

## 1.2 *Alcune politiche di integrazione nazionale*

di Marco Lombardi e Laura Davì

### 1.2.1 I casi paese

L'obiettivo degli approfondimenti condotti su alcuni paesi interessati dalla ricerca era quello di fare emergere i punti di attenzione delle politiche di integrazione in atto. In particolare, si intendeva fare emergere le cosiddette *best practices*, cioè quelle politiche orientate all'integrazione dei migranti che si pongono quale scelta prioritaria delle azioni di governo. In questo capitolo, dunque, si cercherà di tracciare questi fattori emergenti, per favorire una successiva analisi comparativa, attraverso una lettura delle azioni di *policy*, normative e organizzative, oltre che attraverso una serie di testimonianze di esperti qualificati.

Di seguito, dunque, viene proposta una lettura sintetica delle politiche emerse nei differenti contesti esaminati, con particolare attenzione al futuro.

#### 1.2.1.1 *Il Canada*

L'approccio canadese all'integrazione degli immigrati è definito una "strada a doppio senso" perché implica politiche dirette sia agli autoctoni sia agli immigrati: evidenziando un sistema di diritti e di doveri, e presupponendo la considerazione delle differenze, anche culturali, ma parimenti l'assunzione di tratti culturali specificatamente canadesi. In sostanza, è un approccio che "offre e chiede" ai soggetti sociali coinvolti, utilizzando una pluralità di programmi orientati ad affrontare specifici temi emergenti.

Questo modello rimanda evidentemente a tre principali componenti costitutive:

- relazionali;
- culturali;
- valoriali.

La componente relazionale è organizzata in programmi progettati per promuovere una società canadese coesa, capace di incorporare le differenze. Questi programmi riguardano:

- la promozione degli scambi tra i differenti gruppi culturali;
- lo studio intensivo delle lingue;
- la comune celebrazione delle differenti festività nazionali e religiose;
- la produzione di materiale didattico per la reciproca conoscenza.

La componente culturale, che riguarda “il senso che abbiamo collettivamente della nostra identità”, si articola nella creazione di spazi pubblici dove trovano legittimità di espressione le diverse voci che compongono il Canada. Questo approccio coinvolge il sistema radiotelevisivo nazionale, “Canadian Broadcasting Corporation”, la rete di istituzioni che gestiscono per tutto il paese il “patrimonio ereditato” (musei e gallerie d’arte), un’industria culturale orientata alla promozione delle diverse voci che costituiscono la società canadese.

La componente che riguarda i valori è, forse, il punto focale del modello e di gran lunga il più controverso. Infatti, il dibattito in corso ai diversi livelli degli studiosi e dei *policy maker*, evidenzia la mancanza di profondo consenso su cosa costituisca il sistema di valori canadesi, benché ci sia un convincimento diffuso e fondato che i canadesi abbiano molti valori in comune. In particolare, è diffusa nel paese la considerazione di disporre di un sistema valoriale aperto, disponibile a mettersi in discussione con un dialogo basato sul rispetto reciproco, al cui fondamento sono i valori espressi nella Carta dei diritti e delle libertà.

Le componenti di questo modello hanno ispirato un articolato sistema di programmi, cioè di politiche, orientate a specifici temi emergenti rivolti all’integrazione degli stranieri.

In generale, il programma Eredità canadese e multiculturalismo persegue complessivamente tre obiettivi politici:

- identità; promuovere una società che riconosca, rispetti e rifletta una diversità di culture, tale che le persone di ogni provenienza provino nei confronti del Canada un senso di appartenenza e attaccamento;
- giustizia sociale; costruire una società che assicuri un trattamento giusto ed equo e che rispetti la dignità delle persone di tutte le origini;
- partecipazione civica; formare, nelle diverse popolazioni del Canada, dei cittadini attivi che abbiano l’opportunità e la capacità di partecipare al futuro delle loro comunità e del loro nuovo paese.

Nel titolo del programma si evidenzia l’orientamento generale delle politiche, lo sviluppo di una società multiculturale fortemente ancorata all’eredità e alla tradizione del Canada secondo un duplice aspetto: la multiculturalità è parte della tradizione canadese e il mantenimento delle diverse culture non può fare a meno di riconoscersi in una dimensione comune che è specificatamente canadese. È in questo contesto che sono sviluppate le specifiche azioni di governo.

Un investimento significativo di bilancio nazionale è finalizzato all’insegnamento della lingua, vista come necessario veicolo di integrazione: il programma Insegnamento della lingua per i nuovi immigrati in Canada (Linc) finanzia un’istruzione linguistica di base per immigrati adulti in una delle lingue ufficiali del paese, da avviarsi al più presto possibile dopo l’arrivo.

Il Linc si associa a una gamma ancora più ampia di attività comprese dal Programma per l'inserimento e l'adattamento dell'immigrante (Isap). Il governo del Canada ha speso 25,5 milioni di dollari per l'Isap nel 2002/2003, finanziando organizzazioni che forniscono una programmazione progettata per assistere gli immigranti nell'accedere ai servizi e nell'integrarsi nella loro comunità.

Il programma "La conoscenza conta" si preoccupa di supportare gli immigrati per sviluppare il loro "pieno potenziale". Gli ambiti fondamentali che vengono sottolineati sono:

- sviluppare un approccio integrato e trasparente per il riconoscimento di titoli di studio stranieri;
- sostenere meglio l'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro canadese;
- aiutare gli immigrati a raggiungere il loro pieno potenziale nella vita lavorativa.

Nelle politiche canadesi l'istruzione è considerata ampiamente come uno degli elementi più importanti del capitale umano, specialmente per l'integrazione dei nuovi immigrati, pertanto è al centro di numerosi programmi. Soprattutto, il governo del Canada è così convinto di questo che il livello di istruzione è la chiave d'accesso al programma di selezione degli immigrati che chiedono di entrare nel paese, organizzato in base a un sistema di punteggi attribuito ad alcuni requisiti richiesti per immigrare legalmente. Ciò è confermato dai nuovi regolamenti che accompagnano la Legge per la tutela dell'immigrazione e dei rifugiati (2002), in cui sono stati rivisti i criteri di selezione degli immigranti, assegnando più punti ai richiedenti con livelli d'istruzione superiori.

In Canada esistono due programmi federali sull'Equità di impiego, indirizzati all'integrazione nel mondo del lavoro. Il primo, sull'Equità di impiego regolamentato (Leep) si rivolge ai datori di lavoro con cento o più dipendenti la cui attività sia regolamentata da leggi federali e a tutti i ministeri federali. Il secondo programma, Fornitori federali (Fcp), si rivolge agli imprenditori con cento o più impiegati che si siano assicurati un contratto di 200mila dollari, o oltre, per la fornitura di merci o servizi: a essi è richiesto di firmare un documento in cui si impegnano a realizzare l'obiettivo di migliorare l'equità di impiego sul posto di lavoro.

Il programma Equità di impiego è un processo di programmazione continuativo utilizzato da un datore di lavoro per:

- identificare ed eliminare le barriere presenti nelle politiche di impiego;
- mettere in atto pratiche positive per assicurare che gli effetti delle barriere vengano eliminati;
- garantire un'appropriata rappresentanza di membri appartenenti a "gruppi designati" (le donne, le persone disabili, gli "indigeni" e i membri di minoranze visibili) nella forza lavoro.

Nell'ambito della promozione di politiche non discriminatorie rivolte al lavoro si sta anche facendo uno sforzo per favorire l'inserimento degli immigrati nei servizi pubblici, con il duplice scopo di migliorarne le condizioni oggettive, ma anche di promuovere una maggiore integrazione attraverso la partecipazione alla gestione amministrativa della cosa pubblica.

Come spesso avviene anche in altre realtà, il consistente flusso di nuovi immigranti in Canada si indirizza verso le città principali e la maggioranza si insedia in particolare a Toronto, Vancouver e Montreal: storicamente, i nuovi immigrati e i rifugiati sono spesso alloggiati in situazioni precarie e questa situazione è oggi peggiorata al punto che gli immigrati e i rifugiati si ritrovano sempre più nella categoria dei senzatetto. Questa concentrazione di nuovi immigrati nel settore degli affitti costituisce una preoccupazione crescente, specialmente dal momento che la disponibilità di alloggi accessibili è diminuita. I programmi del governo federale forniscono assistenza finanziaria diretta a quei nuovi immigrati, soprattutto rifugiati, che rientrano nel Programma di assistenza per il reinserimento (Rap), che comprende alloggi e servizi sociali. Di fatto, la struttura finale dell'accordo condotto dall'Ente canadese per le ipoteche e gli alloggi, formalizzata il 30 novembre 2001, affida alle province e ai territori la responsabilità primaria della progettazione e della fornitura di un programma di alloggi.

In sintesi gli indirizzi del Canada sono rivolti a sviluppare politiche e strategie per:

- selezionare gli immigrati che chiedono di trasferirsi in Canada per attrarre lavoratori altamente qualificati, promovendo un'immagine del paese come destinazione di scelta;
- facilitare l'ingresso di lavoratori temporanei per poi rendere loro più facile divenire residenti permanenti dopo avere verificato la realtà della situazione nel paese;
- il riconoscimento dei titoli di studio;
- lo sviluppo di programmi per l'insegnamento della lingua, della cultura e dei valori specifici della società canadese;
- il riconoscimento e lo sviluppo delle abilità professionali con programmi per la riqualificazione professionale, incoraggiando i datori di lavoro a sostenere azioni che forniscano esperienza lavorativa come *internship*, *job shadowing* e programmi di *tutoring*, e a sviluppare programmi di insegnamento linguistico sul luogo di lavoro;
- coinvolgere attivamente soprattutto il terzo settore nell'applicare le politiche di integrazione di indirizzo governativo;
- la promozione delle politiche di anti-discriminazione;
- delegare alle province e ai territori la responsabilità primaria della progettazione e della fornitura di un programma di alloggi.

### 1.2.1.2 La Francia

Ultimamente la visibilità degli immigrati, soprattutto di provenienza nordafricana, ha assunto in Francia un nuovo profilo in relazione alle emergenti difficoltà di integrazione: il paese si trova a dovere gestire un mosaico culturale al quale, prima, nella prospettiva di “francesizzazione”, veniva anche riconosciuta una scarsa legittimità. Oggi, questo mosaico assume anche una dimensione pubblica nella forma della *Cité nationale de l'histoire de l'immigration*, la cui realizzazione è stata annunciata nel corso del 2004 dal governo, con l'obiettivo di promuovere la memoria e custodire l'eredità dei differenti gruppi di immigrati e di sviluppare studi sul contributo specifico che questi gruppi hanno dato alla Francia di oggi.

Un tema apicale della discussione in corso è stato ultimamente la questione del velo nelle scuole della repubblica, una questione che già a partire dal 1998 aveva sporadicamente caratterizzato il dibattito, investendo il modello di integrazione nazionale. In pratica, l'indossare il velo – distintivo religioso – nelle scuole pubbliche è considerato incompatibile con i valori repubblicani e secolari del paese. In realtà la questione è più ampia, infatti nel 2003, durante il dibattito che coinvolgeva su fronti opposti le istituzioni repubblicane e le organizzazioni islamiche, il presidente Chirac aveva nominato una commissione (costituita da ampi strati della società civile, quali uomini di cultura, genitori, imprenditori ecc.) perché formulasse considerazioni e proposte per la tutela del fondamentale principio della “secolarità” dello stato. I risultati sono stati: un comune accordo sul fatto che valori repubblicani e laicità delle istituzioni devono essere garantiti in quanto fattori unificanti per i cittadini e, conseguentemente, la proposta di una serie di venticinque raccomandazioni per favorire questa linea di principio. Tra queste raccomandazioni è presente quella, diventata norma il 10 febbraio 2004, riguardante il divieto di ostentare simboli di appartenenza religiosa nella scuola pubblica, in nome di una neutralità educativa. La normativa, che coinvolge non solo i musulmani, ma ad esempio anche la comunità sikh, i cui uomini non possono indossare il turbante, è stata interpretata soprattutto come una legge anti-islamica e ha acuito il dibattito sulla dinamica tra dimensione privata e dimensione pubblica nel contesto dei processi di integrazione.

Questo episodio testimonia il particolare orientamento della Francia nel perseguire le proprie politiche di integrazione degli immigrati, i cui indirizzi sono predeterminati dagli storici concetti di cittadinanza e nazionalità presenti nella normativa della repubblica.

La legge del 16 marzo 1998, ispirata dal ministro degli interni Jean-Pierre Chevènement, ha riportato in auge l'automatismo dell'acquisizione della nazionalità francese da parte dei figli nati in Francia da genitori stranieri che vi hanno risieduto, eliminando così il riferimento alla manifestazione di volontà previsto dalla legge del 1993. L'acquisizione del diritto di nazionalità è sotto-

posta dunque a una duplice condizione di residenza: è necessario risiedere in Francia nel momento in cui si presenta la domanda e aver avuto la residenza nel paese per i cinque anni precedenti. Oggi è possibile iniziare le pratiche per il riconoscimento della nazionalità dall'età di undici anni, senza bisogno del consenso dei genitori. È altresì possibile acquisire la nazionalità francese tramite matrimonio e tramite reintegrazione nella nazionalità francese.

Tuttavia, una caratteristica specifica francese sta nel distinguere che questo paese opera tra cittadinanza e nazionalità. La cittadinanza, basata sui principi della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, sancita nel 1789, non è un diritto, come la nazionalità, bensì un principio: una caratteristica associata alla partecipazione alla vita della comunità, per cui nel passato ci sono stati numerosi nazionali non cittadini, soprattutto come conseguenza della cittadinanza evolutiva, inizialmente riservata solo a coloro che pagavano il censo e, in seguito, estesa agli uomini e, infine, agli uomini e alle donne con più di ventuno anni. Oggi la cittadinanza viene acquisita all'età di diciotto anni da tutti i nazionali.

Legata a questo tema – che pervade l'orientamento delle politiche nazionali – è la questione del diritto di voto per tutti gli stranieri, tema di un dibattito ultraventennale che non si è mai concretizzato in esiti normativi specifici.

Altre forme di cittadinanza più concrete sono state promosse dal movimento associativo civico originato dall'immigrazione, come la “nuova cittadinanza” e la “cittadinanza di residenza”, che fondano la propria legittimità sulla partecipazione effettiva alla vita della società, indipendentemente dalla nazionalità.

Negli ultimi anni, la questione migratoria ha consentito di dare una nuova dimensione alla cittadinanza, almeno alimentandone il dibattito in modo critico e tematizzando alcuni suoi contenuti: l'antirazzismo e la lotta contro le discriminazioni. Questa rivendicazione, che rientra nell'art. 13 del trattato di Amsterdam del 1997, è ormai parte integrante delle politiche che tutti i paesi dell'Unione Europea devono mettere in pratica. In Francia, gli strumenti adottati (il numero verde 114; il Codac, *Commissions d'accès à la citoyenneté*; le leggi del 1972, 1990, 2001) sono in ritardo rispetto alle politiche britannica e statunitense dove questa componente è essenziale all'integrazione. Provvedimenti saltuari sono comunque stati presi per combattere alcuni degli aspetti più evidenti della discriminazione (soprattutto nelle assunzioni, quando i posti di lavoro sono rifiutati agli stranieri). Tuttavia, la volontà politica di andar oltre è alquanto contenuta.

A questo si aggiungano le forti discriminazioni che subiscono i giovani francesi, ma di famiglia immigrata, quando si inseriscono nel mercato del lavoro e il problema del lavoro in nero dei nuovi migranti (europei dell'Est, ucraini, rumeni, asiatici), conseguenza spesso del fattore preferenziale concesso ai cittadini dell'Europa dei quindici (i nuovi membri, a eccezione di Cipro e Malta, avranno libero accesso al mercato del lavoro solo dopo un periodo della durata massima di sette anni, che varia a seconda del paese di partenza e di arrivo).

L'impulso impresso alla vita associativa grazie alla libertà di associazione concessa nel 1981 (inserimento nel diritto comune della legge del 1901) ha contribuito ad arricchire i quartieri più disagiati con attività civili e culturali finanziate dai *Fonds d'Action Sociale*, da cui sono emerse *élite* mediatizzate e mediatori culturali. *La Politica della città*, nata dalle iniziative prese per fare prevenzione nei quartieri difficili (sviluppo sociale dei quartieri nel 1983, siti pilota di intervento nel 1988), si avvale della collaborazione delle associazioni civiche che, verso la fine degli anni Novanta, si riorientano verso il sociale e spesso operano in associazione con le politiche pubbliche di integrazione. Alloggi misti, ristrutturazione dell'*habitat*, prevenzione, sostegno alla creazione di aziende, iniziative sperimentali in campo lavorativo sono le parole chiave della *Politica della città*.

Per lottare contro i rischi dell'esclusione, il Contratto di integrazione, strumento di spicco della politica di integrazione messa in atto dal governo Raffarin agli inizi del 2003, propone ai nuovi arrivati regolarizzati corsi di francese ed educazione civica. I beneficiari sono sostanzialmente i soggetti giunti per ricongiungimento familiare e i rifugiati statuari. L'idea è quella di proporre un legame sociale che si basi sull'equilibrio di diritti e doveri in conformità con il modo francese di intendere la cittadinanza.

In sintesi gli indirizzi della Francia sono rivolti a sviluppare politiche e strategie per:

- lo sviluppo di programmi per l'insegnamento della lingua;
- la promozione del Contratto di integrazione, strumento di spicco della politica di integrazione messa in atto dal governo Raffarin agli inizi del 2003, che propone ai nuovi arrivati regolarizzati corsi di francese ed educazione civica;
- lo sviluppo di programmi locali per l'integrazione, a livello di quartiere e di piccola città, in stretta collaborazione con il terzo settore;
- la ridefinizione del concetto di cittadinanza, tra nazionalità e residenza;
- lo sviluppo di strategie di antidiscriminazione e l'apertura di specifici sportelli per la denuncia delle pratiche discriminatorie.

### 1.2.1.3 *La Germania*

Nel 1991 una nuova legge sulla naturalizzazione ha contrassegnato la prima violazione al veto dell'inclusione permanente degli stranieri nella società tedesca. Fino a quel momento, la naturalizzazione poteva essere concessa soltanto grazie a una procedura discrezionale, fondata sulla verifica del "pubblico interesse", ad esempio, nel caso di eminenti studiosi, artisti o sportivi di fama. Gli stranieri disponevano per la prima volta del diritto legale di richiedere la naturalizzazione, dopo un periodo minimo di sei anni di residenza in Germania.

Da allora, in meno di quindici anni, le cose sono profondamente cambiate. Hanno contribuito al cambiamento diversi fattori, quali:

- la crescente disoccupazione di massa nella parte est della Germania e la conseguente emigrazione dei tedeschi dell'est verso ovest;
- l'afflusso di richiedenti asilo; entro il 1992, quando sono giunte 438.191 persone, il flusso si è trasformato in un'ondata di marea, rendendo imperativo che fossero accorciate le disposizioni di legge ordinaria riguardanti il diritto legale all'asilo per le vittime di persecuzioni politiche;
- alcuni suggerimenti su come ritardare il processo di contrazione e invecchiamento della popolazione con l'immigrazione hanno portato per la prima volta a un cambiamento notevole nell'atteggiamento tradizionalmente difensivo verso l'immigrazione e l'integrazione degli stranieri.

Così, nel 2000 e nel 2001, è emerso un vasto consenso, che ha ottenuto il sostegno di tutti i partiti politici, sulla necessità di una politica dell'immigrazione e dell'integrazione organizzata e gestita dallo stato. A fronte di questa priorità, il ministro degli interni Otto Schily ha riunito una commissione di esperti presieduta da Rita Süßmuth, ex presidente del parlamento tedesco, per definire le linee guida teoriche e pratiche di una nuova politica dell'immigrazione e dell'integrazione. Il rapporto Süßmuth mostra la necessità di un'immigrazione organizzata per assicurare la prosperità della Germania e formula dei suggerimenti per una politica dell'immigrazione e dell'integrazione che si orienti sulla base dei bisogni industriali e demografici.

La politica prevista dal rapporto per le proposte d'integrazione ha assegnato un ruolo centrale al finanziamento di corsi per l'apprendimento della lingua tedesca, requisito essenziale per il successo economico e l'integrazione sociale degli stranieri. Inoltre, i corsi di orientamento per stranieri si prefiggono di fornire loro informazioni sul contesto politico e sociale in cui risiedono.

Come abbiamo visto, mentre un quadro giuridico per l'immigrazione è presente da qualche tempo in Germania, la storia recente del paese è stata contrassegnata dalla mancanza di un'esauriente politica d'integrazione. In sua assenza, l'integrazione è stata gestita e promossa da una vasta gamma di attori della società civile come associazioni, organizzazioni dei datori di lavoro e degli operai, scuole e asili, club sportivi, gruppi religiosi o organizzazioni d'immigrati.

Nell'ambito delle comunità d'immigrati esistono in Germania una gran varietà d'organizzazioni di "auto-sostegno", così come gruppi culturali e religiosi, il cui obiettivo principale è l'integrazione nel mercato di lavoro, la formazione linguistica così come l'integrazione sociale.

In questi percorsi, le organizzazioni non governative sono diventate con frequenza *partner* consolidati dell'amministrazione locale. Le diverse organizzazioni e i progetti seguono un metodo che prevede la partecipazione attiva degli immigrati nella progettazione del processo di integrazione. Impiegano risorse e competenze degli immigrati come punto di partenza nel sostegno all'integrazione degli altri, sviluppando legami con la maggioranza della popo-

lazione, riunendo persone di tutte le nazionalità che condividono un interesse comune e dando vita a processi di scambio.

Accanto a questa, una seconda strategia significativa, ad esempio applicata nel caso delle attività del Centro statale per l'immigrazione nel Nord Reno-Vestfalia o dalla cooperazione fra le organizzazioni immigrate e la polizia della città di Düsseldorf, promuove la cooperazione fra il settore pubblico e privato o non governativo, contribuendo a porre delle basi solide per l'integrazione, e a creare sinergie utili al funzionamento e alla sostenibilità delle attività d'integrazione.

Gestire l'integrazione e l'inclusione sociale è una sfida per le città e le amministrazioni comunali. In Germania, negli scorsi anni, si sono formate un numero crescente di reti locali e alleanze fondate sulla domanda d'integrazione. Due tipi di reti sono state create per coordinare iniziative locali d'integrazione: l'una, caratterizzata da un approccio "dal basso verso l'alto", riunisce le organizzazioni della società civile e l'altra, con un approccio "dall'alto verso il basso", sviluppata dalle autorità comunali. Queste reti e alleanze facilitano la formazione di legami, rafforzano sinergie e aiutano ad attenuare le possibili resistenze da parte della maggioranza della popolazione fornendo una struttura per le misure d'integrazione a livello locale. L'efficacia e la sostenibilità aumentano quando la rete include sia le autorità comunali sia le organizzazioni della società civile.

Una particolare attenzione è anche data alla dimensione territoriale caratterizzante gli insediamenti degli immigrati, sviluppando attività rivolte alle comunità e alle periferie, puntando al miglioramento delle condizioni di vita e alloggio di tutti gli abitanti del distretto con un'attenzione particolare alla risoluzione dei conflitti interculturali. Un importante obiettivo sono le famiglie svantaggiate che spesso si trovano tra le comunità immigrate. Il contatto diretto con gli abitanti e la loro partecipazione attiva sono elementi cruciali per lo sviluppo di una nozione olistica di città-distretto e la creazione di una strategia di rigenerazione integrata.

Infine, come sfera di interazione fra gli immigrati e gli individui appartenenti alla maggioranza della popolazione inclini alle incomprensioni e alle situazioni di conflitto, le competenze interculturali sono sempre più richieste dalla pubblica amministrazione. Si sono dunque sviluppate strategie per facilitare la comunicazione interculturale tra i fornitori di servizi pubblici e allo stesso modo per creare migliori rapporti di clientela con gli immigrati. Una componente centrale di questa iniziativa consiste nel formare impiegati chiave e singoli immigrati atti ad agire come *partner* delle autorità e delle istituzioni pubbliche. Le strategie e i programmi di studio per la loro formazione sono elaborati nell'ambito della rete del progetto e forniti da classi delle scuole serali per adulti in parecchie città.

In sintesi gli indirizzi della Germania sono rivolti a sviluppare politiche e strategie per:

- una politica dell’immigrazione e dell’integrazione che si orienti sulla base dei bisogni industriali e demografici;
- promuovere il partenariato tra le organizzazioni non governative e l’amministrazione locale;
- utilizzare un metodo che preveda l’impiego di risorse e competenze degli immigrati come punto di partenza nel sostegno all’integrazione degli altri;
- lo sviluppo di programmi per l’insegnamento della lingua;
- lo sviluppo di strategie territoriali specifiche promuovendo attività rivolte alle comunità e alle periferie, puntando al miglioramento delle condizioni di vita e alloggio;
- promuovere le competenze interculturali che sono sempre più richieste dalla pubblica amministrazione per relazionarsi con una nuova categoria di utenti.

#### 1.2.1.4 La Gran Bretagna

Il modello britannico di integrazione si articola in alcune significative disposizioni di legge, quali:

- *Race Relations Act*, del 1976;
- *Human Rights Act*, del 1998 (l’articolo 9 tratta delle credenze religiose, l’articolo 14 della discriminazione);
- *Crime and Disorder Act*, del 1998 (che trasforma la discriminazione sociale in un crimine);
- *Race Relations (Amendment) Act*, del 2000 (che impone il dovere alle istituzioni pubbliche di promuovere delle buone relazioni razziali).

Il *Race Relations Act* rendeva illegale la discriminazione nel lavoro e nella formazione, nella fornitura di risorse di beni e servizi, nell’istruzione, negli alloggi e in un certo numero di altre attività. Permetteva agli individui che erano stati discriminati di avviare dei procedimenti giudiziari e provvedeva all’istituzione di una *Commission for Racial Equality* (Cre), incaricata di lavorare per l’eliminazione della discriminazione, di promuovere l’uguaglianza di opportunità e le buone relazioni tra le persone dei diversi gruppi razziali, e di mantenere la legge sotto controllo e di suggerire degli emendamenti, ove necessari. La legge sottolinea l’uguaglianza delle opportunità, intendendo che tutte le persone dovrebbero avere uguale accesso alle risorse della società (il lavoro, l’istruzione ecc.), e permette il “monitoraggio etnico” al solo fine di valutare l’eventuale disparità di trattamento su base etnica. È significativa la sezione 71 della legge del 1976 che istituisce il dovere per le autorità locali di prendere i provvedimenti appropriati per assicurare che le funzioni che assolvono vengano compiute rispettando il bisogno di eliminare illegali discriminazioni razziali, e per promuovere l’uguaglianza di opportunità e le buone relazioni tra persone di diversi gruppi etnici. Per le autorità locali stesse questo si è tradotto

nelle pratiche che tengono in conto i bisogni e le aspirazioni dei diversi gruppi all'interno del loro bacino di utenza. Ciò è reso possibile dalla consultazione con i rappresentanti delle comunità etniche locali.

Lo *Human Rights Act* impone l'obbligo alle corti di giustizia e ai tribunali nazionali, quando interpretano le leggi esistenti, di tener conto del diritto giurisprudenziale della Convenzione europea sui diritti umani (Echr). Dal momento che l'Echr contiene una clausola che proibisce la discriminazione, ciò riafferma la proibizione contro la discriminazione che già esiste nella legge britannica.

Il *Crime and Disorder Act* ha introdotto nuovi reati per affrontare il problema della violenza e della discriminazione razziale. Esso è anche pensato per assicurare una maggiore priorità all'identificazione di un eventuale elemento razziale nel perpetrare un crimine, movente che viene a costituire una aggravante specifica in sede di giudizio.

Il *Race Relations (Amendment) Act* del 2000 ha rafforzato (non sostituito) il *Race Relations Act* del 1976. Ad esempio, ha messo fuori legge la discriminazione sia in forma diretta sia in forma indiretta e la vittimizzazione su base etnica, estendendo questi concetti e tutele a tutte le funzioni dell'autorità pubblica non già coperte dal *Race Relations Act* del 1976, con sole limitate eccezioni. Istituiva anche il dovere generale per le autorità pubbliche competenti di operare con le proprie funzioni contro i processi di discriminazione, per promuovere l'uguaglianza delle opportunità e le buone relazioni tra persone di diversi gruppi etnici. Tale indirizzo generale è dettagliato con regolamenti specifici che sono resi esecutivi dalla *Commission for racial equality*.

La combinazione di queste legislazioni conduce a una situazione per le minoranze nella quale la discriminazione per motivi di razza è messa al bando. Esiste un ente preposto a monitorare l'applicazione delle leggi, che presta particolare attenzione, inoltre, ai crimini che hanno movente razziale, e le autorità locali e gli enti pubblici hanno il dovere di promuovere l'uguaglianza razziale. La legislazione integra la politica sociale orientata al multiculturalismo, permettendo alle minoranze di mantenere le identità scelte, ma vietando la discriminazione basata su quelle identità.

Nello specifico delle politiche del lavoro e dell'integrazione, che riguardano oltre un milione di stranieri, di cui circa il 40% provenienti da paesi dell'Unione (dati 2000), si è sviluppato un sistema di accessi che facilita migranti con elevato livello di qualificazione, inizialmente autorizzati a restare nel paese per un anno (il permesso è rinnovabile in seguito anche per tre anni consecutivi). La possibilità di accesso è determinata da quattro fattori: il livello di istruzione, l'esperienza di lavoro maturata, la capacità di reddito e il livello professionale certificato. Inoltre, alcune professioni (ad esempio quella medica) possono essere favorite con l'attribuzione di specifici punteggi. È interessante notare che, a differenza di altri paesi, il disporre già di un lavoro in Gran Bretagna non è un prerequisito per l'accesso, ma l'individuo autorizzato a immigrare

è libero di cercare lavoro una volta giunto nel paese. Il programma di accessi prevede altresì possibilità di immigrazione per lavoro temporaneo e stagionale.

Il ruolo delle associazioni nell'inserimento degli immigrati e l'incorporazione delle minoranze etniche è valutato positivamente nella implementazione delle politiche, con particolare riferimento a quattro funzioni principali:

- aiutare a far superare il rischio di isolamento sociale ai membri di una comunità etnica;
- fornire aiuto materiale ai membri della comunità;
- difendere gli interessi della comunità;
- promuovere la cultura della comunità.

Queste quattro funzioni rispondono, nella logica di integrazione britannica, all'obiettivo di facilitare le pratiche di inclusione degli immigrati. La centralità della comunità, d'altra parte, ritorna con frequenza nelle politiche britanniche: essa è intesa come luogo di condivisione di valori e pratiche e, anche, come soggetto di riferimento stesso delle politiche pubbliche.

In sintesi gli indirizzi della Gran Bretagna sono rivolti a sviluppare politiche e strategie per:

- la tutela e la promozione delle comunità etniche, destinatarie prime delle politiche di intervento;
- il miglioramento del sistema di accessi sulla base di punteggi individuali;
- la lotta alla discriminazione razziale all'interno dell'amministrazione pubblica;
- la lotta alla discriminazione nel lavoro e nella formazione, nella fornitura di risorse di beni e servizi, nell'istruzione, negli alloggi;
- il monitoraggio, l'analisi e la valutazione dei processi di esclusione e segregazione;
- lo sviluppo di politiche del lavoro a favore di immigrati con alto livello di istruzione e portatori di professioni di cui c'è richiesta sul mercato del lavoro nazionale;
- la lotta al traffico degli esseri umani e della immigrazione illegale.

#### *1.2.1.5 Il Portogallo*

La costituzione portoghese garantisce alcuni diritti di base per gli immigrati e gli stranieri, con particolare attenzione a chi proviene da paesi di lingua portoghese, per i quali sono garantiti ulteriori diritti sociali e politici. In qualche modo la chiave di lettura delle politiche di integrazione portoghesi risale al 1995, quando viene riconosciuta la necessità di sviluppare specifiche politiche di governo delle migrazioni: il risultato è stato la costituzione dell'Alto commissariato per l'immigrazione e le minoranze etniche (Acime) nel 1996. Da allora si sono intraprese numerose azioni rivolte alla riduzione delle disuguaglianze e

delle discriminazioni. In particolare, nel contesto di due programmi di regolarizzazione, si sono sviluppate politiche orientate a:

- estendere i diritti civili agli immigrati;
- migliorare l'accesso all'edilizia;
- garantire un reddito sociale minimo alle famiglie;
- permettere il voto locale agli immigrati nel quadro di accordi di reciprocità con i paesi d'origine.

Contemporaneamente, sono stati attivati i governi locali cittadini – in particolare l'area metropolitana di Lisbona – per lo sviluppo di piani abitativi per gli immigrati e di programmi di educazione interculturale. Inoltre, alcune municipalità (Lisbona e Amadora) hanno coinvolto gli immigrati nella gestione della cosa pubblica creando degli organi di consultazione a rappresentanza immigrata.

Nel corso degli anni 1999/2000, la questione migratoria ha assunto sempre maggiore significatività nel paese a causa di differenti fattori, tra cui la preoccupazione espressa dalle maestranze a riguardo di una progressiva sostituzione dei lavoratori autoctoni con quelli immigrati; le caratteristiche stesse dei migranti che sono cambiate, con particolare rilevanza di una più recente migrazione dall'est europeo piuttosto che dai territori di tradizione (Capo Verde, Mozambico ecc.); l'elevato numero di illegali spesso legati alle organizzazioni criminali del traffico di esseri umani.

Le conseguenze di ciò sono state alcune azioni concrete intraprese dal governo come l'introduzione di permessi temporanei di soggiorno per gli illegali che disponevano di un lavoro. Ciò ha permesso loro di regolarizzare la posizione e di ottenere un permesso valido quattro anni. Inoltre, è stato introdotto un sistema di quote annuale deciso sulla base delle necessità e capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale. Accanto a queste politiche, che più direttamente interessano il suolo nazionale, è stata sviluppata una politica internazionale di accordi bilaterali per governare, attraverso questi, il processo di accesso al Portogallo.

Ultimamente, l'amministrazione sta lavorando a un nuovo Piano nazionale per l'immigrazione che si fonda su tre pilastri:

- migliorare l'informazione rivolta agli immigrati attraverso la creazione di un sistema nazionale di supporto per gli immigrati;
- aumentare e migliorare l'offerta di servizi pubblici rivolti agli immigrati;
- sviluppare maggiormente l'attività di ricerca sulla questione migratoria, per migliorare la conoscenza del fenomeno stesso e delle minoranze etniche.

Nel futuro a medio termine, sicuramente il Portogallo continuerà a essere un paese di immigrazione. Tuttavia, alcuni fenomeni complicano la situazione.

Un certa crisi del mercato del lavoro interna al Portogallo e l'apertura verso l'Europa orientale potrebbe produrre sia una contrazione dell'immigrazione per lavoro sia una modifica dei flussi, favorendo maggiormente quelli di provenienza est-europea. "L'apertura a Est", inoltre, sembra far temere al Portogallo

un riorientamento dei fondi europei verso altre destinazioni, riducendo la stessa capacità economica del paese. Anche per tale ragione, oltre che per ragioni tradizionali, alcuni esperti pensano a un possibile incremento dei flussi di rientro di portoghesi dall'estero, in sostituzione dei flussi di migranti extracomunitari.

La rapida crescita del flusso di migranti registrata in questi anni sicuramente diminuirà a causa delle ragioni economiche di cui sopra, per l'avvio di politiche di accesso più restrittive e per l'eliminazione dei permessi temporanei di soggiorno.

Le difficoltà economiche nel mercato del lavoro portoghese potrebbero aumentare la competizione tra i migranti, favorendo in particolare quelli di provenienza est-europea, generalmente legati a un progetto di migrazione temporanea, maggiormente compatibile con le politiche nazionali.

Attualmente il dibattito verte sulla estensione del diritto alla cittadinanza portoghese ai bambini nati nel paese da genitori stranieri e alla estensione del diritto di voto locale anche in mancanza di accordi di reciprocità con i paesi d'origine.

In sintesi gli indirizzi del Portogallo sono rivolti a sviluppare politiche e strategie per:

- migliorare l'informazione rivolta agli immigrati attraverso la creazione di un sistema nazionale di supporto per gli immigrati;
- aumentare e migliorare l'offerta di servizi pubblici rivolti agli immigrati;
- sviluppare maggiormente l'attività di ricerca sulla questione migratoria, per migliorare la conoscenza del fenomeno stesso e delle minoranze etniche;
- miglioramento e incremento degli accordi internazionali bilaterali, come strumento di controllo degli accessi;
- lo sviluppo di strategie territoriali specifiche soprattutto a livello di macro aree urbane.

#### *1.2.1.6 La Spagna*

La legge nr. 8 del 2000 approvata dal governo centrale stabilisce la cornice di base per sviluppare le politiche fondamentali di incorporazione che devono essere messe in atto attraverso politiche regionali e locali (cure sanitarie, servizi sociali, bambini e giovani, mercato del lavoro, politiche per le donne, istruzione primaria e secondaria, cultura, alloggi e urbanesimo ecc.). Tale normativa, conosciuta come Piano Greco, è in fase di attuazione (2004) rispetto a una molteplicità di iniziative i cui obiettivi dichiarati sono:

- fornire un piano coordinato di azione verso l'immigrazione, inteso come fenomeno positivo, nel contesto di una Spagna bene inserita nell'Unione;
- integrare gli stranieri e le loro famiglie affinché contribuiscano attivamente allo sviluppo della Spagna;

- definire un sistema di accessi che garantisca la pacifica coesistenza tra immigrati e società spagnola;
- predisporre un sistema di accoglienza anche di emergenza abitativa per i rifugiati.

Oltre a tale distribuzione di responsabilità tra i diversi livelli delle amministrazioni pubbliche (centrali e regionali) non si deve dimenticare la crescente importanza assunta dagli attori non istituzionali (Ong, associazioni civiche, organizzazioni culturali ecc.) che contribuiscono significativamente a cambiare e, fino a un certo punto, a rinnovare l'effettiva gestione delle politiche dell'immigrazione in Spagna.

In sostanza, al governo centrale spettano le politiche riguardanti:

- controllo dei flussi; ingresso, controllo di frontiera, ammissione-espulsione;
- definizione delle quote annuali;
- autorizzazione di residenza e permessi di lavoro;
- rinnovo dei permessi di soggiorno.

Ai governi regionali spettano (anche in collaborazione con i governi locali) alcune politiche di incorporazione e integrazione:

- istruzione e scuole;
- pianificazione urbana e alloggi;
- assistenza sociale e sanitaria;
- politiche culturali;
- promozione economica;
- cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari.

Ai governi locali (ad esempio quelli cittadini) spettano (anche in collaborazione con il governo regionale) alcune politiche di incorporazione e integrazione:

- pianificazione urbana;
- pianificazione e cooperazione nell'istruzione;
- assistenza sanitaria;
- integrazione e promozione sociale;
- cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari.

Tutto considerato non esiste un unico modello di incorporazione in Spagna, ma diversi modelli regionali con diverse combinazioni di attori coinvolti, ognuno che cerca di adattare la gestione della migrazione alla propria realtà sociale, economica e culturale.

Tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, l'agenda politica sulle questioni dell'immigrazione in Spagna era in larga misura determinata dai fini e dagli obiettivi definiti a livello europeo. Nel caso della Spagna il risultato di quelle influenze europee è stato una politica restrittiva sull'immigrazione che non corrispondeva alla natura e all'estensione dei processi migratori che riguardavano la Spagna in quel periodo. Con il tempo, un crescente conflitto tra le direttive politiche restrittive indotte dall'esterno e la situazione delle questioni relative all'immigrazione a livello nazionale (grande numero di immigrati senza documenti, domanda di manodopera non qualificata, interessi economici

e di politica estera nei paesi di provenienza della migrazione ecc.) ha avuto come esito una maggiore rilevanza dell'immigrazione nei programmi politici spagnoli, e un lento, ma graduale, spostamento dalle politiche di controllo dei confini a un più comprensivo complesso di politiche.

L'organizzazione istituzionale decentrata che caratterizza lo stato spagnolo, insieme alla natura multidimensionale delle questioni in gioco, può risultare in una considerevole mancanza di coordinamento tra le diverse autorità coinvolte, con notevoli lacune nella copertura dei bisogni fondamentali dei gruppi di immigrati. La legge sull'immigrazione nr. 4 del 2000 ha introdotto mutamenti significativi nell'ambito dei diritti degli immigrati. Essa eguagliava i diritti civili e sociali dei residenti stranieri regolari con quelli dei cittadini spagnoli, stabiliva la possibilità di avere diritto di voto a livello locale (sulla base dell'esistenza di accordi di reciprocità con i paesi di origine), estendeva anche il diritto di libero accesso al servizio sanitario pubblico per gli immigrati senza documenti. Secondo questa legge, gli immigrati senza documenti avevano anche diritto all'istruzione obbligatoria gratuita (dai 3 ai 16 anni), all'accesso al sistema sanitario pubblico, alle borse di studio e alle (limitate) politiche disponibili di alloggi pubblici, alle stesse condizioni dei cittadini spagnoli. Questa acquisizione dei diritti sociali era basata sui criteri di residenza (iscrizione al censimento), con l'intento di recidere i legami fra la nazionalità e i diritti di cittadinanza.

I governi nazionali in carica hanno periodicamente realizzato dei meccanismi per la regolarizzazione degli immigrati senza documenti (procedimenti straordinari di regolarizzazione, quote annuali, regolarizzazione automatica attraverso la residenza) come modo di rispondere ad alcune delle domande percepite all'interno della società spagnola (domanda di manodopera non qualificata, lotta contro l'emarginazione e lo sfruttamento degli immigrati senza documenti ecc.).

La firma in anni recenti di accordi bilaterali con i paesi di origine della migrazione per la canalizzazione dei flussi migratori verso la Spagna rispondeva a una combinazione di interessi demografici, economici e politici, percepiti dalle autorità spagnole. Benché fino a oggi questi accordi non soddisfino le grandi aspettative riposte in loro, essi restano meccanismi potenziali per introdurre qualche ordine nei processi migratori in atto verso il territorio spagnolo.

Tra le politiche realizzate in anni recenti a livello nazionale, quella che riguarda lo sviluppo di programmi per l'importazione di manodopera temporanea (particolarmente l'accordo a questo riguardo con il Marocco) sembra mirare al soddisfacimento dei bisogni di manodopera non qualificata avvertiti in certi settori dell'economia spagnola.

#### *La regione Catalogna*

Una Commissione interministeriale segue l'attuazione del piano di integrazione, supportata da un ministero specifico (*Secretaria per la Immigració*, costituito nel 2000), per coordinare il funzionamento dei diversi ministeri coinvolti

nella realizzazione del programma di integrazione rivolto agli immigrati, che si articola in:

- Programmi di inserimento. Recentemente in Catalogna sono stati elaborati piani di accoglienza, o politiche di benvenuto. Esistono due livelli di intervento a questo riguardo; quello generale, il *Pla d'Accollida a Catalunya*, che ha pubblicato una guida per fornire le informazioni base su come inserirsi nella nuova società di arrivo e sull'utilizzo dei servizi offerti dall'amministrazione locale; e i *Plans Comarcals d'integració dels immigrants*, che coordinano le politiche pubbliche con le diverse attività dell'amministrazione pubblica e del terzo settore (istruzione, servizi di assistenza sanitaria, servizi sociali ecc.).
- Programmi per l'istruzione; quest'ambito della politica ha ricevuto speciale attenzione dal governo catalano. Dal 2002 le condizioni della scolarizzazione, e particolarmente le ammissioni alle scuole pubbliche, sono oggetto di una legislazione specifica che mira a evitare grandi concentrazioni di studenti di origine immigrata. Gli studenti che arrivano a metà dell'anno accademico, come anche i nuovi immigrati con difficoltà di comunicazione, o anche gli studenti che non hanno mai frequentato la scuola ricevono un'attenzione specifica riguardo all'istruzione. C'è anche un programma specifico (*Programa d'Educació Compensatòria*) che mira a fornire insegnanti e scuole con servizi sulle competenze linguistiche, gruppi di lavoro sull'apprendimento, e consiglio e supporto psicopedagogico.
- Programmi per gli alloggi orientati a sviluppare l'edilizia pubblica per le fasce a basso reddito.
- Programmi sanitari che, dopo l'estensione della copertura sanitaria pubblica in seguito alla promulgazione della legge nr. 4 del 2000, affidano alle autorità sanitarie catalane la responsabilità di concedere l'effettivo accesso al sistema pubblico regionale ai gruppi di immigrati.

#### *La regione Andalusia*

Il governo regionale ha predisposto una serie di azioni rivolte agli immigrati, articolate in una serie di programmi:

- Programmi di inserimento; di recente introduzione in quanto il Piano andaluso per affrontare i processi legati alla migrazione non menzionava esplicitamente la questione di procedimenti specifici che gli immigrati dovevano seguire quando si stabilivano nella Comunità autonoma. Questa mancanza di itinerari chiaramente stabiliti per facilitare l'incorporazione delle popolazioni immigrate nella società andalusa, insieme certamente alla mancanza di risorse per sviluppare una politica più intraprendente verso questi gruppi, implicava che l'accesso dei gruppi di immigrati alle diverse sfere della vita risultasse piuttosto precario e irregolare. Oggi, nel Piano, sono state adottate specifiche misure su una serie di fronti, tra cui

l'istruzione, la sanità, gli alloggi, i servizi sociali, il mercato del lavoro e la protezione giuridica.

- Programmi per l'istruzione; il piano destina una quota significativa del *budget* alle risorse umane e materiali per quelle scuole con una più alta concentrazione di bambini di origine immigrata; per organizzare classi speciali per l'adattamento linguistico (in cooperazione con le Ong); e per sviluppare delle campagne per informare i genitori dell'obbligo scolastico tra i 5 e i 16 anni. Insieme a queste misure, le autorità andaluse favoriscono un programma di studio interculturale incoraggiando le scuole a promuovere progetti di cooperazione e di scambio con le scuole dei paesi di origine delle comunità di immigrati.
- Programmi per gli alloggi; ancora molto deboli per favorire l'accesso all'edilizia pubblica, comunque estremamente scarsa.
- Programmi sanitari; orientati in particolare a promuovere la conoscenza del sistema pubblico di assistenza sanitaria tra i gruppi immigrati, e a finanziare programmi di traduzione e interpretariato per facilitare la comunicazione tra pazienti immigrati e professionisti dell'ambito sanitario.

In sintesi gli indirizzi della Spagna sono rivolti a sviluppare politiche e strategie per:

- lo sviluppo di politiche locali (regionali e cittadine) di integrazione;
- il coinvolgimento del terzo settore;
- la promozione di istituzioni dedicate alla documentazione, alla ricerca e alla osservazione del fenomeno migratorio;
- lo sviluppo di programmi per la riqualificazione professionale;
- il miglioramento e l'incremento degli accordi internazionali bilaterali, come strumento di controllo degli accessi;
- la ridefinizione del concetto di cittadinanza e nazionalità, al fine di garantire i diritti di cittadinanza indipendentemente da quelli di nazionalità;
- lo sviluppo di programmi per l'insegnamento della lingua e di ottimizzazione della presenza del numero di stranieri nelle classi scolastiche;
- la promozione della dimensione interculturale;
- la cooperazione (culturale ed economica) con i paesi d'origine;
- la promozione della conoscenza dei servizi pubblici per gli immigrati;
- la revisione del sistema di accesso per quote, rispetto alla effettiva domanda di immigrati.

#### 1.2.1.7 Gli Stati Uniti d'America

La situazione degli Stati Uniti d'America è sicuramente complessa e in evoluzione in questi ultimi anni, soprattutto dopo l'evento dell'11 Settembre. In seguito a ciò gli Usa hanno realizzato la più grande riorganizzazione amministra-

tiva dal 1947, creando il *Department of Homeland Security* (Dhs) che ha incorporato numerose agenzie. Tra queste l'*Immigration and Naturalization Service* (Ins), originariamente responsabile della grande maggioranza dei programmi per gli immigrati e collocato all'interno del Dipartimento di giustizia, oggi suddiviso in tre agenzie. Di fatto esiste un'agenzia che si occupa dei programmi di accesso, naturalizzazione e acquisizione della cittadinanza (*U.S. Citizenship and Immigration Services* – Uscis); e due agenzie di controllo che si preoccupano di garantire l'applicazione della normativa sull'immigrazione (*Bureau of Immigration and Customs Enforcement*) e di securizzare le frontiere statunitensi (*Bureau of Border Protection*).

L'amministrazione centrale federale, inoltre, è affiancata dalle amministrazioni statali e locali, alle quali è affidato il compito di elaborare e finanziare propri piani di intervento per gli immigrati.

Accanto a questa dimensione amministrativa è estremamente attiva la società civile statunitense, organizzata in una molteplicità di associazioni (Ngo) in cui la presenza degli stranieri è rilevante. A queste ultime è soprattutto delegata l'applicazione dei programmi di indirizzo stabiliti a livello governativo, in parte finanziati con risorse pubbliche.

Tradizionalmente il sistema di ammissione americano ha privilegiato gli accessi in ragione della domanda di lavoro o dalla riunificazione familiare. In questi casi, all'immigrato regolare sono salvaguardati alcuni diritti di base: la possibilità di acquisire la cittadinanza attraverso uno specifico processo di naturalizzazione; l'accesso al sistema educativo, che ha anche sviluppato programmi specifici di formazione per gli immigrati minorenni; la possibilità di accedere a programmi di apprendimento linguistico, anche se in realtà questi sono scarsamente finanziati dal governo.

Tra le azioni rilevanti si evidenziano quelle svolte dall'Uscis, il quale è in realtà l'unica agenzia che intraprende azioni "a favore" e non "di controllo" dell'immigrato. Attraverso una pluralità di uffici territoriali l'Uscis facilita gli immigrati nell'ottenimento dei benefici loro concessi e provvede alla distribuzione delle informazioni che li riguardano. A questo proposito sono attive, ventiquattro ore su ventiquattro, linee informative telefoniche e via internet in inglese e spagnolo.

Di recente (2003) è stato anche costituito l'*Office of Citizenship*, all'interno del Dhs, il cui obiettivo dichiarato è "supportare l'integrazione e la partecipazione degli immigrati nella e alla cultura civile americana". In pratica fornisce una serie di informazioni di accoglienza ai nuovi venuti, lavorando in cooperazione con una rete di associazioni non governative.

I servizi indicati sono perfettamente in linea con quella che è la politica di ammissione degli immigrati sviluppata dal paese, i cui meccanismi di selezione non tengono conto di variabili che potrebbero essere propedeutiche ai processi di integrazione. In pratica le ragioni per cui si può accedere all'immigrazione nel paese si riducono a due:

- la prima riguarda la riunificazione familiare, ragione che assomma circa il 60% degli ingressi legali. È da notare che la maggioranza degli ingressi per riunificazione coinvolge famiglie di cui un membro già immigrato possiede la cittadinanza americana, per cui il processo integrativo è garantito e limitato all'interno della famiglia medesima;
- la seconda riguarda l'immigrazione per ragioni di lavoro, per rendere possibile l'accesso a lavoratori che rispondono necessariamente a una domanda locale di impiego. Di norma questi accessi devono essere sponsorizzati da un'impresa statunitense e la maggior parte di questi immigrati dispone di un diploma di scuola superiore e di significative competenze professionali. Anche in questa prospettiva, il processo di integrazione è affidato alle capacità e caratteristiche del migrante, facendo leva sul successo economico come fattore integrativo.

Per il resto, si può dire che il salto di qualità per l'accesso ai benefici governativi (evidentemente oltre che dall'essere cittadini Usa) è dato dal possedere lo *status* di Lpr (*Legal Permanent Residents* – Residente legale permanente). Uno *status* che, tuttavia, si può perdere:

- se si vive fuori dagli Usa per oltre un anno;
- per ragioni legate ad atti criminali;
- per avere conseguito questo status fornendo false informazioni.

Anche un Lpr può godere della possibilità dei programmi di riunificazione familiare, ma con più difficoltà rispetto a un immigrato in possesso di cittadinanza.

Quest'ultimo, lo statuto di cittadino, apre le porte a tutti i programmi sociali, in particolare facilita la riunificazione e garantisce un'apposita formula protettiva di fronte ad azioni che lo stesso governo intraprendesse contro l'immigrato/cittadino (l'espulsione ad esempio). Per acquisire questo *status*, un Lpr deve avere certi requisiti di salute fisica, non essere implicato in atti criminali, avere una conoscenza almeno di base della lingua, della storia e dell'amministrazione del paese.

In ogni caso, se non si può certamente parlare di programmi di integrazione ad ampio spettro, si può affermare che esiste un codice di rispetto "universale" valido per tutti gli immigrati, indipendentemente dal loro *status*, finalizzato alla riduzione ed eliminazione di atti e comportamenti discriminatori su base etnica. Si tratta di una sorta di valore universale americano riconosciuto che rifiuta ogni tipo di distinzione che trovi ragione nella nazionalità di origine dell'individuo.

Per quanto riguarda il lavoro e l'occupazione, il problema più significativo concerne le competenze di cui sono portatori gli immigrati e le competenze a cui invece il mercato del lavoro Usa riserva i migliori successi economici. In sostanza, con frequenza si nota agli "estremi del successo" la presenza di immigrati: per cui ai massimi livelli di impiego si ritrovano immigrati selezionati all'accesso dal sistema nazionale e ai minimi livelli si trovano immigrati entrati

in forza della riunificazione familiare. Tuttavia, nel mondo del lavoro si è attivato un processo di cambiamento in cui sono attori significativi i sindacati: per questi, infatti, gli immigrati sono diventati via via più importanti, in termini numerici. Tuttavia, questo processo sembra essere maggiormente orientato alla regolarizzazione degli illegali (che diventerebbero nuove forze per il sindacato) piuttosto che a promuovere processi di riqualificazione o azioni antidiscriminazione per i lavoratori legali.

Contemporaneamente, agli immigrati si stanno rivolgendo numerose imprese, avendoli individuati come possibili nuovi clienti: ad esempio gli istituti bancari si stanno orientando a offrire nuovi servizi dedicati per la gestione delle rimesse.

Per quanto riguarda l'educazione, sono scarse le azioni rivolte agli immigrati adulti. Particolare attenzione è rivolta, invece, ai minori immigrati, il cui numero è in crescita. Nel 2002 si è attivato il programma *No Child Left Behind*, che prevede l'insegnamento e la verifica dell'apprendimento della lingua inglese nei primi tre anni di scuola, oltre alla verifica annuale di quei bambini che hanno dimostrato competenze linguistiche non sufficienti.

In merito all'abitazione, difficilmente gli immigrati accedono alla proprietà e i programmi d'azione nel settore sono affidati alle amministrazioni locali, anche in partenariato le aziende che cominciano a facilitare processi di insediamento combinati con meccanismi di assunzione.

Infine, la questione dei tanti illegali è diventato tema politico di interesse. In un'intervista pubblicata il 14 gennaio 2005 dal *Washington Times*, il presidente George W. Bush propone una riforma dell'immigrazione che passi anche per la concessione di permessi temporanei ai cittadini stranieri che vivono e lavorano illegalmente negli Usa. Secondo l'amministrazione americana gli Stati Uniti contano otto milioni di lavoratori immigrati illegali: un problema che va risolto in modo "razionale", senza riconoscere a tutti "la cittadinanza istantanea". Di qui l'ipotesi di concedere permessi temporanei a quanti svolgono lavori che i cittadini americani non possono o non vogliono fare. Questi permessi sarebbero triennali e rinnovabili, e ai lavoratori stranieri sarebbe garantito il salario minimo e il trattamento previdenziale previsto per i loro colleghi americani. Questi regolarizzati potrebbero inoltre essere raggiunti negli Stati Uniti anche dai loro parenti più stretti, purché dimostrino di essere in grado di mantenerli.

La prima proposta di sanatoria era già stata lanciata da Bush nel corso del 2004, per essere poi accantonata. In realtà a molti era sembrato un tentativo di accaparrarsi il favore della comunità ispanica (che rappresenta ormai il 13% della popolazione Usa) in vista delle elezioni presidenziali. Tuttavia, a chiedere al governo più lavoratori immigrati sono oggi le imprese, che lamentano da tempo una carenza di manodopera per i lavori più umili, che non sono coperti dall'offerta di mano d'opera americana.

In sintesi gli indirizzi degli Stati Uniti sono rivolti a sviluppare politiche e strategie per:

- lo sviluppo di programmi per l'insegnamento della lingua e della cultura, con particolare attenzione ai minori;
- lo sviluppo di un sistema di accessi selettivo rispetto ai bisogni del mercato locale;
- lo sviluppo di strategie territoriali specifiche (delega delle politiche ai livelli non federali dell'amministrazione);
- le azioni di antidiscriminazione;
- il coinvolgimento del terzo settore e del privato nelle azioni per gli immigrati;
- la promozione della conoscenza dei servizi pubblici per gli immigrati;
- la regolarizzazione degli illegali;
- la securizzazione dei confini;
- lo sviluppo di politiche *ad hoc* rispetto a paesi a forte pressione migratoria verso gli Stati Uniti (ad esempio il Messico).

### **1.2.2 L'attualità, le politiche e gli esperti**

La IX Conferenza internazionale di Metropolis, appuntamento annuale che rappresenta un importante momento di incontro e confronto sulle questioni migratorie, si è svolta a Ginevra lo scorso settembre 2004.<sup>1</sup> La Francia vi ha organizzato un seminario, coordinato da Christian Lefeuvre del Ministero del lavoro e della coesione sociale – Direzione della popolazione e delle migrazioni, per presentare il Contratto di accoglienza e di integrazione. Secondo le sue parole, registrate durante il seminario: “L'integrazione è al centro delle sfide che si pongono e che si giocano in Francia attualmente. L'atteggiamento del governo su questo punto è stato precisato nel corso di una riunione interministeriale che ha coinvolto tutti i ministeri interessati da queste politiche e che si è tenuta nell'aprile 2003 sotto la presidenza del primo ministro.

In questa occasione è stato adottato un programma annuale di azione che lega strettamente l'accoglienza dei nuovi immigrati e la loro integrazione nella società francese, considerando che l'accoglienza è la prima tappa di un percorso di integrazione riuscito. È quindi stata lanciata una vera e propria riforma dei dispositivi di accoglienza dei nuovi immigrati, che comprende in particolare la creazione del Contratto di accoglienza e di integrazione e l'instaurazione di un servizio pubblico dell'accoglienza. Quest'ultimo ha una vocazione universalista in una prospettiva di scoperta e di accettazione della società francese e dei suoi valori. L'integrazione linguistica ne costituisce uno degli aspetti fondamentali. Il contratto si rivolge a tutti i nuovi arrivati che abbiano intenzione di stabilirsi in Francia in modo duraturo. L'idea di un vero e proprio servizio nazionale di accoglienza mira a far sì che tutti i nuovi arrivati siano ricevuti nello

---

<sup>1</sup> Si veda il programma completo all'indirizzo [www.metropolis2004.ch](http://www.metropolis2004.ch)

stesso modo su tutto il territorio francese. Si pone inoltre l'accento sulla possibilità di una formazione linguistica per tutti i nuovi arrivati, poiché si considera che la lingua sia un elemento fondamentale sia per l'integrazione sociale sia per l'integrazione attraverso il lavoro. Di fatto è un modo per formalizzare gli impegni di accoglienza da parte dello stato francese e del nuovo arrivato che dal canto suo si impegna nella prosecuzione condivisa di un progetto comune. Il Contratto di accoglienza e di integrazione ha durata annuale e può essere rinnovato una volta. Presenta due aspetti: uno riguardante l'impegno a rispettare i valori del paese di accoglienza, prevedendo una formazione civica e se necessario una formazione linguistica, l'altro, per le persone che ne avessero bisogno, un annesso più personalizzato riguardante l'organizzazione della vita in Francia”<sup>2</sup>.

Le giornate della conferenza sono state l'occasione per raccogliere le opinioni di alcuni studiosi internazionali circa le *best practices* e i punti dolenti delle politiche di integrazione nei loro paesi. Per quanto riguarda, ad esempio, il Canada, il presidente di Metropolis International, Howard Duncan, del Ministero delle migrazioni e della cittadinanza, ha affermato che “la principale strategia di integrazione del governo canadese riguarda la formazione linguistica, in cui si investono grandi quantità di denaro. Si fanno anche interventi per aiutare a trovare alloggi, ottenere tutti i documenti amministrativi nelle prime settimane ecc. Tuttavia, una volta risolte tutte queste questioni basilari, l'enfasi maggiore è posta sulla formazione linguistica, e penso che questa sia una buona cosa. D'altra parte, quando selezioniamo i migranti come lavoratori permanenti, e si tratta di lavoratori qualificati, devono già avere una capacità decente in inglese o francese, ma questi rappresentano solo circa un quarto degli immigrati che arrivano in Canada, cosicché i corsi di lingua sono soprattutto per gli altri, ricongiunti familiari, rifugiati ecc. La formazione linguistica che offriamo si svolge in Canada, cioè al momento non abbiamo nessun programma di formazione linguistica all'estero. La formazione linguistica non è peraltro obbligatoria, e questo è qualcosa che per il momento il Canada vuole mantenere, perché vogliamo che l'integrazione sia un'opzione per gli immigrati, non qualcosa che noi imponiamo. In questo siamo molto lontani dalla discussione in corso in Olanda proprio ora, dove stanno introducendo un programma di integrazione obbligatoria. Dovrei aggiungere, per essere onesto, che se qualcuno vuole diventare cittadino canadese – cosa che si può fare dopo tre anni – deve superare un test di lingua, un test di storia canadese, un test di valori canadesi. Tuttavia, per le persone che non vogliono diventare cittadini, cioè che vogliono rimanere immigrati, ma senza acquisire la cittadinanza, non è obbligatorio. Ora, non sono sicuro che questo sia un modo intelligente di fare, perché abbiamo delle preoccupazioni circa l'auto-segregazione di alcuni gruppi etnici o linguistici, ed è soprattutto il caso degli immigrati più anziani, che arrivano come genitori o

---

<sup>2</sup> Per approfondimenti: [www.social.gouv.fr/htm/pointsur/accueil/som\\_cai.htm](http://www.social.gouv.fr/htm/pointsur/accueil/som_cai.htm)

nonni e che non si preoccupano assolutamente di integrarsi nella società canadese, vogliono giusto essere con la loro famiglia. Un altro punto completamente diverso che vorrei sottolineare riguarda il modo in cui il Canada offre programmi di integrazione, cioè attraverso pagamenti a organizzazioni non governative, perché è diverso in altri sistemi sociali dove i servizi sono offerti da funzionari governativi. Io penso che il fatto che lo facciano organizzazioni non governative, specialmente organizzazioni che sono formate da immigrati, sia un modo più efficace perché ciò che fai, allo stesso tempo, è di fornire un servizio e di costruire un capitale sociale, costruisci la capacità degli stessi immigrati di occuparsi della loro propria integrazione attraverso lo sviluppo di organizzazioni nelle loro comunità, organizzazioni che interagiscono con il governo perché ottengono denaro governativo a condizione che forniscano dei servizi. Così costruisci una relazione tra i gruppi immigrati e il governo del Canada ed è una relazione che sviluppa fiducia in entrambe le direzioni: noi canadesi cominciamo a fidarci degli immigrati, gli immigrati cominciano a fidarsi dei canadesi. In questo modo, utilizzando le Ong per fornire servizi di integrazione, ottieni questo aumento generale del capitale sociale e io penso che, come risultato di averlo fatto per moltissimi anni (perché sono ormai 30 o 40 anni che agiamo così), in Canada abbiamo una società che accetta gli immigrati abbastanza facilmente, perché gli immigrati contribuiscono alla società canadese in due modi: inizialmente contribuiscono alla loro propria integrazione e poi ciò che scopriamo è che queste Ong che sono nate per dei gruppi di immigrati specifici hanno cominciato a fornire servizi sociali a tutti. Così, ad esempio, hai un gruppo nato dagli iraniani per fornire servizi agli iraniani che ormai li fornisce a tutti i canadesi, e questo costruisce relazioni attraverso la società”.

Passando a parlare dei punti dolenti dell'integrazione in Canada, Howard Duncan ha esordito con “un esempio in cui abbiamo un disastro. Abbiamo un programma che ci porta circa 65mila immigrati qualificati. La maggior parte di loro vengono ora da Cina, India, Pakistan, Corea, Filippine. Sono medici, avvocati, ingegneri, infermieri. Se non hanno credenziali canadesi, se non hanno i documenti che gli permettono di lavorare in un contesto canadese, allora non possono lavorare. Così abbiamo tutte queste persone qualificate che guidano taxi, lavorano negli alberghi, servono nei ristoranti, cioè abbiamo questo terribile problema circa il riconoscimento delle loro credenziali, delle loro esperienze all'estero, della loro istruzione all'estero, ed è un pasticcio. È un pasticcio perché abbiamo due livelli di governo coinvolti e poi abbiamo queste organizzazioni professionali indipendenti che controllano le professioni mediche, le professioni legali... e non parlano bene insieme per risolvere il problema. Questo è un incredibile spreco di cervelli, gli immigrati sono scontenti perché arrivano pensando che avranno un lavoro, e ottengono un lavoro, ma è un lavoro orribile, soprattutto nella misura in cui non corrisponde alle loro capacità: lavorano negli alberghi ecc. Ne abbiamo discusso nel governo canadese per dieci anni e nulla è stato fatto. Quello che stiamo dicendo è un buon esempio di disa-

stro in Canada. Poi abbiamo, qui è là, di tanto in tanto, problemi locali isolati. Proprio ora abbiamo un problema con le *street gang* giamaicane a Toronto. Personalmente non so che cosa stia succedendo ma lo stiamo affrontando e penso che in 2/3 anni sarà risolto. Poi troveremo un altro problema e qualche altra città dovrà affrontarlo e poi sarà risolto. Potrei citarvi molti problemi isolati, ma sono problemi di questo tipo, che vengono o verranno affrontati”.

Passando agli Stati Uniti, Demetrios Papademitriou, direttore del *Migration Policy Institute* di Washington, confermava quanto emerge dal contributo del suo istituto a questa ricerca, e cioè che “l’enfasi è sul sistema di immigrazione familiare e sul lavoro temporaneo, fondato da un lato sul visto di lavoro e dall’altro sul visto familiare, che permette al datore di lavoro di scegliere l’immigrato e meccanismi di integrazione istantanea, che significa che le persone che vengono per lavorare sono subito integrate nel mercato del lavoro americano, che poi permette loro di prendersi il loro tempo per integrarsi nel resto della società, mentre l’opposto succede con gli immigrati familiari: arrivano qui e usano la loro famiglia e le loro connessioni e la loro comunità come una specie di zona fondamentale di transizione dal non sapere nulla circa il nuovo paese a imparare come negoziare con il nuovo paese, scoprendo che tipo di diritti hanno, per cosa registrarsi, a cosa possono accedere in termini del sistema stesso, e questo sia per periodi brevi di tempo sia, a volte, per periodi più lunghi. Si tratta di una sorta di rete di sicurezza privata: se qualcuno ha bisogno di tre mesi per trovare un lavoro almeno non è obbligato a stare per strada, perché qualche parente lo prenderà in casa; se perde il lavoro e ha bisogno di un posto in cui stare o di qualsiasi altra cosa può stare con quello che noi chiamiamo *household*, che può essere composto da più che la semplice famiglia, possono essere 5, 10, 25 persone. Evidentemente queste non sono misure attive, non stiamo parlando di governo ecc., ma di autoregolazione, e questo è ciò che negli Stati Uniti è particolarmente buono. Poi, come pure emerge dal *paper*, ci sono tutte queste infrastrutture che non si vedono a un primo colpo d’occhio e che sono la filantropia privata, le chiese, le organizzazioni e le associazioni di immigrati. Queste non sono solo organizzazioni rivendicative, ma sono organizzazioni che ottengono soldi dal governo per organizzare e dispensare programmi di formazione e di ricerca di lavoro, e che ovviamente poi rivendicano anche migliori condizioni. Così c’è questo terzo o quarto settore, comunque si voglia chiamarlo, che in un certo senso prende il posto del governo – quando lo si compari ad alcune situazioni europee, ma anche alla situazione canadese – e lavorando insieme, a livello locale, con le istituzioni comunitarie, gradualmente costruisce una rete migliore di opportunità e di salvaguardie per gli immigrati. Questo funziona in primo luogo, ovviamente, per gli immigrati legali, ma anche gli immigrati senza documenti o irregolari, che hanno tutti gli svantaggi addizionali, possono comunque accedere alle stesse cose, cioè riescono comunque ad accedere al mercato del lavoro. Il tasso di partecipazione al mercato del lavoro degli immigrati senza documenti è addirittura più alto di quello degli

immigrati regolari e anche loro vengono pagati al minimo garantito, lavorano nel settore formale piuttosto che nell'economia irregolare o nera perché le nostre paghe iniziali sono così basse e i nostri benefici sono così piccoli che non fa differenza: cioè, la paga minima è 5 dollari e 35 centesimi e non devo versare nessun altro contributo per questa persona, perché dovrei provare a farlo lavorare per 4 dollari? Evidentemente succede, nelle grandi città, nell'industria dell'abbigliamento, non dico che non succede, ma anche un pessimo datore di lavoro non ha veramente bisogno di infrangere questa legge per ricavare il suo profitto. Così anche gli immigrati senza documenti hanno opportunità che non si trovano facilmente in altre parti del mondo, cioè non devono diventare schiavi o vedersi privare del passaporto o quant'altro, perché altrove succedono anche queste cose. Quindi a un primo sguardo gli Stati Uniti non hanno una politica di integrazione, ma una volta che tu inizi a guardare più da vicino ti rendi conto che c'è un intero ramo nel Ministero dell'istruzione che di fatto sostiene l'istruzione linguistica. I soldi non sono abbastanza e le attese possono durare un anno o due, ma comunque si tratta di grandi somme di denaro, 100, 200, 700 milioni di dollari. Non abbastanza per soddisfare tutte le richieste, ma sono comunque tanti soldi. Stessa cosa per quanto riguarda i buoni pasto. Poiché molti degli immigrati senza documenti vivono in situazioni domestiche, o *household*, che sono miste, cioè hanno membri sia legali sia senza documenti, i membri legali accedono a molte facilitazioni, inclusi gli aiuti alimentari. Quindi quando prendi gli aiuti alimentari governativi, i buoni pasto, e li integri con gli aiuti della chiesa e cose simili puoi in un qualche modo sopravvivere, non bene, non stiamo parlando di grandi condizioni, ma stiamo parlando di persone che possono sopravvivere, i poveri con due lavori – perché due lavori sono spesso disponibili negli Stati Uniti per un singolo individuo – che trovano i mezzi per, in un qualche modo, risparmiare un po' di soldi. I migliori indicatori del fatto che i nostri immigrati non stanno veramente facendo neanche lontanamente male, come si dice, è che stanno spendendo probabilmente 18 miliardi di dollari in Messico, più di 30 miliardi di dollari all'anno in America centrale e in Messico, che non arrivano tutti dagli immigrati legali ma arrivano sia dai legali che dagli illegali, il che vuol dire che c'è una qualche creazione di ricchezza, abbastanza per essere in grado di spedire 200 o 300 dollari ogni due mesi, quindi c'è più della sopravvivenza. Quello in cui veramente non facciamo nulla è, ovviamente, nessuna forma di integrazione culturale o cose del genere, perché fondamentalmente gli Stati Uniti attraverso la pratica hanno creato una divisione tra la sfera pubblica e la sfera privata, un quadro nel quale ci si aspetta che le persone appaiano per qualsiasi cosa sia importante nella loro vita pubblica, comportarsi secondo le regole, osservare tutto ciò che deve esserlo ecc., ma nella loro vita privata possono fare assolutamente quello che vogliono, c'è questa separazione e quindi ci sono molti pochi sforzi per cercare di acculturare gli immigrati in qualsiasi senso della parola. Ora, ovviamente, le chiese cercano di rafforzare ed estendere i loro legami, ci sono anche tutte queste atti-

vità molto grandi che hanno luogo negli Stati Uniti, perché siamo un posto pazzo, questo non succede in Europa perché lì le cose devono essere più sistematiche. Puoi anche misurare queste iniziative e i loro effetti, cioè che tipo di integrazione culturale avviene di fatto come risultato delle istituzioni della società che stanno partecipando e investendo su questo fronte. L'ultima cosa che vorrei sottolineare, e che penso succeda anche in Europa, riguarda i datori di lavoro, che attualmente stanno sviluppando alcuni dei programmi più interessanti sul fronte della selezione, della formazione e anche della tutela dei lavoratori immigrati, e anche se lo fanno esclusivamente nel loro interesse, perché si sono accorti che un atteggiamento attivo nei confronti dell'immigrazione può loro giovare, come risultato aiutano veramente gli immigrati nella loro integrazione".

Sollecitato su ciò che invece negli Stati Uniti non funziona, Demetrios Papadimitriou ha risposto deciso: "Molte cose non funzionano. Non voglio aver dato l'impressione che tutto funzioni, perché c'è un intero grappolo di problemi e ci sono persone che si perdono per strada. Ci sono problemi nei luoghi in cui abbiamo grandi concentrazioni dello stesso tipo di immigrati, e non intendo necessariamente la stessa etnicità, ma intendo persone con lo stesso basso livello di risorse, come a Los Angeles, dove si ha una vera e propria cultura della povertà e può esserci bisogno di 10, 15 o 20 anni per superarla. Soprattutto a Los Angeles, e forse anche a Houston, abbiamo famiglie che saranno povere per sempre. Non hanno le risorse per fare altro che sopravvivere, o quasi sopravvivere. Non stiamo però investendo vero denaro per cominciare, ad esempio, a formare tutte le persone che, in posti come Los Angeles, hanno bisogno di formazione. Inevitabilmente non hai bisogno di fare programmi speciali per immigrati, la sola cosa che hai bisogno di dire è che ti rivolgi a tutte le persone che non sono legate al mercato del lavoro: inevitabilmente il 70% delle persone beneficiarie del progetto saranno immigrati, ma facendolo in modo generico non cerchi di escludere i neri, i greci o chiunque altro. Abbiamo bisogno di molto più investimento sociale, più generalmente per i poveri e le persone sottoqualificate, e molte di queste persone saranno degli immigrati. Questo è ciò che mi preoccupa più di qualsiasi altra cosa. Non sono preoccupato della lingua come chiunque o molti altri, tutte le prove che raccogliamo ogni volta che facciamo uno studio dimostrano che dopo una generazione gli immigrati perdono la loro lingua, e poi nascono problemi in famiglia. L'altra cosa che mi preoccupa è il *dossier* estremamente variegato della seconda generazione. Non vogliamo la povertà transgenerazionale, perché abbiamo imparato sulla popolazione latina o nera che è un vero problema. Una volta che la povertà comincia a trascendere le generazioni diventa veramente radicata ed è molto difficile tirare la gente fuori da lì. Per concludere, non puoi governare un paese con 10 milioni di immigrati senza documenti, che è quello che noi abbiamo. Questa però non è una preoccupazione circa l'integrazione, ma è una preoccupazione generale circa l'immigrazione".

Il sociologo spagnolo Joaquin Arango, direttore del Centro studi sulla cittadinanza e le migrazioni dell'Istituto universitario Ortega y Gasset di Madrid, ha esordito sottolineando che, per quanto riguarda la Spagna, rispondere a una domanda generale circa le *best practices* "è abbastanza difficile perché la Spagna è un paese molto decentralizzato e la maggior parte delle competenze relative alle aree rilevanti per l'integrazione degli immigrati è decentralizzata nelle regioni e nei Comuni. Il governo centrale ha molto poche competenze in materia di integrazione e questo determina una grande eterogeneità, un'enorme varietà di esperienze, difficile da riassumere e da sintetizzare. Io credo che l'integrazione non dipenda solo da politiche di integrazione dirette, ma anche, a volte, da politiche più generali o più ampie. In questo senso, una buona pratica che potrebbe considerarsi o consigliarsi in altri paesi è l'idea, o meglio, la pratica dell'*empadronamiento* degli immigrati irregolari, che vuol dire l'iscrizione nei registri della popolazione municipale, cioè l'anagrafe. Questa iscrizione degli immigrati, indipendentemente dalla loro situazione legale, è nelle leggi ed è raccomandata. Inoltre l'iscrizione nei registri municipali dà diritto alla tessera sanitaria, facilita la scolarizzazione dei figli e dà diritto anche ad alcune prestazioni sociali dei comuni, che in alcuni casi sono importanti: dove ad esempio esiste il reddito minimo familiare, anche gli immigrati irregolari possono farne richiesta. Ma questo dipende dai luoghi. Dalle regioni fondamentalmente. Comunque non c'è discriminazione nei confronti degli irregolari. E questo credo che sia una buona pratica, soprattutto per paesi che hanno una percentuale alta di irregolari, poiché crea qualcosa come un livello intermedio dove gli irregolari non sono legali, però esistono, hanno alcuni diritti e sono trattati umanamente. Questa è una buona pratica. Probabilmente un'altra buona pratica, meno originale e più conosciuta, praticata in molte città, è l'istituzione dei mediatori interculturali, e il fatto che questi mediatori interculturali prestano molti servizi, svolgono molte funzioni, aiutano a evitare conflitti, costituiscono un ponte, diciamo, tra le popolazioni immigrate e i servizi e i poteri pubblici. Questa si può considerare una buona pratica. In generale, le migliori pratiche che sicuramente potrebbero citarsi nel caso della Spagna riguardano la partecipazione, con forum o istanze di partecipazione degli immigrati nelle questioni pubbliche, in forma consultiva, ma a volte con gradi di partecipazione abbastanza importanti. In alcune città la mediazione sociale interculturale è molto organizzata e, ad esempio, esistono anche scuole di mediazione, che sono centri di formazione tanto per gli immigrati come per parti della popolazione autoctona, funzionari ecc. In alcune città esistono formule che si chiamano di partenariato, che sono simili anche da voi in Italia, cioè esperienze e meccanismi di partecipazione per la gestione congiunta. In alcune regioni, come ad esempio a Madrid, il governo regionale offre aiuti per progetti di miglioramento della condizione degli immigrati, per esperienze di integrazione ecc. E una condizione per l'accesso ai finanziamenti è che i progetti siano presentati in modo congiunto, cioè che sia sempre un'associazione di immigrati con un'associazione diciamo autoctona,

perché questo contribuisce a creare integrazione. Una buona pratica di qualche luogo, ad esempio della città di Gerona, in Catalogna, è un'agenzia municipale per l'alloggio che ha come finalità soprattutto di facilitare l'accesso degli immigrati all'alloggio in affitto senza abusi, senza discriminazione, aiutandoli a pagare la cauzione, o pagando la cauzione, perché all'inizio può essere difficile per gli immigrati, a volte gli chiedono un mese, a volte due, e questa agenzia municipale mette la cauzione e risponde per gli immigrati, negozia con chi affitta ecc." Rispetto a ciò che invece non va bene, Joaquin Arango ha risposto convinto: "Molte cose. Il peggio di tutto è sicuramente la proporzione molto alta di irregolari, ed è pessimo anche il ritardo nel mettere in moto organismi, agenzie e istituzioni contro la discriminazione. Il governo precedente ha tardato moltissimo, resistendo a interiorizzare le direttive europee contro la discriminazione, e alla fine lo ha fatto puntando i piedi, quindi non ci sono istanze o meccanismi per denunciare con agilità i casi di discriminazione. Pare che il nuovo governo abbia intenzione di crearne, e pur essendo in carica solo da 4/5 mesi ha mostrato decisione in questo senso, infatti sembra che abbia incaricato un organismo pubblico che stimoli decisamente l'organizzazione contro la discriminazione. Io credo che manchino molte cose, che sono molto insufficienti. Il peggio di tutto, sicuramente, in generale, molto in generale, è la scarsità di risorse. Finora – ora cambierà, mi sembra – ma finora il governo centrale non ha capito che l'integrazione è cara, che l'integrazione non ha bisogno solo di denaro, ma ha bisogno anche di denaro, di risorse, e che se non le si attribuiscono delle risorse non ci si può aspettare molto. Probabilmente è nelle scuole che questa mancanza di risorse è più grave, in alcune scuole, soprattutto nelle scuole di quartieri di grandi città dove si concentrano gli immigrati, scuole che hanno il 40, 50, 60% di alunni stranieri e che non hanno ricevuto rinforzi sufficienti per poter avere successo, il che crea disperazione nei professori, frustrazione ecc. Un'altra cattiva pratica in questo campo: in Spagna potremmo dire che il 60% delle scuole, più o meno, sono pubbliche, e il 40%, più o meno, le chiamiamo concordate, cioè private, ma pagate con denaro pubblico, sostenute dallo stato. Allora: l'immensa maggioranza degli alunni stranieri va nelle scuole pubbliche, e queste concordate, che molte volte sono più ricche, cioè hanno più risorse, riescono ad ammettere pochi stranieri, diciamo; in generale, quando prendiamo le percentuali di alunni stranieri nelle scuole pubbliche e nelle scuole concertate la differenza è abissale. Questo lo risolvi solo con un intervento dei poteri pubblici, perché – anche se le scuole in questione negherebbero – va contro le leggi che impongono la non discriminazione nelle selezioni. Sicuramente ci sono molte altre cose, però – insisto – la decentralizzazione è tale che è molto difficile generalizzare, perché ci sono 17 regioni e nelle regioni migliaia di città e di comuni e se non si può arrivare a dire che ogni situazione è diversa, però si deve dire che c'è un'enorme eterogeneità. D'altra parte c'è da aggiungere che la Spagna è un paese di immigrazione relativamente recente, dove una percentuale molto alta degli immigrati è arrivata da poco, perché ci sono stati tanti ar-

rivi recenti e sicuramente la metà degli immigrati è in Spagna da meno di 4/5 anni, e l'integrazione richiede tempo. Quindi, per concludere, potremmo dire che in moltissimi luoghi e casi, più che integrazione c'è accoglienza, cioè aiuto per quelli che arrivano, per quelli che sono in difficoltà, prima accoglienza più che programmi strutturali e sistematici. C'è, ad esempio, poco insegnamento della lingua, non ci sono corsi di cittadinanza, è tutto molto agli inizi".

Molte le similitudini, in questo senso, con il Portogallo, a proposito del quale abbiamo parlato con Roberto Carneiro, coordinatore dell'Osservatorio portoghese sull'immigrazione, che innanzi tutto ha ricordato che fino a pochi anni fa il Portogallo è stato un paese di forte emigrazione. Ora la tendenza si è invertita e gli immigrati rappresentano ormai circa il 5% della popolazione residente. Il Portogallo, comunque, ha da sempre una tradizione di apertura sul mondo, come dimostra, ad esempio, la storia delle grandi scoperte geografiche.

L'ex ministro dell'istruzione si è detto convinto che l'immigrazione rappresenti una ricchezza per la società. La varietà delle culture, infatti, come la biodiversità, è di per sé una buona cosa, e di fatto il Portogallo sta guadagnando dall'immigrazione, sul fronte della piramide dell'età, ma anche della democrazia. È necessario però affrontare il nodo dei diritti di cittadinanza, da garantire indipendentemente dalla nazionalità. Inoltre, sono necessarie misure per permettere agli immigrati di sviluppare tutte le loro potenzialità, anche dal punto di vista imprenditoriale, perché è noto che se messi nelle condizioni di farlo, essi sono disposti a rischiare più degli autoctoni, e questo può arricchire la società di accoglienza, come di fatto sta già succedendo. Tra le buone pratiche del Portogallo c'è sicuramente l'esperienza della mediazione linguistica, garantita attraverso gli stessi immigrati, sia nelle scuole sia negli ospedali. Esiste poi un servizio di accoglienza garantito da giuristi che forniscono assistenza legale e tutela delle garanzie giuridiche. Si è inoltre creato un Osservatorio nazionale sull'immigrazione che raccoglie dati e promuove ricerche circa il fenomeno migratorio nel paese. Tra i problemi, invece, il primo da risolvere è certamente quello dei bambini nati in Portogallo che però non hanno la nazionalità portoghese perché in Portogallo vige lo *ius sanguinis* e non lo *ius solis*. L'altro, altrettanto importante, è il problema delle mafie, soprattutto est-europee, e della tratta di persone, che però non può essere affrontato solo a livello nazionale, ma ha bisogno di una soluzione europea.

Per quanto riguarda, infine, la Gran Bretagna, l'ufficio di Ben Jupp, *Head of Strategic Policy Team-Home Office*, contattato a Ginevra, ci ha risposto: "Le nostre politiche di integrazione dei migranti si concentrano principalmente sui rifugiati. Abbiamo quindi pensato che la miglior risposta fosse di mostrarle una copia della nostra nuova bozza di strategia a questo proposito: *Integration Matters: A National Strategy for Refugee Integration*. Per una prospettiva più ampia potrebbe comunque consultare *The New and the Old*, il rapporto del Gruppo consultivo sulla vita nel Regno Unito pubblicato nel 2003". Il rapporto fa

raccomandazioni al governo su come garantire che tutti i nuovi cittadini possano parlare inglese e capire le istituzioni britanniche.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> I documenti sono consultabili agli indirizzi  
[www.homeoffice.gov.uk/docs3/refugee\\_integration.html](http://www.homeoffice.gov.uk/docs3/refugee_integration.html)  
[www.basic-skills-observatory.co.uk/uploads/doc\\_uploads/739.pdf](http://www.basic-skills-observatory.co.uk/uploads/doc_uploads/739.pdf)