



# Le asimmetrie dell'integrazione

---

*Manuela De Marco*

In questi ultimi vent'anni di battaglie pro e contro l'immigrazione ne abbiamo viste tante, forse troppe. Ci si potrebbe spingere al punto di dire che siamo di fronte ad una lunga guerra di posizione dove non è raro guadagnare terreno un giorno per perderne altrettanto il giorno dopo. I fronti aperti sono molteplici ed è particolarmente faticoso presidiarli tutti: l'integrazione, l'asilo, la salute, la criminalità organizzata, lo sfruttamento sessuale e sui luoghi di lavoro, i minori stranieri non accompagnati, solo per citarne alcuni. Una realtà complessa e frammentata con la quale il nostro paese ha dovuto fare i conti con il passare degli anni. E come ogni grande fenomeno, anche quello dell'immigrazione è diventato patrimonio comune, oggetto di dibattito e confronto acceso e connotato spesso da scarsa o cattiva informazione. Era inevitabile, dunque, che questo tema sarebbe stato oggetto di crescente attenzione da parte dell'opinione pubblica e sarebbe entrato prepotentemente nelle agende della politica nazionale e di governo, con atteggiamenti non di rado strumentali e a tratti particolarmente faziosi.

Peraltro se oggi esiste un modo di pensare l'immigrazione, questo è certamente quello meno informato, quello più stereotipato. Per questo è bene avviare un processo culturale che permetta di avere «un nuovo modo di pensare per risolvere i guai prodotti dal vecchio modo di pensare» (Albert Einstein.)

Innanzitutto dobbiamo partire dal presupposto che i migranti non sono tutti uguali e che la gran parte delle persone che si presentano ai Centri d'Ascolto delle Caritas diocesane o alle strutture caritative delle parrocchie, come ai Servizi Sociali dei comuni, sono i migranti più vulnerabili. Si tratta di persone non in regola con il permesso di soggiorno, richiedenti asilo privi di assistenza, rifugiati che non riescono ad ottenere ciò che gli spetterebbe di diritto. Insomma, persone che cercano una via dignitosa per integrarsi nella società cosiddetta d'accoglienza. Soggetti vulnerabili che, loro malgrado, presentano agli operatori una prospettiva dell'immigrazione problematica e che per questo spiazza di più.

Questa realtà come Caritas Italiana riusciamo a monitorarla attraverso il costante raccordo con le Caritas diocesane. Nel 2011 abbiamo provato ad indagare e sintetizzare le problematiche più

significative dell'utenza straniera presso i nostri centri d'ascolto. Dall'indagine sono emersi dei dati in qualche misura inaspettati. Ci ha fatto riflettere, in particolare, l'evenienza che le maggiori difficoltà economiche si riscontrino fra gli immigrati di vecchia data, i c.d. lungo soggiornanti, che vivono evidentemente una povertà di ritorno, ovvero si trovano nei cerchi di una spirale di povertà che li lega in tante trappole di diverso tipo, burocratico, lavorativo e a cascata familiare, sanitario, sociale. Così letti, questi dati sembrerebbero confermare che invece, negli immigrati di neo arrivo, le aspettative, le possibilità di inserimento sarebbero ancora potenzialmente esistenti. In più, le frange più deboli e traumatizzate, come le vittime di tratta e i richiedenti asilo, hanno una fase più o meno lunga di accompagnamento/assistenza, volta a renderli progressivamente indipendenti attraverso la professionalizzazione, progetti specifici di istruzione/alfabetizzazione, aiuto nella ricerca della casa e del lavoro, che alimentano, nei loro confronti, la prospettiva, almeno teorica, di una riuscita del percorso individuale.

Un'altra riflessione che sovente ci troviamo a fare è quanto sia difficile definire l'integrazione a livello teorico. Quando ne parliamo o analizziamo il concetto ci troviamo sempre a misurarlo attraverso una serie di indicatori, a costruirlo empiricamente, desumerlo dall'osservazione di una serie di voci e dalla loro valutazione.

Si considera dunque qual è il livello occupazionale, la condizione dei minori, il rilascio della cittadinanza, i matrimoni misti, le nuove nascite e l'assistenza sanitaria, le norme che regolano lo status del cittadino straniero.

Senza scendere nell'esame di ciascuno di questi, va però detto che il nostro paese e la politica europea di questi ultimi anni si sono concentrate molto poco su come facilitare i percorsi di integrazione dei cittadini stranieri sul territorio, per costruire invece sulla base di una serie di esclusioni l'identità statale/europea, secondo una coincidenza tra identità di popolazioni e confini dello Stato, entro cui si sviluppano forme di coesione escludente.

Lo Stato contemporaneo rivendica ancora oggi, in un contesto globalizzato, la pretesa del diritto di esenzione, con la volontà di poter salvaguardare la propria progettualità e la propria esistenza. Ma tale convinzione è fittizia in quanto lo Stato si trova impossibilitato a garantire le sicurezze economiche e lavorative dei cittadini, e la crisi ne è testimonianza viva, quando poi non deve addirittura scontrarsi con entità sovranazionali che ne limitano il raggio di azione.

Vien da sé il riferimento alla sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU) sul caso Hirsi ed altri: uno Stato, quello Italiano, che nella pretesa di salvaguardare la propria progettualità e la propria esistenza, deroga al diritto interno ed internazionale, respingendo coloro che incarnano

tutto ciò che i nativi temono e che suscita loro un profondo disagio in quanto specchio di quella fragilità umana che noi preferiremmo non ricordare. Nonostante il nostro paese, per quei respingimenti sia stato condannato dalla CEDU, nulla ritroviamo nel recente accordo tra Italia e Libia circa l'inserimento di disposizioni che vincolino in modo più stringente ogni programma di cooperazione di polizia al rispetto del diritto internazionale ed europeo sulla tutela dei rifugiati e dei diritti umani in generale.

Con i respingimenti si è ribadito quel principio di sicurezza tanto caro ad un potere politico in cerca di legittimazione. I governi, privati dai processi di globalizzazione delle loro prerogative statuali, catalizzano la loro forza ed attenzione su bersagli che possono contrastare più facilmente come i migranti gli esuli, i rifugiati, contro cui possono scaricare le ansie e i timori derivanti da processi planetari su cui lo Stato nazione non ha più alcun potere di determinazione a partire dall'economia e dal lavoro.

Eppure quei processi globali, che non si riesce più a governare come entità nazionali, sono alla base dei flussi che vedono migranti e rifugiati spostarsi numerosi sul nostro pianeta in cerca di protezione.

Questo scarto tra tensione globale e poteri locali lo ritroviamo nelle recenti misure del Governo italiano che prevedono restrizioni e appesantimenti anche economici nei confronti degli immigrati, rendendo ad esempio più difficile rinnovare il permesso di soggiorno (vedesi anche la recente introduzione dell'accordo di integrazione, già in vigore in altri paesi europei) o aumentando il trattenimento nei centri di identificazione e di espulsione. Misure che aggrediscono l'immagine riflessa dei problemi. La detenzione dei migranti irregolari nei centri governativi, ad esempio, è stata prolungata sino a diciotto mesi, nonostante l'esperienza di oltre un decennio di attuazione della legge sull'immigrazione (Bossi-Fini, Turco-Napolitano) mostri come le verifiche necessarie a valutare l'effettiva espellibilità di una persona dai Centri si esauriscano mediamente in un tempo molto inferiore, con la conseguenza che il maggiore periodo di detenzione amministrativa, assorbendo ingenti risorse che meriterebbero più positiva destinazione, si trasforma in una sofferta privazione della libertà personale priva di scopo pratico.

Questa smania di sicurezza dei governi che vogliono ad ogni costo difendere le proprie società dall'ingresso irregolare dei migranti più vulnerabili, ha portato a delle vere e proprie derive. Addirittura in alcuni casi si è voluto riconoscere al cittadino italiano l'improprio ruolo di controllore e delatore, di sentinella della legalità, partendo dalla convinzione che le politiche

restrittive/repressive siano la soluzione a situazioni generali di degrado che datano da anni e che sono indice di ampia e prolungata trascuratezza sociale.

A tal proposito il pensiero va ad una vicenda che ha animato il dibattito politico e l'opinione pubblica nel corso del 2008/2009. Nell'ambito della discussione in Senato del cosiddetto *Pacchetto Sicurezza* (atto 733), in commissione congiunta Giustizia ed Affari Costituzionali, era stato depositato da quattro senatori ed una senatrice della Lega Nord un emendamento che minava radicalmente uno dei principi base della politica sanitaria nei confronti dei cittadini stranieri nel nostro paese e cioè la garanzia di accessibilità ai servizi per la componente irregolare e clandestina. Erano previste due modifiche al comma 4 e comma 6, e l'abrogazione del comma 5 dell'articolo 35 del Decreto Legislativo 286 del 1998 (Testo Unico sull'immigrazione).

In particolare la soppressione del comma 5 sarebbe stata di estrema gravità in quanto derogava alla norma che prevedeva che «l'accesso alle strutture sanitarie (sia ospedaliere, sia territoriali) da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano». Il rischio di segnalazione e/o denuncia contestuale alla prestazione sanitaria, avrebbe creato una barriera insormontabile per l'accesso e avrebbe spinto ad una 'clandestinità sanitaria' pericolosa per l'individuo ma anche per la popolazione laddove si fosse in presenza di malattie trasmissibili. L'effetto della cancellazione di questo comma avrebbe vanificato il lavoro fatto negli ultimi 15 anni e che ha prodotto importanti successi nell'ambito sanitario tra gli immigrati testimoniato, ad esempio, dalla riduzione dei tassi di Aids, dalla stabilizzazione di quelli relativi alla Tuberculosis, dalla riduzione degli esiti sfavorevoli negli indicatori materno infantili (basso peso alla nascita, mortalità perinatale e neonatale ...). E tutto questo con evidente effetto sul contenimento dei costi in quanto l'utilizzo tempestivo e appropriato dei servizi (quando non sia impedito da problemi di accessibilità) si dimostra non solo più efficace, ma anche più 'efficiente' in termini di economia sanitaria.

Piuttosto che rincorrere, quindi, queste facili scorciatoie che spesso si dimostrano un boomerang, ci si chiede, invece, perché non viene messa la stessa convinzione ed ostinazione nell'organizzazione dei servizi, nell'accoglienza, nell'accompagnamento delle persone, in azioni di integrazione. Al vecchio pacchetto sicurezza andrebbe perciò contrapposto un nuovo pacchetto integrazione ricco di azioni capaci di far stare la diversità dentro un sentire e vivere unitario. Occorre acquisire e fare propria, da parte dei decisori politici, la consapevolezza che occorre

ricostruire una società coesa attraverso il rafforzamento di quelle istituzioni che la rendono tale, che sono attente ai bisogni dei cittadini, che intervengono per sostenerli.

Più in generale, una riflessione sulle ragioni alla base della mancata costruzione di un modello nazionale di integrazione, deve prendere inevitabilmente le mosse dall'individuazione di alcuni nodi problematici che continuano a caratterizzare il panorama migratorio italiano.

- o Innanzitutto le politiche sull'immigrazione, a distanza di alcuni decenni dall'inizio di questo fenomeno, sono orientate ancora principalmente verso l'emergenza, il contenimento e il controllo del fenomeno. D'altronde il nostro è a tutt'oggi un paese nel quale all'immigrazione di lungo periodo si affiancano consistenti flussi di nuovi migranti.
- o In questo quadro si innestano politiche per l'integrazione deficitarie, per nulla pianificate e meditate. Si assiste, invece, ad una continua transizione in materia, ad un costante dibattito politico connotato da una profonda discontinuità e disomogeneità di approccio alla materia, sia a livello locale sia in termini di qualità e quantità degli interventi.
- o Infine la composizione del quadro migratorio nazionale è connotata da elementi di diversificazione anche per quanto riguarda la provenienza dei migranti e ciò rende particolarmente complessa ogni politica di integrazione che deve fare i conti con culture molto diverse tra loro ma soprattutto con progetti migratori non sempre finalizzati ad una piena integrazione come noi la intendiamo.

Forse anche per questo se dovessimo descrivere oggi un quadro italiano d'integrazione potremmo parlare, al limite, ancora di una integrazione subalterna di tipo funzionale-utilitarista, ovvero di un processo legato a doppio filo alla dimensione economica del migrante. Anche per questo negli anni si è verificata, da parte dell'opinione pubblica, da un lato una decisa apertura al lavoro immigrato, e dall'altro una certa chiusura alle persone degli immigrati e alle culture minoritarie.

Sappiamo bene però che ogni processo di questo tipo non può passare solamente attraverso il lavoro del migrante ma deve contestualmente comprendere la dimensione sociale e politica del fenomeno, senza le quali non si compie una vera integrazione. E si tratta sia di approvare leggi non *asimmetriche* rispetto alla realtà fattuale, sia di riconoscere l'effettività di questi diritti. È cosa nota che la normativa italiana in questo ambito sia disallineata, non pragmatica: aver reso particolarmente restrittivi i canali d'ingresso in Italia, ovvero la possibilità di conseguire un titolo di soggiorno regolarmente trovandosi già in Italia, ha contribuito a creare un vasto bacino

d'irregolarità che periodicamente viene sgonfiato ricorrendo a provvedimenti di sanatoria.<sup>1</sup> Spesso poi le leggi, inoltre, laddove esistono, non sono pienamente effettive, perché, ad esempio, non sono supportate da stanziamenti di risorse economiche. Inoltre accade anche che non sia garantita sul territorio nazionale l'uniforme applicazione della legge stessa, perché il margine di discrezionalità amministrativa è sempre piuttosto ampio.

Per parlare di un percorso migratorio finalizzato ad una piena integrazione, occorre partire dunque dal riconoscimento al cittadino straniero di pari opportunità in tema di casa, lavoro, istruzione, sanità e partecipazione politica ed adoperarsi poi per rendere effettivo l'esercizio di tali diritti: solo così avremo realmente posto le basi per una possibile integrazione del migrante.<sup>2</sup>

Anche sul fronte europeo è richiesto un maggiore sforzo, una maggiore solidarietà nei confronti di quei paesi, fra i quali l'Italia, che fanno più fatica ad offrire opportunità ai migranti.

Su questo si è espressa Caritas Europa che, a margine di un incontro tenutosi a Cagliari fra le Caritas del Mediterraneo, ha pubblicato uno *statement* dal titolo *Le leggi sull'immigrazione devono rispettare i diritti dei migranti e dei rifugiati* di cui si riporta uno stralcio:

Tutte le organizzazioni intervenute hanno espresso la loro profonda preoccupazione per le politiche comunitarie in materia di ritorni, esternalizzazione e controllo delle frontiere, criminalizzazione dei migranti, nonché sul rispetto dei loro diritti fondamentali e del loro benessere. Queste politiche restrittive dell'UE costringono le persone ad affrontare dei viaggi pericolosi, creano immigrazione irregolare e non salvaguardano i diritti umani dei migranti e dei rifugiati.

Pertanto, le Caritas invitano l'UE ad astenersi dalla promozione di politiche il cui unico effetto è la creazione strutturata di migranti irregolari e a incentivare, invece, il rispetto dei diritti umani e della dignità di tutte le persone, consentendo canali legali di migrazione e perseguendo politiche migratorie realistiche.

La migrazione è un'opportunità e una sfida, un fenomeno complesso che ha un impatto sui paesi di origine, di transito e di destinazione, ma prima di tutto sulle stesse persone migranti. La Dottrina Sociale della Chiesa riconosce il diritto di cercare una vita migliore, in pace, lontano dal

---

1 Diverse sono le iniziative pratiche che si potrebbero mettere in campo. Anche in un contesto di crisi occupazionale. Un ambito ad esempio sottolineato spesso dagli operatori è quello del miglioramento dell'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro: a tale riguardo sarebbe importante facilitare, rendere possibile l'ingresso per ricerca di lavoro, nonché riuscire e mettere in collegamento la domanda con i settori occupazionali in cui ci sono migliori opportunità di inserimento. Di conseguenza, anche l'orientamento professionale potrebbe/dovrebbe essere maggiormente mirato in quegli ambiti con maggiori potenzialità.

2 Cfr. *Un futuro possibile, documenti di Caritas Italiana e Caritas Europa sull'integrazione dei cittadini stranieri*, Verona 2008.

proprio luogo di origine, così come il diritto di godere di condizioni di vita dignitose nel proprio paese d'origine. Inoltre, il Diritto internazionale ed il Diritto europeo riconoscono il diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese, il diritto di cercare asilo e di ricevere asilo, nonché il principio di non-refoulement.

È drammatico come, nel nostro mondo dell'abbondanza, si debba ancora assistere a drammatiche storie di tante persone, che rischiano la loro vita e spesso la perdono nel Mediterraneo durante i loro viaggi verso l'Europa. Durante i loro viaggi queste persone vengono spesso abusate, sfruttate e in alcuni casi trafficate. Il massiccio controllo delle frontiere dell'UE costringe le persone a trovare differenti soluzioni per entrare in Europa, rivolgendosi a trafficanti e contrabbandieri. Le politiche europee di esternalizzazione delle frontiere non fanno altro che spostare la responsabilità sui paesi che si trovano all'esterno delle frontiere dell'UE. In questo modo, quelli che erano paesi di transito (in particolare nel Nord Africa) diventano involontariamente paesi di destinazione dei migranti, con la conseguenza, da un lato di dover fronteggiare flussi crescenti di immigrati, e dall'altro di vedere i diritti dei migranti spesso violati.

La Caritas condanna inoltre la criminalizzazione delle migrazioni operata dagli Stati membri dell'UE. I migranti vengono detenuti per prassi, senza una analisi della proporzionalità della detenzione rispetto alla loro situazione. La Caritas crede fermamente che la detenzione debba essere usata solo come ultima soluzione in casi eccezionali e che debbano essere preferite forme alternative alla detenzione.

Le politiche dell'Unione Europea basate principalmente sui ritorni non sono una soluzione umana e sostenibile. Forti dell'esperienza di migliaia tra operatori e volontari Caritas, possiamo fermamente concludere che il ritorno non può essere considerato uno strumento di gestione dei flussi migratori.

Il ritorno dovrebbe essere preso in considerazione solo se è gestito come uno sforzo reale per aiutare la persona a reintegrarsi nel proprio Paese di origine.

Per questo invitiamo l'Unione Europea a:

- o Astenersi dalla creazione strutturale di migranti irregolari e si salvaguardino i diritti umani e la dignità di ogni persona permettendo canali legali di immigrazione e politiche migratorie realistiche.
- o Astenersi dalla detenzione di migranti e richiedenti asilo. La detenzione dovrebbe essere usata solo come ultima soluzione in casi eccezionali e le alternative alla detenzione dovrebbero avere la preferenza.

- o Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014–2020, assicurare che i fondi non si concentrino solo sui ritorni e sul controllo delle frontiere.
- o Incoraggiare gli Stati Membri ad impegnarsi nel *resettlement* dei rifugiati all'interno del *Programma Comune di resettlement dell'UE (Joint EU Resettlement programme)*.
- o