari aspetti, distinguendo e ponendo in relazione tra loro i vari concetti in campo.

In generale, il dialogo è nato come fenomeno tipico della cultura cittadina, che si contrappone, anche etimologicamente, al racconto-*monologo* (da *monos*, *solo*, e il solito *lògos*), prodotto di culture di tipo contadino-popolare o comunque a socializzazione poco sviluppata. Nella Grecia classica, l'affermarsi della pratica del dialogo fu favorito dalla particolare forma sociale della comunità (*pòlis*), dall'esistenza di strutture comunitarie quali la piazza (*agorà*) o di luoghi di scambio sociale più ristretto, come il convito aristocratico. Dal punto di vista letterario, il dialogo - già presente nella fase epica - troverà il suo ambito privilegiato nella tragedia e nella commedia, dove costituirà lo strumento essenziale della mediazione scenica dell'azione e della dialettica dei personaggi; per conseguire il rango di forma letteraria prosastica coi *Dialoghi* di Platone, che muovono dall'esperienza della pratica della conversazione socratica. Nella letteratura latina, sarà in primo luogo Cicerone ad appropriarsene: nelle sue opere filosofiche, anche se manca la *mimesi* drammatica dell'esemplare platonico e la finzione dialogica risulta appena accennata, è assai viva la partecipazione personale dell'autore. La fortuna di questo genere non vien meno col propagarsi del cristianesimo: in quella stagione di ardente proselitismo, di fervore evangelizzatore e di ricerca di chiarificazione dottrinale esso si manifesta anzi come la forma più adatta alle reali esigenze degli scrittori apologisti, tanto in latino (l'*Octavius* di Minucio Felice) quanto in greco (il *Dialogo col giudeo Trifone* di Giustino). Sono, queste, opere rivolte a suscitare la conversione di infedeli, pagani o eretici, cui se ne possono peraltro accostare altre di carattere più dottrinale, come i *Dialoghi* di Agostino o il *Simposio* di Metodio di Olimpo. E potremmo proseguire, fino a verificare il suo ruolo nel dipanarsi della letteratura e della filosofia, passando da Severino Boezio ad Erasmo da Rotterdam, da Galileo allo stesso Cervantes, dal Leopardi delle *Operette morali* al Cesare Pavese dei *Dialoghi con Leucò*, e così via.

Giungendo al nostro tempo, si può ribadire che attualmente di dialogo si discute molto, in ambito religioso; o meglio, si tratta di un termine cui si ricorre di frequente, quasi come un talismano multiu-so con cui si dovrebbe risolvere ogni problema, da una parte, o come un tabù da demonizzare recisamente, dall'altra. Verrebbe da annotare che è una parola da usare sì, ma con la dovuta cautela, sia per evitarne un utilizzo puramente retorico, sia per non depotenziarla ripetendola di continuo, a vanvera. Un protagonista delle relazioni cristianoebraiche del postconcilio come Paolo De Benedetti, docente

di Giudaismo presso la Facoltà Teologica dell'Italia Settentrionale, qualche anno fa metteva in guardia (non senza buone ragioni) contro un uso poco accorto di un simile lemma: "Dei valori umani, della giustizia? Spesso si dice che ebrei e cristiani devono parlare di questo; ma di questo si parla con tutti gli uomini. Il dialogo non sarà una di quelle parole da mettere nel dizionario delle parole morte o che meritano di morire, che noi usiamo come segnaposti e che ci vanno bene purché non ci guardiamo dentro? Un dialogo cristiano-ebraico è necessario: ma è il dialogo della chiesa con se stessa al cospetto di Israele..."¹⁴. E lo stesso Allievi, dal suo osservatorio privilegiato sugli intrecci fra cristianesimo ed islam, tende ad evidenziare come la parola *dialogo* si riveli sovente più un'aspirazione che una realtà, e venga usata in maniera forse prematura. Essa racchiuderebbe in sé una dimensione titanica, mentre una sua significativa definizione sarebbe *intraprendere l'impossibile e accettare il provvisorio*. Per cui, a proposito del cosiddetto dialogo tra le fedi, risulterebbe forse più onesto limitarsi a parlare di incontri interreligiosi, o più in generale di rapporti interreligiosi o ancora, come ricomincia a fare opportunamente anche la teologia più recente ed avvertita, di *conversazioni* tra religioni. Del resto, in molti documenti ufficiali vaticani - a partire da quella vera e propria pietra miliare rappresentata dalla dichiarazione conciliare *Nostra Aetate*, ma anche nelle successive encicliche di Paolo VI come l'*Ecclesiam Suam* - il termine italiano *dialogo* traduce il latino *colloquium*, che evoca una dimensione più onestamente dimessa e quotidiana: e innanzitutto quotidiana è la dimensione dialogica che osserviamo manifestarsi nelle relazioni sociali tra credenti di diversa appartenenza religiosa. Anche per questo accade oggi sempre più spesso che la fondante dimensione dialogica si mostri quella personale, privata, incisivamente concreta, come quella concretamente vissuta da molti di coloro che hanno davvero, direttamente e non superficialmente a che fare, ad esempio, con immigrati di religioni *altre*. Più che il dialogo teologico, e quello diplomatico tra istituzioni religiose, pur necessari e senza dubbio da potenziare, sembra questa la dimensione del dialogo più interessante e ricca di conseguenze: "vita dialogica non è quella in cui si ha a che fare con molti uomini, ma quella in cui si ha davvero a che fare con gli uomini con cui si ha a che fare", osservava Martin Buber già parecchi decenni fa¹⁵. Ed è dialogo sulle cose concrete, sui problemi, a partire dal vissuto quotidiano, non da problematiche astratte.

Poi, certo, c'è anche il dialogo religioso in senso stretto: un traguardo, tuttavia, non un punto di partenza. Termine ultimo di un cammino che, in quanto

tale, è lento per definizione e richiede pazienza. Secondo Thomas Michel, il gesuita statunitense che per oltre un decennio ha lavorato presso il *Pontificio consiglio per il dialogo interreligioso*, anzi, la questione centrale non è se la chiesa debba proclamare il vangelo oppure essere impegnata nel dialogo, quanto piuttosto se i cristiani stiano veramente condividendo la vita con i loro vicini di altre fedi: "la scelta fondamentale non è fra essere una chiesa in dialogo o una chiesa che proclama il vangelo, quanto fra essere una chiesa che sta seguendo la guida dello Spirito a condividere umanamente la propria vita con gli altri (e perciò essere costantemente impegnata nel dialogo, nella testimonianza, nell'annuncio) e l'essere una chiesa ripiegata su se stessa e che vive in un ghetto autoimposto con poco interesse e poco coinvolgimento per quelle persone di altra fede con cui i cristiani condividono cultura, storia, cittadinanza, e il comune destino umano"¹⁶.

3) E' possibile educare ad un dialogo cristiano-islamico autentico?

Avviandomi alla conclusione, vorrei ora interrogarmi sulla reale possibilità, oggi, di un dialogo autentico fra cristiani e musulmani, in un contesto che - come si è visto - tende a non favorirlo per nulla. Ribadendo da subito, dunque, la cifra della complessità e della difficoltà con cui occorrerà leggerlo. Complesso, difficile, ma possibile.

Nell'orizzonte di un dialogo autentico si è mosso, ad esempio, Giovanni Paolo II, nell'enciclica del 1995 *Ut unum sint*, dedicata alla centralità ecclesiale dei rapporti ecumenici, in cui si legge: "Il dialogo non si articola esclusivamente attorno alla dottrina, ma coinvolge tutta la persona: esso è anche un dialogo d'amore" (n.47). E' appunto il carattere personale, vivo, appassionato del dialogo che consente di spendersi radicalmente per esso, e di trarre profondi vantaggi anche in vista di un'edificazione spirituale. Fino a tradursi in un *gesto* capace di parlare alle coscienze più di tanti documenti scritti: quale appare essere, ormai, la strada preferita dalla *pedagogia interreligiosa* così cara a Wojtyła, uno degli aspetti di questo pontificato destinati, verosimilmente, a non invecchiare e a durare a lungo nel tempo, dal suo viaggio al Muro occidentale di Gerusalemme nel 2000 alla sua solenne entrata nella moschea di Damasco l'anno seguente. Per lui, come ha commentato il vaticanista Giancarlo Zizola, questa non è stata solo "l'osservanza di un rituale, ma una metafora, per dire che un uomo spirituale deve essere disposto a rinunciare alle proprie sicurezze pur di far trionfare il senso della fraternità fra famiglie spirituali che hanno in comune, in Abramo, la fede nel Dio unico"¹⁷. A ben vedere, se vogliamo, la migliore meta-

Dossier 3ª giornata

fora della difficile, ma viva, *parola-dialogo*.

A partire da un simile quadro, forse non sarà inutile elencare alcuni dei *gesti* e degli *atteggiamenti* che potrebbero favorire un'educazione diffusa al dialogo, una formazione ad esso, ben sapendo che si tratterà in ogni caso di un processo di medio-lunga durata¹⁸:

lo studio dell'insegnamento ufficiale delle chiese nell'ambito del dialogo (non di rado più aperto e disponibile del senso comune...);

il contatto effettivo con l'altro, a partire dalle iniziative già in corso (penso, ad esempio, ai programmi del SAE, dei focolarini e di Sant'Egidio, ma anche a progetti più recenti e ben avviati, dalla *Giornata ecumenica del dialogo cristianoislamico* l'ultimo venerdì di Ramadan, giunta nel 2004 alla sua terza edizione¹⁹, agli *Incontri cristiano-islamici* delle ACLI a Modena, ai *Cantieri del dialogo* di Verona, e così via);

la visita ad ambienti, istituzioni o centri del mondo musulmano in Italia;

la cura particolare, l'attenzione e l'accompagnamento dei matrimoni interreligiosi;

la formazione specifica del mondo giovanile, favorendo la crescita di sensibilità e di professionalità nel campo del dialogo interreligioso;

la creazione di corsi sul dialogo nei seminari e negli studi teologici...

Come si vede, il campo è vasto, e c'è solo l'imbarazzo della scelta. Non dimenticando, infine, che i benefici del dialogo inteso come vita condivisa ed esperienza vissuta non si limitano al potenziale arricchimento reciproco. Solo vivendo assieme, conoscendosi, guardandosi negli occhi, si possono superare i pregiudizi, le caricature, gli stereotipi che sono normalmente trasmessi da una generazione all'altra, e spesso sono rinforzati dai mezzi di comunicazione. Ha davvero ragione di nuovo Thomas Michel a sostenere, dall'alto della propria lunga esperienza *in partibus infidelium*: "Il dialogo fornisce ai credenti un'opportunità per esaminare assieme quell'universale tendenza umana all'esclusivismo, allo sciovinismo, all'odio e alla violenza che possono infettare il comportamento e l'identità religiosa. Nel dialogo diviene altresì chiaro quanto i credenti di tutte le fedi siano più vicini l'uno all'altro, di quanto non lo siano con coloro che promuovono l'ideologia di mercato dominante, fatta di competizione nella ricchezza, di consumismo e di materialismo"²⁰.

A mo' di conclusione

Vorrei chiudere nel segno della speranza, accostando un testo peraltro ben noto almeno agli addetti

ai lavori come il *Testamento spirituale* del padre Christian de Chergé (datato 1° gennaio 1994) con l'ermeneutica, sopra citata, del *dopo-11 settembre*. Ci piaccia o no, le parole di questo monaco trappista martirizzato il 21 maggio 1996 con altri sei confratelli - era il priore dell'Abbazia di Notre Dame de l'Atlas a Tibhirine, in Algeria - ci colgono oggi ancora alla sprovvista, dimostrando una volta di più la loro carica autenticamente profetica. Tanto che fatichiamo davvero, credo, a non volgere lo sguardo dall'altra parte, di fronte allo scandalo di un uomo che, nel bel mezzo di una vita interamente consegnata al dialogo e al rispetto dell'altro intuendo che sarebbe potuto cadere vittima di una violenza cieca quanto insensata, seppe fissare fino all'ultimo il suo *prossimo* (massime colui che sarebbe stato capace di ammazzarlo barbaramente e senza alcuna ragione) con gli occhi di Dio: sino ad augurargli il paradiso come se l'augurava per se stesso, entrambi "ladroni beati" e "complici del male che sembra, ahimè, prevalere nel mondo". Padre Christian conosceva bene e dal di dentro la tragedia algerina, ed era divenuto progressivamente consapevole come sia "troppo facile mettersi a posto la coscienza identificando questa via religiosa (*l'islam*) con gli integralismi dei suoi estremismi". All'interrogativo che, logicamente, coi fratelli della sua comunità si era posto nel clima di una violenza ormai pervasiva (*partire o rimanere?*), aveva scelto, insieme a loro, di restare, proseguendo sulla via dell'accoglienza e della mitezza, e condividendo fino in fondo il dramma che li avvolgeva ogni giorno di più. Non certo per un particolare trasporto verso l'opzione pur squisitamente cristiana del martirio, si badi, o per una fede segnata da una frenesia apocalittica, come si sarebbe forse portati ad immaginare. Piuttosto, per un motivo assai più semplice: perché aveva deciso di attraversare il Vangelo nella sua radicalità, il Vangelo *sine glossa* potremmo dire, aprendo il proprio cuore ad ogni uomo. Fra l'altro, a Tibhirine si portava avanti da tempo un'esperienza di dialogo cristianoislamico di tipo spirituale, con un gruppo che si era autodefinito *Ribat* (in arabo, *legame*).

"Se mi capitasse un giorno (e potrebbe essere anche oggi) di essere vittima del terrorismo che sembra voler coinvolgere ora tutti gli stranieri che vivono in Algeria, vorrei che la mia comunità, la mia chiesa, la mia famiglia si ricordassero che la mia vita era *donata* a Dio e a questo paese.

Che essi accettassero che l'unico Padrone di ogni vita non potrebbe essere estraneo a questa dipartita brutale. Che pregassero per me: come potrei essere trovato degno di tale offerta? Che sapessero associare questa morte a tante altre ugualmente violente, lasciate nell'indifferenza dell'anonimato. (...)

So il disprezzo con il quale si è arrivati a circondare gli algerini globalmente presi. So anche le caricature dell'islam che un certo islamismo incoraggia. E' troppo facile mettersi a posto la coscienza identificando questa via religiosa con gli integralismi dei suoi estremisti.

L'Algeria e l'islam, per me, sono un'altra cosa; sono un corpo e un'anima. L'ho proclamato abbastanza, credo, in base a quanto ne ho concretamente ricevuto, ritrovandovi così spesso il filo conduttore del Vangelo imparato sulle ginocchia di mia madre, la mia primissima chiesa, proprio in Algeria e, già da allora, nel rispetto dei credenti musulmani.

Evidentemente, la mia morte sembrerà dar ragione a quelli che mi hanno rapidamente trattato da ingenuo o da idealista: 'Dica adesso quel che pensa!'. Ma costoro devono sapere che sarà finalmente liberata la mia più lancinante curiosità.

Ecco che potrò, se piace a Dio, immergere il mio sguardo in quello del Padre, per contemplare con lui i suoi figli dell'islam come lui li vede, totalmente illuminati dalla gloria di Cristo, frutti della sua passione, investiti del dono dello Spirito, la cui gioia segreta sarà sempre lo stabilire la comunione e il ristabilire la somiglianza, giocando con le differenze. (...)

E, anche a te, amico dell'ultimo minuto, che non avrai saputo quel che facevi. Sì, anche per te voglio questo *grazie* e questo *ad-Dio* profilatosi con te. E che ci sia dato di ritrovarci, ladroni beati, in paradiso, se piace a Dio, Padre nostro, di tutti e due.

Amen! Insc'Allah!"

Commentando questo testo straordinario, ha scritto Enzo Bianchi, priore della comunità monastica di Bose: "In un momento in cui molti pensano all'islam come nemico, il gesto di chi si lascia sgozzare (come l'Agnello sgozzato dell'Apocalisse, come Abele nella rilettura neotestamentaria di 1Gv 3,12) amando il proprio carnefice è l'estremo rifiuto della logica dell'inimicizia, è l'unico atto che può porre fine alla catena delle rivalse delle vendette. Con il martirio, un cristianesimo che sembra incapace di comunicare agli uomini d'oggi ritrova improvvisamente la capacità di suscitare domande e di inquietare le coscienze"²¹.

2002, pp.29-49.

² Cfr., fra le diverse opere uscite negli ultimi anni al proposito: F. BALLABIO - B. SALVARANI, *Religioni in Italia Il nuovo pluralismo religioso*, EMI, Bologna 2001; F. GARELLI - G. GUIZZARDI - E. PACE, a cura, *Un singolare pluralismo. Indagine sul pluralismo morale e religioso degli italiani*, il Mulino, Bologna 2003; M. POLITI, *Il ritorno di Dio*, Mondadori, Milano 2004.

³ P. NASO, *Il mosaico della fede*, Baldini & Castoldi, Milano 2000.

⁴ M. ARKOUN, "Il mio Islam tradito", in *L'Espresso* n.49 (2004), p.140.

⁵ La tesi è sostenuta, con ampia documentazione, dallo storico delle religioni statunitense Philip JENKINS nel suo *La terza chiesa*, Fazi editore, Roma 2004. Il titolo richiama la nota omonima opera del missiologo Walbert Buhmann, che qualche decennio fa coniò l'espressione "terza chiesa" ricalcandola su quella di "terzo mondo".

⁶ S.P. HUNTINGTON, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano 2000 (ed.or.1996). L'autore vi sostiene che, dopo la dissoluzione degli stati comunisti e la fine della Guerra fredda, le divisioni future del pianeta avranno luogo fra le *civiltà*, e che "lo scontro delle civiltà dominerà la politica globale". Alle *civiltà* attualmente esistenti Huntington assegna il nome di civiltà occidentale, confuciana, giapponese, islamica, indù, slavo-ortodossa, latinoamericana e ("forse") africana. La sua tesi enfatizza la differenza di valori esistente fra queste culture, tanto da veder dipendere "la sopravvivenza dell'Occidente" dal fatto che "gli americani riaffermino la loro identità occidentale e che gli occidentali accettino la loro civiltà come unica, non universale, e si riuniscano per rinnovarla e difenderla dalle sfide delle società non-occidentali".

⁷ Un panorama in chiaroscuro che un recente, acuto libello dello storico Alberto Melloni descrive nel modo seguente: "Un cattolicesimo oscillante, come sono oscillanti le altre chiese: davanti a loro un mondo assai più vasto di quello nel quale i cristiani avevano imparato a pensarsi distinti e divisi fra un Oriente e un Occidente, visitati da intrusi, assaliti da infedeli, dilatati dalla missione. Dopo che l'avanzata militare dei califfi aveva divorato il corpo geopolitico della chiesa d'Oriente, la *christianitas* latina aveva sviluppato il senso di sé come un Occidente all'interno di coordinate mentali rozze e precise: c'era un centro su cui s'innestavano le aperture misteriose delle colonne d'Ercole e della via della seta; poi una terra da cui si dipartivano le rotte coloniali, verso universi culturali incogniti, e, laggiù, nuovi mondi nei quali tutti - e le chiese più di tutti - potevano riproporre i modelli della madrepatria. Nulla di questo schema è rimasto vero per nessuna chiesa" (A. MELLONI, *Chiesa madre, chiesa matrigna*, Einaudi, Torino 2004, p.7).

⁸ S.ALLIEVI, *Ragioni senza forza, forze senza ragione*, EMI, Bologna 2004.

⁹ Ibidem, p.13.

¹⁰ Per una trattazione più ampia, mi permetto di rimandare al mio *Per amore di Babilonia. Religioni in dialogo alla fine della cristianità*, Diabasis, Reggio Emilia 2000, pp.81-85.

¹ Questo è l'assunto di fondo del recente volume di J. SPERBER, *Cristianesimo e islam in dialogo*, Claudiana, Torino 2004. Da parte mia, ho provato a renderne ragione, almeno per quanto riguarda il nostro paese, nel saggio "Le differenze raccontate. Alla scoperta dei luoghi del dialogo fra cristiani e musulmani in Italia", in P. NASO - B. SALVARANI, *La rivincita del dialogo*, EMI, Bologna

Dossier 3^a giornata

¹¹ G.GUTIERREZ, “Un nuovo tempo della teologia della liberazione”, in *IL REGNO-ATTUALITA'* n.10 (1997), pp.298-315.

¹² Il motto, particolarmente caro a *don* Tonino Bello, già vescovo di Molfetta e presidente di *Pax Christi*, è ormai invalso nell'uso per indicare un incontro profondamente rispettoso delle reciproche diversità.

¹³ Cfr. D. GIRA, *Au-de là de la tolérance. La rencontre des religions*, Bayard, Paris 2001, pp.23-24.

¹⁴ P. DE BENEDETTI, “Un balbettio necessario”, in *QOL* n.40-41 (1991), p.26.

¹⁵ M. BUBER, *Il principio dialogico e altri saggi*, San Paolo, Milano 1993.

¹⁶ T. MICHEL, “Verso una pedagogia dell'incontro religioso”, in *CONCILIUM* n.4 (2003), p.148.

¹⁷ G. ZIZOLA, *L'ultimo trono*, Il Sole 24 Ore Pirola, Milano 2001, p.275.

¹⁸ Cfr. F. SOTTOCORNOLA, “Alcune osservazioni sulla formazione al dialogo interreligioso”, in *CONCILIUM* n.4 (2002), pp.139-153.

¹⁹ Per informazioni, rimando al sito www.ildialogo.org.

²⁰ T. MICHEL, “art.cit.”, pp.153s.

²¹ E. BIANCHI, “Editoriale”, in *PSV* n.34 (1996), pp.8-9.

Il caso Modena, il caso Reggio Emilia

Tratto da:

Khaled Fouad Allam, *Le politiche interculturali: bilanci e prospettive*, in Khaled Fouad Allam, Marco Martiniello, Aluisi Tosolini, *La città multiculturale*, ed. Emi, Bologna 2004 (pagg. 122-133)

Il caso modenese si pone come uno degli esempi più importanti di politiche di accoglienza, creazione e attivazione di servizi, di politiche di integrazione e di coordinamento fra i molteplici attori e le molteplici esigenze in gioco nella questione dell'immigrazione extracomunitaria, a scala soprattutto comunale ma anche provinciale.

Se la Regione Emilia-Romagna si è dimostrata molto attiva nell'elaborare e avviare politiche di accoglienza, sostegno e integrazione dell'immigrazione attraverso le Leggi regionali del 1985 e del 2000 e attraverso il Programma di interventi per le politiche sociali del 2001 - mentre altre regioni italiane pur interessate dai flussi migratori non hanno quasi registrato il problema -, Modena in particolare ha promosso e fatto crescere una serie di iniziative che la rendono caso esemplare a livello europeo; nel 1996 è stata nominata dal Cnel "Laboratorio nazionale per le politiche immigratorie", e vi si è costituito un coordinamento denominato "Rete delle comunità locali per l'immigrazione".

Anche a Modena, come in altre aree del paese a forte concentrazione di attività produttive - in primo luogo l'industria alimentare -, le prime ondate migratorie iniziano alla fine degli anni '80: nel 1987 sono già presenti circa 2000 immigrati, tra regolari e non, attirati dalla richiesta di manodopera soprattutto nelle mansioni più pesanti o nocive e dalla possibilità di una regolarizzazione. La città si trova impreparata all'arrivo di centinaia, divenute migliaia, di persone che, se trovano facilmente impiego nelle fabbriche e nell'agricoltura, risultano però in larga parte prive di alloggio; non esistono allora nemmeno strutture di accoglienza, se non un piccolo centro aperto dalla diocesi. Nel 1990, di fronte a nuove ondate di migranti, apre il Centro Stranieri per fornire informazioni agli immigrati. Si moltiplicano i tentativi di avviare una politica per la casa. In seguito appare chiaro che l'immigrazione non sarebbe stata un elemento transitorio, perché il flusso prosegue interessando anche i ricongiungimenti familiari, e la popolazione immigrata risulta in gran parte intenzionata a stabilirsi nel paese d'accoglienza. L'amministrazione comunale, il sindacato e il volontariato iniziano un impegnativo lavoro su molti fronti, dal reperimento di posti letto e alloggi, all'istituzione di corsi di alfabetizzazione e formazione, ai servizi informativi.

L'amministrazione comunale mostra grande sensibilità e at-

tenzione al problema, e con una serie di politiche e di iniziative, avviando anche una sinergia con il settore privato delle associazioni del volontariato oltre che con quello pubblico degli altri enti - comuni, provincia, regione -, si colloca all'avanguardia nelle politiche dell'immigrazione proponendosi anche di anticipare le tendenze e le emergenze in questo settore.

Si istituisce la Consulta stranieri, si indice nel 1993 - quando gli immigrati nella provincia sono già 13.000 - il Forum provinciale per l'immigrazione, in cui viene proposto il diritto di voto per il livello locale e amministrativo; nasce nel 1996 la Consulta comunale per gli stranieri residenti, un organo consultivo del consiglio e della giunta comunale formato da un gruppo di rappresentanti degli immigrati, eletto dagli stessi, senza potere di voto ma con facoltà di parola nelle riunioni del consiglio comunale. L'amministrazione comunale e i sindacati hanno inoltre favorito e promosso la nascita di associazioni fra immigrati.

Nel frattempo la congiuntura economica muta, si bloccano le assunzioni di manodopera non qualificata mentre vi è richiesta di elementi con maggiore specializzazione; molti immigrati debbono trasferirsi ancora, mentre altri cadono nel circuito della criminalità: dallo spaccio al mondo della prostituzione, attività che si concentrano soprattutto in alcune zone della periferia. Si avviano così numerosi progetti finalizzati alla sicurezza (Città sicure e Progetto sicurezza), e al recupero di questa parte dell'immigrazione, attraverso progetti operanti anche con "unità di strada", o finalizzati in particolare alla tutela delle vittime del traffico di esseri umani, o istituendo uno sportello informativo per detenuti stranieri.

In questi anni numerose iniziative sono state promosse per l'accoglienza residenziale - alcune rivolte specificamente alle donne migranti - e per il reperimento, la ristrutturazione o la costruzione di alloggi. Progetti specifici hanno interessato anche i rifugiati e richiedenti asilo, e i minori stranieri in stato di abbandono. L'utilizzo di mediatori linguistico-culturali nei contesti sanitari, educativi, culturali e di altro genere si è rivelato essenziale nell'avviare tutte le altre iniziative.

Progetti nelle scuole: laboratori linguistici, corsi di italiano, materiali bilingue, uso di mediatori, ecc. I progetti nelle scuole rivestono importanza essenziale nelle politiche di integrazione, ma sul breve periodo sono importanti anche i programmi di alfabetizzazione e i programmi di formazione degli immigrati adulti. Sono state promosse ricerche nelle scuole, ad esempio sui percorsi di socializzazione degli studenti stranieri e italiani nelle scuole medie e sui rapporti interetnici tra gli studenti delle medie

superiori di Modena.

Progetti culturali: sono stati promossi rassegne cinematografiche, attività ricreative, concerti, rappresentazioni teatrali, feste multietniche con spettacoli realizzati anche da studenti delle scuole, biblioteche e persino un dizionario multietnico. Ricerche attraverso questionari hanno sondato l'opinione degli immigrati sul proprio grado di integrazione. Un'iniziativa di rilievo per contrastare la discriminazione multipla è stata l'adesione del Comune al progetto Antenne dell'Unione Europea, in partenariato con enti locali svedesi, spagnoli e irlandesi.

Il recente Piano di zona della città di Modena 2002-2003 ha individuato tra le proprie priorità di intervento l'integrazione sociale degli immigrati - gli stranieri residenti nel comune ammontano a 10.500 nel 2001, pari al 5,2% della popolazione complessiva - promuovendo la fruizione dei diritti sociali e di cittadinanza, e dando valenza sociale alle soluzioni adottate.

Oggi l'amministrazione comunale intende trasformare il Centro stranieri in un organismo inedito e innovativo, il Centro servizi, che si pone come strumento del Patto per l'immigrazione per far nascere una rete di sinergie e di informazioni - tra soggetti pubblici e terzo settore, in particolare associazioni - in grado di avviare un processo di metabolizzazione reciproca dell'immigrazione e della città, vale a dire un'integrazione effettiva e non solo formale. Tutto ciò pur con le limitazioni poste dalla legislazione nazionale, che con l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini sull'immigrazione rende più difficile l'accesso degli immigrati all'opportunità di un lavoro regolare, e nella consapevolezza che per sviluppare strategie efficaci volte all'integrazione sociale ed economica sono necessarie azioni locali.

L'iniziativa del Patto per l'immigrazione, accompagnato dalla rete rappresentata dal Centro Servizi, intende partire proprio da una lettura attenta e non parziale di quelle che sono state le grandi conquiste culturali e giuridiche a livello mondiale ed europeo dopo la seconda guerra mondiale: la Dichiarazione dei diritti dell'Uomo, la Convenzione di Ginevra, la Carta di San Francisco, e gli orientamenti espressi dall'Unione Europea dal 1950 fino al Trattato di Amsterdam e alla Carta di Nizza del 2000. I diritti di cittadinanza si pongono quindi in primo piano e l'amministrazione intende proseguire in questa direzione nonostante il clima e gli orientamenti normativi, oggi politicamente discordanti in proposito, a livello di governo nazionale. Si è posto in primo piano lo sviluppo di nuove forme di partenariato tra attori sociali, per sostenere la partecipazione al processo di concertazione. Così il nuovo patto per l'immi-

grazione è focalizzato in primo luogo sulle politiche dell'integrazione, sia nei confronti degli immigrati che della popolazione autoctona; si prevedono azioni volte non solo a contrastare ma a prevenire la discriminazione, e a rimuovere gli ostacoli all'accesso ai diritti e alle funzioni da parte di chi condivide la polis. A tal fine il Patto propone una Carta di cittadinanza degli immigrati.

Le politiche avviate dall'amministrazione comunale, e le iniziative delle associazioni, si sono dunque concretizzate a Modena in un ricco ventaglio di progetti, di azioni e di ricerche. Ne emergono risultati importanti e incoraggianti sulle linee d'azione intraprese; accanto a ciò, emerge il ritratto di una popolazione autoctona, una parte della quale ha accettato gli immigrati come costitutivi a pieno titolo della compagine cittadina, mentre un'altra mostra insofferenza nei suoi confronti.

Il caso Reggio Emilia

Il caso di Reggio Emilia risulta per molti versi differente da quello di Modena. Se Modena è stata interessata da una presenza di immigrati che ha assunto una certa rilevanza a partire dalla fine degli anni '80, nella provincia di Reggio l'immigrazione extracomunitaria si è affermata già a metà degli anni '70. Le cause di questo fenomeno sono molteplici, ma tra esse va segnalato l'assetto produttivo dell'area, incentrato sostanzialmente sulla piccola e media industria, alla ricerca di manodopera; e la sua diffusione nel territorio che favorisce la vicinanza abitativa al posto di lavoro, requisito importante soprattutto nel primo impatto dell'immigrato con il paese d'accoglienza.

L'immigrazione ha ricoperto un ruolo di fondamentale importanza per il tessuto economico di Reggio Emilia: insieme a quella del Suditalia, cui è succeduta, l'immigrazione extracomunitaria ha permesso alla struttura produttiva del territorio di trasformarsi e dunque di mantenere il livello competitivo raggiunto. Essa ha svolto inoltre un ruolo funzionale allo sviluppo tecnologico delle imprese, ponendosi come "forza lavoro di riserva".

La prima comunità immigrata insediata a Reggio è stata quella egiziana: di provenienza urbana e già in possesso di un certo grado di specializzazione nelle attività richieste dalle industrie, si è inserita immediatamente nel tessuto produttivo locale; in seguito si sono aggiunti altri flussi migratori che hanno portato alla presenza di altre comunità nazionali, quella marocchina, tunisina, ghanese, cinese, indiana, e altre. Dalla cifra di 3.800 stranieri residenti nel 1990, si passa agli 11.800 del 1997.

Il processo di inserimento e integrazione però, diversamente dal caso modenese, si è svolto in modo

meno traumatico e più indipendente dalle istituzioni e dal volontariato. Le differenti comunità hanno innescato delle reti di solidarietà e di fatto anche di collocamento, in modo che spesso il reperimento di un posto di lavoro si è svolto, soprattutto nell'ambito della piccola industria, in modo informale, attraverso le reti di solidarietà etnica: un immigrato già dipendente e conosciuto dal datore di lavoro poteva reperire, fornendo garanzie su di essi, nuovi elementi in cerca di occupazione. Lo stesso problema abitativo non si è posto nei termini drammatici che esso ha assunto, soprattutto in alcune fasi, a Modena.

Inoltre l'immigrazione si è affermata in modo pressoché omogeneo in tutta la provincia, diversamente da quanto avvenuto in altri capoluoghi, anche nella stessa regione Emilia-Romagna. Non si sono verificati fenomeni rilevanti nell'ambito della criminalità e quindi della sicurezza, che in altre città hanno avuto un certo peso nel favorire la diffidenza o l'ostilità degli autoctoni verso gli immigrati.

Le diverse comunità si sono affermate a Reggio Emilia privilegiando ognuna alcune ben precise circoscrizioni e aree all'interno di esse - ad esempio quella cinese e quella marocchina nei pressi della stazione, quelle indiane e pakistane nelle zone rurali appena fuori dal perimetro urbano - ma non si sono concentrate nel centro storico come è avvenuto in molte altre realtà italiane; non hanno dunque favorito quel senso di "espropriazione" lamentato da gruppi di autoctoni in altre realtà urbane.

Il volto della città è mutato in molte zone per la presenza di negozi e luoghi d'incontro e di culto - moschea, tempio sikh - delle diverse comunità, senza incontrare particolari problemi di rifiuto da parte dei residenti; il tessuto sociale della città si è dunque rivelato globalmente piuttosto tollerante nei confronti della diversità e dei nuovi arrivati.

Le varie comunità presenti nella provincia hanno dato vita a un numero importante di associazioni di immigrati, molto attive nell'aiutare i connazionali ad orientarsi rispetto al nuovo contesto, a reperire un posto di lavoro e un alloggio, nell'organizzare corsi di lingua e attività ricreative, nella socializzazione, e nella loro funzione di rappresentanza e di interfaccia con enti locali e istituzioni.

Gli enti locali, i sindacati e il volontariato hanno però operato anche a Reggio Emilia, promuovendo una serie di iniziative a molti livelli e in numerosi ambiti. Il sindacato ha operato per la tutela dei diritti individuali sul lavoro, per l'aiuto nelle pratiche di regolarizzazione e ricongiungimento familiare, per l'assistenza giuridica in genere, ma anche per l'assistenza nella prima accoglienza e ricerca di abitazione, per l'assistenza sanitaria, per le pratiche di colloca-

mento. La Regione ha avviato tra l'altro un progetto europeo per migliorare l'accesso e l'utilizzo delle strutture ospedaliere per l'utenza immigrata. In molte attività questi attori pubblici e privati si sono trovati a collaborare con le associazioni degli immigrati. Di grande importanza sono le iniziative a livello scolastico e prescolare: le esperienze di Reggio Emilia sono celebri, le scuole fino a 6 anni sono state proclamate le migliori del mondo nella graduatoria statunitense e sono state premiate da istituzioni di molti paesi. Il Progetto Educativo Globale che le sottende ritiene che il bambino sia soggetto di diritti e ne promuove la formazione attraverso tutti i suoi linguaggi.

Il principale soggetto al centro delle iniziative è oggi il Centro per lo sviluppo delle relazioni interculturali Mondinsieme del Comune di Reggio Emilia: inaugurato nel 2002, si pone come spazio aperto ai cittadini, laboratorio, come risorsa complementare per svolgere un'azione di orientamento e consulenza; un riferimento e uno snodo, insomma, per esigenze e iniziative nel campo dell'interculturalità. Propone consulenza e collaborazione a 360° ad associazioni di immigrati, amministrazione, privato sociale, volontariato, scuole; per promuovere aggregazione, inclusione sociale, comprensione del pluralismo culturale anche fra gli immigrati, per sviluppare relazioni interculturali sul territorio, per costruire una rete tra i soggetti che operano nel campo dell'immigrazione.

Va segnalata, tra le iniziative volte a favorire l'integrazione, la creazione di una pagina dedicata al mondo quotidiano dell'immigrazione e dell'interculturalità nei numeri domenicali de "La Gazzetta di Reggio", realizzata da un gruppo formato da ragazze immigrate della seconda generazione del centro interculturale Mondinsieme.

Ma va evidenziata anche l'iniziativa Agenda 21 Locale, avviata nel 2000 dal Comune di Reggio Emilia; l'aspetto innovativo risiede nel fatto che le questioni e dunque le iniziative connesse all'immigrazione si collocano nell'ambito di un ventaglio coordinato di azioni e di politiche "ecologiche" nel senso più largo (cfr. G. Bateson). La politica dell'immigrazione e dell'integrazione è solo uno dei tasselli di un quadro più generale che investe la città nel suo insieme: l'attenzione non è più focalizzata su di essa come un problema definito e chiuso in sé, bensì è parte di un tutto e sul tutto vanno orientate le iniziative dell'ente pubblico e dell'associazionismo.

Probabilmente questo elemento permette di leggere la diversa situazione riscontrabile a Modena e a Reggio Emilia riguardo alle problematiche dell'integrazione. L'approccio complessivo di Reggio alla realtà urbana, nei suoi molteplici aspetti fisici e so-

ciali, si radica forse in una maggiore rispondenza del "capitale sociale" locale ad affrontare il problema in un quadro più ampio e comprensivo.

La gran parte dei progetti, in corso o conclusi, è potuta entrare nel quadro più generale dell'Agenda 21 Locale in virtù della sostenibilità: infatti le proposte e le azioni legate al mondo dell'immigrazione compaiono in diverse voci e diversi capitoli dell'Agenda. La sostenibilità si è rivelata infatti - e sempre più si rivela - indispensabile obiettivo di adattamento delle diverse realtà ai continui mutamenti in atto in un mondo globalizzato.

In sintesi, Mondinsieme e Agenda 21 Locale riasumono l'esperienza positiva della città di Reggio Emilia ponendola come paradigma dell'integrazione e dell'interculturalità.

Immigrazione e integrazione a Modena e Reggio Emilia: uno sguardo esterno

Tratto da:

Marco Martiniello, *Modena Reggio Emilia e la cittadinanza multiculturale*, in Khaled Fouad Allam, Marco Martiniello, Aluisi Tosolini, *La città multiculturale*, ed. Emi, Bologna 2004 (pagg. 161-173)

Tre osservazioni generali colpiscono innanzitutto l'osservatore esterno che arriva a Modena o a Reggio. La prima cosa che colpisce è la ricchezza economica delle due città basata su un tessuto industriale e produttivo moderno, flessibile ed efficace. In tale condizione il bisogno di mano d'opera in generale, e per varie ragioni di mano d'opera straniera, costituisce un dato di fatto. In poche parole, l'economia locale ricerca spesso il lavoratore straniero: Migrant workers wanted.

La seconda osservazione riguarda il peso (in senso assolutamente neutrale) della tradizione politica di sinistra. Le due città sono collocate in una regione che ha messo al centro, nel proprio cuore, il valore della solidarietà fra i lavoratori. Da qui una prima domanda: questo valore costituisce una valida premessa per l'accettazione positiva degli lavoratori immigrati? Ovvero: oltre a essere ricercati, i lavoratori immigrati sono anche benvenuti (Migrant workers welcome) nella comunità lavorativa locale cresciuta col valore della solidarietà? Queste due domande non possono certo essere evitate.

La terza osservazione riguarda l'amnesia quasi totale nelle due città a riguardo del proprio passato migratorio. L'osservatore si trova davanti due città che sembrano aver dimenticato che non sono sempre state ricche e che, non molto tempo fa, erano al centro di una regione caratterizzata da intensi processi migratori. In altre parole, pochi decenni fa modenesi e reggiani erano anche loro stessi lavoratori immigrati, per esempio nel nord dell'Europa. A questa realtà storica non sembra sia dato oggi alcun valore, mentre al contrario si può ipotizzare che il passaggio da una società di emigrazione a una società di immigrazione costituisca un dato rilevante per capire l'atteggiamento odierno verso gli immigrati extracomunitari.

Per quanto riguarda in modo più preciso l'immigrazione e l'integrazione odierna, cinque sono gli elementi che sembrano importanti per caratterizzare il dibattito e le politiche pubbliche locali.

1. Problem solving approach

L'immigrazione e l'integrazione vengono largamente trattate come un problema, o meglio come una problematica, ossia un insieme di problemi e di disagi per la vita delle due città. Ciò determina una riflessione e interventi di "emergenza" nel quadro di un Problem solving approach che promuove un'ingegneria

sociale complessa.

2. Assimilazionismo lavorativo

L'importanza dell'"etica del lavoro" per l'integrazione degli immigranti è onnipresente nei discorsi sull'immigrazione. "Uno che lavora non può rappresentare un pericolo" mi hanno detto a Reggio. È cioè molto diffusa nei due contesti l'idea secondo cui lo straniero che accetta l'etica locale del lavoro e che la mette in pratica lavorando è integrato. La società modenese e quella reggiana non gli chiederebbero nient'altro. In un certo senso tutto ciò caratterizza una specie di assimilazionismo lavorativo: l'unico valore che lo straniero deve assolutamente accettare e adottare è proprio il valore del lavoro. Tutto il resto sembra piuttosto secondario. Molti insistono sull'idea che, proprio a partire dalla centralità della definizione di lavoratore, l'immigrato dovrebbe godere di una totale eguaglianza di diritti, dal posto di lavoro alla casa, e una pari opportunità nell'accesso a tutti i servizi pubblici.

3. Chi non lavora è un'anomalia

Ne risulta, ed è il terzo punto, che lo straniero adulto che non lavora è considerato un'anomalia. Non dovrebbe esistere perché è proprio e unicamente il lavoro a giustificare la sua presenza nelle due città. L'idea di considerare l'immigrato come un attore culturale, ad esempio, non è molto presente. L'immigrato non viene visto come un essere umano con tutta la sua complessità ma semplicemente come un lavoratore.

4. Correzione politica anti-razzista

È senza dubbio percepibile, nelle due città, una correzione politica anti-razzista. Tutti gli attori sociali incontrati fanno vivere, spesso inconsciamente, il mito degli "Italiani brava gente". Mito che purtroppo viene rimesso in questione dalla presenza degli stranieri che subiscono in Italia come altrove diverse forme di discriminazione. Durante una riunione un immigrato mi ha detto: "Modena è una città razzista che non lo ammette". Si tratta di parole molto difficili da accettare per gli operatori locali che si definiscono spesso non razzisti. Questa correzione politica assume almeno quattro diverse forme.

- *Il multiculturalismo light*

Definisco la prima di queste caratteristiche della correzione politica anti-razzista con il termine multiculturalism light. Nelle due città, la diversità culturale viene spesso celebrata in modo solo superficiale. C'è un gusto dell'etnico folklorizzato. La prevalenza della dimensione folklorica si percepisce in particolare a livello di cibo, musica, arte, artigianato. Questo gusto per l'esotico definisce prati-

che sociali e stili di vita e di consumo particolari, che esprimono l'ansia di evasione dal quotidiano o la ricerca di realizzazione personale dei "nuovi cosmopoliti". Ma tutto questo non trova necessariamente una traduzione nel campo della politica o della riflessione sulle mutazioni della società. Ad esempio, si può benissimo andare al ristorante cinese e rifiutare il diritto di voto agli extracomunitari!

- *Il velo della dimensione interculturale*

La seconda forma risiede nella valutazione positiva dell'"interculturale". Questa parola, questo concetto, è utilizzato molto spesso nelle due città ma molto più raramente è definito in un modo preciso. Peraltro, la dimensione interculturale, quasi che non riguardasse anche altri, se non tutti, settori della società, viene discussa unicamente nel dibattito sull'immigrazione extracomunitaria. L'idea e i discorsi sull'interculturale sembrano cioè confinati alla sola problematica dell'integrazione degli immigrati. Non c'è un chiaro rinvio ad un progetto di società diversificata che ovviamente dovrebbe coinvolgere tutti i residenti, italiani e stranieri.

- *L'occultazione del passato coloniale e fascista*

L'occultazione del passato coloniale e fascista del paese è la terza forma della correzione politica anti-razzista. Nessuno ne parla. Il passato viene considerato come totalmente non rilevante per capire l'atteggiamento verso gli immigrati. Invece, l'esperienza di altri paesi d'immigrazione che nel passato furono poteri coloniali (ad esempio la Francia, la Gran Bretagna o il Belgio) c'insegna che spesso i metodi sviluppati per gestire i "colonizzati" vengono in parte utilizzati per gestire le popolazioni immigrate. Occorre pertanto esaminare fino a che punto ciò sia vero anche per il caso italiano piuttosto che limitarsi a decretarne a priori l'irrelevanza.

- *Il permanere degli stereotipi*

La correzione politica anti-razzista comprende inoltre una serie di stereotipi razziali ed etnici che ovviamente non vengono razionalizzati. Si assiste ad esempio ad una tendenza ad omogeneizzare i gruppi e ad attribuire ad ognuno di essi le caratteristiche tipiche. Stranamente, e curiosamente, gli stereotipi più duri che ho sentito riguardavano i calabresi stabiliti a Reggio.

- *L'oblio della dimensione nazionale*

Da ultimo, si risente molto la difficoltà di combinare l'approccio e il dibattito locale sulla cittadinanza e sul multiculturalismo con l'approccio securitario ed economico definito a livello nazionale. Un immigrato a Modena mi ha detto: "Come si fa a parlare di

multiculturalismo quando molti immigrati hanno il diritto di rimanere in Italia solo due anni?”. Certamente le opzioni del governo nazionale in materia di immigrazione non creano le migliori condizioni per riflettere sul miglioramento della società multiculturale in Italia e in Emilia.

5. Gli interventi pubblici in ambito multiculturale

Per quanto riguarda gli interventi pubblici locali nell'ambito dell'immigrazione e dell'integrazione sei sono le caratteristiche che devono essere sottolineate.

- Il professionismo degli operatori

La prima riguarda la buona volontà e il professionismo di tutti gli operatori incontrati nelle due città. Esiste un impegno notevole per migliorare la coesistenza locale.

- L'ipersviluppo istituzionale

La seconda caratteristica delle due città consiste in un ipersviluppo istituzionale. Sia Modena che Reggio hanno dato vita a una vera e propria industria dell'immigrazione e dell'intercultura con servizi, sportelli, centri, iniziative, progetti, percorsi vari per una popolazione immigrata percentualmente molto bassa (fra 3,5 e 5% della popolazione totale) se comparata con altri paesi europei come il Belgio, la Francia o la Svizzera. Se il lettore mi perdona una metafora esagerata, è un po' come se si usasse una bomba atomica per uccidere una mosca!

- Il diffuso localismo

Il carattere essenzialmente localista degli interventi è la terza caratteristica. Nelle due città vi è infatti una tendenza a cercare di sviluppare un proprio approccio, e propri interventi senza cercare lo scambio e la collaborazione con le città vicine. Un incontro come quello organizzato da Free International Airport potrebbe appunto favorire il dialogo fra le due città.

- La frammentazione degli interventi

La quarta caratteristica è la frammentazione degli interventi. Malgrado la consapevolezza della necessità di integrare gli interventi sia presente, in realtà questi rimangono spesso frammentati. La "trasversalità" delle politiche resta tutta da costruire.

- La tensione tra politiche di inclusione generalista e servizi specifici per immigrati

La stessa osservazione vale circa il tessuto sociale ed associativo che è notevole ma manca senza dubbio di coordinamento. Peraltro, c'è una tensione fra la volontà spesso espressa di includere gli immigrati nei servizi locali esistenti (nel quadro di un approccio generalista orientato verso tutti i cittadini) e la pratica di sviluppare interventi specificamente rivolti

agli stranieri. Infine, pochi interventi, da quanto ho potuto vedere, sono indirizzati alla popolazione locale. La maggioranza degli interventi tocca gli immigrati stessi.

- Le scarse interazioni sociali

Per chiudere questa parte, vorrei fare un'osservazione che riguarda le interazioni sociali. Da quanto ho sentito e visto nelle due città, le relazioni sociali fra reggiani, modenesi e immigrati, esclusi il posto di lavoro e la scuola, non sono molto sviluppate. Ad esempio si vedono spesso immigrati e immigrate insieme negli spazi pubblici (parchi, strade, banchi ecc.) ma molto più raramente si vedono insieme nei locali giovani italiani e immigrati. Le coppie miste per la strada sono una rarità anche se in realtà esistono. Certo, la coesistenza sembra abbastanza pacifica ma rimane ancora molto da fare per rompere una separazione sociale forte.

L'utopia della cittadinanza e della democrazia multiculturale

Analizziamo ora l'idea della cittadinanza multiculturale con la quale ho confrontato le osservazioni precedenti. La cittadinanza e la democrazia multiculturale definiscono un progetto globale per le società di immigrazione: non si tratta di gadget per i soli immigrati ma di percorsi e progetti per l'insieme della società.

Nel mio studio sulle società multietniche ho sostenuto che "La concezione della democrazia multiculturale presuppone la costituzione di un corpo di cittadini attivi, con gli stessi diritti e gli stessi doveri, che condividono lo stesso spazio pubblico e un progetto democratico comune nel rispetto del diritto e delle procedure giuridiche e politiche. Essi possono presentarsi con le identità e le pratiche culturali più disparate, tanto private che pubbliche, ma tali scelte culturali e identitarie revocabili non condizionano la loro posizione nell'ordine sociale, economico e politico".¹

Gli elementi che risultano essere fondamentali in questa concezione della cittadinanza multiculturale sono cinque:

- diritti e doveri uguali per tutti;
- il riconoscimento simbolico della diversità come componente inevitabile della società;
- la presenza di politiche pubbliche adeguate;
- il prevalere del buon senso e della buona volontà nella vita quotidiana per superare gli eventuali problemi legati alla diversità culturale e identitaria;
- una rappresentazione politica delle minoranze immigrate.

Ovviamente, l'autonomia locale è limitata ed occorre avere la piena consapevolezza che non tutto si

può fare a livello di città e/o regioni. Il livello nazionale è fondamentale e il livello della Comunità Europea lo diventa sempre di più.

Idee, proposte e progetti: verso una cittadinanza multiculturale

Dal confronto tra la concreta analisi degli elementi rilevanti presenti in ambito multiculturale a Reggio Emilia e Modena e la proposta teorica e utopica riferita alla democrazia multiculturale nascono alcune proposte concrete che qui sintetizzo con particolare attenzione ai primi tre elementi sopra citati.

Innanzitutto è necessaria una premessa: bisogna infatti ricordare che una buona politica, o una buona pratica in un posto può essere una cattiva politica o una cattiva pratica quando viene esportata in un altro contesto. Le politiche non viaggiano sempre bene: occorre sempre adattare le politiche e le pratiche al contesto sociale, culturale e istituzionale locale.

Peraltro il lettore potrebbe benissimo pensare che la mia visione della cittadinanza multiculturale non ha senso. Se questa fosse l'ipotesi di chi legge anche il resto di questo testo non avrebbe senso. Detto questo, vediamo i 3 elementi.

1. Diritti e doveri uguali per tutti

Diritti e doveri uguali per tutti sono la fondazione della cittadinanza multiculturale. Essi dipendono innanzitutto dal livello nazionale e dal livello europeo. A livello locale non si possono garantire i diritti di cittadinanza ma il potere locale può benissimo fare altre cose.

- Prendere posizione a favore del diritto di voto locale per gli immigrati extracomunitari e cercare di portare la pressione in parlamento tramite i politici locali attivi alla Camera o al Senato.

- Incoraggiare la partecipazione degli immigrati alla vita sociale, culturale e politica locale. L'idea è di associare gli immigrati alla gestione della città.

- In particolare, promuovere la creazione di un consiglio consultivo locale per immigrati come esiste a Modena può potenzialmente stimolare la cittadinanza locale per gli immigrati. Tuttavia, questo tipo di iniziativa può anche sfociare in forme di marginalità e quindi avere effetti perversi sulla partecipazione locale degli immigrati.

- Il potere locale può inoltre implementare misure definite azioni positive, ovvero tentativi da parte di istituzioni e organizzazioni locali di stimolare la partecipazione degli immigrati nei sindacati, nei partiti

politici, nelle associazioni, nei club sportivi ecc. Questi vari luoghi potrebbero essere aiutati dal potere comunale per informare gli immigrati sulle opportunità di partecipazione.

2. Il riconoscimento simbolico della diversità

Ovviamente, una manifestazione come *Free International Airport* va nel senso di un riconoscimento della diversità delle due città. Peraltro, accanto alle varie manifestazioni tradizionali e folkloristiche organizzate a Modena e a Reggio, si potrebbe studiare la possibilità di organizzare un'ampia manifestazione multiculturale nel centro storico delle due città, per esempio ogni due anni, per celebrare la multiculturalità locale. Si potrebbe prendere ad esempio il Notting Hill Carnival di Londra o, meglio ancora, la Zinneke Parade di Bruxelles (<http://www.zinneke.org>). Si tratta di una sfilata nel centro della città organizzata da decine di associazioni locali (donne, anziani, giovani, immigrati, gay, handicappati ecc.) su un unico tema specifico (l'ambiente, la mobilità ecc.). Tutti i gruppi locali partecipanti preparano durante l'anno un carro, costumi o uno spettacolo mobile legato al tema della sfilata. Il tutto viene presentato alla città durante la manifestazione di maggio che è seguita da decine di migliaia di persone. Oltre a mettere in evidenza (in scena si potrebbe dire) il carattere multiculturale della città, questa iniziativa promuove la mobilitazione e gli incontri fra tutti gli abitanti di Bruxelles immigrati o non immigrati. È un modo efficace di costruire la cittadinanza multiculturale dal basso.

Un'altra proposta consiste nel produrre un film sulla storia dell'emigrazione e delle immigrazioni nelle due città. Un film rivolto a tutti i cittadini.

Occorre comunque essere molto attenti. Riconoscere la diversità non significa riconoscere gruppi fissi e distinti che vivono a fianco l'un l'altro senza tuttavia avere contatti.

3. Politiche pubbliche adeguate

Vorrei fare sei proposte molto concrete per migliorare le politiche pubbliche:

- organizzare uno scambio sistematico di idee, di informazioni e di buone pratiche fra le città della regione;

- creare una conferenza interdipartimentale sulla politica dell'integrazione a livello delle due città per assicurare una migliore trasversalità degli interventi;

- discutere il concetto di *maintreaming* ovvero la presa in carico della presenza straniera da parte di tutti i servizi locali invece di creare troppi servizi specifici per gli immigrati;

- iniziare una politica locale di lotta contro la

discriminazione etnica e razziale. I comuni possono ispirarsi alla direttiva europea contro la discriminazione razziale;

- organizzare percorsi di formazione alla multiculturalità per tutti gli operatori pubblici;

- dare priorità al sostegno finanziario alle associazioni miste che sviluppano progetti di partecipazione e di scambio multiculturale.

Conclusioni

A Modena e a Reggio, come altrove, c'è la necessità di capire sempre di più e meglio che le nostre società europee saranno sempre più multiculturali. L'immigrazione è un dato di fatto che continuerà nel futuro e che cambierà il volto delle nostre città. Dobbiamo quindi ripensare il nostro modo di vivere insieme e cercare nuovi modi di far convivere diversità e unità. Questo sforzo deve assolutamente coinvolgere tutti, immigrati e non immigrati, per sfociare in una democrazia multiculturale efficace basata sull'essere umano, qualunque sia il colore della sua pelle o la sua religione.

Reggio Emilia e Modena hanno le carte in regola per vincere questa sfida ma la strada è ancora lunga. Del resto il processo di costruzione di una società multiculturale più democratica non è mai lineare. Non c'è un traguardo ineluttabile, un punto d'arrivo stabile da raggiungere. Siamo coinvolti in un processo perpetuo di costruzione e ricostruzione della società multiculturale democratica.

Anche il tempo da solo aiuta a superare alcune difficoltà e gli interventi politici possono anche promuovere il cambiamento positivo. Ma non siamo al riparo da repentini capovolgimenti della situazione che possono in un attimo distruggere e rendere vani decenni di impegno politico. Per fare un esempio che tocca il paese in cui vivo e lavoro: a metà degli anni novanta, l'Islam in Belgio sembrava finalmente accettato come una religione tra le altre, pienamente inclusa nel sistema sociale belga. Basti pensare che la giovane sorella "velata" della piccola vittima belga-marocchina di un mostro pedofilo diventò il simbolo della lotta di tutti i genitori per la protezione dei bambini. Un Islam belga sembrava molto vicino e il multiculturalismo pareva uscire rafforzato da quella tragica vicenda.

Invece, dopo l'11 settembre, tutto questo appare un sogno svanito, crollato in un attimo come le Torri Gemelle di New York. L'islamofobia si è sviluppata di nuovo e i giovani musulmani belgi di origine straniera sembrano rifiutare una cittadinanza che considerano laica ed esclusiva. La segregazione non è del tutto scomparsa nelle città del Belgio. Insomma, viviamo in una situazione dove avere le carte politiche

in regola non basta, non è sufficiente! La società multiculturale democratica è una sfida perpetua in Belgio come in Emilia Romagna e nel resto d'Italia.

1- M. Martiniello, *Le Società Multietiche*, Il Mulino, Bologna 2000, pp. 106-107.

Noi e l'islam, dall'accoglienza al dialogo

Discorso del Card. Carlo Maria Martini alla Chiesa ed alla Città di Milano, nella vigilia della festa di sant'Ambrogio, il 6 dicembre 1990.

Dal Libro della Genesi (21, 13-20):

In quel tempo Dio disse ad Abramo: «Io farò diventare una grande nazione anche il figlio della schiava, perché è tua prole». Abramo si alzò di buon mattino, prese il pane e un otre di acqua e li diede ad Agar, caricandoli sulle sue spalle; le consegnò il fanciullo e la mandò via. Essa se ne andò e si smarrì per il deserto di Bersabea. Tutta l'acqua dell'otre era venuta a mancare. Allora essa depose il fanciullo sotto un cespuglio e andò a sedersi di fronte, alla distanza di un tiro d'arco, perché diceva: «Non voglio veder morire il fanciullo!». Quando gli si fu seduta di fronte, egli alzò la voce e pianse. Ma Dio udì la voce del fanciullo e un angelo di Dio chiamò Agar dal cielo e le disse: «Che hai Agar? Non temere, perché Dio ha udito la voce del fanciullo là dove di trova. Alzati, prendi il fanciullo e tienilo per mano, perché io ne farò una grande nazione». Dio le aprì gli occhi ed essa vide un pozzo d'acqua. Allora andò a riempire l'otre e fece bere il fanciullo. E Dio fu con il fanciullo, che crebbe e abitò nel deserto e divenne un tiratore d'arco.

1. Premessa

Il racconto che abbiamo ascoltato, tratto dal più antico libro della Scrittura, il libro della Genesi, ci parla di un figlio di Abramo che non fu capostipite del popolo ebraico, come lo sarebbe stato Isacco, ma a cui ugualmente sono state riservate alcune benedizioni di Dio.

«Io farò diventare una grande nazione anche il figlio della schiava, perché è tua prole» promette Dio ad Abramo. E infine nel racconto si dice: «Dio fu con il fanciullo».

Le reali vicende di questo Ismaele e dei suoi figli rimangono oscure nella storia del secondo e primo millennio avanti Cristo, ma è chiaro che il riferimento biblico va ad alcune tribù beduine abitanti intorno alla Penisola Arabica. Da tali tribù doveva nascere molti secoli dopo Maometto, il profeta dell'islam.

Oggi, in un momento in cui il mondo arabo ha assunto una straordinaria rilevanza sulla scena internazionale e in parte anche nel nostro paese, non possiamo dimenticare questa antica benedizione che mostra la paterna provvidenza di Dio per tutti i suoi figli.

Ed è di questo che vorrei parlarvi oggi, festa di sant'Ambrogio, in quello spirito di attenzione agli eventi della città che hanno caratterizzato la vita del nostro patrono.

Esprimerò qualche riflessione non sul fenomeno dell'islam in generale, ma su quanto ci tocca oggi a Milano e nel contesto europeo, a seguito delle nuove forme di presenza dell'islam tra noi.

Ho scelto come titolo preciso di questa conversazione *Noi e l'islam*.

2. Chi siamo noi e chi è l'islam

Per *noi* intendo anzitutto il noi della comunità ecclesiale, della diocesi di Milano e, in seconda istanza, anche il noi della comunità civile cittadina, provinciale e regionale.

Certamente il problema posto dall'islam in Europa è molto più vasto. Abbiamo avuto occasione di dirlo l'anno scorso, in questa stessa sede, parlando dell'accoglienza ai terzomondiali.

La presenza di numerosi gruppi etnici di fede musulmana nei nostri paesi europei comporta anzitutto una serie di problemi riguardanti la prima accoglienza e assistenza, la casa, il lavoro. Uno sforzo che impegna tutti; e le comunità cristiane della nostra diocesi hanno dato prova questo anno di grande spirito di solidarietà.

Tale compito di prima sistemazione in accordo con le leggi vigenti riguarda in primo luogo la comunità civile, sia pure in collaborazione con le forze di volontariato. Ma è evidente che tutti noi, comunità civile ed ecclesiale, non potremo limitarci in avvenire ai provvedimenti sopraindicati. Nasceranno via via nuovi problemi riguardanti la riunione delle famiglie, la situazione sociale e giuridica dei nuovi immigrati, la loro integrazione sociale mediante una conoscenza più approfondita della lingua, il problema scolastico dei figli, i problemi dei diritti civili, etc.

Non entro direttamente in tali temi perché ho avuto modo di parlarne in diverse occasioni. Vorrei solo richiamare qui, prima di abordare il tema più specifico, un punto che mi è sembrato finora poco atteso e cioè la necessità di insistere su un processo di "integrazione", che è ben diverso da una semplice accoglienza e da una qualunque sistemazione.

Integrazione comporta l'educazione dei nuovi venuti a inserirsi armonicamente nel tessuto della nazione ospitante, ad accettare le leggi e gli usi fondamentali, a non esigere dal punto di vista legislativo trattamenti privilegiati che tenderebbero di fatto a ghettizzarli e a farne potenziali focolai di tensioni e violenze.

Finora l'emergenza ha un po' chiuso gli occhi su questo grave problema. In proposito, il recente documento della Commissione Giustizia e Pace della CEI dice: «Non va dimenticata la necessità di regole e tempi adeguati per l'assimilazione di questa nuova forma di convivenza, perché l'accoglienza senza re-

gole non si trasformi in dolorosi conflitti» (*Uomini di culture diverse, dal conflitto alla solidarietà*, 25 marzo 1990, n. 33).

E' necessario in particolare far comprendere a quei nuovi immigrati che provenissero da paesi dove le norme civili sono regolate dalla sola religione e dove religione e stato formano un'unità indissolubile, che nei nostri paesi i rapporti tra lo stato e le organizzazioni religiose sono profondamente diversi. Se le minoranze religiose hanno tra noi quelle libertà e diritti che spettano a tutti i cittadini, senza eccezione, non ci si può invece appellare, ad esempio, ai principi della legge islamica (*sciarīa*) per esigere spazi e prerogative giuridiche specifiche.

Occorre perciò elaborare un cammino verso l'integrazione multirazziale che tenga conto di una reale integrabilità di diversi gruppi etnici.

Perché si abbia una società integrata è necessario assicurare l'accettazione e la possibilità di assimilazione di almeno un nucleo minimo di valori che costituiscono la base di una cultura, come ad esempio i principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e il principio giuridico dell'uguaglianza di tutti di fronte alla legge.

Ci sono infatti popoli ed etnie che hanno una storia e una cultura molto diverse dalle nostre e di cui ci si può domandare se intendano nello stesso senso i diritti umani e anche la nozione di legge. Ciò vale *a fortiori* dove si verificano fenomeni che genericamente chiamiamo col nome di integralismi o fondamentalismi, che tendono a creare comunità separate e che si ritengono superiori alle altre. Ma questo è un problema che nel suo insieme riguarda la comunità civile e la causa della pacifica convivenza tra le etnie ed io mi limito a richiamarlo.

Connesso a questo è però il problema della possibilità anche di un dialogo interreligioso senza il quale sembra difficile assicurare una tranquillità sociale. Ora questo dialogo è possibile? Vi sono pronti i musulmani? Vi siamo pronti noi cristiani?

Come vedete, si passa a poco a poco dai problemi che toccano la comunità civile nel suo insieme a quelli più propriamente religiosi, che consistono sostanzialmente, per noi cristiani, nella necessità di valutare e capire a fondo l'islam oggi e nel disporci al massimo di accoglienza e di dialogo possibile, senza per questo rinunciare ad alcun valore autentico, anzi approfondendo il senso del Vangelo.

Si tratta in sostanza di rispondere a domande come queste:

Che cosa dobbiamo pensare oggi noi cristiani dell'islam come religione?

L'islam in Europa sarà anch'esso secolarizzato, entrando quindi in una nuova fase della sua acculturazione europea?

Quale dialogo e in genere quale rapporto sul piano religioso è possibile oggi in Europa tra cristianesimo e islam?

La Chiesa dovrà rinunciare a offrire il Vangelo ai seguaci dell'islam?

Islam significa etimologicamente "sottomissione" e in special modo sottomissione a Dio e a quella rivelazione che egli ha fatto di sé. Noi intendiamo qui per islam l'insieme di tutte le credenze e pratiche che si richiamano a Maometto e al Corano, ben consci della complessità di un simile macrocosmo e delle sue molteplici ramificazioni nei secoli.

In generale possiamo dire che i "pilastrini" dell'islam, accettati da tutti i musulmani, sono: il riconoscere un Dio solo, creatore, misericordioso e giudice universale, e Maometto come suo profeta definitivo; la preghiera cinque volte al giorno; il digiuno di ramadàn; l'imposta per i poveri; il pellegrinaggio alla Mecca una volta in vita; il gihad interiore, cioè lo sforzo e il combattimento per Dio, da intendersi anzitutto come mobilitazione contro le proprie passioni per una vita giusta e la lotta contro l'oppressione e l'ingiustizia; l'impegno a conformarsi nel privato e nel pubblico a quel modo di vivere chiamato sciarīaa, basato sul Corano, seguendo il quale è possibile fare la volontà di Dio in ogni aspetto della vita: religioso, personale, familiare, economico, politico.

Di qui si vede come l'islam è una religione in cui l'aspetto sociale e civile ha una fondamentale importanza.

Anche se i musulmani nel mondo sono oggi diversi per origine etnica e correnti religiose interne e sono cittadini di diversi stati indipendenti, rimane però vero che la fede musulmana è di per se stessa un universalismo che oltrepassa le frontiere e rimane sensibile a grandi appelli al ritorno alle origini, così come avviene oggi nei movimenti fondamentalisti.

Se non è facile parlare di islam in generale, in conseguenza della storia molto complessa e ricca di questa religione; più difficile ancora è definire il fenomeno dell'islam tra noi, dell'islam in Europa. Troppo recente infatti è il suo nuovo tipo di presenza nell'Europa occidentale ed è difficile persino stabilirne le misure quantitative.

I musulmani nella grande Europa sono circa 23 milioni. Il paese che ne ha la più alta percentuale è senza dubbio l'Unione delle Repubbliche Sovietiche. Seguono la Francia con 2 milioni e mezzo, la Germania ex Federale con 1.700.000, l'Inghilterra con 1 milione. Per l'Italia si parla di cifre, tra regolari e clandestini, che vanno da 180.000 a 300.000 unità, ma probabilmente il numero è oggi più alto. Paesi molto più piccoli di noi rilevano una presenza

proporzionalmente assai più elevata, come l'Olanda che ne ha 300.000 o il Belgio che ne ha 250.000.

La presenza tra noi non è quindi numericamente molto rilevante, ma si è fatta vistosa negli ultimi anni, anche perché il loro arrivo in Italia ha coinciso con una ripresa delle correnti più integraliste.

E' forse la percezione di questo aspetto che sta creando tra noi un certo disagio e malessere, suscitando alcune delle domande alle quali tenterò di rispondere.

In quanto comunità cristiana, quali sono i principi a cui ci richiamiamo in questa materia?

Possiamo rifarci per brevità a due tipi di testi. Anzitutto a quelli del Concilio Vaticano II, che ha parlato dei musulmani soprattutto in due luoghi. Al n. 16 della *Lumen Gentium* si dice che «il disegno di salvezza abbraccia anche coloro che riconoscono il Creatore e, tra questi, in particolare i musulmani, i quali professano di tenere la fede di Abramo, adorano con noi un Dio unico, misericordioso, che giudicherà gli uomini nel giudizio finale».

Nel decreto *Nostra Aetate* sulle relazioni della Chiesa cattolica con le religioni non cristiane si dice in generale che «la Chiesa cattolica nulla rigetta di quanto è vero e santo in queste religioni» e «considera con sincero rispetto quei modi di agire e di vivere quei precetti e quelle dottrine che non raramente riflettono un raggio di quella Verità che illumina tutti gli uomini». In particolare afferma di guardare con stima ai musulmani che «cercano di sottomettersi con tutto il core ai decreti di Dio anche nascosti, come si è sottomesso anche Abramo, a cui la fede islamica volentieri si riferisce» (n. 2). E a proposito dei «dissensi e inimicizie che sono sorti nel corso dei secoli tra cristiani e musulmani», il Concilio «esorta tutti a dimenticare il passato e ad esercitare sinceramente la mutua comprensione, nonché a difendere e promuovere insieme, per tutti gli uomini, la giustizia sociale, i valori morali, la pace e la libertà» (n. 3).

Il Concilio ha avuto dunque cura di richiamare elementi comuni a cristiani e musulmani. Per questo è anche significativo che esso abbia ommesso altri temi importanti per l'islam. Non vengono menzionati dai testi conciliari né Maometto, né il Corano, né l'islam inteso come essenziale nesso comunitario tra i credenti, né il pellegrinaggio alla Mecca, né la *sciarīaa*. Viene menzionata la comune ascendenza abramitica, ma non Gesù, che nell'islam è presente e però è assai lontano da come lo vede il cristianesimo.

Per i musulmani Gesù, il figlio di Maria Vergine e la figura di Maria è venerata presso i musulmani, non è né profeta definitivo, né il Figlio di Dio e neppure è morto realmente sulla croce. Manca così la dimensione vera e propria della redenzione.

Ai testi conciliari che già indicano, malgrado le omissioni sopra notate, con quale rispetto, con quale apertura di spirito e prontezza di dialogo deve procedere un cristiano nel riflettere sull'islam, possiamo ancora aggiungere un testo di Giovanni Paolo II che potrà fugare anche i dubbi di quanti temono che mediante la frequentazione e il dialogo con l'islam venga meno la chiarezza della fede cattolica. Dice Giovanni Paolo II nella sua prima enciclica *Redemptor Hominis* al n. 11: «Il Concilio ecumenico [Vaticano II] ha dato un impulso fondamentale per formare l'autocoscienza della Chiesa, offrendoci in modo tanto adeguato e competente la visione dell'orbe terrestre come di una "mappa" di varie religioni». Il Concilio «è pieno di profonda stima per i grandi valori spirituali, anzi, per il primato di ciò che è spirituale e trova nella vita dell'umanità la sua espressione nella religione e, inoltre, nella moralità, con diretti riflessi su tutta la cultura ... Per l'apertura data dal Concilio Vaticano II, la Chiesa e tutti i cristiani hanno potuto raggiungere una coscienza più completa del mistero di Cristo, "mistero nascosto da secoli" in Dio, per essere rivelato nel tempo, nell'uomo Gesù Cristo e per rivelarsi continuamente in ogni tempo».

Giovanni Paolo II non vede dunque opposizione, anzi convergenza, tra l'attenzione al dialogo interreligioso e l'accresciuta coscienza della propria fede.

E' con questo spirito e con questa fiducia che cerchiamo di rispondere alle domande che ci siamo posti all'inizio.

3. I valori storici dell'islam

Che cosa pensare dell'islam in quanto cristiani? Che cosa significa esso per un cristiano dal punto di vista della storia della salvezza e dell'adempimento del disegno divino nel mondo? Perché Dio ha permesso che l'islam, unica tra le grandi religioni storiche, sorgesse sei secoli dopo l'evento cristiano, tanto che alcuni tra i primi testimoni lo ritennero un'eresia cristiana, un ramo staccato dall'unico e identico albero? Che senso può avere nel piano divino il sorgere di una religione in certo modo così vicina al cristianesimo come mai nessun'altra religione storica e insieme così combattiva, così capace di conquista, tanto che alcuni temono che essa possa, con la forza della sua testimonianza, fare molti proseliti in un'Europa infiacchita e senza valori?

A questa domanda così complessa non è facile dare una risposta semplice che, tuttavia, è in parte anticipata da quanto abbiamo riferito del Vaticano II. Si tratta di una fede che, avendo grandi valori religiosi e morali, ha certamente aiutato centinaia di milioni di uomini a rendere a Dio un culto onesto e sincero

e, insieme, a praticare la giustizia. Quello della giustizia è infatti uno dei valori più fortemente affermati dall'islam: «O voi che credete, praticate la giustizia – dice il Corano nella Sura IV – praticatela con costanza, in testimonianza di fedeltà a Dio, anche a scapito vostro, o di vostro padre, o di vostra madre, o dei vostri parenti, sia che si tratti di un ricco o di un povero perché Dio ha priorità su ambedue» (versetto 135).

In un mondo occidentale che perde il senso dei valori assoluti e non riesce più in particolare ad agganciarli a un Dio Signore di tutto, la testimonianza del primato di Dio su ogni cosa e della sua esigenza di giustizia ci fa comprendere i valori storici che l'islam ha portato con sé e che ancora può testimoniare nella nostra società.

4. L'islam in Europa

Una seconda domanda: ci sarà una secolarizzazione per l'islam in Europa?

La domanda è legittima se si pensa al difficile percorso del cristianesimo nell'alveo della modernità negli ultimi tre secoli. Il confronto tra pensiero moderno razionale, scientifico e tecnico, tendente all'analisi e alla distinzione dei ruoli e delle competenze e la tradizione cristiana uscita dal mondo unitario medievale, ha segnato un cammino faticoso di cui solo il Concilio Vaticano II ha potuto consacrare alcuni risultati armonicamente raggiunti, pur se non ancora del tutto recepiti. Va emergendo però sempre più chiaramente che la fede in un Dio fatto uomo ed entrato nelle vicende umane è una forza che permette di cogliere anche nel divenire economico, sociale e culturale, i segni della presenza di Dio e quindi il senso positivo di un cammino di fede nell'ambito della modernità.

Non è pensabile che l'islam in Europa non si trovi prima o poi ad affrontare una simile sfida. Sappiamo anzi che, dalla fine della prima guerra mondiale fino ad oggi, vi sono state molte proposte, tendenze, partiti, soluzioni secondo le quali il mondo musulmano, nelle sue diverse ramificazioni, etnie e territori, ha preso coscienza dell'avvento dell'era della tecnica e delle esigenze di razionalità che essa comporta.

Bisogna dire però che fino ad ora la fede nei grandi "pilastri" dell'islam non sembra aver avvertito in maniera preoccupante la scossa derivante dai principi della modernità. Prevalgono in questo momento le tendenze fondamentaliste, che cercano di appropriarsi dei risultati tecnici, ma staccandoli dalle loro premesse culturali occidentali con la volontà di risolvere, nella linea della tradizione antica, tutti i problemi politici e sociali per mezzo della religione.

Non si ammette quindi separazione tra religione e stato, tra religione e politica, e nell'interpretazione

letterale del Corano vengono cercati tutti i principi per la risposta agli interrogativi contemporanei, anche sociali ed economici.

E' difficile prevedere che cosa potrà avvenire in un futuro più remoto e non è il caso di indulgere a ipotesi azzardate. Sembra corretto, nel quadro dell'atteggiamento di rispetto che prima abbiamo richiamato, auspicare e aiutare affinché il trapasso necessario ad una assunzione non puramente materiale delle agevolazioni tecniche che vengono dall'occidente sia accompagnato da uno sforzo serio di riflessione storico-critica sulle proprie fonti religiose e teologiche cercando «quell'armonia tra la visione filosofica del mondo e la legge rivelata» (cf. L. Gardet, *L'islam e i cristiani*, Roma 1988, p. 114), che era già presente in alcuni dei filosofi arabi conosciuti e utilizzati da san Tommaso. Dobbiamo adoperarci affinché i musulmani riescano a chiarire e a cogliere il significato e il valore della distinzione tra religione e società, fede e civiltà, islam politico e fede musulmana, mostrando che si possano vivere le esigenze di una religiosità personale e comunitaria in una società democratica e laica dove il pluralismo religioso viene rispettato e dove si stabilisce un clima di mutuo rispetto, di accoglienza e di dialogo.

5. L'atteggiamento della Chiesa e il dialogo

Alla luce di quanto fin qui detto, quale dialogo è possibile oggi e quale deve essere l'atteggiamento della nostra Chiesa a questo proposito?

Mi pare opportuna una distinzione tra dialogo interreligioso in generale e dialogo tra singoli credenti.

Il primo è quello che si svolge a livelli più ufficiali, tra rappresentanti religiosi di ambo le parti. Esso ha le sue regole indicate nel Vaticano II e poi in documenti come le norme edite dal Segretariato per il Dialogo Interreligioso (in particolare *L'atteggiamento della Chiesa di fronte ai seguaci di altre religioni*, 1984).

Da noi a Milano esiste la Commissione diocesana per l'Ecumenismo e il Dialogo; in questo senso lavora anche la Segreteria per gli Esteri ed è stato creato recentemente un Centro Ambrosiano di Documentazione per le Religioni, con attenzione speciale per il mondo musulmano. Sono pure da menzionare le presenze di istituti missionari come il PIME che hanno ormai una lunga tradizione di conoscenza e di dialogo con queste realtà. Tale dialogo è riservato piuttosto ai competenti.

Vorrei spendere una parola per quel dialogo che si svolge a livello quotidiano a contatto con i musulmani che incontriamo oggi sempre più frequentemente.

Va tenuto presente il fatto che non sempre la singola persona incarna e rappresenta tutte le caratteri-

stiche che astrattamente designano un credente di quella religione. Come avviene per i cristiani, così anche per i musulmani non tutti aderiscono in pratica e con piena coscienza ai precetti e alle dottrine prescritte e ciò probabilmente anche a causa dello scarso retroterra culturale di molti immigrati di recente.

Il problema non è tanto di fare grandi discussioni teologiche, ma anzitutto di cercare di capire quali sono i valori che realmente una persona incarna nel suo vissuto per considerarli con attenzione e rispetto. Si potranno trovare, non di rado, molte più consonanze pratiche di quanto non avvenga in una disputa teologica. Ciò vale soprattutto per i valori vissuti della giustizia e della solidarietà. Tuttavia questa considerazione individuale deve sempre tener conto delle dinamiche di gruppo. Infatti l'islam non è solo fede personale, bensì realtà comunitaria molto compatta e una parola d'ordine lanciata da qualche voce autorevole al momento opportuno può ricompattare e ricondurre a unità serrata anche i soggettivismi o i sincretismi religiosi vissuti da un singolo individuo.

Per quanto riguarda più in generale l'atteggiamento della nostra Chiesa e le attitudini che si raccomandano a tutti i nostri cristiani, vorrei richiamare brevemente l'attenzione su alcuni punti che derivano dai principi sopra esposti:

Occorre accogliere motivando cristianamente il perché della nostra accoglienza, dicendolo in una lingua "comprensibile", che è più spesso quella dei fatti e della carità, dando ai musulmani il senso dello spessore religioso che pervade la nostra accoglienza.

Occorre ricercare insieme un obiettivo comune di tolleranza e di mutua accettazione. Non mancano per questo i testi anche nel Corano. Dobbiamo sfatare a poco a poco il pregiudizio in essi radicato che i non musulmani sono di fatto non credenti. Solo quando ci riconosceremo nel comune solco della fede di Abramo potremo parlarci con più distensione, superando i pregiudizi.

Dobbiamo far cogliere loro che anche noi cristiani siamo critici verso il consumismo europeo, l'indifferentismo e il degrado morale che c'è tra noi; far vedere che prendiamo le distanze da tutto ciò. Data la loro abitudine a veder legate religione e società e anche in forza delle esperienze storiche delle crociate, essi tendono a identificare l'occidente col cristianesimo e a comprendere sotto una sola condanna i vizi dell'occidente e le colpe dei cristiani. Bisogna far comprendere che siamo solidali con loro nella proclamazione di un Dio Signore dell'universo, nella condanna del male e nella promozione della giustizia.

Il dialogo con i musulmani sarà in particolare per noi un'occasione per riflettere sulla loro forte esperienza religiosa che tutto finalizza alla riconsegna a Dio di un mondo a lui sottomesso. In questo, il nostro giusto senso della laicità dovrà guardarsi dall'essere vissuto come una separazione o addirittura opposizione tra il cammino dell'uomo e quello del cristiano.

Vi sarebbe da dire una parola più specifica per le nostre comunità e in particolare per i presbiteri che le presiedono. Vi sono due posizioni errate da evitare e una posizione corretta da promuovere.

Prima posizione errata: la noncuranza del fenomeno. Il limitarsi a pensare all'islam come a una costellazione remota che ci sfiora soltanto di passaggio o che ci tocca per problemi di assistenza, ma che non avrà impatto culturale e religioso nelle nostre comunità. Da tale posizione si scivola facilmente a sentimenti di disagio e quasi di rifiuto o di intolleranza.

Seconda posizione errata: lo zelo disinformato. Si fa di ogni erba un fascio, si propugna l'uguaglianza di tutte le fedi senza rispettarle nella loro specificità, si offrono indiscriminatamente spazi di preghiera o addirittura luoghi di culto senza aver prima ponderato che cosa significhi questo per un corretto rapporto interreligioso. Al riguardo saranno necessarie norme precise e rigorose, anche per evitare di essere fraintesi.

La posizione corretta è lo sforzo serio di conoscenza, la ricerca di strumenti e l'interrogazione di persone competenti. Penso, in particolare, ai casi molto difficili e spesso fallimentari dei matrimoni misti. Esistono ormai nell'ambito della diocesi persone di riferimento, corsi e specialisti che sono a disposizione. Un supplemento di cultura e di conoscenza in questo campo sarà necessario in avvenire, in particolare per i preti.

Come è chiaro in quanto abbiamo detto, pensiamo fermamente che il tempo delle lotte di conquista da una parte e delle crociate dall'altra debba considerarsi come finito.

Noi auspichiamo rapporti di uguaglianza e fraternità e insistiamo e insisteremo perché a tali rapporti si conformi anche il costume e il diritto vigente nei paesi musulmani riguardo ai cristiani, perché si abbia una giusta reciprocità.

Conosciamo i problemi giuridici e teologici che i nostri fratelli dell'islam hanno nei loro paesi per riconoscere alle comunità cristiane minoritarie i diritti che da noi sono riconosciuti alle minoranze, ma non possiamo pensare che tali problemi non possano essere risolti affidandosi a quella conduzione divina della storia che è vanto dell'islam aver sempre accettato in mezzo a tante dolorose vicissitudini.

Il nostro atteggiamento vuole in ogni caso ispirarsi a quello di san Francesco d'Assisi che scriveva nella sua Regola, al capitolo XVI: *Di coloro che vanno tra i saraceni*: «I frati che vanno tra i saraceni col permesso del loro ministro e servo possono ordinare i rapporti spirituali in mezzo a loro in due modi. Un modo è che non facciano liti e dispute, ma siano soggetti ad ogni creatura umana per amore di Dio e confessino di essere cristiani. L'altro è che, quando vedranno che piace al Signore, annunzino la Parola di Dio... e tutti i frati, ovunque sono, si ricordino che hanno consegnato e abbandonato il loro corpo al Signore nostro Gesù Cristo e che per suo amore devono esporsi ai nemici sia visibili che invisibili».

Nessuna contesa dunque, nessun uso della forza; esposizione sincera e a tempo opportuno di ciò che credono; accettazione anche di disagi e sofferenze per amore di Cristo.

6. Annunciare il Vangelo di Gesù

Una quarta e ultima domanda: può la Chiesa rinunciare ad annunciare il Vangelo ai musulmani?

Occorre fare anzitutto una distinzione. Altro è infatti l'annuncio, altro è il dialogo.

Il **dialogo** parte dai punti comuni, si sforza di allargarli cercando ulteriori consonanze, tende all'azione comune sui campi in cui è possibile subito una collaborazione, come sui temi della pace, della solidarietà e della giustizia.

L'**annuncio** è la proposta semplice e disarmata di ciò che appare più caro ai propri occhi, di ciò che non si può imporre né barattare con alcunché, di ciò che costituisce il tesoro a cui si vorrebbe che tutti attingessero per la loro gioia.

Per il cristiano il tesoro più caro è la croce, è il mistero di un Dio che si dona nel suo Figlio fino ad assumere su di sé il nostro male e quello del mondo perché noi ne usciamo fuori.

Non sempre questo annuncio può essere fatto in modo esplicito, soprattutto nelle società chiuse e intolleranti. E' un caso oggi non infrequente in alcuni paesi. Ma pure nei paesi cosiddetti liberi ci si scontra talora con chiusure mentali così forti da costituire quasi una barriera. Allora la proposta assume la forma della testimonianza quotidiana, semplice e spontanea, e quella della carità e anche del dono della vita, fino al martirio. E' il principio sopra ricordato di san Francesco.

Con questa distinzione riprendiamo dunque la nostra ultima domanda: può la Chiesa cattolica rinunciare a proporre il Vangelo a chi ancora non lo possiede?

Certamente no, come ai musulmani non viene chiesto di rinunciare al loro desiderio di allargare la *umma*, la comunità dei credenti.

Dossier 3ª giornata

Ciò che conterà sarà lo stile, il modo, cioè quelle caratteristiche di rispetto e di amore, quello stile di attenzione e di desiderio di comunicare la gioia nella pace che è proprio di chi accetta le Beatitudini. Questo stile non è senza riscontri anche nel mondo dell'islam. Si legge infatti nel Corano: «Chiama gli uomini alla Via del Signore, con saggi ammonimenti e buoni, e discuti con loro nel modo migliore... pazienta e sappi che il tuo pazientare è solo possibile in Dio... perciocché Dio è con coloro che lo temono, con coloro che fanno del bene» (XVI, 125-127).

Raggiungeremo così tutti anche quell'atteggiamento missionario che ha caratterizzato il ministero di Ambrogio in mezzo ai pagani del suo tempo.

7. Conclusione

Maometto nasce due secoli dopo il tempo di sant'Ambrogio e non vi è quindi nell'opera del santo nulla che si riferisca direttamente al nostro tema, ma è interessante notare che la comunità di Ambrogio era una comunità religiosamente minoritaria. Due terzi della popolazione che in quel tempo abitava nella zona di Milano non era cristiana. Eppure «sembra che a Milano non esistesse un ministero organizzato per l'evangelizzazione dei pagani... Nel *De officiis ministrorum* Ambrogio non dà alcuna istruzione ai chierici per il lavoro di conversione dei pagani» (cf. V. Monachino, *S. Ambrogio e la cura pastorale a Milano nel secolo IV*, Milano 1973, p. 48). La via ordinaria per la quale essi venivano a conoscenza del cristianesimo era la frequenza libera alla predicazione, aperta a tutti, i colloqui con il vescovo, come nel caso di Agostino, e specialmente il contatto con i cristiani e la loro condotta esemplare.

Ambrogio poneva la sua cura nel far progredire la comunità cristiana come tale; per mezzo di essa, e non con un ministero organizzato, avveniva l'influsso sui pagani.

Non dunque un proselitismo invadente, bensì l'immagine di una comunità plasmata dal Vangelo e dall'Eucaristia, zelante nella carità, libera e serena nel suo impegno civile quotidiano, coraggiosa nelle prove, sempre piena di speranza.

E' questa la nostra forza principale oggi, in un mondo secolarizzato, e questa forza è quella delle origini, quella della Chiesa di sant'Ambrogio e della Chiesa dei giorni nostri.

L'Islam a scuola

Tratto da:
Paolo Branca, di prossima
pubblicazione sulla rivista *Civitas*

Cresce il numero di coloro che vedono il futuro del mondo dominato dalle guerre di identità e dai conflitti culturali. L'11 settembre 2001 ha rafforzato la paura di uno scontro globale che vedrebbe contrapposti, in particolare, Islam e Occidente. In questo scenario, si pone in modo sempre più urgente l'esigenza di impedire la fissazione rigida di identità che si concepiscono come ostili, evitando allo stesso tempo che i fenomeni globali influiscano rafforzando le chiusure particolaristiche: è il problema della convivenza, a tutti i livelli, e, in particolare, delle relazioni tra immigrati e paesi di accoglienza.

Non sempre, però, questa fondamentale esigenza viene tenuta in sufficiente considerazione. Le polemiche che si sono susseguite sui media, nell'estate 2004, a proposito di talune sperimentazioni a favore dell'inserimento di alunni musulmani nelle nostre scuole o quelle successive a proposito di "quote" di stranieri che qualcuno ha ipotizzato per non penalizzare gli studenti italiani, rischiano di far rimanere sul piano dei principi teorici ed astratti cui dovrebbe ispirarsi la delicata e complessa questione delle politiche di integrazione scolastica. Chi si fa promotore di progetti in tal senso non dovrebbe avere la pretesa di proporre modelli, ma semplicemente di favorire dei processi, intervenendo in situazioni concrete. A questa filosofia abbiamo cercato di ispirarci nell'esperienza condotta negli ultimi anni con la scuola islamica di via Quaranta, a Milano, e promossa dal CSA (Centro Servizi Amministrativi di Milano), dall'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia e dal Centro Studi sul Disagio e il Disadattamento dell'Università Cattolica di Milano, che vorrei qui brevemente ripercorrere.

Affrontando tali problemi, va anzitutto rimarcato che la maggioranza dei minori musulmani è di norma inserita nella scuola pubblica, e talvolta persino in quelle private di ispirazione cristiana, anche se non mancano esperimenti di scuole islamiche in attesa di riconoscimento, in gran parte isolate dal contesto circostante e la cui qualità, soprattutto dal punto di vista dell'insegnamento linguistico, non è all'altezza di quella statale. La sfida interculturale, perciò, si gioca principalmente nell'integrazione nella scuola pubblica. Finora si registrano, da parte dei paesi di accoglienza, modelli differenti, dai più laici che rifiutano l'insegnamento della religione, tra cui quella musulmana, nella scuola, a quelli che prevedono l'insegnamento confessionale di più religioni o, infine, l'autorizzazione soltanto a quella dominante storicamente nel paese. Per i bambini marocchini, egiziani, bosniaci

ed altri di religione islamica in Italia, a parte l'esonero dall'ora di insegnamento della religione cattolica – peraltro non richiesto da tutte le famiglie musulmane - si è ancora in cerca di modalità interculturali che contribuiscano a garantire il loro pieno diritto di espressione e di apprendimento. Va dunque registrato su questo terreno un ritardo legato alla più generale lentezza con cui il paradigma interculturale va affermandosi nella scuola italiana. Il tema dell'interculturalità va perciò ben oltre il caso specifico qui richiamato, che non vuole e non deve diventare paradigmatico o pretendere di costituire un precedente, ma che ha permesso di mettere alla prova, in una determinata situazione, alcuni orientamenti utili per affrontare la questione più in generale, nelle varie forme in cui essa si presenta.

Oltre dieci anni fa, nel capoluogo lombardo, presso il Centro Islamico di Viale Jenner, è stata costituita una scuola autogestita che per qualche tempo ha operato nei locali del centro stesso, ma si è poi trasferita appunto in via Quaranta, affittando una palazzina ove attualmente sono ospitate classi di scuola materna, elementare e media, per un numero totale di oltre quattrocento alunni. Fino a circa tre anni fa, le lezioni erano impartite solo in arabo, secondo i programmi egiziani. Alla fine di ogni anno, infatti, gli alunni - prevalentemente egiziani - sostengono un esame presso il loro Consolato per ottenere il titolo di studio valido nel loro paese. A questo soprattutto miravano, in attesa di un imminente ritorno che, nei fatti, veniva tuttavia sempre rimandato.

Il Centro di via Quaranta a Milano rappresenta un test importante, anzitutto per il numero consistente di alunni e famiglie interessati, e sollecita quindi una seria attenzione da parte delle autorità competenti, non a caso più volte interpellate da stampa e forze politiche su questa realtà "sommersa" (a proposito della quale potrebbe configurarsi una evasione dall'obbligo scolastico). Le famiglie gravitanti intorno al Centro presentano, inoltre, il volto dell'Islam più rigoroso (strette pratiche religiose, completa osservanza degli adempimenti di culto, separazione tra i sessi, etc). Il caso di Via Quaranta interroga, insomma, le istituzioni su ad alcuni dei problemi più rilevanti per affrontare il futuro dell'integrazione degli immigrati di religione islamica in Italia e in Europa.

In casi come questo, un'opzione puramente assimilazionistica, che tendesse ad "obbligare" l'inserimento, imponendo rapidamente l'apprendimento dell'italiano e l'iscrizione nella scuola italiana, è da escludersi. L'applicazione di un modello di tipo *universalistico*, infatti, non rispetterebbe la dinamica del confronto culturale e del dialogo interreligioso,

come mostra la polemica sul "velo" in Francia che parrebbe preludere ad una riaffermazione della laicità da parte del Governo attraverso la via dell'imposizione legislativa. D'altro canto, è da escludere l'opzione che tende ad affermare la totale prevalenza dei diritti culturali sulle esigenze di fedeltà poste dallo Stato di accoglienza. In questo caso, si postulerebbe non solo il legittimo diritto dei singoli a mantenere le proprie radici culturali, ma anche il *diritto alla separazione* e all'isolamento delle singole comunità, tese a difendere i propri particolarismi. Favorire tale regime di "apartheid" culturale potrebbe solo approfondire il solco delle differenze e minacciare la coesione sociale. L'opzione scelta dai responsabili del progetto tende invece a promuovere un'*integrazione nella reciprocità*, graduale e fondata sullo scambio e sul dialogo interculturale. La via da cercare è, quindi, quella di una ricerca dell'integrazione che da un lato rispetti i diritti fondamentali della comunità, sanciti dalla Costituzione (lingua e cultura d'origine, libertà religiosa), e dall'altro offra tutte le opportunità di inserirsi nelle istituzioni e nel sistema sociale.

Le opportunità di un'integrazione nella reciprocità non sono state sufficientemente considerate e conosciute dal gruppo di immigrati che, come nel caso di Via Quaranta, hanno vissuto un forte isolamento dovuto a reciproci atteggiamenti di diffidenza (le vicende dell'11 settembre e del terrorismo globale non fanno che aumentare tale distanza). Si ritiene, infatti, che l'isolamento del Centro di Via Quaranta sia non tanto il frutto di una scelta deliberata da parte di tutte le famiglie, quanto la conseguenza di una distanza culturale e linguistica dalle istituzioni e dalla popolazione italiana. Va in questo senso sottolineato che molti nuclei familiari avevano fino ad oggi un progetto migratorio che prevedeva il ritorno in tempi brevi nei paesi d'origine. E' legittimo pensare che, cambiando le condizioni di tale progetto, le famiglie possano auspicare maggiori opportunità di integrazione nel nostro paese.

In collaborazione con alcuni esponenti della comunità, preoccupati per il futuro dei loro figli, è stato intrapreso un percorso di integrazione che ha realizzato: l'inizio dell'insegnamento dell'italiano all'interno della scuola stessa per una parte degli alunni e per un gruppo di adulti; laboratori linguistici per altri gruppi di alunni, nelle scuole italiane vicine, insieme agli stranieri presenti in esse; l'accompagnamento all'esame di III media italiano per i più grandi e per esami di idoneità a classi intermedie per molti altri. (Nel 2003-2004, si era anche sperimentato un inserimento "protetto" di una classe di ragazze in prima liceo presso un istituto italiano della zona, al pomeriggio. Da questa prima esperienza era nata

l'idea di inserire degli studenti provenienti da via Quaranta presso il liceo G. Agnesi, che non ha potuto essere realizzata a causa del veto da parte del Ministero. Si sarebbe comunque trattato di una soluzione temporanea, finalizzata a ridurre l'impatto con la scuola italiana dove il linguaggio, l'abbigliamento e taluni comportamenti degli allievi avrebbero potuto destare disagio soprattutto nelle ragazze musulmane).

I risultati ottenuti sono indubbiamente ancora parziali, ma vanno nel senso di una progressiva regolarizzazione di una situazione prima totalmente fuori controllo. L'idea guida che ispirava l'esperienza è che l'integrazione deve essere proposta, ma non può venire imposta. L'esigenza che gli alunni arabi non perdessero la loro lingua e la cultura d'origine ci è sembrata legittima, e pertanto occorre fornire delle risposte che venissero incontro a tale necessità, senza però che questo comportasse un'auto-segregazione dannosa per le prospettive di un valido inserimento dei discendenti nella nostra società. Se ci auguriamo che la seconda generazione di immigrati musulmani nel nostro paese possa domani giocare un ruolo efficace di mediazione con le comunità a cui appartengono e nei confronti degli stessi paesi dai quali provengono, la sfida che ci sta davanti è appunto quella di far maturare in loro il sentimento di una doppia appartenenza, alla loro cultura d'origine e a quella del paese in cui sono ospitati, senza accontentarsi di una mera assimilazione né accettare forme di separazione. Un simile percorso, oltre ai vantaggi che potrà offrire in futuro per la vita dei singoli e delle collettività, comporta da subito una sorta di "educazione civica" dei gruppi di famiglie coinvolte. Abituati a società nelle quali le istituzioni sono spesso assenti o che al massimo intervengono in forma autoritaria, gli immigrati tendono spontaneamente a rifugiarsi in una specie di società parallela, evitando di emergere. In particolare, nelle scuole del mondo arabo, i contatti tra famiglie e istituzioni si limitano a casi gravi di comportamento asociale o indisciplinato. Per ovviare a questo stato di cose, la sola condizione preliminare posta per intraprendere il progetto è stata appunto quella di accettare un rapporto diretto con le istituzioni, consapevoli che una felice esperienza di contatto con gli ambienti educativi italiani avrebbe fatto cadere riserve e diffidenze da parte di coloro che vi avrebbero preso parte.

In parte ciò si è realizzato; i contatti diretti con le famiglie hanno dimostrato che, in molti casi, qualora si prospettino soluzioni che consentano il mantenimento della lingua e della cultura d'origine accanto all'apprendimento secondo i programmi ministeriali e in lingua italiana, i genitori dei bambini più piccoli sono generalmente disponibili al loro

inserimento nelle scuole pubbliche. Tali reazioni confermano che una delle prime sfide per l'educazione interculturale consiste nel superamento dello stereotipo secondo cui gli immigrati musulmani sono tutti uguali, uniti – nell'immaginazione collettiva – in un blocco monolitico che rappresenterebbe il pericolo per eccellenza che oggi l'Occidente deve affrontare respingendo le sfide del terrorismo globale. Dietro l'appartenenza religiosa si trova, in realtà, un mondo molto variegato e complesso, seppure unito dall'appartenenza all'unica Umma, la comunità dei fedeli.

Accanto a diverse manifestazioni di disponibilità all'integrazione, permangono resistenze soprattutto da parte delle famiglie che hanno ragazze adolescenti. In generale non va dimenticato che, per mandare i figli alla scuola islamica essi devono affrontare numerosi disagi, specialmente dal punto di vista economico, e che comunque si trovano a frequentare un luogo che dal punto di vista della struttura e delle attrezzature risulta meno fornito rispetto a una qualsiasi scuola italiana. La comunicazione diretta con le famiglie e la disponibilità a tenere debitamente conto delle loro esigenze risultano quindi i due elementi fondamentali per ovviare alla logica di separazione che ha a lungo prevalso nelle scelte dei componenti di questa comunità. Meno decisive sembrano invece alcune riserve che teoricamente sono state sollevate a proposito di determinate materie e contenuti o relative ai libri di testo. Il timore che ne potesse derivare un danno per i valori tipici della loro tradizione originaria sono stati facilmente fugati dal clima di fiducia che si è presto instaurato fra tutti coloro che hanno preso parte al progetto. Ancora una volta si è evidenziato che sono soprattutto la scarsa comunicazione e la mancanza di una conoscenza reciproca a destare diffidenze e chiusure.

Dal punto di vista culturale, infine, credo che sia controproducente opporre modelli formativi o contenuti ponendo come pre-condizione la prevalenza di un determinato orientamento rispetto ad altri. Non rinuncerei infatti all'ambizione che un lavoro comune in proposito possa costituire un valido banco di prova sul quale misurare la nostra capacità di interagire positivamente nell'interesse comune. In altre parole, la presenza di allievi che appartengono ad altre civiltà, dovrebbe stimolarci a cercare di affrontare l'insegnamento di determinate materie (penso soprattutto a quelle umanistiche, ma nel caso degli arabi non vanno escluse neppure quelle scientifiche alle quali essi hanno storicamente dato un fondamentale contributo) in modo da valorizzare la circolazione di idee e gli svambi materiali che nel corso del tempo hanno caratterizzato vaste aree di comune appartenenza, come il Mediterraneo. La pro-

Dossier 3ª giornata

duzione di materiali interdisciplinari in questo campo potrebbe essere di valido aiuto anche nelle scuole regolari, dove il numero degli stranieri presenti è in costante aumento.

Si tratta di ipotesi di lavoro abbastanza semplici e di base, ma significative sotto diversi punti di vista. Da un lato consentirebbero di attuare un tipo di intervento di vasto respiro, non limitato solamente a situazioni di emergenza che spesso finiscono per essere subite e in definitiva unicamente “tamponate” piuttosto che realmente gestite. Dall’altro permetterebbero di dare concreta applicazione a molti proclami che spesso rimangono relegati nella lista delle buone intenzioni espresse in numerosi convegni e seminari che hanno per tema la globalizzazione, l’intercultura o lo scontro di civiltà... In un paese come l’Italia, anche geograficamente proteso verso il Nordafrica e il Medio Oriente, è facile infatti fare della retorica a proposito della nostra vocazione mediterranea, senza che a questo faccia seguito un impegno effettivo. Le nostre radici, di cui tanto si è recentemente discusso affinché avessero un’adeguata collocazione anche nei documenti ufficiali della nuova Europa, vengono messe quotidianamente alla prova dalla sfida della società multiculturale. Se non sapremo cogliere efficacemente quest’ultima, avrà in fondo scarsa importanza la forma in cui decideremo di fare riferimento ad esse nelle dichiarazioni di principio.

L'Islam a scuola, evitiamo l'apartheid

Tratto da:

Pino Nardi, *intervista a Paolo Branca*, Il Segno, gennaio 2005

«In Italia la questione musulmana non viene gestita, ma subita. Non si fa niente finché non scoppia un caso. Allora c'è la levata di scudi, come nel caso del crocifisso o della scuola Agnesi di Milano. Passata la buriana tutto torna come prima e non ci si rende conto che nella normalità stanno passando questioni molto più gravi». Il nodo è il rispetto delle regole, ma nel nostro Paese questo difetta su vari fronti. E se la carenza avviene sulla necessità dell'integrazione degli immigrati di fede musulmana, il tutto si complica un po'. Paolo Branca, docente di Lingua araba all'Università Cattolica di Milano e collaboratore al Progetto intercultura della Direzione scolastica regionale della Lombardia, riflette sul caso emblematico della scuola milanese di via Quaranta, soprattutto dopo lo "scandalo" della classe sperimentale "omogenea" islamica dell'istituto Agnesi, che tanto ha fatto discutere l'opinione pubblica, fino a far naufragare l'iniziativa.

«Ora il grande pericolo è che invece di andare avanti si torni indietro - sostiene Branca -. Le reazioni non sono confortanti. Non si è fatta questa classe di venti alunni, che poteva essere discutibile, però è rimasta la scuola di via Quaranta che ne conta 500 (autogestita da islamici intransigenti e non riconosciuta dallo Stato, ndr). C'è un'illusione generalizzata che il problema si sia risolto. Il pericolo invece è che prevalga una logica isolazionistica, una specie di apartheid: finché rimangono per conto loro, separati da noi e non ci creano disagio, tutto sommato si è disposti a chiudere un occhio, anche due. Dal punto di vista dell'educazione civica rispetto alla comunità immigrata è devastante: si trasmette il messaggio che in Italia si può fare ciò che si vuole, che non esistono regole». A fine gennaio si terrà un convegno per superare l'impasse: saranno invitati Comune, Provincia, Regione, Ministero e testimoni di esperienze francesi e americane.

Qual è la sua opinione sulla scuola di via Quaranta e sul taglio delle iniziative di supporto all'integrazione?

L'esperienza è un po' contraddittoria. Esprime un'esigenza legittima e comprensibile, quella di mantenere la lingua e la cultura che queste famiglie esprimono per non essere completamente assimilate. Non è positivo che gli immigrati perdano i legami con le proprie origini, tanto più se ci auguriamo che un domani possano anche influire sui Paesi di provenienza, avendo maturato da noi posizioni di mediazione. Però il fatto grave è che si tratta di una scuola fuori dalle regole, semiclandestina. Esiste da più di dieci anni e ha 500 iscritti.

Cosa avete proposto in concreto per superare questa separatezza?

Abbiamo cercato di salvare l'esigenza da cui è nata, senza accettare che ci sia una realtà così fuori controllo e contrastante con tutti gli ordinamenti dello Stato. In parte abbiamo ottenuto risultati: negli ultimi tre anni sono stati aperti varchi per evitare un ghetto che producesse emarginati e per aprire rapporti con le istituzioni, con le scuole italiane vicine, con la lingua e la cultura del nostro Paese.

Poi c'è stato il caso dell'Agnesi...

Infatti, e quello è stato un vero disastro. La proposta di fare una classe per queste ragazze delle superiori ha innescato polemiche, una campagna mediatica virulenta, per cui tutti si sono spaventati. Da una parte via Quaranta si è molto chiusa, è diventata più diffidente, meno disponibile a fare sperimentazioni fuori. Dall'altra le istituzioni hanno fatto marcia indietro, hanno capito che l'argomento è spinoso, politicamente difficile da gestire.

È un problema di maturità o di eccessiva prudenza?

Da parte dei musulmani c'è più immaturità, non capiscono ancora le grandi opportunità che dà loro il fatto di essere inseriti in un Paese democratico, moderno ed evoluto come l'Italia. Da parte delle istituzioni c'è molta prudenza: li posso anche capire, perché in questi anni si sono anche esposti, soprattutto la Direzione scolastica regionale che ci ha appoggiati con questi interventi. Che tuttavia sono palliativi. Il problema di fondo, la regolarizzazione di questa situazione, rimane aperto e capisco che affrontarlo di petto, adesso, politicamente forse non conviene a nessuno. Neanche alla Lega, che preferisce che i musulmani rimangano tra loro, isolati, separati e che si eviti un'eventuale "invasione" di 500 bambini nelle nostre scuole.

Comunque, oltre il caso di via Quaranta, ci sono migliaia di bambini e ragazzi ben inseriti nelle scuole lombarde...

Certo, bisogna tener conto che la stragrande maggioranza dei figli degli immigrati musulmani frequentano istituti italiani. Quindi non bisogna enfatizzare casi pur importanti di isolamento come se fossero espressione di tutto l'Islam. Ci sono centri militanti, ma ne stanno venendo fuori altri più aperti, realtà nuove, ancora non agguerrite dal punto di vista culturale.

È una maturazione che sta avanzando...

Piano piano sì. Sarà un percorso lungo, ricco di ostacoli. I giovani, soprattutto in ambiente arabo,

fanno fatica a farsi ascoltare, in quanto c'è una gerarchia delle generazioni. Devono conquistare spazio rispetto a una leadership consolidata, dove nel passato sono prevalse logiche più di antagonismo e di separatezza. A volte gli italiani convertiti hanno avuto un ruolo negativo: "più realisti del re", hanno un'animosità verso la religione d'origine o la civiltà occidentale e guidano i gruppi su posizioni più intransigenti. Ma anche questo aspetto varia molto nelle diverse situazioni.

In un futuro non lontano avremo scuole musulmane?

Che possa esistere una scuola islamica in Italia non fa nessun problema, perché c'è quella ebraica come quella cattolica. Chiunque può farlo, ma dentro le regole e gli ordinamenti previsti dallo Stato.

Cosa potrebbero fare in concreto le istituzioni?

Il caso dell'Agnesi potrebbe essere persino salutare. Non ci si può illudere che interventi estemporanei, palliativi, puramente assistenziali, possano risolvere il problema. Ci sono nodi di fondo che vanno affrontati, come il rispetto della legalità. Le istituzioni dovrebbero fare questo salto di qualità. Nessuno ha le idee chiare su dove vogliamo portare questa gente. Un po' più di audacia e di ambizione sarebbero salutari. Visto l'alto numero di bambini stranieri presenti nelle nostre scuole, perché non impostare l'insegnamento di storia, geografia e letteratura in chiave mediterranea? Penso che gli insegnanti sarebbero disponibili: bisognerebbe offrire loro gli strumenti. Altrimenti si fa solo retorica.

Si è parlato di rischio di infiltrazione di fondamentalisti e terroristi...

Sono sicuramente frange minoritarie, però il pericolo può esistere. Come nella sinistra istituzionale negli anni Settanta si poteva trovare il brigatista, non mi sento di escludere che in questi centri e nelle moschee circolino anche personaggi con cattive intenzioni. È necessario che da una parte la comunità islamica vigili con una leadership adeguata. Dall'altra ovviamente anche i nostri Servizi devono svolgere il loro ruolo. Ma credo che lo facciano bene.

Eppure c'è chi propone di chiudere le moschee...

Penso sia controproducente: se c'è un luogo visibile dove si riuniscono i musulmani è anche più facile controllarli. Questo non vuol dire che qualsiasi moschea può essere lasciata sempre aperta. Se è situata in modo tale che la preghiera del venerdì ostacola il traffico, diventa un disastro per quei quartieri, gli inquilini e i negozianti della zona vengono as-

sediati. Poi questi sviluppano un'islamofobia, che c'entra poco con l'Islam e molto di più con questioni organizzative. Lasciar passare anni senza offrire alternative mi sembra una politica molto miope.

Quale ruolo può giocare la Chiesa per l'integrazione?

La Chiesa fa già moltissimo, a livello soprattutto assistenziale. Tuttavia credo sia importante che tutti non si limitino più al dialogo fatto di scambi di auguri, di messaggi, di qualche cena. Bisogna fare un salto di qualità, una maturazione necessaria. Crescere è difficile, si sa, però è indispensabile, altrimenti si rimane a un livello non adeguato alle sfide dei tempi.

Classi sperimentali e clandestine

La polemica è esplosa a metà di luglio del 2004. La notizia aveva fatto clamore: una classe sperimentale con soli studenti islamici, promossa dall'Istituto Agnesi di Milano.

Dopo giorni di acceso dibattito è arrivato lo stop alla sperimentazione («si deve escludere la possibilità di costituire classi con soli alunni appartenenti alla stessa lingua, cultura e religione, in quanto contrasterebbe con i principi e i valori costituzionali tesi a superare ogni forma di discriminazione e a valorizzare occasioni di integrazione e di dialogo fra culture») da parte del direttore scolastico regionale per la Lombardia, Mario Giacomo Dutto, uno dei principali fautori di tale sperimentazione, condivisa da mesi dalle istituzioni scolastiche locali.

Ma perché era nata questa proposta?

In un quartiere milanese ad alto tasso di immigrazione egiziana di stampo tradizionalista (quello che gravita attorno alla moschea di via Quaranta) esiste da dieci anni una scuola autogestita da islamici intransigenti (Fagr Al Islam, non riconosciuta dallo Stato) e frequentata da circa 500 studenti, il cui unico sbocco, dopo gli esami di idoneità alla terza media da privatisti presso il proprio consolato, è il rientro in patria per finire gli studi o l'interruzione precoce dell'iter scolastico. Una scuola islamica mantenuta in una specie di clandestinità (ma non fuorilegge, in quanto la legge italiana prevede la "scuola paterna" per le primarie come alternativa possibile alla scuola pubblica) con lo scopo di dare un'istruzione di base in lingua araba e fedele agli schemi culturali della terra d'origine, in attesa del ritorno in patria, che sembra essere più un auspicio dei genitori che un'esigenza dei figli.

In questo contesto, un cospicuo numero di genitori - in controtendenza rispetto all'atteggiamento di chiusura della comunità islamica di via Quaranta - aveva chiesto alle istituzioni scolastiche milanesi di iscrivere i figli (17 ragazze e 3 maschi) a una scuola superiore statale, a patto che fossero raggruppati in un'unica classe, al riparo da "contaminazioni" estranee alla loro cultura. Ma alla fine il progetto non è decollato.

XVI Corso di educazione alla mondialità



EDUCARE ALLA PACE IN UNA SOCIETÀ MULTICULTURALE

Dossier 4^a giornata
martedì 15 febbraio

Arcidiocesi di Milano
Zona Pastorale I

Corso promosso da:
CADR
Caritas Ambrosiana
Centro di Pastorale Giovanile
Centro Sociale Ambrosiano
Ecumenismo e Dialogo
Pastorale dei Migranti
Pastorale Missionaria
Pastorale Sociale e del Lavoro
Servizio I.R.C.

Il dossier è stato realizzato da:



Via S. Antonio, 5
20122 Milano
Tel. 02.58391393/95 Fax 02.58391397
centro_mondial@diocesi.milano.it
www.chiesadimilano.it/cdm

Indice

I lati oscuri della globalizzazione: informazione e umanitario <i>di Aluisi Tosolini</i>	pag. 4
Cent'anni di aiuti umanitari e il mondo va sempre peggio	pag. 8
Trenta tesi sull'umanitario	pag. 10
E ora la globalizzazione è stata colpita al cuore <i>di Federico Rampini</i>	pag. 16
I mezzi della comunicazione sociale: al servizio della comprensione tra i popoli <i>di Giovanni Paolo II</i>	pag. 18

I lati oscuri della globalizzazione: informazione e umanitario

Tratto da:

AA.VV., *Al di là dello sviluppo*, Emi, Bologna, 2000
pagg. 67-77 a cura di Aluisi Tosolini

Informazione e villaggio globale

La formula «*villaggio globale*» rese celebre Marshall McLuhan¹. Ebbene, quel villaggio globale può oggi dirsi sostanzialmente realizzato². Almeno per quanto concerne l'economia, la finanza, le problematiche ambientali ed ecologiche, l'informazione. Ma oltre a creare il villaggio globale, l'informazione, nel mercato planetario, è diventata una merce³ strategica: chi la controlla (e ne controlla il processo di produzione e di distribuzione) controlla il mondo. Anzi, costruisce il mondo.

Nietzsche sosteneva che «i fatti non esistono: esistono solo interpretazioni»: lo stesso può ormai dirsi del mondo, della realtà, sostituiti dalla realtà virtuale⁴ costruita dall'informazione.

In un recente saggio Jean Baudrillard sostiene che la cosa in sé - a mondo, la realtà - è stata cancellata dal fenomeno, cioè dall'apparenza (in greco fenomeno significa appunto ciò che appare). Il mondo della tecnica della comunicazione (TV, computer, telematica, realtà virtuale) non ha ridotto l'uomo a cosa, a ingranaggio del Grande Apparato⁵, quanto piuttosto ha eliminato le cose sostituendole con le loro simulazioni. Il Grande Fratello, secondo Baudrillard, è così l'immagine e tutto si riduce a immateriale, scambiabile. E se tutto è informazione, niente informa più davvero. «Il delitto perfetto scrive Baudrillard - consiste in una realizzazione incondizionata del mondo attraverso l'attualizzazione di tutti i dati, mediante la trasformazione di tutti i nostri atti e di tutti gli eventi in pura informazione. Insomma: la soluzione finale, la risoluzione anticipata del mondo tramite la clonazione della realtà e lo sterminio del reale col suo doppio»⁶

E ancora: «All'apice delle performance tecnologiche rimane l'impressione irresistibile che qualcosa ci sfugga - non perché l'avremmo perso (il reale?), ma per il fatto che non siamo più in grado di vederlo: vale a dire per il fatto che non siamo più noi a prevalere sul mondo, ma è il mondo a prevalere su di noi. Non siamo più noi a pensare l'oggetto, è l'oggetto che ci pensa. Viviamo sotto il segno dell'oggetto perduto, ormai è l'oggetto che ci perde»⁷.

I meccanismi di mascheramento

Un magistrale saggio di Paolo Rumiz e la rilettura che ne ha offerto Roberto Cavalieri in chiave africana testimoniano il mu-

tato rapporto tra informazione e realtà nel tempo della globalizzazione e del delitto perfetto.

Il caso della guerra nell'ex Jugoslavia è lì a confermare il tutto. Un immenso imbroglio costruito dal male (che, come scrive Rumiz, «é sempre più razionale, più guardingo, addirittura più coerente del bene»⁸) che non ha accecato solo le sue vittime ma anche i testimoni più esterni. Testimoni caduti nella trappola dell'effetto cloroformio della Tv⁹ che ha portato schiere di giornalisti a rincorrere barbari stereotipi «astutamente conati dagli stessi belligeranti». Insomma, secondo Rumiz i media si sono ridotti quasi sempre a svolgere non il ruolo di «informatore» quanto piuttosto quello di «comunicatore» al soldo dei belligeranti e delle loro logiche. Si sono ridotti a prendere per buone le «maschere» fornite da chi tirava le fila della guerra (un potere mafioso costituito dalle seconde file della nomenclatura ex comunista¹⁰ che aveva il problema di sdoganarsi nei confronti delle democrazie occidentali da quell'antico retaggio).

La stessa logica si è ripetuta in Burundi, in Rwanda e nell'ex Zaire come dimostra magistralmente l'ultimo lavoro di Roberto Cavalieri, *Balcani d'Africa*¹¹.

Ma se muta la relazione tra «fatti-eventi» ed informazione deve cambiare anche il mestiere del giornalista chiamato a non farsi irretire, a non divenire megafono o strumento inconsapevole di propaganda per progetti altrui. Ma come è possibile tutto ciò? La risposta più convincente la fornisce Claudio Magris: «trascrivere l'invisibilità del mondo e i suoi giganteschi meccanismi di mascheramento ed illusionismo»¹².

Ed il lettore? Anche lui è sfidato: l'informazione deve essere trattata con enorme attenzione. Ancora Magris: «Per difenderci occorre commuoverci davanti alle vittime tragicamente reali senza lasciarci trascinare da quelle emozioni, progettate da qualcuno a tavolino per farci travolgere dalla loro onda. Occorrono insieme pietà e freddezza e anzitutto l'umile fatica di andare a conoscere le cose, di studiare la realtà. La verità è semplice ma esige un minimo di riflessione elementare»¹³.

Pietà e freddezza: le doti dei lettori post-moderno

Pietà. Freddezza. L'umile fatica di andare a conoscere le cose. La fatica dello studio, la capacità di trascrivere l'invisibilità del mondo ed i giganteschi meccanismi di mascheramento e illusionismo.

Ciò che manca oggi non sono le notizie (comunicazioni e/ o informazioni) ma il loro «smascheramento», la loro ricostruzione in quadri interpretativi critici.

Molta informazione nessuna informazione: è un assioma fondamentale della sociologia della comunicazione. Oltre che l'imperativo principe di ogni buon «censore» post-moderno¹⁴.

Ovvero, in modo più teorico, assistiamo oggi ad un eccesso di informazione cui corrisponde un deficit di interpretazione: a fronte della presenza massiccia (tendenzialmente quasi infinita) di informazione (anche in tempo reale) assistiamo ad un'assenza di griglie interpretative capaci di connettere i dati informativi (che sempre più non solo *parlano della realtà* ma *costruiscono e costituiscono la realtà*) fornendo visioni del mondo capaci di collegarsi a concrete azioni di mutamento della realtà.

Si può anche asserire che oggi ci troviamo di fronte ad un tragico scollamento tra realtà e gruppi «eco/solidal/pacifisti»: questi utilizzano slogan, pianificano campagne, progettano interventi in modo spesso vecchio, fossile, incapace di incidere sulla realtà perché la realtà è cambiata e loro non se ne sono accorti. Costoro, come scrive stupendamente il filosofo Galimberti, «conducono una lotta non contro la mancanza di senso di chi è costretto a vivere in quell'universo di mezzi senza scopo che è tipica dell'età della tecnica, ma contro il sentimento di chi avverte tale mancanza di senso. Costoro sono colpevoli di non inventarselo, quasi che il problema del nostro tempo non sia il vuoto di senso, sia il sentimento che lo avverte».

Come dire, autoreferenziali. E per di più in ritardo di qualche decennio se non di qualche secolo.

Crisi internazionali, informazione, politica, umanitario

Le cose non cambiano se proviamo a mutare angolo visuale. Prendiamo il caso, sempre più frequente, di crisi umanitarie (Somalia, Bosnia, Rwanda, Zaire, Albania e chi più ne ha più ne metta).

Intanto queste crisi «*esistono-per-noi*» solo perché passano attraverso il tubo catodico della Tv (che detta i tempi e gli argomenti dei quotidiani del giorno dopo). Il caso, terribile, del Rwanda nell'estate 1994. Tutto iniziò il 6 aprile 1994 ma il circo dell'informazione si mise in moto più tardi, tra il 4 e il 20 luglio. Prima si ebbe un «*genocidio senza immagini*» (la definizione è di «Le Monde Diplomatique»). Poi ci fu la rissa, facilitata dal fatto che ai giornalisti si offriva in un solo luogo e in un solo punto il massimo concentrato possibile di stereotipi sull'Africa e sugli africani.

La Tv «costruì» il caso Rwanda. Mosse le cancellerie, costrinse i politici a far finta di far qualcosa. Questi, non sapendo bene cosa fare (o sapendolo benissimo?), *propendo per questa seconda ipotesi*

delegarono il tutto alle agenzie umanitarie (medici senza frontiere, croce rossa, agenzie internazionali, ong di ogni genere e natura) provvedendo a rifornirle di alcuni denari. Queste agenzie, esperte di emergenze umanitarie, da un lato furono ben soddisfatte del loro nuovo ruolo, dall'altro ben presto si accorsero di dover supplire all'assenza della politica senza averne i mezzi¹⁵ (riducendosi in sostanza a mettere cerotti su persone comunque destinate a morire). ed infine, riflettendo sulla prima parola della propria autodefinizione (*emergenze*) presero atto della necessità di tener desta l'attenzione dell'opinione pubblica internazionale pena a prosciugarsi dei fondi destinati dai politici mondiali all'emergenza. Da qui la necessità di premere l'acceleratore sul settore comunicazione¹⁶ (non direi informazione). Le più importanti organizzazioni umanitarie si sono così dotate di schiere di registi, cameraman, giornalisti, esperti in comunicazione (oltre che bandiere, stemmi, standardi, e quant'altro possa aiutare il riconoscimento durante una trasmissione). Ed è giusto che sia così: la loro stessa possibilità di continuare l'opera umanitaria dipende non tanto dalle capacità di medici, infermieri, logisti e volontari vari quanto piuttosto dalla capacità dei propri comunicatori di tener desta l'attenzione su un dramma internazionale. Se tale tensione (anche emotiva) viene meno il *dramma-per-noi* (non il *dramma-in-sé*¹⁷, ovviamente) viene meno.

E gli agenti dell'umanitario tolgono le tende correndo in fretta e furia verso altri drammi, altri dolori, altre morti (drammi anch'essi resi *rilevanti-per-noi* dalla Tv).

Umanitario e politica

Tuttavia è necessario andare ancora più a fondo. Se è vero che l'umanitario ha sostituito la cooperazione internazionale allo sviluppo (obiettivo ormai dato per perso dalle cancellerie di tutto il mondo), non è altrettanto vero che l'umanitario ha sostituito la politica. È vero piuttosto che la politica usa l'umanitario a proprio scopo. La politica spesso si riduce a pura finzione dietro cui si nasconde, almeno a livello internazionale, la potente mano dell'economia¹⁸. La quale ha già dato, per dirla con l'Unicef¹⁹, «il prezzo *alla vita degli Zairesi*». Conta lo Zatre *utile*²⁰ (e sono diamanti, oro, uranio, ecc): tutto il resto - sono uomini, donne, bambini - non ha valore. Vale zero.

Ma allora, se è così, l'umanitario serve solo a fornire un alibi alle nostre coscienze. E l'informazione è utile perché, dopo aver attirato l'attenzione e costretto all'intervento, diffonde l'alibi tranquillizzando tutti. Permettendo ad ognuno di addormentarsi in pace la sera: ognuno ha fatto qualcosa nei confronti

del dramma «x»: chi ha comunicato, chi ha pianto e firmato appelli, chi ha spedito cartoline, chi ha scritto articoli, chi ha mosso il politico che ha mosso l'umanitario, chi ha sganciato offerte, chi le ha utilizzate sul campo, chi ha diffuso immagini del «sereno che torna» - per pochi attimi, sia chiaro, chi ha ricevuto gli aiuti, chi ha trafficato in armi, chi ha aperto nuove piste per la droga o la prostituzione o lo sfruttamento delle miniere, chi ha scritto risoluzioni e persino chi ha organizzato spedizioni militari di *peace-keeping* o ponti aerei... insomma tutta l'umanità varia che si trova accomunata da una generale sensazione di buonismo che nasconde e non sa rivelare la realtà dei fatti.

Ovvero il passaggio di proprietà di un territorio o di una società (sia esso lo *Zaire utile* o l'*Albania utile*) da una mano all'altra, da una economia all'altra (spesso entrambe sporche, (sostanzialmente mafiose).

Il male: più coerente e razionale del bene

Come definire tutto ciò? Connivenza o stupidità. O imbecillità²¹.

Forse ha ragione Rumiz: il male non acceca solo le vittime ma anche i testimoni esterni. E poi, il male, è più razionale, più guardingo, più coerente del bene.

Informazione - con le solite eccezioni, sia chiaro - come strumento di imbecillità. Di infermità mentale.

Oppure la provocazione di Baudrillard non è poi tanto provocatoria ma «reale»? Scrive infatti Baudrillard: «Tutte le forme di discriminazione maschilista, razzistica, etnica o culturale derivano dalla stessa disaffezione profonda e da un lutto collettivo, quello di un'alterità defunta su uno sfondo di indifferenza generale - produzione logica della nostra meravigliosa convivialità planetaria. La stessa indifferenza può portare a comportamenti esattamente opposti. Il razzismo cerca disperatamente l'altro sotto forma di male da combattere. L'aiuto umanitario lo cerca altrettanto disperatamente sotto forma di vittime da soccorrere. L'idealizzazione entra in gioco nel bene o nel male. Il capro espiatorio non è più colui su cui ci si accanisce, è colui sul quale si piange. Ma si tratta comunque di un capro espiatorio. Ed è sempre lo stesso»²².

¹ Sociologo canadese che fra i primi spostò il dibattito sui media dai contenuti alle forme specifiche della comunicazione tecnologica ed ai suoi linguaggi. Tra le sue opere più celebri si vedano *La galassia Gutenberg (1962)* e *Gli strumenti del comunicare*

(1966).

² Se si sia realizzato nella/sulla giustizia o piuttosto che nella/sulla ingiustizia è evidentemente un problema di ordine diverso. Nel contempo tuttavia, non va dimenticato che la realizzazione del villaggio globale - visto soprattutto come universalizzazione degli stili e della logica dell'occidente - ha anche molti oppositori, non ultimi i rappresentanti del radicalismo islamico.

³ L'informazione è una merce, immateriale ma merce, virtuale ma sempre merce. Una merce particolare, ovviamente: almeno stando a quanto sostiene Baudrillard.

⁴ Sulla «virtualità» (in connessione con le nuove tecnologie informatiche e multimediali) rimando al mio saggio «Educazione interculturale e multimedialità», in AA.VV., *Dentro e fuori la globalizzazione passando per l'Africa*, CIPSI, Milano, 1999.

⁵ Questo era il pensiero di Heidegger e di molti suoi discepoli. Tra essi Hans Jonas.

⁶ J. Baudrillard, *Il delitto perfetto*, Cortina ed., Milano, 1996, p. 3 l.

⁷ J. Baudrillard, *Il delitto perfetto*, Cortina ed., Milano, 1996, p. 77. P. Rumiz, *Maschere per un massacro*, Editori Riuniti, Roma 1996 p. 7.

⁸ P. RUMIZ, *Maschere per un massacro*, Editori Riuniti, Roma 1996 p. 7.

⁹ Ancora RUMIZ: «L'addossamento degli eventi - in Tv- è tale che non si vede più. E volto di una donna in lacrime o il corpo di un uomo massacrato occupano tutto il campo visivo e quindi uccidono nello spettatore il senso del contesto, delle proporzioni e della distanza. ... Gli aggressori della Bosnia hanno capito in anticipo che il nostro voyeurismo televisivo equivaleva a perfetta cecità, e ne hanno tratto i loro vantaggi. Constatato che dalle nostre parti la politica dipende dalla Tv - quindi da uno strumento cieco - essi hanno capito in anticipo che la nostra politica estera sarebbe stata cieca, dunque avrebbe garantito loro l'impunità (p. 10).

¹⁰ Come scrive RUMIZ «La storia della guerra nei Balcani è la storia di una colossale fregatura. Quella di quattro banditi che sono riusciti a sdoganare col mondo intero le necessità criminali di una casta come necessità geostrategiche indispensabili alla pace planetaria, e a contrabbandare come stabilizzazione uno squilibrio fondato sul crimine e lo sradicamento» (p. 165).

¹¹ R. CAVALIERI, *Balcani d'Africa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1997.

¹² C. MAGRIS, *Introduzione* a P. Rumiz, cit, p. XIII

¹³ C. MAGRIS, *Introduzione* a P. Rumiz, cit, p. XIV

¹⁴ che si traduce nel non nascondere mai alcuna notizia ma nel fornirla in un cocktail di verità falsità

e menzogna oltre che nell'annacquarela con miriadi di altre notizie. Nessuno (o pochissimi) la leggeranno. E chi la leggerà faticherà non poco a distinguere vero da falso, menzogna da realtà, in un chiaroscuro che tutto riduce a nulla.

¹⁵ Si veda la presa d'atto di PAOLO CEREDA (che dirige il programma Rwanda, Burundi, Zaire della Caritas Italiana) «*Eumanitario interpellato*», in AAVV., *Goma città dei rifugiati*, AlfaZeta, Parma, 1996.

¹⁶ Lo ha compreso benissimo anche l'esercito italiano, come ben mostra l'ammiraglio Guido Venturoni che il 4 marzo 1996 dichiarava che il blitz condotto dagli elicotteri italiani in Albania deve molto alle telecamere della Tv britannica. Testualmente: «Importanti non sono i fatti che accadono, ma solo quelli che vengono raffigurati dai mezzi di comunicazione di massa» - Intervista a «La Repubblica» del 5 marzo 1996. Venturoni deve ringraziare la Bbc, altri eserciti, più furbi, i cameramen se li portano dietro e li tengono ben cari. Molto più coccolati di un qualunque altro militare...

¹⁷ La distinzione tra «*per-noi*» ed «*in-sé*» è di estrema rilevanza anche se non è possibile qui elaborare appieno la portata teorica (con ricadute notevoli anche sul versante etico) di tale distinzione.

¹⁸ Dove per economia si intende senza alcuna distinzione sia l'economia cosiddetta «pulita» che le economie sporche. Si veda al proposito l'illuminante studio di V. RUGGIERO, *Economie sporche*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996

¹⁹ Il riferimento è ad una campagna di raccolta fondi lanciata dall'Unicef con il seguente discutibile slogan: «*Nello Zaire la vita vale zero. Dagli tu un prezzo*».

²⁰ Devo questa definizione a ROBERTO CAVALIERI. Così come molte delle argomentazioni di questa sezione sono frutto di lunghe, appassionate e sofferte discussioni con lo stesso Cavaliere sui paradigmi interpretativi delle crisi internazionali odierne e sulle modalità di risposta possibili.

²¹ Scrive RUMIZ: «il cosiddetto bene è ingenuo e cieco fino all'imbecillità. Imbecille significa infermo, uno che ha bisogno del bastone per sorreggersi: oggi si usa solo per definire la debolezza mentale. Il termine è perfetto. Qualifica chi si rifiuta di vedere la solare trasparenza di un imbroglio» (pp. 8-9).

²² J. BAUDRILLARD, *Il delitto perfetto*, Cortina ed., Milano, 1996, p. 13 6.

Cent'anni di aiuti umanitari e il mondo va sempre peggio

Tratto da:
AA.VV., *L'illusione umanitaria*, Emi,
Bologna 2001
pagg. 14-18

(...) Secondo John Prendergast, nel contesto politico della gestione dei conflitti e delle crisi post-Guerra Fredda, l'aiuto umanitario è diventato la prima linea di difesa, il primo strumento di risposta: «una grande quantità di aiuti sono inviati alle vittime delle crisi, talvolta appoggiati dal supporto militare, nella speranza di contenere l'emergenza. Solamente se questo approccio fallisce in modo dimostrabile (per esempio, la gente continua a morire in gran numero), e questo fallimento è portato alla luce da un intenso interesse dei media, allora un significativo coinvolgimento politico diverrà un'opzione»¹. Certamente questo libro cerca di dimostrare, con tutta una serie di riferimenti, dati e testimonianze, questo fallimento. Tuttavia, nonostante la situazione che andiamo descrivendo, a livello dell'opinione pubblica si registra ancora un grande timore a sottoporre a discussione critica questo tipo di approccio, quasi che in quanto depositario delle nostre massime aspirazioni, l'umanitario possa essere immune da valutazioni critiche. L'umanitario non può essere un fatto di fede o essere trattato come una sorta di religione civile. È invece una forma di azione storica con conseguenze sociali, economiche, politiche e in quanto tale può e deve essere giudicato per ciò a cui dà luogo. Il fatto è, forse, che nel mondo del volontariato e della solidarietà internazionale si è in gran parte rinunciato a capire come funziona la realtà attuale, la società mondiale in cui si interviene. Eppure capire le dinamiche e i processi di lungo periodo è fondamentale per comprendere il ruolo delle nostre azioni in un quadro storico-sociale ben definito.

In genere quando sentiamo parlare delle guerre, dei conflitti e delle conseguenti crisi umanitarie che si abbattano in questo o quel paese del sud del mondo riceviamo informazioni o letture molto parziali. Tutto dipende da chi raccoglie, filtra, e diffonde l'informazione. Dipende dall'interpretazione che ne dà, dalla conoscenza del contesto, dalle proprie idee personali. Inoltre, e soprattutto, conta la posizione professionale che occupa chi "legge" e ci descrive quella crisi.

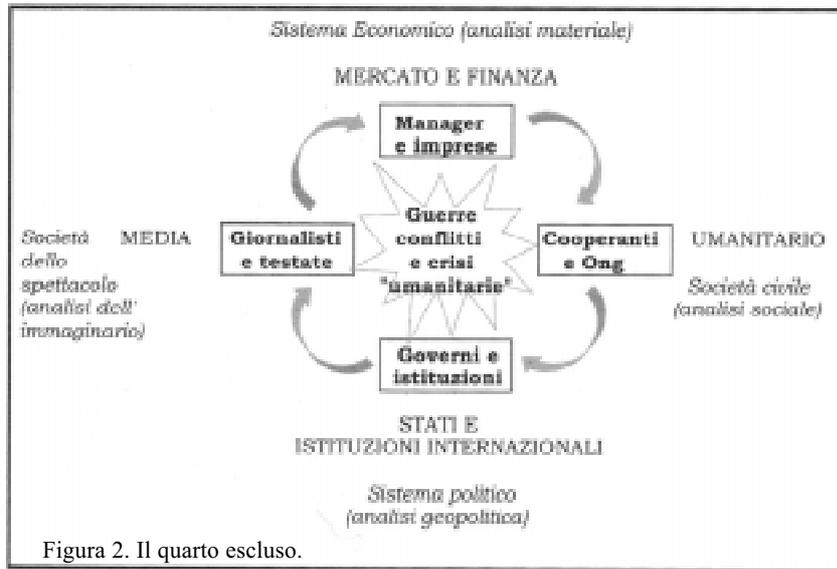
Del sud del mondo oggi parlano soprattutto quattro attori. Quando parlano *attori economici*, come manager, multinazionali, o istituzioni come la Banca Mondiale, tenderanno a giudicare tutto in termini di efficienza economica, di apertura dei mercati, di competizione nell'arena globale. Se devono spiegare una crisi richiameranno la mancanza d'investimenti, di capitali, l'insufficiente performance economica, le cattive politiche dei governi o le scelte politico-economiche sbagliate. I più caustici potranno rimpro-

verare quelle Ong che a Seattle sono contro le istituzioni internazionali, ma che poi accettano finanziamenti che vengono da quelle stesse istitu-

un'autocritica e un tentativo di aprire la strada ad un'autoriforma. Cerchiamo per noi stessi un modo diverso di guardare le cose e un modo diverso per

agire responsabilmente in questo mondo. Non è possibile in effetti cambiare il mondo se non si è disponibili anzitutto a cambiare sé stessi.

L'analisi che vi presentiamo più in generale non è solo una riflessione sugli aiuti, ma è anche un primo tentativo di fornire alcuni elementi per leggere i conflitti e quelle che i media (ma non solo loro) definiscono "crisi umanitarie", in un modo più complesso e articolato di quanto tutti questi soggetti ci abbiano abituato a fare. Queste crisi e questi conflitti nascono infatti da motivazioni e da interessi differenti che agiscono intrecciandosi tra di loro, per



zioni per i loro progetti. Gli *attori politici*, dal canto loro - governi, ministri, segretari di partiti, ma anche personaggi delle istituzioni (per esempio militari) o anche le istituzioni internazionali (Onu) - possono fornire un'analisi geopolitica di una crisi, possono riconoscere alcuni problemi economici, oppure utilizzare spiegazioni preconfezionate come l'odio etnico o i fondamentalismi. Quanto ai *cooperanti*, volontari, o al personale delle Ong o delle agenzie umanitarie, quando non scelgono (come spesso accade) il silenzio, potranno anche denunciare la responsabilità di governi corrotti o indifferenti, o delle multinazionali senza scrupoli e perfino dei giornalisti che parlano dell'Africa o del sud del mondo solamente quando ci sono disastri. Infine quando a parlare sono i *giornalisti*, essi metteranno in luce le più sottili questioni strategiche e i più illuminati sottolineeranno gli interessi economici privati o di mercato presenti in una data area. Nei casi più audaci arriveranno anche a denunciare la corruzione degli aiuti e gli effetti perversi degli interventi umanitari.

Ognuno di questi attori nella propria spiegazione tenderà a mostrare le responsabilità degli altri, ma a lasciare in ombra il ruolo e le responsabilità del proprio mondo e delle proprie pratiche nelle dinamiche di una crisi. Insomma generalmente quando qualcuno di questi soggetti ci fornisce una spiegazione di una crisi, nello stesso momento omette di parlare di un quarto attore: sé stesso. Quanto a chi scrive, possiamo dire che almeno per certi versi proveniamo dall'universo pacifista e terzomondista che in questo libro è in parte oggetto della nostra critica. In effetti quello che facciamo è evidentemente anche

certi aspetti provocando tensioni, per altri aspetti, paradossalmente, sostenendosi a vicenda. Non crediamo che ci sia un'unica spiegazione all'origine di un conflitto, di una guerra civile, e nemmeno di una carestia. Gli odi etnici o religiosi ci possono essere ma non spiegano tutto. Gli interessi strategici legati al potere politico sono importanti ma non bastano. Gli interessi economici sono fondamentali ma necessitano di un ampio supporto politico e sociale per potersi radicare e diventare pericolosi. E così via. Vogliamo dunque riflettere su come questi quattro soggetti e questi quattro universi possano entrare in rapporto e costituire un intrico complesso e radicato che produce e tende a perpetuare guerre, conflitti e crisi socio-economiche. Solo attraverso una migliore comprensione della realtà sarà infatti possibile mettere in piedi delle forme di prevenzione efficaci.

1- John Prendergast, Crisis Response. Humanitarian Band-Aids in Sudan and Somalia, Pluto Press, London, 1997, p. 3.

Trenta tesi sull'umanitario

Tratto da:

AA.VV., *L'illusione umanitaria*, Emi, Bologna 2001
pagg. 19-32

1. Negli ultimi decenni si è assistito all'ascesa sempre più pronunciata di una nuova ideologia, quella dell'umanitarismo. I paesi occidentali si prodigano sempre di più per intervenire in altri paesi, in ragione delle particolari situazioni di crisi e necessità, con aiuti medico-sanitari, alimentari e di prima necessità, programmi di assistenza, o addirittura con forme di ingerenza umanitaria armata (Somalia, Kuwait, ex Jugoslavia, Kosovo). In realtà l'idea di emergenza su cui si basa l'intervento umanitario è falsa e ingannevole. La maggior parte delle situazioni definite "emergenze" dai media, dai politici e dall'opinione pubblica, sono in realtà processi di medio o lungo periodo. La violenza, il degrado politico e sociale, la guerra civile, il conflitto distruttivo hanno sempre una storia e un periodo di gestazione, di cui spesso le istituzioni internazionali e i politici sono ben a conoscenza. Il disinteresse, il cinismo, la violenza vengono sempre molto prima delle emergenze umanitarie. Questo è evidente, ad esempio, rispetto al circolo vizioso di produzione delle armi, vendita e commercio illegale e semilegale di materiale bellico, violenza e distruzione nei conflitti, cure e assistenza umanitaria, appalti per lo sminamento di territori, programmi di ricostruzione del territorio urbano.

2. L'intervento umanitario non si confronta più con uno stato di eccezione, ma con situazioni sempre più diffuse e "normali" di conflitti a "bassa intensità". Ovvero è l'organizzazione economica e politica internazionale fondata sul totalitarismo del mercato e dei potenti attori internazionali che con la complicità delle élites locali impone i propri interessi, i propri commerci e le proprie regole di scambio alle popolazioni determinando il collasso finale dei diversi sistemi culturali e socioeconomici presenti in paesi già messi in crisi nel periodo coloniale. Ridefinendo su base economica il diritto di cittadinanza, si sancisce la creazione di una massa crescente di esclusi e reietti, nella forma di profughi e immigrati (attualmente circa 50 milioni tra rifugiati e sfollati) come non era mai accaduto prima nella storia dell'umanità.

3. Analogamente, anche l'intervento umanitario si confronta sempre più con configurazioni virulente diventate croniche. L'intervento umanitario contribuisce a prolungare e consolidare queste situazioni. Nella forma dell'intervento militare (Somalia, Kuwait, ex-Jugoslavia, Kosovo), l'ingerenza umanitaria ha mostrato le maggiori ambiguità. Innanzitutto non ha risolto i conflitti e fermato la violenza ma anzi l'ha moltiplicata e ha contribuito

a cronicizzarla (vedi il caso Somalia ma anche la guerra infinita con l'Irak); ha aumentato i problemi connessi (vittime, feriti, profughi, malattie, distruzioni); ha spesso esacerbato le divisioni (specie quelle etniche o religiose) anziché contribuire ad appianarle; talvolta le soluzioni imposte con la forza con la logica della spartizione hanno giustificato altra violenza e altre azioni di pulizia etnica (la pace di Dayton).

4. In questa situazione, gli stessi campi, la cui nascita è spesso stimolata dalle modalità degli aiuti e del soccorso, tendono a moltiplicarsi per numero ed estensione (nei quattro grandi campi di Goma nel 1994 si era ammassato un milione di persone) e spesso a diventare permanenti (pensiamo ai campi profughi palestinesi in diversi paesi mediorientali). Il campo è lo spazio fisico connotato alle logiche parallele di integrazione ed esclusione planetaria. Li vengono ammassati i reietti del sistema politico-economico dominante. Oggi si può dire che sia in atto, da questo punto di vista, una vera e propria "lagerizzazione del mondo".

5. Molti degli attuali problemi politici e sociali derivano anche dall'artificialità dei confini e degli stati-nazioni creati in epoca coloniale e postcoloniale. Di fronte ai fenomeni connessi della disintegrazione di queste forme politico-statali e di lagerizzazione del mondo, i paesi esclusi dal "Club occidentale" diventano dei grandi campi profughi, ai margini delle zone economicamente utili (miniere, metropoli finanziarie, centri economici), pieni di profughi, rifugiati, esclusi, affamati, criminali, che devono essere rinchiusi e tenuti a bada con aiuti umanitari e interventi armati oppure messi sotto la tutela di dittatori fantoccio mascherati da presidenti pseudodemocratici.

6. Rinunciando ad interrogarsi sulle cause che contribuiscono a determinare certe situazioni, l'approccio umanitario tende a lenire e a occultare i conflitti senza disinnescarli o rimuovere le cause sociali, economiche e politiche che li hanno generati, che in questo modo rimangono inindagate e inaffrontate. In questo modo l'umanitario devia l'attenzione, le energie e le risorse dall'affrontare i veri problemi. Spesso, inoltre, i paesi che finanziano gli aiuti umanitari, attraverso le politiche dei propri governi, le politiche economiche delle istituzioni finanziarie internazionali e gli interessi privati di potenti soggetti economici internazionali, giocano un ruolo determinante nello scatenare o nel promuovere le crisi e i processi distruttivi e degenerativi su cui poi interverranno con le forme caritative-assistenziali. L'umanitario contribuisce a nascondere le responsabilità politiche ed economiche occidentali.

7. Se si allarga lo sguardo ad un contesto più grande

o a un segmento temporale più lungo, la stessa efficacia del singolo successo umanitario nell'ambito dell'assistenza è dubbia.

L'illusione dell'importanza del proprio contributo deriva dallo spezzettamento dei fatti e delle azioni dell'intero processo in piccoli segmenti presi a sé stanti. La maggior parte dei volontari non si interroga sulle connessioni macro-macro tra la propria azione e i processi e le dinamiche in cui è inserito, che gli risultano invisibili. Curando e assistendo profughi, malati e feriti, senza intaccare il sistema che continua senza sosta a riprodurre queste condizioni, l'assistenza umanitaria si riduce a rimettere in sesto persone che sono condannate a essere ammazzate o a morire di fame l'indomani.

Modalità di intervento: svalorizzazione e corruzione dei contesti locali

8. L'aiuto umanitario non parte dal riconoscimento, sostegno e valorizzazione delle risorse locali ma fornisce kit di pronto soccorso sociale chiavi in mano. Avendo come presupposto implicito l'incapacità dei soggetti locali (istituzioni e persone) a far fronte alla situazione, l'aiuto umanitario si sostituisce ad essi in nome dei diritti umani e dell'ideologia occidentale dell'efficienza. Così si finisce per pagare a volte lautamente volontari, cooperanti o professionisti occidentali in paesi pieni di persone disoccupate e indigenti. I soggetti locali diventano vittime e oggetti passivi dell'intervento umanitario.

9. Allo stesso modo l'aiuto umanitario pretende di agire al di fuori di ogni controllo politico e amministrativo locale, con la giustificazione che gli obiettivi umanitari hanno priorità su ogni forma politica, economica, sociale. In questo modo certe organizzazioni hanno creato un nuovo tipo di deregolamentazione che contribuisce insieme ad altre dinamiche a destrutturare i già fragili sistemi politici e sociali e a introdurre proprie logiche e regole di azione. In fondo dare via libera alle Ong, alle istituzioni internazionali e infine a missioni umanitarie dell'esercito è un ulteriore modo per riconsegnare in maniera più subdola il controllo ai paesi occidentali più potenti. L'umanitario funziona sempre più spesso da paravento dei reali interessi geopolitici ed economici dei governi occidentali (Usa, Uk, Francia e Italia, in particolare).

10. Gli aiuti umanitari, lungi dallo stimolare in un contesto la mobilitazione di risorse culturali, sociali, politiche ed economiche per inventare soluzioni dei conflitti e nuove configurazioni sociali, creano un rapporto strutturale di dipendenza di una comunità o di un paese dall'afflusso di aiuti e assistenza esterna, contribuendo ad alterare o distruggere i si-

stemi sociali ed economici locali e dando luogo a un sistema di “economia senza produzione”. Analogamente a quello che è successo con i prestiti internazionali e con la questione del debito, l'aumento degli aiuti d'emergenza non farà altro che consolidare la difficoltà di uno stato o di una popolazione ad affrontare la crisi, e ad accrescere il bisogno di aiuti esterni. Da un altro punto di vista, creare dipendenza dagli aiuti significa garantire la trasformazione di un paese in difficoltà in un nuovo mercato per le merci occidentali anche attraverso la trasformazione delle abitudini alimentari o sociali della gente. Da un punto di vista politico gli interventi di tipo militare non aiutano a trovare localmente la soluzione dei conflitti ma tendono piuttosto a insabbiare i problemi o a semplificare drasticamente la questione seminando altre forme di conflittualità e di violenza (vedi le soluzioni che sanciscono l'etnicizzazione degli stati).

11. Non interrogandosi e non conoscendo la storia, e le ragioni sociali, economiche e politiche di un conflitto, l'aiuto umanitario si presta facilmente ad essere manipolato da uno o più soggetti coinvolti nel conflitto o addirittura dagli stessi “signori della guerra”.

12. La mancanza di conoscenza del contesto conduce spesso non solo alla manipolazione ma anche al sostegno e al rafforzamento involontario di una fazione o di alcuni soggetti coinvolti nel conflitto. L'afflusso di soldi, beni e risorse conferma e rafforza le gerarchie e le forme di controllo e dominio sulla popolazione presenti in un dato contesto. Tanto più che non è un mistero che molte Ong e Agenzie umanitarie accettano normalmente di pagare milizie e fazioni locali per poter svolgere “tranquillamente” il proprio lavoro. Va notato inoltre che spesso gli stessi governi nazionali sono rappresentativi soltanto degli interessi di una minoranza della popolazione o addirittura solamente degli interessi di alcune famiglie più ricche e potenti che si trasformano in guardiani locali dell'ordine economico-politico internazionale.

13. In questa logica che conferma e sostiene le strutture di potere storicamente date in un certo momento, i profughi, i campi per rifugiati, gli aiuti umanitari sono fatti oggetto di contrattazioni, scambi e negoziati politici.

14. Introducendo canali di afflusso di grandi quantità di soldi, beni e risorse in un contesto di povertà o di austerità, l'aiuto umanitario può essere esso stesso all'origine della nascita di mafie locali che controllano e amministrano la distribuzione di beni e risorse. L'afflusso di grandi quantità di risorse - come si è visto in Italia nel rapporto col mezzogiorno - lungi dallo sbloccare situazioni chiuse, stimola for-

me di potere mafioso o clientelare, sia in “entrata” che in “uscita” e quindi sviluppa interessi conservativi. Gli interventi di tipo militare sono solitamente forme di appoggio politico ad una singola parte, che viene sostenuta e promossa non in base alla reale legittimità o ai suoi meriti ma in relazione agli interessi dei paesi occidentali.

Concezione dell'umano: il riduzionismo biologico e funzionale

15. Le logiche assistenziali dell'umanitario portano alle estreme conseguenze le logiche spersonalizzanti della cultura e della medicina occidentale. L'aiuto umanitario si rivolge non alla persona nella sua umanità complessiva, ma al solo “essere sofferente”. Mentre cerca di lenire o estirpare il dolore, contribuisce in realtà alla trasformazione e alla riduzione simbolica dell'essere vivente a puro essere bisognoso. L'ascolto, l'aiuto non riguarda più le persone ma solamente coloro che sono riconosciuti come vittime sofferenti. In altre parole si riconosce l'altro solo nella forma estrema della vittima. Si assiste dunque alla creazione di un “ordine vittimale”.

16. L'aiuto umanitario si rivolge non all'essere umano nella sua complessità sociale, culturale, politica, data dalle sue relazioni, dalla sua identità, dalla sua storia, dalle sue esperienze, dalle sue idee e convinzioni, ma semplicemente al corpo sofferente. Facendo astrazione da tutta questa rete complessa di relazioni, ovvero da tutto ciò che rende l'organismo biologico qualcosa di propriamente umano, l'umanitario contribuisce alla riduzione dell'essere umano a nuda vita, cancellando ogni forma di alterità. Questa indifferenza umana dell'umanitario ne rivela in realtà il carattere intimamente antiumanistico.

17. La relazione che viene messa in gioco nell'assistenza umanitaria è in realtà un rapporto di tipo funzionale e non una relazione umana vera e propria. I soggetti cui dovrebbe essere rivolta l'azione umanitaria, non hanno voce in capitolo. Non è previsto l'ascolto, il confronto, il conflitto, lo scambio, ovvero tutto ciò che può rendere accettabile e dignitoso per una persona il ricevere aiuto da un'altra persona.

18. In molti casi i volontari sul campo sono persone piene di buona volontà che però risultano fortemente ignoranti dei conflitti, della storia, della cultura, e molte volte addirittura della lingua delle popolazioni e dei paesi in cui intervengono. Questa ignoranza è sintomo di un'implicita presunzione degli occidentali nei rapporti con le alterità. Ignorando con arroganza l'alterità dei soggetti che si pretende di salvare, la loro identità, la loro storia, i loro legami, le loro ragioni, le loro esperienze, i loro punti di vista, i loro saperi e le loro risorse, l'intervento uma-

nitario segna nei fatti una regressione verso le pratiche mediche e di amministrazione coloniale, quando si riduceva la distanza culturale a distanza evolutiva, e si consideravano le popolazioni locali come bambini ancora non sviluppati, bisognosi di cure e di ammaestramento.

L'Occidente e gli altri:

anomia, rinuncia alla politica e neocolonialismo

19. L'aiuto umanitario sta sostituendosi poco a poco alla politica e alla diplomazia internazionale da una parte e alla più tradizionale forma di cooperazione internazionale dall'altra. Accettando questa delega in bianco da parte dei governi e dell'opinione pubblica, l'umanitario compie la funzione di alibi per quei paesi, occidentali e non solo, che rifiutano di assumersi le proprie responsabilità, riconoscendo interdipendenze e coinvolgimenti di tipo neocoloniale, economici o politici in un conflitto. L'umanitario ha una funzione anestetica nella misura in cui allontana la maturazione della consapevolezza di una riflessione politica di ampio respiro in grado di incidere su processi globali. Qualsiasi discorso sull'ingerenza umanitaria armata o non armata che prescinde da un'analisi delle responsabilità e degli interessi illegittimi e da un impegno autocritico dei paesi occidentali sull'attuale situazione internazionale diventa solamente la nuova forma arrogante di una pretesa missione civilizzatrice dell'Occidente presso altri popoli e culture.

20. D'altra parte l'umanitario svolge sempre più le funzioni di un sedativo per situazioni socioeconomiche esplosive. I paesi occidentali preferiscono fornire palliativi per non essere invasi o messi in crisi da ondate crescenti di immigrati arrabbiati e disposti a tutto che ci obbligherebbero a riconoscere le nostre responsabilità nello sradicamento delle culture e dei sistemi sociali diversi dal nostro e le conseguenze delle nostre azioni. Lo sradicamento di intere popolazioni è il risultato di quel progetto di "sviluppo" che doveva integrare e uniformare ogni gruppo umano nel sistema globale e che mostra ora la fallacia delle sue promesse. La logica economica della globalizzazione porta oggi a ritenere superfluo l'80% delle persone sia dal punto di vista dell'occupazione che dal punto di vista del consumo, sancendo così l'espulsione di una massa crescente di persone. Con la messa in scena di buoni sentimenti e con l'effetto sedativo, l'umanitario svolge la funzione di rendere tollerabile agli occhi dell'opinione pubblica lo spettacolo dell'esclusione planetaria. Le Ong e le Agenzie umanitarie si riducono a gestire i disoccupati e i reietti del mercato globale: così, accettando in queste condizioni di assumere potere e responsabilità (ed essendo pagate per questo da stati,

fondazioni e istituzioni internazionali) esse si escludono dalla possibilità di critica politica di questo sistema. La singola persona può al limite anche scegliere di intervenire lo stesso sul campo, conscia di agire dentro la contraddizione e l'ambiguità del sistema, ma questo abitare la contraddizione non ha senso se diventa una politica di intervento organizzata che utilizza e canalizza enormi risorse umane, materiali, economiche, politiche che potrebbero essere utilizzate diversamente.

21. Dopo la fine della (parziale e fuorviante) contrapposizione tra i due blocchi capitalista e comunista, ogni dibattito su opzioni sociali e politiche diverse è stato seppellito dal pensiero unico neoliberale che non viene messo in discussione dalle logiche caritatevoli dell'umanitario. Nei fatti viene abbandonato qualsiasi impegno per una maggiore libertà e giustizia nei rapporti tra popoli per preoccuparsi e garantirsi piuttosto la sicurezza e la salvaguardia del proprio tenore di vita. In questo senso va interpretata la funzione di gendarme del mondo assunta negli ultimi anni dagli Usa e da altri paesi occidentali.

22. L'aiuto umanitario svolge anche la funzione di valvola di sfogo delle angosce esistenziali e morali dell'Occidente. Lo slancio umanitario è l'altra faccia dell'anomia delle società occidentali. Omettendo di denunciare il senso di mancanza da cui trae origine per tante persone il bisogno di esperienze forti lontane dal proprio ambiente quotidiano, o il bisogno di impegnarsi in donazioni per persone che non si sono mai incontrate, l'umanitario allontana anche la possibilità di interrogarsi criticamente sul vuoto di senso e sull'insoddisfazione dei cittadini delle moderne società occidentali. Si presenta nella forma di una risposta semplice (e semplicistica) a un problema complesso. Se i volontari sono persone che per storie e sensibilità sentono ed esprimono prima e più di altri le mancanze e i limiti del proprio mondo, e della propria società, è tuttavia importante aprire uno spazio di dibattito e di maturazione sul senso di questo disagio e sulle possibilità di offrire o creare risposte alternative, più coscienti, coerenti e complesse rispetto alla realtà dei problemi in campo.

23. La pratica umanitaria, rincorrendo l'illusione di un'assistenza 24 ore su 24 in tutto il globo, rivela un delirio di onnipotenza e oscura l'importanza delle relazioni quotidiane e dirette tra "vicini". Alle relazioni tra uomini, donne, bambini e bambine, sostituisce un processo burocratico-razionale di distribuzione di assistenza generalizzata altamente impersonale. L'umanitario riproduce le logiche di produzione industriale su larga scala e di delocalizzazione tipiche della modernità occidentale nel campo della cura e dell'assistenza.

24. Gli operatori umanitari credono di portare beni materiali, risorse, e capacità tecnico-scientifiche neutrali, oggettive e universali (dalle medicine, alla tecnologia, ai bagagli ideologici della democrazia e dei “diritti dell’uomo”), mentre questi sono comunque e inevitabilmente veicolo di visioni del mondo, della salute, della malattia, della vita, della morte, del bene e del male, di progetti sociali e politici, non riconosciute nella loro complessità e nella loro parzialità e quindi non discusse. In realtà l’umanitario è il figlio legittimo dell’attuale ordine mondiale e non può per questo veramente contrastarlo o metterlo in discussione.

Mass media, umanitarismo e profitti: la mercificazione del dolore e della vita

25. Il carattere ideologico e proselitistico degli aiuti umanitari si fa esplicito con le azioni svolte da certi gruppi religiosi. In contesti dove la gente è stata privata di tutto, possono bastare un po’ di alimenti e qualche soldo per ottenere conversioni. Più in generale, si può osservare anche che, perlomeno a livello locale, le stesse chiese, comunità, istituti religiosi, in alcune situazioni hanno avallato le violenze e le prevaricazioni di una parte della popolazione sull’altra.

26. Negli ultimi anni si è creato un legame stretto e ambiguo tra mass media e umanitario. L’uno ha bisogno dell’altro per “vendere il proprio prodotto”. Da una parte le catastrofi umanitarie sono un buon articolo televisivo. Dall’altra, senza mass media, l’umanitario praticamente non esisterebbe. Le agenzie umanitarie hanno bisogno di tener desta l’opinione pubblica con immagini strazianti e scioccanti per mantenere alta la “commozione umanitaria” e garantirsi l’apertura dei rubinetti finanziari per i progetti d’emergenza. In queste condizioni diventa difficile distinguere fino a che punto le immagini servano a denunciare il dolore degli altri e quando servano piuttosto a procacciarsi una commessa, a reclamizzare i propri progetti e interventi o addirittura a giustificare le proprie intenzioni bellicose in nome della difesa dei “diritti umani”.

27. La stessa rappresentazione televisiva delle crisi internazionali è lungi dall’essere neutrale e veritiera, e affidarsi a questo tipo di documento è ingenuo e pericoloso. Le immagini spesso nascondono le motivazioni reali e le dinamiche dei conflitti e addirittura possono anche “testimoniare il falso” come è avvenuto nel 1989 con i fatti di Timisoara. In ogni caso, nelle spiegazioni mediatiche la complessità e la storicità dei conflitti viene brutalmente semplificata in formule e slogan banalizzanti e fuorvianti (la guerra etnica, il fondamentalismo religioso) spesso funzionali agli interessi delle parti belligeranti, oc-

cultando le vere ragioni dei conflitti. L’eccessiva semplificazione dei conflitti, delle ragioni e delle contrapposizioni è una forma di violenza che contribuisce a rendere inaffrontabili e irrisolvibili le situazioni di crisi. In situazioni di conflitti le televisioni e i media in generale (non solo nei paesi del sud del mondo ma anche negli stessi paesi occidentali) nella maggior parte dei casi, hanno assunto in maniera plateale una funzione di propaganda delle posizioni politiche dei governi, selezionando le informazioni e trascurando volutamente i fatti e le voci in contrasto con la rappresentazione ufficiale.

28. La ricchezza e la multiformità della vita in altri paesi e culture è ridotta alla rappresentazione mediatica delle catastrofi, alla messa in scena del campo profughi. La rappresentazione delle altre culture e delle popolazioni è quella di persone incapaci, immature, bisognose di aiuto. La grande dignità nell’affrontare il dolore che spesso si osserva tra la gente nel sud del mondo ne risulta banalizzata e appiattita. L’alterità è dissolta nello spettacolo di una sofferenza senza nome, senza parole, senza storia, senza relazioni, senza ragioni. Lo sradicamento indotto dai processi di occidentalizzazione ed economicizzazione del mondo e la conseguente distruzione dei sistemi sociali, culturali ed economici locali, viene ridotta al problema di una crisi umanitaria (carestia, criminalità, guerre civili). Drammi con una storia legata ad atti politici, economici, sociali, culturali vengono equiparati alle catastrofi naturali. Questo fatto ha probabilmente conseguenze significative su come gli immigrati appaiono agli occhi della gente quando arrivano in Italia e in Europa e sulle forme di accoglienza o di rifiuto che si manifestano.

29. Le Ong e le associazioni che lavorano in progetti d’emergenza, hanno trovato nelle “crisi umanitarie” la fonte della ricchezza. La crescita esponenziale dei budget per progetti umanitari ha contribuito a trasformare molte organizzazioni umanitarie in vere e proprie imprese private che funzionano come altre secondo la logica del profitto e della burocratizzazione. Del resto non è una novità il fatto che molti progetti vengono concepiti in ordine ai finanziamenti piuttosto che non il contrario. Così molte di esse hanno rinunciato a prendere posizione o a denunciare violenze, massacri e pulizie etniche pur di salvaguardare i propri interessi; talvolta hanno mostrato addirittura un atteggiamento di conservatorismo politico e di ossequio verso i potenti locali. Inoltre nella maggior parte dei casi la sensibilità delle organizzazioni umanitarie verso i deboli e le vittime dura giusto il tempo in cui sono accesi i riflettori televisivi, per trasferirsi poi in nuovi territori del mercato delle crisi umanitarie.

30. Quello che è osceno nel fenomeno umanitario, è

la contiguità tra la rappresentazione del dolore degli altri, la richiesta di soldi e la vendita di un prodotto sociale o politico.

Le forme di fund-raising (raccolta di fondi) tramite l'utilizzazione di personaggi famosi come testimonial (sportivi, attori e attrici, presentatori e soubrette, ecc.), il mailing (lettere personalizzate), gli accordi di sponsorizzazione con prodotti di mercato (detersivi, caramelle, giornali, acqua minerale, ecc...), gli spettacoli di beneficenza, i contatti telefonici... mostrano fino a quale punto sia giunta la complicità e la confusione tra logiche umanitarie e logiche di vendita e di mercato. Lo stesso vale a livello politico, perché non c'è niente di meglio che organizzare aiuti o esprimere un generico impegno umanitario per farsi propaganda e promuoversi politicamente. L'umanitario contribuisce a mercificare le tragedie e le sofferenze della gente e sempre più spesso si offre come giustificazione per un intervento armato in nome dei "diritti umani". Nella sua forma più estrema, l'umanitario diventa uno slogan e un'etichetta pubblicitaria, un marchio di vendita per il mercato delle buone cause e per il successo delle proprie politiche. Criticare e opporsi alle logiche dell'umanitario significa quindi resistere al pensiero unico e allo spettacolo dei "buoni sentimenti", per cominciare a riflettere sul senso della politica sottraendo spazio e risorse alle politiche neocolonialistiche e al totalitarismo del mercato e della finanza internazionale.

E ora la globalizzazione è stata colpita al cuore

Tratto da:
Federico Rampini
quotidiano La Repubblica,
31 dicembre 2004

Gli esperti di calamità naturali delle Nazioni Unite osano dire quello che nessuno vorrebbe sentire in queste ore di lutto e di angoscia: il peggio forse deve ancora venire. Il peggio è la sorte che minaccia i superstiti.

Su di loro incombono epidemie, carestie, il crollo economico di zone dallo sviluppo fragile, la fuga dei turisti e anche quella delle multinazionali e delle loro fabbriche. I segnali di disponibilità che arrivano dai paesi ricchi del G-8 per cancellare i debiti dei paesi colpiti dallo tsunami danno la misura della gravità della situazione per i sopravvissuti: in quest'area del mondo l'arresto dello sviluppo può segnare il confine tra la vita e la morte. La sola Indonesia ha 40 miliardi di dollari di debito estero. La logica spietata dei mercati finanziari dirige gli investimenti verso i paesi che ispirano fiducia, la spirale dell'insicurezza può avere effetti letali. Il miracolo economico del sud-est asiatico è ancora recente. I suoi frutti hanno appena cominciato a beneficiare gli strati più ampi della popolazione in paesi come l'India (600 dollari l'anno di reddito individuale), il Bangladesh (400 dollari), lo Sri Lanka (980 dollari l'anno) e l'Indonesia (mille dollari pro capite il reddito annuo). Nello Sri Lanka in tre giorni è già triplicato il prezzo del riso. In Indonesia i dirigenti della Croce rossa dicono che "i saccheggianti nelle zone colpite non sono opera di sciacalli, ma di gente che ha fame".

Il primo pericolo è quello denunciato dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms): "Solo nelle prossime tre settimane le epidemie possono fare altri 50.000 morti". Gli esperti dell'Oms conoscono la feroce regola statistica delle grandi calamità naturali: se le epidemie non vengono arginate con la massima urgenza, il loro bilancio in vite umane può raggiungere l'1% degli sfollati e dei senzatetto, che sono 5 milioni nelle zone devastate dallo tsunami. Malaria, colera, tifo, dissenteria e polmonite possono infierire come un altro maremoto. Il costo per prevenire queste malattie è troppo alto per le finanze pubbliche di alcuni paesi colpiti come lo Sri Lanka, una nazione dove già il 20-25% della popolazione vive sotto la soglia della povertà. I soccorsi devono raggiungere zone lontane, le infrastrutture sono a pezzi. La prima carenza a cui è difficile rispondere in maniera adeguata è quella dell'acqua potabile, e da lì ha inizio la catena delle infezioni. Un cataclisma che ha colpito undici fra le zone più popolate del mondo - in tutto 350 milioni di abitanti - pone problemi logistici e organizzativi enormi.

La stima dei danni economici di un simile cataclisma è approssimativa, anche perché in questi paesi emergenti pochi sono assicurati e quindi manca un indicatore essenziale del prezzo delle distruzioni. I grandi assicuratori internazionali come Munich Re hanno azzardato la cifra di 10 miliardi di euro ma è probabilmente una frazione del totale. In realtà questo tsunami ha superato da solo la somma delle devastazioni di tutte le precedenti 400 calamità naturali dall'inizio del 2004, che avevano seminato danni per 42 miliardi di dollari. Sono queste cifre che fanno temere una depressione economica nelle zone colpite.

Anche se le nazioni dell'Asia meridionale hanno notevoli dislivelli tra di loro - il reddito pro capite in Malaysia è cinque volte quello dello Sri Lanka, il ritmo di sviluppo indiano (+8,4% del Pil) è il doppio di quello indonesiano - esse hanno anche alcune caratteristiche comuni. Tutte hanno beneficiato degli investimenti esteri che arrivano con il fenomeno della delocalizzazione produttiva: quest'area del mondo attira da anni le multinazionali del tessile-abbigliamento e delle scarpe.

Inoltre per quasi tutte queste nazioni il turismo è la prima o seconda fonte di valuta pregiata, con punte del 10% del Pil in Thailandia e del 33% nelle Maldive. L'impatto dello tsunami rischia di durare più a lungo di quanto le deboli economie emergenti possono sopportare. Per la sola isola di Bali non sono bastati due anni a recuperare il turismo messo in fuga da un attentato terroristico. Anche se i turisti americani, europei e giapponesi in uno slancio di solidarietà volessero tornare rapidamente a trascorrere le loro vacanze nelle aree della tragedia, la ricostruzione delle infrastrutture può durare a lungo.

Un altro choc collaterale creato dallo tsunami è quello che dilaga tra le grandi multinazionali che producono in questi paesi per sfruttare il basso costo della manodopera locale. La banca d'affari Prudential ha già decretato che sono "a rischio" gli investimenti di due giganti americani in quest'area del mondo. La Nike e la Reebok - i due marchi più noti delle scarpe sportive - secondo la banca Usa starebbero riesaminando le loro scelte strategiche che avevano privilegiato Indonesia e Thailandia. La Nike fabbrica in questi due paesi il 43% delle sue scarpe, la Reebok il 36%. Nell'Asia meridionale l'impatto della globalizzazione non è certo stato sempre benefico: basti pensare ai casi di sfruttamento del lavoro minorile più volte denunciati da organizzazioni internazionali, o ai disastri ambientali dalla Union Carbide di Bhopal in poi. E non a caso da queste zone si sono levate alcune delle voci più critiche verso l'integrazione nel circuito dei mercati mondiali, come quella dell'ex premier Mahatir in Malaysia. Ma se

la globalizzazione talvolta ha fatto paura, è ancora peggio quando la sua marea si ritira e rimette a nudo quella povertà antica che si sperava di aver debellato con l'aiuto degli investimenti stranieri.

Tanto più che oggi sul destino economico del sud-est asiatico pesa l'ascesa di un formidabile rivale vicino, che è la Cina. Per la Nike e la Reebok, ma anche per molte altre multinazionali, smobilizzare gli investimenti dalle aree colpite dallo tsunami non significa tornare a fabbricare nei paesi ricchi. Esiste un'alternativa molto più attraente e competitiva. Già gli altri paesi asiatici vivevano con ansia l'avvicinarsi del primo gennaio, quando in base agli accordi del Wto cadranno i limiti alle esportazioni di tessili, abiti e maglieria "made in China". La caduta delle barriere preoccupava gli indiani, i thailandesi e i malesi ancor più dei produttori italiani o americani. Ora la tragedia del 26 dicembre rende ancora più vulnerabile l'industria tessile dell'Asia meridionale. L'ultimo grande rischio economico deriva dalla struttura ancora arretrata di questi paesi. Il 90% dei loro poveri vivono nelle zone rurali e qui i danni del maremoto possono colpire per molti anni. Lo tsunami ha provocato distruzioni anche tra il bestiame che per milioni di contadini è la fonte di sussistenza. L'allagamento di acqua salata, e lo spargimento di sostanze tossiche da depositi industriali distrutti, può rendere aridi a lungo intere regioni coltivate. Per i paesi ricchi questa tragedia suggerisce alcune dure lezioni. La prima riguarda la nostra stessa sicurezza. L'inaudita carenza di infrastrutture e di piani di allarme per prevenire gli tsunami - quando sarebbe bastato reinvestire in quei dispositivi una piccola percentuale dei profitti delle multinazionali alberghiere - ha seminato il lutto anche tra noi. La sicurezza è un bene collettivo, che tradizionalmente viene garantito dagli Stati nazionali. Ma nell'economia globale in cui viviamo non possiamo più disinteressarci della "qualità" degli Stati neppure in zone remote del pianeta: della loro democrazia, del buongoverno, della cura degli interessi collettivi. Un altro monito riguarda l'affidabilità delle nostre promesse di aiuti. Purtroppo non è vero che questo tsunami sia la più grave calamità naturale a memoria d'uomo. Nel 1976 in Cina un terremoto fece 600.000 morti, nel 1970 in Bangladesh un ciclone uccise 500.000 persone. Ma non c'erano turisti occidentali di mezzo. Stavolta in mezzo a tanto dolore che ci colpisce direttamente, possiamo sperare che la nostra attenzione sia meno superficiale, la memoria meno corta. Forse non si ripeterà quel che è successo un anno fa in Iran. Un terremoto vi fece 26.000 morti il 27 dicembre del 2003. Degli aiuti promessi dai paesi ricchi è arrivato appena l'uno per cento.

I mezzi della comunicazione sociale: al servizio della comprensione tra i popoli

Messaggio di Giovanni
Paolo II per la Giornata
Mondiale delle comuni-
cazioni
24 gennaio 2005

Cari Fratelli e Sorelle,

1. Nella Lettera di San Giacomo leggiamo “E’ dalla stessa bocca che esce benedizione e maledizione. Non deve essere così, fratelli miei” (Gc 3,10). Le Sacre Scritture ci ricordano che le parole hanno un potere straordinario e possono unire i popoli o dividerli, creando legami di amicizia o provocando ostilità.

Questo è valido non solo per le parole pronunciate da una persona nei confronti di un’altra: lo stesso concetto si applica anche alla comunicazione, a qualsiasi livello essa avvenga. Le moderne tecnologie hanno a loro disposizione possibilità senza precedenti per operare il bene, per diffondere la verità della nostra salvezza in Gesù Cristo e per promuovere l’armonia e la riconciliazione. Eppure, il loro cattivo uso può fare un male incalcolabile, dando origine all’incomprensione, al pregiudizio e addirittura al conflitto. Il tema scelto per la Giornata Mondiale delle Comunicazioni Sociali 2005 - “I mezzi della comunicazione sociale: al servizio della comprensione tra i popoli” - fa riferimento a un bisogno urgente: promuovere l’unità della famiglia umana attraverso l’utilizzo di queste grandi risorse.

2. Un modo pregevole per raggiungere questo scopo è l’educazione. I media possono educare milioni di persone circa altre parti del mondo e altre culture. A buon motivo, sono stati definiti “il primo Areopago dell’era moderna... per molti il principale strumento informativo e formativo, di guida e di ispirazione per i comportamenti individuali, familiari, sociali” (*Redemptoris missio*, 37). Un’attenta conoscenza promuove la comprensione, dissipa il pregiudizio e incoraggia ad imparare di più. Le immagini in particolare hanno il potere di trasmettere impressioni durevoli e di sviluppare determinati comportamenti. Insegnano alla gente come considerare i membri di altri gruppi e nazioni, influenzando sottilmente se considerarli amici o nemici, alleati o potenziali avversari.

Quando gli altri vengono rappresentati in modo ostile, si spargono semi per un conflitto che può facilmente sfociare nella violenza, nella guerra, addirittura nel genocidio. Invece di costruire l’unità e la comprensione, i media possono demonizzare altri gruppi sociali, etnici e religiosi, fomentando la paura e l’odio. I responsabili dello stile e dei contenuti di quanto viene comunicato hanno il serio dovere di assicurare che questo non avvenga. Anzi, i media hanno un potenziale enorme per promuovere la pace e costruire ponti di dialogo tra i popoli, rompendo il ciclo fatale di

violenza, rappresaglia e nuova violenza, oggi così diffuso. Come afferma San Paolo nelle parole che costituiscono la base del Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace di quest'anno: "Non lasciarti vincere dal male, ma vinci con il bene il male" (Rm 12,21).

3. Se un tale contributo alla realizzazione della pace è uno dei modi in cui i media possono avvicinare i popoli, un altro è la loro influenza per realizzare una veloce mobilitazione di aiuti in risposta ai disastri naturali. E' stato consolante vedere quanto velocemente la comunità internazionale ha risposto al recente tsunami che ha provocato vittime incalcolabili. La rapidità con cui oggi si propagano le notizie accresce chiaramente la possibilità di prendere in tempo misure pratiche per offrire il maggior sostegno possibile. In questo modo i media possono conseguire un'immensa quantità di bene.

4. Il Concilio Vaticano II ha ricordato: "Per usare rettamente questi strumenti è assolutamente necessario che coloro i quali se ne servono conoscano le norme della legge morale e le osservino fedelmente" (*Inter mirifica*, 4).

Il principio etico fondamentale è il seguente: "La persona umana e la comunità umana sono il fine e la misura dell'uso dei mezzi di comunicazione sociale. La comunicazione dovrebbe essere fatta da persone a beneficio dello sviluppo integrale di altre persone" (*Etica nelle comunicazioni sociali*, 21). Prima di tutto, dunque, i comunicatori stessi devono mettere in pratica nella propria vita i valori ed i comportamenti che sono chiamati ad insegnare agli altri. In particolare, questo richiede un impegno autentico per il bene comune - un bene che non è confinato nei limitati interessi di un determinato gruppo o di una nazione, ma che abbraccia i bisogni e gli interessi di tutti, il bene dell'intera famiglia umana (cfr *Pacem in terris*, 132). I comunicatori hanno l'opportunità di promuovere una vera cultura della vita prendendo loro stessi le distanze dall'attuale cospirazione a danno della vita (cfr *Evangelium vitae*, 17) e trasmettendo la verità sul valore e la dignità di ogni persona umana.

5. Il modello e l'esempio di ogni comunicazione si trova nella Parola di Dio. "Dio, che aveva già parlato nei tempi antichi molte volte e in diversi modi ai padri per mezzo dei profeti, ultimamente, in questi giorni, ha parlato a noi per mezzo del Figlio" (Eb 1,1). Il Verbo incarnato ha stabilito un nuovo patto tra Dio e il suo popolo - un patto che unisce anche noi in comunione gli uni con gli altri. "Egli è la nostra pace, colui che ha fatto dei due un popolo solo, abbattendo il muro di separazione che era frammezzo, cioè l'inimicizia" (Ef 2,14).

In occasione della Giornata Mondiale delle Comunicazioni Sociali di quest'anno, la mia preghiera

chiede che gli uomini e le donne dei media facciano la loro parte per abbattere il muro di ostilità che divide il nostro mondo, muro che separa popoli e nazioni alimentando l'incomprensione e la sfiducia; affinché sappiano utilizzare le risorse a loro disposizione per consolidare i vincoli di amicizia e di amore che indicano chiaramente l'inizio del Regno di Dio qui sulla terra.