



# La (de)costruzione sociale dello straniero tra discorsi politici, norme giuridiche e politiche locali per l'immigrazione

Una ricerca comparativa tra Roma e Barcellona

Domenico De Marco

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA



Universitat de Barcelona

*DiSSE - Dipartimento di Scienze Sociali ed  
Economiche*

*Facultat de Dret*

**La (de)costruzione sociale dello straniero tra discorsi politici, norme giuridiche e politiche locali per l'immigrazione.**

**Una ricerca comparativa tra Roma e Barcellona.**

**Tesi di dottorato di ricerca in cotutela**

*Presentada para la obtención de los títulos de*

*Doctor en Sociología y Ciencias Sociales por la Universidad de Roma "Sapienza" y*

*Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad de Barcelona (UB)*

*Dottorando: Domenico De Marco*

**Dottorato in Sociologia e Scienze Sociali (SeSS) XXVII ciclo**

Curriculum SSOAPP (*Sistemi Sociali, Organizzazione e Analisi delle Politiche Pubbliche*)

Tutor di tesi (*Directora y tutora de la tesi*): Dott.ssa Laura Franceschetti

**Doctorado en Derecho y Ciencia Política**

Línea de investigación: *Criminología y Sociología Jurídico-Penal*

Co-director de la tesis: Dr. Héctor Claudio Silveira Gorski

Tutor de la tesis: Dr. Jose Ignacio Rivera Beiras

**Anno 2015**



## Indice

<b>Introduzione</b>	pag.	9
---------------------	------	---

### Parte I

<b>Cap. 1. La categoria dello straniero nelle scienze sociali</b>	>>	21
1.1 Lo straniero nello spazio della comunità: i contributi di G. Simmel, A. Schutz, e N. Elias	>>	22
1.2 Lo straniero come fonte di mutamento sociale e di progresso nella conoscenza: l'analisi di W. Sombart, R. E. Park e il contributo di R.K. Merton	>>	32
1.3 L'appartenenza psicologica dello straniero e l'antagonismo sociale: i contributi di R. Michels e F. Znaniecki	>>	43
1.4 Lo straniero multiforme e la società post-moderna: i contributi di M. M. Wood e Z. Bauman	>>	53
1.5 Riflessioni conclusive	>>	64
<b>Cap. 2. L'immigrazione nei discorsi politici in Italia e in Spagna</b>	>>	73
2.1. Il discorso sull'immigrazione come metafora dell'alterità	>>	73
2.2 La criminalità degli immigrati nel discorso politico in Italia	>>	81
2.3 Il discorso sull'immigrazione nei media italiani	>>	86
2.4 Centro-destra e centro-sinistra in Italia: una percezione simile e un progetto politico differente	>>	95
2.5 Il discorso sull'immigrazione nei media spagnoli	>>	101
2.6 Dal non-discorso al <i>discourse building</i> : il discorso sull'immigrazione in Spagna, tra discorsi reattivi e discorsi proattivi	>>	107
2.7 Il discorso sull'immigrazione all'interno di alcuni quotidiani spagnoli	>>	117
2.8 Considerazioni conclusive	>>	127

### Parte II

<b>Cap. 3. L'evoluzione delle leggi sull'immigrazione in Italia e Spagna</b>	>>	133
3.1 Le politiche di immigrazione e le politiche per gli immigrati: una classificazione preliminare	>>	133
3.2 Le leggi italiane sull'immigrazione. Una breve introduzione	>>	136
3.2.1 L'origine delle leggi sull'immigrazione in Italia	>>	137
3.2.2 La prima tappa	>>	139
• La "Legge Foschi" (L. 943/1986)	>>	139

3.2.3 La seconda tappa	>>	143
• La “ <i>Legge Martelli</i> ” (L. 39/1990)	>>	143
• Il “ <i>Decreto Dini</i> ” (D.L. 489/1995)	>>	146
3.2.4 La terza tappa	>>	148
• la “ <i>Legge Turco-Napolitano</i> ” (L. 40/1998)	>>	150
3.2.5 La quarta tappa	>>	158
• La “ <i>Legge Bossi-Fini</i> ” (L. 189/2002)	>>	158
3.2.6 La quinta tappa	>>	165
• Il “ <i>Pacchetto sicurezza</i> ” (L. 125/2008, L. 94/2009)	>>	166
• I “ <i>Provvedimenti anticrisi</i> ” (L. 102/2009)	>>	170
• La Legge 129/2011	>>	171
3.2.7 La sesta tappa	>>	177
• I DLgs n.108/2012 e n.109/2012	>>	178
• Il “ <i>Decreto Lavoro</i> ” (D.L. 76/2013)	>>	181
• I provvedimenti del 2014	>>	183
3.3 Le leggi spagnole sull’immigrazione. Una breve introduzione	>>	190
3.3.1 Le origini delle leggi sull’immigrazione in Spagna	>>	192
3.3.2 La prima tappa	>>	195
• La “ <i>L.O. 7/1985</i> ”	>>	195
• Il “ <i>R.D. 1119/1986</i> ”	>>	198
3.3.3 La seconda tappa	>>	199
• La regolarizzazione del 1991	>>	199
• Il “ <i>R.D. 155/1996</i> ”	>>	201
3.3.4 La terza tappa	>>	203
• La “ <i>L.O. 4/2000</i> ”	>>	204
• La “ <i>L.O. 8/2000</i> ”	>>	206
• Il “ <i>R.D. 864/2001</i> ”	>>	210
3.3.5 La quarta tappa	>>	213
• La “ <i>L.O. 11/2003</i> ”	>>	213
• La “ <i>L.O. 14/2003</i> ”	>>	215
• Il “ <i>R.D. 2393/2004</i> ”	>>	219
3.3.6 La quinta tappa	>>	225
• La “ <i>L.O. 2/2009</i> ”	>>	226
3.3.7 La sesta tappa	>>	235
• Il “ <i>R.D. 557/2011</i> ”,	>>	237
• Le norme a favore delle vittime della tratta (“ <i>L.O. 10/2011</i> ”)	>>	247

• La riforma della sanità pubblica (“ <i>R.D.L. 16/2012</i> ”)	>>	248
• La “ <i>L.O. 4/2013</i> ”	>>	251
• “ <i>R.D. 844/2013</i> ”	>>	252
3.4. Uno sguardo riassuntivo all’evoluzione delle leggi italiane e spagnole in materia di immigrazione	>>	252
<b>Cap. 4. Politiche locali e modelli di integrazione: uno sguardo alle politiche per l’integrazione sociale degli stranieri delle città di Roma e Barcellona</b>	>>	271
<i>Introduzione: il problema della ricerca</i>	>>	271
4.1 Gli obiettivi della ricerca e le ipotesi esplorate	>>	278
4.2 Il modello interpretativo: politiche locali e modelli di integrazione	>>	280
4.3 Il campo d’indagine: uno studio preliminare	>>	288
4.3.1 <i>Case study 1: le politiche per l’integrazione sociale degli stranieri di Roma Capitale</i>	>>	290
4.3.2 <i>Case study 2: le politiche per l’integrazione sociale degli stranieri dell’Ayuntamiento de Barcelona</i>	>>	298
4.4 Metodologia e tecnica di rilevazione	>>	311
4.5 Il caso di Roma: il <i>terzo settore</i> e l’associazionismo caritativo	>>	313
4.5.1 Uno sguardo all’evoluzione della popolazione immigrata a Roma e le caratteristiche dell’occupazione straniera	>>	320
4.6 Il caso di Barcellona: il tessuto associativo locale e le <i>associazioni vicinali</i>	>>	327
4.6.1 Uno sguardo all’evoluzione della popolazione immigrata a Barcellona e le caratteristiche dell’occupazione straniera	>>	338
4.7 Considerazioni conclusive	>>	344
<b>Cap. 5. L’integrazione degli immigrati nel contesto locale: esposizione e interpretazione dei dati. Una valutazione comparativa</b>	>>	353
5.1 Gli attori intervistati e i dati raccolti con la ricerca sul campo: una sintesi espositiva	>>	353
5.2 Organi di governo regionale	>>	355
5.2.1 <i>La Regione Lazio</i>	>>	355
• <i>Regione Lazio - area Politiche migratorie, Integrazione sociale, rapporti con le istituzioni di assistenza e beneficenza</i>	>>	355
5.2.2 <i>La Comunità Autonoma della Catalogna</i>	>>	359
• <i>Generalitat de Catalunya - Direzione Generale per l’immigrazione.</i>	>>	359
5.3 Enti di governo cittadino	>>	363
5.3.1 Gli attori della <i>governance</i> di <i>Roma Capitale</i>	>>	363

• <i>Roma Capitale: Ufficio Immigrazione</i>	>>	363
• <i>Roma Capitale: Ufficio Inserimento Lavoro Immigrati</i>	>>	367
• <i>Roma Capitale: Uff. Progetti per la scolarizzazione dei minori rom, attività interculturali e interventi per l'infanzia e l'adolescenza</i>	>>	370
• <i>Programma Integra</i>	>>	374
• <i>Fondazione Roma Solidale</i>	>>	378
<b>5.3.2</b> <i>Gli attori della governance dell'Ayuntamiento de Barcelona</i>	>>	381
• <i>Ayuntamiento de Barcelona: Comissionat de l'Alcaldia per a la Immigració i l'Acció Comunitària</i>	>>	381
• <i>Ayuntamiento de Barcelona: Direcció de Serveis Immigració i Interculturalitat</i>	>>	385
• <i>Ayuntamiento de Barcelona: Consell Municipal d'Immigració de Barcelona (CMIB)</i>	>>	387
• <i>Ayuntamiento de Barcelona: OND - Ufficio per la Non Discriminazione</i>	>>	390
• <i>Ayuntamiento de Barcelona: SAIER</i>	>>	392
<b>5.4</b> <i>Il terzo settore</i>	>>	394
<b>5.4.1</b> <i>Gli attori del terzo settore nella città di Roma</i>	>>	395
• <i>Caritas di Roma: centro di ascolto stranieri</i>	>>	395
• <i>Medici Contro la Tortura</i>	>>	397
• <i>FOCUS - Casa dei diritti sociali</i>	>>	399
• <i>Centro Astalli – Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati</i>	>>	400
• <i>Comunità di Sant'Egidio</i>	>>	404
• <i>PMS (Progetto Mediazione Sociale)</i>	>>	407
• <i>PARSEC – Cooperativa Sociale</i>	>>	409
• <i>CIDIS Onlus</i>	>>	411
• <i>Fondazione IntegrA/Azione</i>	>>	415
• <i>Circolo San Pietro</i>	>>	417
<b>5.4.2</b> <i>Gli attori del terzo settore nella città di Barcellona</i>	>>	419
• <i>Caritas di Barcellona – Dip. Migrazione Barcellona Sud</i>	>>	419
• <i>Médicos del Mundo Cataluña</i>	>>	421
• <i>PROBENS (Asociación para el estudio y la Promoción del Bienestar Social)</i>	>>	423
• <i>Casal dels Infants</i>	>>	425
• <i>Fundació Servei Solidari</i>	>>	428
• <i>SURT (Fondazione di donne)</i>	>>	430
• <i>AMIC – UGT (Ass. di Mutuo Aiuto degli Immigrati in Catalogna)</i>	>>	433
• <i>CCAR (Commissione Catalana per l'Aiuto ai Rifugiati)</i>	>>	435
• <i>Apropem-nos (Rete di organismi, servizi e persone)</i>	>>	437

• <i>Ass. socioculturale Ibn Batuta (ASCIB)</i>	>>	441
5.5 Le organizzazioni sindacali	>>	443
5.5.1 I sindacati dei lavoratori a Roma	>>	444
• <i>CIGL</i>	>>	444
• <i>CISL</i>	>>	449
5.5.2 I sindacati dei lavoratori a Barcellona	>>	453
• <i>CC.OO.</i>	>>	453
• <i>U.G.T.</i>	>>	455
5.6 Attori privilegiati, esperti e centri di ricerca	>>	458
5.6.1 Gli attori privilegiati, gli esperti e dei centri di ricerca nel caso di Roma	>>	459
• <i>IDOS - Centro studi e ricerche</i>	>>	459
• <i>Associazione Genitori Scuola “Di Donato”</i>	>>	461
• <i>UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)</i>	>>	463
• <i>INMP (Istituto Nazionale Promozione Salute delle Popolazioni Migranti e per il Contrasto delle Malattie della Povertà)</i>	>>	465
• <i>ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) Dip. Immigrazione</i>	>>	467
• <i>UfficioMigrantes</i>	>>	469
• Prof. G. Ricotta - <i>Sociologia della sicurezza sociale</i> , Sapienza - Università di Roma	>>	471
5.6.2 Gli attori privilegiati, gli esperti e dei centri di ricerca nel caso di Barcellona	>>	473
• <i>CEA (Centre d’Estudis Africans i Interculturals)</i>	>>	473
• <i>QSL Serveis Culturals</i>	>>	476
• <i>FAPAC (Federazione delle associazioni di genitori degli alunni della Catalogna)</i>	>>	479
• <i>SOS Racisme Catalunya</i>	>>	481
• <i>Red de Apoyo a los Asentamientos de Poblenou</i>	>>	483
• Prof. D. Moya Malapeira - <i>Diritto Costituzionale</i> , Università di Barcellona	>>	486
• Prof. V. Aguado i Cudolà - <i>Diritto Amministrativo</i> , Università di Barcellona	>>	487
<b>Conclusioni</b>	>>	491
<b>Appendice 1:</b> Tappe dell’evoluzione della normativa italiana sull’immigrazione	>>	543
<b>Appendice 2:</b> Tappe dell’evoluzione della normativa italiana sull’immigrazione	>>	545
<b>Appendice 3:</b> Questionario semi-strutturato a risposta aperta	>>	547
<b>Appendice 4:</b> Tipi di associazionismo volontario per gli immigrati	>>	555
<b>Appendice 5:</b> Dati statistici sulla popolazione straniera residente a Roma	>>	557
<b>Appendice 6:</b> Funzioni del <i>terzo settore di azione sociale</i>	>>	563
<b>Appendice 7:</b> Dati statistici sulla popolazione straniera residente a Barcellona	>>	565



<b>Appendice 8: Testimoni privilegiati intervistati nelle città di Roma e Barcellona</b>	>>	569
<b>Bibliografia</b>	>>	571
<b>Contributi in Riviste e <i>Papers</i></b>	>>	577
<b>Sitografia</b>	>>	581
<b>Principali leggi italiane consultate nella Gazzetta Ufficiale</b>	>>	587
<b>Principali leggi spagnole consultate nel BOE (<i>Boletín Oficial del Estado</i>)</b>	>>	589
<b>Ringraziamenti</b>	>>	591

## Introduzione

“Addio, dunque! Ed anch’essa, *Italy*, vede,  
*Italy* piange. Hanno un po’ più di fardello  
che le rondini, e meno hanno di fede.

Si muove con un muglio alto il vascello.  
Essi, in disparte, con lo sguardo vano,  
mangiano qua e là pane e coltello.

E alcun li tende, il pane da una mano,  
l’altro dall’altra, torbido ed anelo,  
al patrio lido, sempre più lontano

e più celeste, fin che si fa cielo.

Cielo, e non altro, cielo alto e profondo,  
cielo deserto. O patria delle stelle!  
O sola patria agli orfani del mondo!”

Pascoli G. (1904), *Italy, Canto Secondo, XII-XIII, vv.114-126.*

\*\*\*

“*Amb els immigrants d’ara es produirà el mateix procés que amb els d’abans i amb els de sempre. Seran catalans!*” (Candel, 1968: 85).

“*El foraster, [...] necessita trobar, a on va, un poble fet, i que aquest poble no es disfaci. En certa manera és la seva garantia i és el que, si les coses són com cal, respondrà per ell. [...] El sol fet de venir ja és una possibilitat de integrar-se*” (ivi, 326).

“*Aquest altres catalans [...] es veuran cridats a una curiosa tasca: la revaloració de la novíssima Catalunya*” (ivi, 363).

Candel F. (1968), *Els altres catalans*, Edicions 62, Barcelona.

L’immagine dello straniero, l’incontro con l’*Altro* e i pregiudizi che spesso accompagnano la presenza di un individuo “diverso” all’interno di un gruppo integrato, sono argomenti che da sempre hanno suscitato l’interesse degli studiosi delle scienze sociali, ma anche quello di filosofi e scrittori che hanno descritto l’esperienza delle famiglie costrette a lasciare la loro patria e i loro affetti per cercare migliori condizioni di vita in paesi lontani. Nei versi di Giovanni Pascoli (1904), l’emigrazione è descritta come un dramma, un dilemma che colpisce, agli inizi del Novecento, numerose famiglie italiane che, a causa della mancanza di lavoro, erano costrette a lasciare la loro terra per emigrare verso altri Paesi, soprattutto verso l’America. Il movimento da un Paese all’altro, da una realtà conosciuta verso una sconosciuta, implicava per molte persone l’abbandono della propria terra di origine e dei propri affetti, affrontare lunghi e faticosi viaggi per recarsi in un luogo lontano dove il lavoro e la quotidianità assumevano di solito il significato del sacrificio e dell’adattamento forzoso a condizioni di vita difficili, spesso caratterizzate da sentimenti di sofferenza

provocati dalla separazione e dalla lontananza dei propri cari. Analogamente, Francesc Candel (1968), descrive l'esperienza dei migranti che, durante l'espansione industriale del secondo dopoguerra, giungevano in Catalogna dal Sud della Spagna: persone motivate dal desiderio di una vita migliore, per loro e, soprattutto, per i loro figli. Candel, in particolare, mostra come i "nuovi arrivati" si siano integrati all'interno della società catalana, prima attraverso il lavoro, poi attraverso l'apprendimento della lingua catalana, un compito difficile per i primi migranti, ma non per i loro figli. L'arrivo dei migranti è inteso non come una minaccia per l'identità catalana ma, come una risorsa e un'opportunità per la crescita e l'irrobustimento della Catalogna, da sempre ospitale con gli stranieri. L'integrazione linguistica e culturale dei "nuovi arrivati" avrebbe permesso agli *altri catalani* di partecipare alla rigenerazione della nuova Catalogna.

Analogamente a quanto avveniva in passato, oggi le persone continuano ad emigrare per necessità. Le migrazioni internazionali rappresentano un fenomeno strutturale della nostra epoca, una sfida per i governi dei Paesi europei che non può essere evitata, poiché l'incontro con lo straniero è una costante della vita quotidiana. La presenza degli stranieri nella nostra società è un fenomeno che crea nuove possibilità di relazione sociale e occasioni per l'arricchimento culturale, ma anche conflitti ed esclusione sociale. La multietnicità che caratterizza la nostra società è un fenomeno che ha bisogno di essere gestito attraverso l'intervento pubblico, con strumenti in grado di favorire la creazione di rapporti civili tra cittadini autoctoni e immigrati, atti a migliorare la coesione sociale e ad evitare la nascita di situazioni di conflitto. Le istituzioni, gli enti locali e gli organismi del *terzo settore*, sono chiamate a mettere in campo iniziative per l'accoglienza e l'integrazione sociale dei *newcomers*, con il fine di ridurre il pregiudizio etnico e costruire il dialogo fra persone appartenenti a culture diverse: lo scopo di tali iniziative è accogliere le persone immigrate e accompagnarle nel percorso di integrazione, evitando il generarsi di situazioni di esclusione e segregazione sociale. L'integrazione sociale fra persone culturalmente "diverse" è un risultato che va costruito progressivamente, attraverso il coinvolgimento tanto degli stranieri, quanto dei cittadini autoctoni, in modo da favorire la nascita di relazioni positive e rimuovere i pregiudizi che potrebbero impedire l'accettazione degli stranieri come membri della società. Le iniziative per l'accoglienza e l'integrazione sociale, quindi, sono necessarie per favorire la nascita di relazioni amichevoli ed evitare sia la formazione, sia la propagazione del pregiudizio etnico e degli atteggiamenti xenofobi e razzisti.

L'interesse della sociologia e delle scienze sociali verso lo straniero e le forme della convivenza fra individui di origine "diversa" sono aumentate con l'aumentare delle migrazioni internazionali e della complessità che questo fenomeno ha introdotto nella nostra società. Sono sempre più numerosi gli studi sulle migrazioni internazionali e quelli che puntano a sondare l'opinione dei cittadini, la percezione che essi hanno degli stranieri, rendendo questo argomento estremamente importante tanto per le istituzioni e i politici che sono chiamati ad elaborare le leggi sull'immigrazione, quanto per gli amministratori locali e gli organismi del *terzo settore* che gestiscono sul territorio i servizi per le persone immigrate. La presenza dello straniero nei contesti locali è un fenomeno che, se non adeguatamente regolato da politiche pubbliche che lo valorizzano nella sua diversità e nei contributi che esso apporta alla società di accoglienza, tende a suscitare insicurezza,

allarme sociale e *panico morale* (Cohen, 1972), sia per le differenze valoriali e culturali di cui lo straniero è portatore, sia per il timore cittadino di fronte al mutamento dell'ordine sociale che l'insediamento degli stranieri all'interno dello spazio comunitario, inevitabilmente comporta. In quasi tutte le città europee, la convivenza tra individui autoctoni e cittadini di origine etnica e culturale "diversa", rappresenta una sfida difficile da gestire e, anche in presenza di norme internazionali e nazionali che riconoscono i diritti fondamentali agli stranieri, sia la popolazione, sia i partiti politici restano divisi tra coloro che nutrono atteggiamenti di opposizione verso politiche di "apertura" all'immigrazione e coloro che le sostengono.

Le "migrazioni interne" del passato hanno lasciato spazio alle *migrazioni internazionali*, un fenomeno al cui interno prendono forma percorsi migratori che non sempre raggiungono il successo, anzi, molte volte si concludono non solo con la mancata integrazione economica, sociale e culturale, ma anche con la sventura e la tragedia. Le persone che intraprendono un percorso migratorio e arrivano nelle nostre città, quasi come succedeva in passato quando l'immigrazione rappresentava un fenomeno nuovo, non sempre trovano un ambiente accogliente, piuttosto, incontrano un'opinione pubblica a volte ostile, pronta ad appropriarsi di pregiudizi etnici e razziali sugli immigrati che, in un processo circolare, tendono a generare conflitti ed esclusione sociale e a mantenere i *newcomers* ai margini della società.

L'incontro con lo straniero è un tema approfondito da studiosi e pensatori delle epoche passate, quando la presenza di questa figura all'interno dello spazio sociale rappresentava una novità, ma nell'attualità, acquista un'importanza decisiva. Centri di ricerca e università studiano le migrazioni con il fine di monitorare il suo andamento, altri organismi analizzano questo fenomeno con il fine di individuare il suo impatto sulla società di accoglienza, altri enti invece, lo osservano con il fine per individuare nuove strategie per il controllo dei flussi. Gli enti locali e gli organismi del *terzo settore*, invece, operano sul territorio cercando di soddisfare le richieste degli stranieri e accompagnarli nel percorso di integrazione sociale. Sono numerosi gli attori interessati al fenomeno dell'immigrazione che contribuiscono alla gestione di un fenomeno complesso e articolato. Il sistema di governo di cui fanno parte sia le istituzioni nazionali ed europee, sia gli enti locali, sia gli organismi del *terzo settore* e le associazioni della società civile costituisce la *governance* dell'immigrazione, una struttura multilivello per la gestione della presenza straniera, composta da una molteplicità di attori, ognuno con propri strumenti, strategie e metodi di intervento.

La convivenza tra persone di origini culturali diverse rappresenta una sfida per le nostre società e per le istituzioni. Nelle nostre città, l'incontro e l'interazione tra cittadini autoctoni e persone immigrate avviene nella cornice delle regole democratiche, che regolano la convivenza attraverso principi istituzionalizzati nelle leggi dello Stato. Le normative sull'immigrazione, tanto quelle nazionali, quanto quelle di rango europeo, hanno introdotto differenziazioni di *status* che dividono la popolazione residente tra cittadini nazionali e *cittadini stranieri*, un complesso sistema di disposizioni normative che producono una suddivisione giuridica e politica che ha riflessi anche sulla vita sociale. La "democrazia delle identità" (Silveira, 1996: 134) rivendica una certa omogeneità culturale radicata nell'*appartenenza allo Stato nazionale*, una qualità che diventa indispensabile per il pieno esercizio dei diritti civili, politici e sociali. Le nostre società, da questo

punto di vista, racchiudono al loro interno una tensione generata dalla contrapposizione tra l'appartenenza nazionale e la loro strutturale eterogeneità provocata dalla globalizzazione e dall'internazionalizzazione dei flussi migratori. Le migrazioni attuali sono caratterizzate da flussi di persone sospinte dal desiderio dell'autorealizzazione individuale, oppure costrette forzatamente a lasciare il proprio Paese a causa di conflitti bellici e disastri ambientali, eventi che innescano la fuga di migliaia di persone alla ricerca di un ricovero nei Paesi democratici. I processi migratori, hanno portato alla trasformazione e alla dissoluzione dell'ordine che in passato manteneva integrata e coesa la società e, parafrasando Bauman (2002), all'indebolimento dei vincoli che permettevano la creazione di identità stabili e ben definite. La dissoluzione dell'ordine sociale moderno ha contribuito a rendere la società plurale e multietnica, caratterizzandola come molteplicità discordante di riferimenti valoriali e di culture.

Di fronte all'inevitabilità dell'incontro con la diversità etnica e culturale, gli Stati nazionali hanno risposto con strategie diverse che definiscono altrettanti modelli di politiche per l'integrazione, ognuno dei quali assegna un peso differente all'identità nazionale e a quella degli stranieri. Le risposte statali alla diversità etnica e culturale hanno dato origine a diversi *modelli di politiche locali per l'integrazione*, che possiamo ricondurre a tre tipi, senza però escludere l'esistenza di modelli ibridi nelle diverse realtà europee e mondiali. Secondo uno schema semplificato che non pretende di racchiudere l'eterogeneità dei modelli, possiamo distinguere il modello *assimilazionista*, quello *multiculturale* e quello *interculturale*, anche definito dell'*integrazione positiva*<sup>1</sup>.

Il *modello assimilazionista*, di solito ricondotto all'esperienza francese, è ispirato da un'identità nazionale forte, dove il concetto di *nazione* suppone l'uguaglianza tra tutti i cittadini. In questo modello le differenze etniche e culturali sono intese come l'espressione di un'unica umanità, varianti che tendono ad assottigliarsi gradualmente fino all'identificazione con la cultura dominante. L'ipotesi di partenza di tale modello è quella secondo la quale l'assimilazione dello straniero si realizzerebbe all'interno di un processo lineare, guidato dalle istituzioni, al cui interno i *newcomers* abbandonano progressivamente i propri valori, per aderire a quelli della cultura dominante.

Il *modello multiculturale*, invece, è basato su un'ipotesi contraria a quella che ispira il modello assimilazionista: sostituisce alla metafora identitaria, quella multiculturale e si contrappone all'assimilazione degli stranieri. All'interno del modello multiculturale, le varie comunità etniche presenti all'interno dello spazio sociale sono riconosciute nella loro specificità, accettandone il pluralismo. Questo modello,

---

<sup>1</sup> Questi modelli si riferiscono al modo di gestire la presenza straniera all'interno della società. Se facciamo riferimento alle politiche di gestione di flussi, dovremmo parlare di *modelli di immigrazione* nel modo in cui lo ha fatto A. Izquierdo Escribano (2008). L'autore ha individuato l'esistenza di tre tipi di modelli di immigrazione: quello dell'*immigrazione circolare (gastarbeiter)*, di solito ricondotto al modello tedesco, al cui interno gli immigrati vengono intesi come dei lavoratori-ospite che, dopo un periodo di residenza giustificata per lavoro, fanno ritorno al Paese di origine; quello dell'*immigrazione di popolamento*, tipico dell'epoca coloniale quando alle conquiste di nuove terre seguivano ingenti flussi migratori che davano vita agli imperi coloniali; e quello che è stato definito *modello misto*, al cui interno l'immigrazione temporanea legata al bisogno di manodopera per lavoro è affiancata da un progetto di insediamento permanente, non sempre consono alle previsioni normative (Izquiero, 2008: 58).

riconducibile ad alcuni Paesi anglosassoni, punta alla tutela delle minoranze straniere attraverso l'accettazione e il rispetto della diversità ma, dal punto di vista dell'integrazione, non assicura il successo poiché i diversi gruppi sociali tenderebbero a restare chiusi su se stessi. Il rischio di ghettizzazione potrebbe essere dovuto all'importanza data alle associazioni di immigrati nei processi di integrazione. In tal senso, le politiche locali ispirate al modello multiculturale, non impongono ai *newcomers* l'obbligo dell'integrazione, piuttosto valorizzano gli *skills* delle singole collettività etniche presenti sul territorio.

Il *modello interculturale* o *dell'integrazione positiva*, si fonda sul presupposto secondo il quale le culture sono formazioni dinamiche e in cambiamento, che si definiscono nell'interazione e nel dialogo, pertanto, sono variabili. Questo modello pone enfasi sul rispetto della diversità etnica e culturale, sul dialogo e l'interazione positiva tra le diverse collettività presenti all'interno della società, con il fine della condivisione degli stessi valori. Lo scambio dialogico e bidirezionale fra cittadini autoctoni e *newcomers*, avviene nella cornice delle regole democratiche e sulla base del rispetto dei diritti fondamentali. Nell'approccio interculturale, l'integrazione sociale degli stranieri presuppone il reciproco arricchimento culturale, attraverso la scoperta della diversità. Il modello dell'integrazione positiva punta a generare la convivenza pacifica, un fine perseguito attraverso la *partnership* fra attori pubblici e organismi del *terzo settore*.

Le principali differenze riscontrabili nei tre modelli di politiche per l'integrazione sono il diverso ruolo attribuito all'identità della società di insediamento, i risultati delle politiche, gli attori impegnati nell'implementazione delle stesse, nelle relazioni tra questi e le istituzioni pubbliche: nel modello assimilazionista si osserva una prevalenza degli attori pubblici che agiscono secondo relazioni gerarchiche; in quello multiculturale, prevalgono le associazioni di immigrati che svolgono una funzione di integrazione a volte su delega delle istituzioni, a volte per colmare il vuoto operativo delle stesse; nel modello interculturale o dell'integrazione positiva, invece, le politiche per l'integrazione sociale sono implementate attraverso il *partenariato* tra attori del settore pubblico e organismi privati (*terzo settore*) i quali cooperano nella gestione dei servizi per gli stranieri.

Nei Paesi dell'Europa del Sud, dove l'immigrazione rappresenta un fenomeno piuttosto recente, se paragonato ai Paesi Nord europei, non è possibile osservare un modello specifico o una strategia ben definita per l'integrazione sociale dei *newcomers*. Una delle maggiori criticità delle politiche locali per l'integrazione è la differente capacità del territorio di fornire risposte ai bisogni della popolazione straniera. Le politiche locali per l'integrazione, dunque, non sono riconducibili ad un modello omogeneo rintracciabile sul tutto il territorio nazionale, piuttosto, i vari territori presentano differenze dovute principalmente alla diversa sensibilità degli enti locali, alla disponibilità di risorse, alla presenza/assenza di organismi del *terzo settore* che operano a favore della popolazione straniera. In questo quadro, la variabilità nell'accesso ai servizi sul territorio, compromette la possibilità di esercitare quei diritti sociali essenziali riconosciuti agli stranieri sia nei trattati internazionali, sia nelle leggi statali sull'immigrazione: l'assenza dei servizi si traduce quindi nel "localismo dei diritti" (Zincone, 1994). L'integrazione sociale delle persone immigrate è intesa come prestazione o "beneficio" offerto dalle istituzioni del Paese di accoglienza alle persone immigrate.

L'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo è intesa come dovere di assistenza, mentre, nel caso dei migranti economici, l'integrazione sociale diventa un requisito necessario per l'insediamento di lungo periodo.

Nel caso dell'Italia e della Spagna, che sono i due Paesi sui quali si concentra il presente studio, il *modello di immigrazione*, vale a dire il modello di politica per la regolazione dei flussi, potrebbe essere ricondotto ad un "modello misto" (Izquierdo, 2008: 243), ossia un *modello duale e eterogeneo* caratterizzato da un lato, dall'*immigrazione temporanea* e dall'altro, dalla possibilità dell'*immigrazione permanente*. Un terzo elemento che caratterizza il modello di immigrazione di entrambi i Paesi è lo stretto legame imposto dalle leggi nazionali, tra l'ingresso regolare e la disponibilità di un lavoro a garanzia di una condizione di permanenza regolare sul territorio nazionale, una caratteristica che mostra da un lato, la tendenza alla limitazione degli ingressi regolari ai soli lavoratori; dall'altro lato, la presenza di una concezione dell'immigrazione come fenomeno temporaneo, un'ipotesi che contrasta con il progetto migratorio di molti stranieri.

La trasformazione dell'Italia e della Spagna in *Paesi di immigrazione* ha posto sfide soprattutto agli enti locali, poiché è sul territorio che la presenza degli stranieri deve essere gestita e la loro domanda di servizi, soddisfatta. Le politiche locali per gli immigrati, pur sviluppandosi all'interno di una cornice legislativa che promuove gli interventi per l'integrazione sociale, possiedono alcuni limiti che potrebbero ritardare e in alcuni casi impedire, la piena cittadinanza dei *newcomers*. L'importanza di studiare e approfondire la conoscenza dei modelli di politica locale per l'immigrazione, come anche l'individuazione di *best practice* in questo ambito delle politiche pubbliche, sono i motivi che hanno ispirato il presente studio. L'analisi comparativa dei modelli di politica locale per l'immigrazione della città di Roma e Barcellona è stata considerata realizzabile perché, similmente a quanto avviene in Italia, anche in Spagna le decisioni degli enti locali sono centrali nella configurazione del modello di città: gli enti locali e gli organi del governo cittadino, infatti, possono dare una connotazione specifica alle progettualità implementate sul territorio e, con una certa autonomia, elaborare interventi efficaci che possono essere esportati in altri contesti urbani.

In un quadro al cui interno gli enti locali e gli organismi della società civile si sforzano affinché l'accesso ai servizi essenziali sia garantito senza discriminazione a tutti gli abitanti della città, la cornice legislativa di riferimento acquista un'importanza centrale. Nelle leggi statali sull'immigrazione trova spazio una lettura dei processi migratori che si allontana dal principio universalista secondo il quale i diritti sociali dovrebbero essere riconosciuti a tutte le persone in quanto tali. Le leggi sull'immigrazione, hanno limitato l'esercizio di alcuni diritti ai soli cittadini stranieri regolari e, in alcuni casi, ai soli cittadini nazionali. Leggi italiane e spagnole sull'immigrazione, pur essendosi evolute verso un maggior riconoscimento dei diritti agli stranieri, mostrano carenze che rappresentano un limite al potenziale di integrazione dei contesti locali. Tale limite deriva da leggi che hanno generato disuguaglianze e che rendono profonde e difficili da superare le differenze tra i cittadini autoctoni e gli stranieri. In tal senso, emerge una discontinuità tra le pratiche degli attori che intervengono sul territorio e le leggi nazionali sull'immigrazione: i primi operano con il fine di

tutelare e garantire agli stranieri quei diritti essenziali, le seconde, hanno introdotto nuove differenziazioni che ostacolano il loro esercizio.

L'immagine dello straniero come "invasore" che scaturisce da un sentimento di incertezza proprio della società postmoderna è stata ripresa e veicolata dai mezzi di comunicazione di massa, fatta propria da alcuni partiti politici, fino ad entrare nell'ordinamento giuridico, conquistando il carattere di norma statale. In questo processo di *costruzione sociale dello straniero* come nemico della società, le leggi sull'immigrazione sanciscono all'interno dell'ordinamento giuridico una disuguaglianza di *status* che trova origine nell'immaginario collettivo della società integrata. Il declassamento dello straniero da persona di pieno diritto a *non-persona* (Dal Lago, 1999) o *semi persona* (Silveira, 2010) e *non cittadino* (Zapata Barrero 2007, 2009) svolge una funzione duplice: da un lato, evita la perdita della condizione di prestigio condivisa dai membri della società integrata; dall'altro, permette la difesa dell'identità nazionale, evitando la perdita di omogeneità e la contaminazione. Nella nostra società la tendenza all'esclusione dell'*Altro*, prende forma sia attraverso le leggi sull'immigrazione, sia attraverso discriminazioni meno evidenti, non generate dalle leggi ma presenti all'interno della società. Nel caso dei figli degli immigrati nati in Italia o in Spagna, osserviamo che sono definiti "immigrati di seconda generazione" pur non avendo mai sperimentato né l'emigrazione, né l'immigrazione. Tale definizione nasconderebbe una discriminazione che crea non pochi ostacoli ai figli degli immigrati i quali, fino al compimento della maggiore età, non sono considerati cittadini alla stregua degli altri. Lo studioso M. Delgado (1998) a questo proposito ha parlato di *immigrato immaginario* (Delgado, 1998: 33), una figura socialmente costruita partendo da un pregiudizio negativo, elaborato dal gruppo dominante nei confronti della minoranza che si vuole mantenere ai margini della società.

Gli stranieri, pur essendo persone come tutte le altre, sono considerati membri di un gruppo esterno e, pur risiedendo per molti anni all'interno della società, continuano ad essere considerati *outsiders*. Però, non tutti gli stranieri sono etichettati come "immigrati", ma solo alcuni: quelli che arrivano dai Paesi meno sviluppati economicamente, quindi gli stranieri poveri, gli indesiderati. Il lessico utilizzato per definire gli stranieri e lo stesso termine *immigrato*, cela una connotazione negativa che tende ad accrescere l'estraneità, enfatizzando la non appartenenza e la marginalità, quindi una condizione di inferiorità. I limiti imposti all'esercizio di alcuni diritti importanti normalmente riconosciuti a tutti gli abitanti di una città, come ad esempio, il diritto di partecipazione alla vita pubblica avviene a causa della mancanza di un requisito fondamentale: la nazionalità, vale a dire quell'attributo "politico" utilizzato dagli Stati nazionali con il fine di proteggere la propria presunta omogeneità culturale. Questa pratica che gli Stati europei esercitano in virtù della loro sovranità nazionale è considerata uno "strumento di controllo e di esclusione degli immigrati dai sistemi politici europei" (Silveira, 2000: 14).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Le leggi sull'immigrazione, infatti, individuano immigrati "regolari" e "irregolari": ai primi sarebbero riconosciuti alcuni diritti per un periodo limitato; i secondi, invece, sarebbero oggetto di misure eccezionali di solito applicate a chi commette un delitto grave, tra cui l'*espulsione* dal territorio dello Stato e, in particolare, il trattenimento presso i centri di identificazione ed espulsione (*Cie*). Tali misure creano un *regime giuridico eccezionale* (Silveira, 2000: 15) caratterizzato da procedure arbitrarie e sanzioni sproporzionate. Cfr: Silveira H. (2000), *La vida en común en*



Il declassamento dello straniero da soggetto di diritto a *semi-persona* mostra il *razzismo istituzionale* proprio dello Stato moderno, un'istituzione costruita attorno all'identità nazionale, un principio per potremmo considerare per molti aspetti obsoleto, poiché si contrappone alla multietnicità che caratterizza la società. Tale fenomeno "politico" è frutto di un'astrazione, una scelta che produce l'esclusione politica dei non appartenenti alla comunità nazionale (Sayad, 2010: 116). L'esclusione politica dello straniero rende permanente la provvisorietà della sua presenza all'interno dello spazio sociale dello Stato estero in cui si insedia. Tale precarietà di *status* che affligge molti lavoratori stranieri, fa sì che molti di essi, pur essendo presenti all'interno dello Stato da molti anni, continuano a essere definiti "immigrati", quindi persone non appartenenti alla comunità. Il paradosso dell'immigrato (Sayad, 2010) si caratterizza per l'*ubiquità impossibile*, ossia "continuare a essere presente anche essendo assente, e non essere completamente presente lì dove si è presenti, il che equivale ad essere lì parzialmente assente" (Sayad, 2010, *ivi.*).

Il presente lavoro di ricerca affronta un argomento complesso e sfaccettato che non è nuovo in sé, ma visto il gran numero di stranieri che soggiornano in Italia e Spagna, le politiche per l'integrazione sociale hanno assunto una rilevanza tale da farne un tema di particolare interesse dal punto di vista sociologico, politologico e giuridico. Esso si concentra, in particolare, sulle *politiche locali per l'immigrazione* implementate in due città europee, Roma e Barcellona, con il fine di comprendere le analogie e le differenze che soggiacciono al modello specifico di ognuna di esse. Data l'ampiezza dell'argomento trattato e la sua varietà, lo studio è stato realizzato in una prospettiva interdisciplinare con il fine di comprendere i vari aspetti di un fenomeno multiforme ed evitare le semplificazioni. Il lavoro è diviso in due parti: la prima è riferita alle proposte teoriche e all'analisi dei discorsi politici sull'immigrazione, la seconda alla ricerca empirica e allo studio dei due casi. La prima parte, è frutto della ricognizione bibliografica allo scopo di ricostruire i principali approcci teorici che nell'ambito delle scienze sociali definiscono lo straniero e l'immigrazione, nelle sue articolazioni e dal punto di vista dei suoi impatti sulle società di destinazione. La seconda, si concentra sull'approfondimento degli approcci alla gestione del fenomeno migratorio mediante lo studio di due casi nazionali, l'Italia e la Spagna. In questa parte della ricerca, oltre all'analisi delle normative, è chiarito e specificato l'orientamento della ricerca empirica, la metodologia utilizzata, gli obiettivi e le ipotesi esplorate, il modello interpretativo che ha fatto da cornice alla ricerca sul campo. In seguito, sono presentati i dati raccolti con la ricerca sul campo ed esposti i risultati dell'analisi comparativa e le conclusioni alle quali giunge lo studio.

Nel primo capitolo di questo lavoro viene introdotto il dibattito sulla figura dello straniero e sono approfonditi i principali contributi di quegli autori che nell'ambito delle scienze sociali, hanno partecipato alla definizione dello straniero come categoria sociologica. Gli autori della sociologia hanno studiato lo straniero in riferimento alle figure tipiche della loro epoca, pertanto le loro riflessioni permettono di comprendere aspetti che caratterizzavano questa figura in periodi e luoghi differenti. I classici della

---

*sociedades multiculturales. (Aportaciones para un debate)*, Silveira H. (editor) in AA.VV. (2000), *Identidades comunitarias y democracia*, Trotta, Madrid, 11-46.

sociologia hanno posto enfasi sul distacco critico e l'*oggettività* che caratterizzavano lo straniero, sulla sua ambivalenza (Simmel, 1908), altri sulla carica innovativa che questa figura introduce all'interno della società in cui si insedia (Sombart, 1967). Alcuni autori hanno mostrato il *disagio psicologico* che colpisce lo straniero (Schutz, 1971) e il malessere che questa figura affronta per non avere a disposizione gli strumenti simbolici e l'*esperienza* per la piena comprensione dei valori della società di destinazione. N. Elias (1965), ha introdotto il concetto di *figurazione sociale* per descrivere un modello universale delle relazioni fra *established* e *outsiders*, e ha spiegato come il "pettegolezso" sia utilizzato dai membri del gruppo "radicato" per evitare la perdita di una posizione dominante. R.K. Merton (1949) ha mostrato come il progresso della conoscenza sia possibile solo se le visioni del mondo degli *insiders* si integrano a quella degli *outsiders*, poiché l'appartenenza al gruppo porterebbe ad un tipo di conoscenza determinata. Il contributo di R. Michels (1925) è di grande interesse per la sociologia e per il presente studio, poiché ha introdotto una classificazione partendo da due variabili (la cittadinanza e l'appartenenza psicologica), e individuato quattro tipi di straniero. F. Znaniecki (1931), invece, si è concentrato sull'*antagonismo sociale* che si sviluppa nell'incontro con gli *outsiders* e sulle possibili risposte dei membri del gruppo integrato alla presenza dello straniero. Gli autori della Scuola di Chicago si sono concentrati sia sul diverso tipo di relazioni che si instaurano fra lo straniero e i membri della società, nelle città di piccole dimensioni e nella metropoli americana (Wood, 1934); sia sulla condizione di marginalità che colpisce lo straniero a causa della perdita dei valori tradizionali (Park, 1928). Gli autori contemporanei, infine, hanno studiato lo straniero nella *post-modernità* (Bauman, 1999), un'epoca caratterizzata da una condizione di instabilità condivisa da tutti gli individui e, in particolare, dagli abitanti della metropoli: lo straniero in questo contesto assume innumerevoli forme, diventando un abitante in più della città. A. Touraine (1998) ha mostrato il bisogno di tutelare la dignità dello straniero e la necessità di riconoscerlo come *Soggetto*, quindi come persona autonoma, mentre C. Taylor (1999) ha posto enfasi sulla multiculturalità che caratterizza la nostra società e sull'importanza del dialogo nella formazione dell'identità.

Nel secondo capitolo è esaminata la letteratura riguardante i discorsi politici sull'immigrazione e il ruolo dei mezzi di comunicazione nella diffusione di un'immagine dello straniero e dell'immigrazione eccessivamente collegata al pericolo e alla sicurezza pubblica. In questo capitolo, l'enfasi è posta sui processi che hanno originato il legame tra immigrazione e criminalità, mostrando come in Italia il discorso politico sull'immigrazione sia sostanzialmente rimasto bloccato sulla *retorica securitaria*. L'analisi dei discorsi politici sull'immigrazione nel caso della Spagna, mostra come l'immigrazione sia stata presentata all'opinione pubblica principalmente come un fenomeno pericoloso e legato all'illegalità senza però, escludere la presenza di *discorsi proattivi*, basati sulla retorica dell'uguaglianza e della cittadinanza. In entrambi i casi di studio, seppur con alcune differenze, emerge che i discorsi sull'immigrazione si alimentano di generalizzazioni e semplificazioni, spesso arbitrariamente estese all'intera collettività straniera secondo un modello che avrebbe reso più facile la diffusione di stereotipi negativi sull'immigrazione e, insieme, l'aumento dell'insicurezza cittadina.

Nella seconda parte della ricerca sono ricostruiti di due casi nazionali: l'Italia e la Spagna. A tal fine, il terzo capitolo è stato dedicato all'esame delle leggi italiane e spagnole sull'immigrazione e alla loro evoluzione storica. Lo studio ha portato all'individuazione di sei tappe di un percorso evolutivo che, in ciascun caso di studio, ha generato la progressiva complessificazione delle leggi sull'immigrazione e, contemporaneamente, determinato il consolidamento di un sistema di *governance multilevel* in cui gli enti locali, il *terzo settore* e le associazioni della società civile sono partner delle istituzioni nella fornitura di servizi alle persone immigrate. Lo studio delle principali normative italiane e spagnole ha contribuito a far luce oltre che sul sistema per la regolazione degli ingressi adottato da ogni Paese e sulle regolarizzazioni straordinarie, anche sulle analogie e le differenze proprie di ogni caso di studio.

Nel quarto capitolo viene introdotta e presentata la ricerca sul campo, quindi, è presentato il problema della ricerca, il campo d'indagine, le ipotesi esplorate e gli obiettivi della stessa. Gli approcci alle politiche per gli immigrati degli enti locali (*Regione Lazio* da una parte, *Generalitat de Catalunya* dall'altra) e quelli del governo cittadino (*Roma Capitale* e *Ayuntamiento de Barcelona*) sono analizzati, sia da un punto di vista delle competenze, sia da un punto di vista delle strategie messe in campo da ognuno di essi. Lo studio sul campo è introdotto dall'analisi della c.d. *letteratura grigia*, quindi dei materiali prodotti dagli enti locali ai fini di rendere visibile il loro intervento in materia di politiche di integrazione sociale. La descrizione dell'approccio di ogni ente di governo è seguita dalla presentazione delle caratteristiche socio-demografiche dei due *case study*, un esercizio realizzato con il fine di mostrare le differenti condizioni sociali, economiche e culturali che soggiacciono agli interventi. Il capitolo si conclude con l'esposizione delle serie storiche sull'andamento dell'immigrazione nelle città di Roma e Barcellona.

Nel capitolo quinto sono esposti i dati raccolti con la ricerca sul campo, realizzata seguendo una metodologia *qualitativa* e utilizzando *interviste semistrutturate* a risposta aperta. I contributi dei venticinque testimoni privilegiati intervistati in ciascuno dei casi studiati, sono classificati e presentati in modo tale da permettere l'individuazione del contributo di ciascuno di essi all'interno del network locale dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri. Nel capitolo finale, sono esposti i risultati dell'analisi comparativa e le conclusioni alle quali giunge il presente studio.

Introdotti gli aspetti più complessi di questo ambito delle politiche pubbliche, è importante fare un ultimo chiarimento in merito al titolo della presente tesi di dottorato. Avendo già spiegato cosa si intende per *processo di costruzione sociale dello straniero*, è necessario chiarire per quale ragione si è deciso di inserire il prefisso (de) posto tra due parentesi prima delle parole "costruzione sociale". In primo luogo, è importante tener presente che con il termine (*de*)*costruzione sociale* non facciamo riferimento al *decostruzionismo* quale corrente filosofica il cui massimo esponente è J. Derrida (Tunisi 1930 – Parigi 2004). In secondo luogo, questo concetto non è usato per fare riferimento alla metodologia critica sorta in ambito letterario nell'America degli anni Settanta. Infine, non è usato per fare riferimento a una corrente dell'architettura.

Il significato assegnato al concetto di *(de)costruzione sociale dello straniero* va ricercato in quei processi ed in quelle pratiche promosse dagli enti pubblici, dagli organismi del *terzo settore* e dalle associazioni della società civile che nei contesti locali, sul territorio, operano con il fine di scomporre quell'immagine dello straniero come fonte di pericolo e di minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico, veicolata dai discorsi politici e mediatici, cristallizzata nelle norme giuridiche e percepita da alcuni membri della società autoctona poiché privi di quell'informazione autentica che permetterebbe loro superare il timore della diversità etnica e culturale. Le pratiche di *(de)costruzione sociale dello straniero* sono intese come pratiche di costruzione sociale dei *newcomers* come persone e come soggetti di diritto, operazioni volte a depurare questa categoria sociologica di quegli attributi che lo costruiscono, appunto, come invasore, come nemico o come una minaccia per la convivenza. La considerazione dell'esistenza di processi di segno contrario a quelli che definiscono lo straniero e l'immigrazione come *problema sociale*, scaturisce dalla constatazione empirica secondo la quale, anche se la nostra società non smette di costruire ed identificare, lo straniero come invasore e come elemento di minaccia per la stabilità del gruppo, già da molto tempo le associazioni della società civile, gli organismi del *terzo settore* e gli enti locali, mettono in campo strategie e *buone pratiche* con il fine di restituire allo straniero la sua umanità. Quindi, se da un lato esistono processi di costruzione sociale che potremmo definire *negativi* che tendono a personalizzare lo straniero e a renderlo un numero o una merce, dall'altro lato, osserviamo l'esistenza di processi di costruzione sociale *positivi*, al cui interno gli stranieri sono intesi come persone, ossia una risorsa e un'opportunità di arricchimento sociale e culturale.

L'idea secondo la quale lo straniero o gli stranieri sono prodotti da tutte le società può essere rintracciata all'interno del pensiero di diversi studiosi di scienze sociali, in particolare, all'interno degli scritti di Bauman (1999), che ha affermato che "tutte le società producono stranieri: ma ognuna ne produce un tipo particolare, secondo modalità uniche ed irripetibili" (Bauman, 1999: 55). L'affermazione di questo sociologo mostra l'esistenza di processi di costruzione sociale della realtà, *universali*, che caratterizzano in ogni tempo e in ogni luogo, l'interazione fra i membri di gruppi sociali differenti. I processi di costruzione sociale dello straniero, pertanto, seguirebbero una logica senza tempo, generandosi in modo quasi automatico nell'incontro con l'*outsider*: Basta ascoltare le notizie oppure osservare le leggi statali sull'immigrazione, per rendersi subito conto del fatto che l'immigrazione è un fenomeno che non solo è mantenuto sotto controllo dalle Autorità Statali, ma che è anche interpretato alla stregua di un *pericolo* per la sicurezza dei cittadini e l'ordine pubblico. Nei discorsi mediatici e politici sull'immigrazione, come nelle leggi, troviamo termini che possono facilmente essere fraintesi dai comuni cittadini e diventare sinonimo di minaccia e di pericolo, enfatizzando la gravità di una situazione per trarne vantaggio in termini di ascolti o vendite o, in termini di consenso. Alcune definizioni contenute nei testi normativi sembrano quasi un inno all'emergenza clandestinità e al pericolo che l'immigrazione potrebbe rappresentare per la società. Definizioni come "immigrazione irregolare", oppure "lotta all'immigrazione clandestina", ma anche le misure approvate per "controllare" il fenomeno migratorio, ad esempio, l'espulsione, il "trattenimento" all'interno dei *Cie*, l'allontanamento coattivo, il respingimento, ecc., non possono che mostrare che oggi sono ancora attivi quei

processi di etichettamento che contribuiscono alla costruzione sociale dello straniero come una minaccia e come un pericolo per la società.

Il titolo del presente lavoro di ricerca, “*La (de)costruzione sociale dello straniero tra discorsi politici, norme giuridiche e politiche locali per l’immigrazione. Una ricerca comparativa tra Roma e Barcellona*”, pone enfasi sull’esistenza di processi di costruzione sociale dello straniero “positivi”, vale a dire, di segno contrario a quelli che hanno origine all’interno dei discorsi politici e nelle normative sull’immigrazione. Lo straniero, attraverso le iniziative della società civile e degli organismi del *terzo settore*, scopre di essere una persona come le altre, con gli stessi bisogni e gli stessi doveri. Le iniziative per l’accoglienza, l’informazione, l’istruzione, la formazione e l’inserimento al lavoro, la promozione dell’incontro e del dialogo interculturale, permettono allo straniero di acquisire la dignità perduta, di sentirsi un abitante in più della città. Tali iniziative, che sono promosse dagli enti locali, le troviamo inscritte all’interno delle *politiche locali per l’immigrazione*, una definizione che include interventi multisettoriali che vanno dall’accoglienza dei *newcomers*, alle iniziative per la sensibilizzazione al rispetto della diversità e per la prevenzione del razzismo e della xenofobia dirette ai cittadini autoctoni.

Lo spirito dell’accoglienza e dell’inclusione, della solidarietà e dell’assistenza, tradizionalmente dell’associazionismo cattolico e laico, è stato incorporato nella *mission* di numerosi organismi del *terzo settore* che cooperano con gli enti pubblici nell’implementazione delle politiche locali per l’immigrazione. I processi che contribuiscono a “smontare” l’immagine negativa dello straniero e a ricostruirla, attraverso la partecipazione dei cittadini, permettono agli attori della *governance* dell’immigrazione la promozione e il raggiungimento dell’integrazione positiva e della convivenza pacifica, facilitando la nascita di relazioni di amicizia e di fiducia, che accompagnano i *newcomers* in percorsi di integrazione di successo. I corsi di lingua, l’educazione civica, la formazione al rispetto dei diritti fondamentali e alla non violenza, da un lato, la *sensibilizzazione* dei cittadini residenti e la prevenzione dall’altro, sono interventi efficaci e necessari per migliorare la coesione sociale. In tal senso, pur in presenza di una costante “tensione politica” tra lo *status* dello straniero e la necessità del soddisfacimento dei suoi bisogni di integrazione, le politiche locali per l’immigrazione, rappresentano una risposta efficace alla sfida che la presenza straniera all’interno delle nostre città, pone alle amministrazioni locali e alla società.

## Capitolo 1

### La categoria dello straniero nelle scienze sociali

Nel presente capitolo sono passati in rassegna i contributi degli autori che hanno studiato lo straniero come categoria sociologica offrendoci un quadro teorico ricco di spunti per la riflessione che mette in evidenza la quasi naturale tendenza della società alla produzione dello straniero, alla diffusione dello stereotipo e del pregiudizio etnico attraverso forme *culturalizzate* ed *eticizzate* di esclusione sociale. Questo fenomeno è spesso collegato al bisogno di affermare l'identità del gruppo e all'insicurezza che scaturisce nell'incontro con l'Altro rappresentato come una minaccia alla stabilità del gruppo. La presenza dello straniero nella società, le caratteristiche dell'incontro tra individui di culture diverse e le reazioni di fronte all'estraneo sono esaminate a partire dalle riflessioni degli autori che hanno studiato a fondo questa figura, ognuno in epoche storiche differenti e in base alla propria esperienza. All'interno di un percorso che prenderà come punti di riferimento i classici della sociologia dello straniero per giungere ad analizzare anche i contributi di autori più recenti, vedremo come la reazione "emotiva" di fronte allo straniero sia rimasta per lo più immutata durante il susseguirsi delle varie epoche, in una prospettiva che ci permetterà di apprezzare la validità delle categorie interpretative elaborate all'interno della disciplina sociologica. L'aumento della coesione sociale del gruppo autoctono, i pregiudizi etnici e gli stereotipi negativi, la marginalità e l'esclusione sociale sono reazioni che sorgono nel gruppo autoctono e che spesso sono collegate alle dinamiche dell'identificazione, in quanto ogni gruppo sociale "integrato" tende a rafforzare la propria identità creando distanza da ciò che è diverso. Per queste ragioni, individuando i meccanismi all'origine delle reazioni del gruppo e il loro funzionamento, diventerà più facile analizzare quei processi che tendono a marginalizzare lo straniero, comprenderli e gestirli in modo efficace.

Nell'attualità è sempre più difficile individuare gruppi riferibili a una sola appartenenza e con una sola identità in quanto la società è policentrica e le identità multidimensionali. In epoche passate, invece, le società erano culturalmente omogenee ed era facile individuare lo straniero. Si poteva rispondere con il rifiuto e la dissociazione oppure con l'accettazione, ma nell'attualità ogni persona partecipa a diversi sistemi sociali e riveste multiple posizioni. Inoltre, nella società sono presenti individui le cui origini etniche sono ibride, quindi la identità culturale tende ad avere minore importanza rispetto al passato. Ciò nonostante la possibilità del conflitto nella nostra società non è assente anzi, data l'alta frequenza degli incontri e la molteplicità delle culture con cui si entra in contatto, questo potrebbe assumere dimensioni tali da compromettere l'esistenza della stessa società. In questa prospettiva, acquista importanza l'analisi sullo straniero e i contributi di quegli autori che all'interno della *sociologia dello straniero* hanno posto le basi per studiare questa categoria come un oggetto specifico della sociologia. In questo capitolo, i contributi dei diversi autori sono stati raggruppati sulla base dagli argomenti introdotti da ogni ognuno di essi e non

seguendo una logica temporale; una scelta metodologica che permetterà al lettore di individuare le somiglianze e le differenze fra i contributi dei diversi studiosi in base alle caratteristiche attribuite allo straniero.

### **1.1 Lo straniero nello spazio della comunità: i contributi di G. Simmel, A. Schutz, e N. Elias**

I contributi degli autori presi in esame in questo paragrafo individuano quegli elementi e quelle dinamiche che intervengono nella relazione tra i membri di un gruppo autoctono e lo straniero. G. Simmel pone al centro della sua riflessione la figura dello straniero della sua epoca, in altre parole, quella compresa tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento, un periodo storico in cui il commercio cominciava a svilupparsi su scala internazionale a seguito dello sviluppo dell'industria nei paesi dell'Europa del nord (Gran Bretagna, Francia e Germania) che richiamava lavoratori provenienti dai Paesi più poveri, la cui economia era prevalentemente basata sull'agricoltura. In questo contesto, i primi immigrati originari dei paesi del sud, si inserivano in società dove era presente una cultura nazionale sostanzialmente omogenea che rendeva le differenze facilmente riconoscibili: lo straniero era identificabile perché non condivideva con gli altri membri della società la cultura egemone ed era portatore della diversità. Simmel, anticipando tematiche che caratterizzeranno molti degli studi successivi, ha dato avvio all'analisi sullo straniero a partire dalla riflessione sulla figura del *viandante*, ovvero, un individuo con un elevato grado di mobilità spaziale “che oggi viene e domani se ne va” (Simmel, 1908, trad. it. 1998a: 580) sottolineando che la figura sulla quale la sua riflessione si concentra su quella forma di straniero che “oggi viene e domani rimane” (*ibid.*).

Simmel si concentra su quella figura dello straniero che, anche se si ferma più a lungo nella società, “non ha superato del tutto l'assenza di legami dell'andare e venire” (*ibid.*), in quanto la sua presenza viene fissata in un determinato ambito spaziale e sociale occupando una posizione caratterizzata dalla sua mancata appartenenza alla società. Simmel nel suo *Excursus sullo straniero* mette in evidenza i caratteri della *vicinanza* e della *distanza* che caratterizzano tutte le relazioni tra esseri umani e che nel caso dello straniero assumono una connotazione specifica: lo straniero pur non essendo un membro della comunità è presente al suo interno. Simmel ha affermato che “la distanza nel rapporto significa che il soggetto vicino è lontano, mentre l'essere straniero significa che il soggetto lontano è vicino” (*ibid.*). In questa citazione il nostro autore ha voluto evidenziare che lo straniero condivide lo spazio della comunità autoctona, però è portatore dei caratteri dell'*estraneità*, in altre parole, di una diversa identità culturale. Lo straniero a cui pensa Simmel è analogo a un “nemico interno”, vale a dire, ad un individuo escluso, che occupa una posizione periferica e che, pur essendo una persona come il resto degli individui che appartengono alla comunità, egli non ne fa parte.

Simmel ha riflettuto sul fatto che la società è consapevole dell'esistenza dello straniero, i suoi membri entrano in contatto con questa figura senza che sentirsi minacciati. A questo proposito riporta l'esempio dei

commercianti che arrivano dall'estero per vendere i propri prodotti. Questo tipo di straniero è caratterizzato dalla *mobilità* e dalla mancanza di stabilità all'interno dello spazio del gruppo autoctono.

*“Quella dipendenza dal commercio di intermediazione e spesso – come in una sublimazione di esso – dal puro negozio monetario, conferisce allo straniero il carattere specifico della mobilità; in questa, quando ha luogo in un gruppo circoscritto, vive quella sintesi di vicinanza e distanza, che costituisce la posizione formale dello straniero: infatti, colui che è senz'altro mobile viene talvolta in contatto con ogni singolo elemento, ma non è congiunto organicamente con nessuno di essi mediante le fissazioni parentali, locali professionali” (ivi, 581).*

La mobilità dello straniero e la sua mancata fissazione nello spazio rispecchiano una condizione sociale originata dalla sua mancata appartenenza simbolica al gruppo autoctono. Lo straniero non è radicato all'interno del gruppo e in un certo senso si contrappone ad esso e alle sue consuetudini. Da questo punto di vista, lo straniero esprime una certa *oggettività*, “una formazione particolare costituita di lontananza e vicinanza, d'indifferenza ed impegno” (*ibid.*). Simmel spiega questa caratteristica dello straniero facendo riferimento alla prassi di alcune città italiane che per risolvere le controversie interpellavano giudici che appartenevano ad altre comunità in quanto quelli nativi potevano avere vincoli parentali o politici che potevano compromettere il giudizio. L'oggettività è intesa come un tipo particolare di partecipazione, una libertà del soggetto senza vincoli che possano pregiudicare la comprensione della realtà. In questo senso lo straniero “è più libero, praticamente e teoricamente, egli abbraccia le situazioni con minori pregiudizi, le commisura a ideali più generali e più oggettivi, e non è vincolato nella sua azione dall'abitudine, dalla pietà, dai precedenti” (*ivi*, 582). Lo straniero, pertanto, è portatore di una certa vicinanza umana ma anche sociale, basata sull'uguaglianza che rende simili tutti gli esseri umani in quanto tali. La vicinanza dello straniero, basata su tratti molto generali, creerebbe tensione nei rapporti più intimi e personali, in cui la lontananza risulterebbe accentuata. Simmel, ha spiegato questo concetto con l'esempio dell'amore che potrebbe nascere verso lo straniero: nella prima fase dell'innamoramento l'enfasi sarebbe posta sulla passione, quindi su un sentimento “umano” e generale che accentuerebbe l'uguaglianza tra le persone; nel momento in cui questa viene meno e la relazione perde il suo carattere speciale, apparirebbe l'*estraneazione*, un sentimento di estraneità prodotto dalle differenze e dalle incomprensioni.

La vicinanza e la lontananza dello straniero simmeliano, la sua *ambivalenza*, si riferisce al fatto che la sua presenza all'interno della società non è stabile ma distaccata e svincolata. Nella sua opera Simmel si riferisce allo straniero che emigra e che si insedia nella società di accoglienza pur senza stabilire dei legami forti che gli permettono di identificarsi con la cultura del luogo. Simmel utilizza il verbo tedesco “*wandern*” che ha il significato di migrare, ma anche di peregrinare, essere in viaggio, “andare verso dio”. Lo straniero, quindi, è considerato da una parte come un “ospite” che viene da lontano e che restando fisicamente all'interno dello spazio comunitario crea inquietudine in quanto le sue tradizioni non sono completamente conosciute; dall'altra come un elemento privo della fissità, non radicato e quindi, più libero dei membri del gruppo. Queste caratteristiche finiscono per condizionare la struttura delle relazioni tra i membri della comunità e lo



straniero le quali acquistano una loro specificità. Lo straniero all'interno dello spazio comunitario è, pertanto, un elemento di *ambivalenza* che si esprime anche attraverso stimoli di attrazione e repulsione. A questo proposito l'autore afferma che alcuni aspetti dello straniero, in un primo momento odiosi, a seguito del contatto potrebbero esercitare un certo fascino e un'attrazione. Simmel ha parlato della "*beauté du diable*" (Simmel, 1998b, 86) ovvero, il fascino contrapposto alla paura dell'ignoto. Per Simmel, lo straniero all'interno della comunità si muove tra la similarità e l'estraneità: la prima, lo caratterizza per esistere come essere umano, la seconda è riferita alla dimensione simbolica e valoriale. L'estraneità iniziale, però, con il tempo potrebbe scomparire.

*“Al primo contatto conoscitivo con una stirpe etnica straniera tutti gli individui di quest'ultima sembrano indistintamente simili, e tanto più si ha questa apparenza quanto più diversa è da noi la stirpe. [...] Questa differenza imprigiona a tal punto la coscienza che le identità individuali [...] scompaiono di fronte ad essa. Esse emergono sempre più quanto più a lungo si conoscono questi uomini che in un primo momento sembravano uniformi; analogamente scompare questa la costante consapevolezza della differenza generale e di fondo tra noi e loro” (ivi, 79).*

Questo autore, dunque, non esclude che nell'incontro possano nascere sentimenti di amicizia con lo straniero, ma affinché questo accada è necessario riconoscerlo come uomo e come essere umano. Il contributo di Simmel è importante in quanto mette in evidenza come ogni gruppo sociale si evolve attraverso due processi contraddittori però correlati: il primo, è volto ad affermare la propria identità e potrebbe comportare anche l'esclusione di quegli individui che si contrappongono alla cultura del gruppo. Il secondo, è rappresentato dall'apertura verso l'esterno e corrisponde all'accettazione della novità e all'attrazione per la differenza. L'immagine dello straniero elaborata da una determinata società, quindi, racchiude quegli elementi per comprendere come essa stessa definisce i suoi limiti simbolici e la propria identità, come suddivide e gerarchizza lo spazio sociale, integrando i simili e marginalizzando coloro che sono portatori delle differenze. Se ogni comunità determina i parametri da rispettare nell'interazione con i membri di gruppi differenti, l'incontro con lo straniero non porta ad un risultato univoco ma, può esserci esclusione o integrazione, secondo i casi: la distanza verrebbe prescritta a coloro che mettono in discussione l'identità del gruppo, l'integrazione agli individui con i quali si hanno comunanze umane e sociali. Da qui l'importanza di studiare quei processi che portano alla definizione dello straniero in una determinata società e attraverso i quali possiamo comprendere in che modo una determinata società costruisce lo straniero.

Un autore che possiamo considerare in una prospettiva integrata a quella di Simmel è A. Schutz (1971, trad. it. 1979) il quale riprende nella sua opera il tema dell'oggettività però, a differenza di Simmel dona a questo aspetto una connotazione negativa. Schutz è interessato ad approfondire ciò che accade quando si stabilisce il contatto tra membri di gruppi reciprocamente estranei e ai cambiamenti che si avviano nell'incontro fra

individui appartenenti a gruppi diversi. Questo autore ha descritto lo straniero come un individuo che “cerca di essere accettato permanentemente o per lo meno tollerato dal gruppo in cui entra” (Schutz, 1971, trad. it 1979: 375). In questa affermazione è possibile scorgere come lo straniero per Schutz sia un individuo che nel tentativo di inserirsi in un gruppo diverso dal proprio vive un *disagio psicologico*, una difficoltà che scaturisce dalla mancanza di uno schema interpretativo efficace che gli permetta di agire ed interagire con i membri del gruppo integrato, un aspetto che potrebbe suscitare verso di lui una sorta di resistenza e di rifiuto. Un esempio significativo è quello dell’immigrato che muove i primi passi nella società di arrivo in modo distaccato, che ha intenzione di apprendere il pensiero della comunità in cui si inserisce per poter agire in modo adeguato ma che, all’inizio, ha difficoltà a relazionarsi con gli altri. Da questo punto di vista, il contributo di questo autore può essere accostato a quello di Simmel per aver colto il distacco e la distanza simbolica dello straniero che si inserisce nello spazio di un’altra comunità, una proprietà che per Schutz rappresenta uno svantaggio.

Il contributo di questo autore allo studio dello straniero si sviluppa attorno all’*isolamento psicologico* che colpisce questa figura nell’incontro con i membri della comunità in cui cerca di inserirsi. Lo straniero di cui ha parlato Schutz è un individuo che, non potendo più fare riferimento al proprio sistema di identificazione non può mettere in atto un avvicinamento stabile al gruppo integrato, ma vive una condizione di distacco e marginalità rispetto ai membri della comunità integrata. Tale condizione è dovuta in primo luogo, alla mancanza di conoscenza del sistema di identificazione del gruppo e, in secondo luogo, all’impossibilità di poter utilizzare pienamente il proprio *schema dell’esperienza* (Schutz, 1932, trad. it. 1974: 119). Secondo questo autore, lo straniero è associabile anche ad altre figure sociali portatrici dei caratteri dell’estraneità, le quali di solito mantengono un contatto instabile con i gruppi ai quali non appartengono: si tratta di individui non conformi al gruppo integrato come, ad esempio, l’aspirante membro di un circolo privato, il futuro sposo che vuole entrare nella famiglia della fidanzata o il cittadino che si insedia in un ambiente rurale. Tali individui, secondo la definizione di Schutz, sono tutti stranieri anche se il disagio che colpisce ogni figura ha un’intensità diversa.

Secondo Schutz, il sistema delle relazioni sociali tra stranieri e comunità autoctona rimane immutato: esso resta basato sull’isolamento e l’emarginazione. La sua analisi prende avvio dal profilo psicologico dello straniero con il fine di approfondire il sistema di interazione di ognuna delle parti in essa coinvolte, vale a dire, lo straniero e i membri della comunità. Schutz, quindi, è interessato ai meccanismi di formazione del modello culturale del gruppo e ai modi attraverso i quali i suoi membri lo assumono come orientamento per l’identificazione. Lo schema dell’esperienza svolgerebbe la funzione di orientare l’individuo di fronte alla mutevolezza e alla variabilità della realtà sociale. In particolare, l’autore esamina i sistemi che guidano e orientano il rapporto con lo straniero: i costumi di gruppo, le consuetudini, gli usi e le etichette. Schutz individua un sistema di valori che appartiene alla memoria della comunità, in essa è sedimentato per essere poi trasmesso ai discendenti del gruppo, dai quali viene accettato in maniera quasi automatica. Tale schema interpretativo, che guida l’individuo nella complessità della realtà sociale, secondo lo studioso, potrebbe

anche presentare un certo grado di incoerenza perché sarebbe il prodotto di un'esperienza passata che non può essere messo in discussione. Lo schema dell'esperienza, infatti, sarebbe trasmesso e accettato in modo implicito dai membri della comunità fornendo loro un modello di identificazione che non metterebbe in discussione la realtà.

Schutz ha affermato che il sistema di conoscenze acquisito dagli individui diventa un fattore di coerenza nell'interpretazione della realtà che spinge i membri di un gruppo ad assumere un comportamento standardizzato di fronte alla variabilità della realtà. Tale comportamento, determinato dallo *schema dell'esperienza (ibid.)* fornirebbe un modello interpretativo la cui funzione sarebbe quella di guidare l'individuo nella realtà, una struttura psicologica di coordinamento del mondo reale che permette ai singoli membri di attribuire un significato alle cose. Lo schema dell'esperienza di cui parla Schutz è, in altre parole, quel sistema di conoscenze che orienta i membri di un gruppo nella realtà, fornendo loro una serie di indicazioni per interpretare l'esperienza presente e il rapporto con l'*Altro*. In quest'ottica, lo straniero che si avvicina al gruppo integrato sperimenta che il proprio sistema di identificazione non corrisponde a quello del gruppo integrato. Inoltre, spiega che i vari modelli culturali si costituiscono in base all'esperienza passata, un vissuto sconosciuto allo straniero e a lui estraneo (*ivi*, 119-120).

L'autore ha affermato che ogni strumento di interpretazione della realtà che il gruppo mette a disposizione dei suoi membri, si forma dalla somma di diversi "sistemi di segni" (*ivi*, 120) i quali a loro volta sono costituiti dalla sovrapposizione di vari *schemi interpretativi (ibid.)*, basati sull'esperienza pregressa. Tali sistemi simbolici diventano il veicolo per la comprensione dell'*Altro*. A questo proposito un esempio appropriato è quello del linguaggio: lo straniero appena arrivato nello spazio di un gruppo integrato non riesce a comprendere il linguaggio usato dai suoi membri, in quanto è diverso dal proprio ma anche perché non condivide alcuna esperienza passata con il gruppo al quale il linguaggio appartiene. I membri del gruppo integrato usano il linguaggio per comunicare tra loro e, quindi, per fare un'operazione di semplificazione della realtà applicando un sistema di segni e di significati a loro conosciuto, ma sconosciuto ai membri esterni. Lo straniero deve prima decodificare il sistema dei segni, attribuire a ogni segno un significato e, poi, faticosamente assimilarne le connessioni, un'operazione che secondo Schutz difficilmente sarà completa. La mancata sovrapposizione tra i diversi sistemi di segni e tra i diversi linguaggi di cui sono portatori lo straniero e i membri del gruppo integrato è alla base di quel processo che genera il disagio psicologico dello straniero. Il disorientamento sperimentato da questa figura avrebbe origine nel differente "modello culturale della vita del gruppo" (Schutz, 1971, trad. it. 1979, 376). Lo straniero, avendo a disposizione solo il proprio schema interpretativo non può comprendere i "nessi di senso" (*ibid.*) specifici di un modello a lui estraneo. L'incomprensione produrrebbe il disorientamento e la crisi dello straniero, una situazione difficile che lo spingerebbe all'isolamento e al distacco. L'origine delle differenze fra modelli culturali di cui sono portatori gli individui appartenenti a gruppi diversi viene attribuito alla mancanza di esperienze passate condivise, un aspetto che non solo determina la percezione dell'estraneità, ma che non permette la comprensione

dell'esperienza presente. Questa situazione darebbe origine sia al fraintendimento di alcuni dei comportamenti dei membri del gruppo, sia ad una costante debolezza identitaria.

In questa prospettiva, i membri del gruppo agiscono e comprendono la realtà a partire da un sistema di conoscenze trasmesse, apprese ed accettate in modo quasi automatico che renderebbe la realtà coerente, omogenea e sufficientemente chiara. Tale conoscenza verrebbe utilizzata finché una nuova esperienza non ne dimostri la sua inefficacia. In questo quadro, i membri del gruppo agirebbero unicamente in base allo schema di conoscenza condiviso con il resto del gruppo e che è usato per interpretare le azioni degli altri membri; lo straniero, al contrario, non avrebbe a disposizione quegli elementi che gli permettono di comprendere l'agire del gruppo integrato in quanto non ha partecipato "alla vivida tradizione storica attraverso cui tale sistema si è formato" (*ivi*, 380). Nel contributo di questo autore lo straniero è inteso come un osservatore esterno, un aspirante membro del gruppo con il quale condivide l'esperienza presente ma non quella passata e, anche se avverte un certo smarrimento, intrattiene con il gruppo integrato una relazione di *prossimità ambientale*. Lo straniero, osservando i membri del gruppo integrato, acquisisce un tipo di *conoscenza isolata* che consente a questa figura solamente di sperimentare l'inefficienza del proprio modello culturale e la propria estraneità alla comunità di riferimento, una situazione che lo costringerebbe a restare isoalto. Il disagio psicologico dello straniero, pertanto, sarebbe da attribuire all'impossibilità di comprendere le ragioni più profonde del comportamento dei membri del gruppo con cui è entrato in contatto (*ivi*, 380-384).

Rispetto al contributo di questo autore potremmo concludere che lo straniero è un individuo in difficoltà che vive una crisi per la mancanza di un solido ancoraggio al modello culturale condiviso dal gruppo con il quale entra in contatto. Le differenze tra i modelli culturali di riferimento costringerebbero lo straniero a mantenere una certa "distanza" che potremmo accostare alla lontananza di cui parlava Simmel, ma con alcune differenze: se per Simmel la distanza dello straniero rappresentava un punto di forza, per Schutz rappresenta un punto di debolezza. Questo autore, infatti, individua nello straniero un atteggiamento critico, un aspetto che potremmo accostare all'*oggettività* dello straniero simmeliano però, se per Simmel questo aspetto poteva rappresentare una virtù o un vantaggio, il distacco dello straniero di cui ha parlato Schutz è immerso in un continuo lavoro di decodifica che, però, non gli permetterà di comprendere gli aspetti più profondi del sistema valoriale del gruppo integrato. Da questo punto di vista, ha affermato Schutz, il modello culturale del gruppo integrato è per lo straniero "non un rifugio ma un campo di avventura" (*ivi*, 386), qualcosa che può essere criticato ma, non un'ovvietà. Schutz, inoltre, rileva che la "distanza critica" dello straniero tenderebbe a suscitare tra i membri del gruppo una sensazione di minaccia, una sorta di pregiudizio motivato dalla credenza secondo cui lo straniero da un lato, non sarebbe disposto ad abbandonare completamente il suo modello culturale e dall'altro, potrebbe non accettare gli usi e i costumi del gruppo nel quale vuole inserirsi. Questo aspetto potremmo definirlo come "dubbia lealtà" in quanto questa figura non solo non confiderebbe pienamente nel modello culturale del gruppo integrato, ma non lo percepirebbe neanche come migliore del suo. (*ibid.*). Per Schutz, tuttavia, il pregiudizio verso lo straniero potrebbe essere superato in qualsiasi momento attraverso una dimostrazione dell'accettazione del modello culturale del gruppo principale, una

possibilità che potrebbe portare alla sua successiva assimilazione. La questione dell'influenza che il sistema di identificazione dello straniero avrebbe sulla nuova identità dello straniero resta una questione inesplorata dall'autore. Quello che è importante evidenziare è la possibilità del superamento dell'iniziale condizione di estraneità e la possibilità della sua integrazione sociale, un percorso che comincerebbe con l'apprendimento del linguaggio il quale da inizio ad un processo di adattamento che porta l'estraneità a mutare in familiarità e, l'incoerenza iniziale in comprensione.

Uno studioso che possiamo accostare a Simmel e Schutz, è N. Elias (1965). Il contributo di questo studioso è importante *in primis*, per aver elaborato il concetto di “figurazione sociale” in riferimento alle relazioni che si instaurano tra gli individui appartenenti alla comunità integrata e lo straniero; secondariamente, per aver ampliato tale concetto all'interno di un approccio che rappresenta per certi aspetti un cambiamento di prospettiva rispetto a quanto detto fino ad ora. L'approccio di Elias allo studio dei gruppi umani è fondato sulla certezza che i gruppi vivono in una costante lotta per la loro affermazione, all'interno di un quadro in cui alcuni sono protagonisti di un'ascesa sociale, mentre, altri sperimenterebbero un declino. In questa prospettiva, i gruppi umani meglio posizionati socialmente sarebbero continuamente impegnati in una lotta il cui fine è difendersi dall'attacco di altri nel tentativo di una scalata sociale.

Il contributo di Elias all'analisi sullo straniero ha origine in una ricerca da lui condotta insieme a J.L. Scotson i cui risultati hanno dato origine al libro intitolato “*Le strategie dell'esclusione*” (1965, trad. it. 2004) nel quale viene descritta una ricerca empirica condotta tra la fine degli anni '50 e i primi anni '60 del secolo scorso sulla comunità di Winston Parva, situata nella zona suburbana di Leicester, in Inghilterra, il cui fine era quello di dare una risposta all'alto tasso di delinquenza giovanile presente in alcune zone in misura maggiore rispetto alla media della regione. Elias intuì che la risposta doveva essere cercata all'interno del tipo di relazioni sociali che si stabilivano tra gli abitanti di antico insediamento (*established*) e i nuovi arrivati (*outsiders*), le quali assumevano caratteristiche differenti nelle diverse zone. Il loro contributo ha suscitato notevole interesse fra gli studiosi di scienze sociali e non solo, in quanto si possono trovare spunti di notevole interesse anche dal punto di vista metodologico, in quanto il loro approccio può essere definito “paradigma empirico”:

*“L'uso di una piccola unità sociale come oggetto di indagine per focalizzare problemi che si possono incontrare anche in molteplici unità sociali più grandi e più differenziate fa sì che li si possa osservare molto dettagliatamente – per così dire al microscopio. È possibile costruire un modello esplorativo su piccola scala di una figurazione sociale ritenuta universale – un modello pronto per essere testato, ampliato e, se necessario, rivisto attraverso indagini su figurazioni scala maggiore”* (Elias, Scotson, 1965, trad. it. 2004: 17).

Il sistema di relazioni che si era instaurato tra gli abitanti di antica residenza denominati *established* ed un gruppo di nuovi arrivati definiti *outsiders* risultò affascinante per i due studiosi i quali scoprirono che il gruppo dei “radicati” aveva un’immagine dei nuovi arrivati basata sulla criminalità, la mancanza di disciplina e lo scarso rispetto per le regole condivise. In un frammento del libro si afferma quanto segue:

*“A Winston Parva divenne presto abbastanza ovvio che le risposte raccolte nel corso delle interviste [...] non erano espressione di idee elaborate all’origine separatamente da ciascun individuo. Le risposte dei singoli facevano parte di credenze e atteggiamenti comuni, sostenute da varie forme di pressione e di controllo sociale. [...] Essi rappresentavano, in altre parole, variazioni individuali di credenze ed atteggiamenti abituali.” (ivi, 65).*

In queste affermazioni emerge chiaramente l’esistenza di valori e credenze che non potevano essere opinioni individuali, ma che trovavano origine nel costante scambio di opinioni tra i membri della comunità le quali operavano come uno strumento di pressione sociale verso l’omogeneizzazione dell’identità del gruppo e dell’immagine che i suoi membri avevano della comunità. Gli studiosi cominciarono a pensare all’esistenza di un modello di controllo sociale a partire dal *vicinato* (ivi, 66) al cui interno le famiglie benestanti del gruppo radicato esercitavano un certo potere che fungeva da custode dell’immagine della comunità. Rispetto agli abitanti di Winston Parva, Elias ha affermato che:

*“in questo contesto ristretto si poteva incontrare, e in una certa misura imparare a comprendere, un’illusione ottica caratteristica del costituirsi delle immagini sociali in molti altri contesti assai più ampi: l’immagine che i radicati, le parti dirigenti e dotate di potere di una società, hanno di se stessi e che comunicano agli altri, tende ad essere modellata sulla <<minoranza dei migliori>>, tende perciò all’idealizzazione. L’immagine degli esterni di gruppi che sono in rapporto ai radicati relativamente poco dotati di potere, tende ad essere modellata sulla <<minoranza dei peggiori>>; tende perciò alla denigrazione”. (ivi, 67-68).*

Il tipo di relazioni instauratesi tra gli *established* e gli *outsider* rappresentava una miniatura di un tema universale presente nelle relazioni tra umani: il potere di un gruppo sull’altro e l’auto-percezione di essere superiori agli altri. I due gruppi osservati appartenevano entrambi alla classe operaia però, mentre il primo si era insediato in quel luogo da molto tempo, il secondo era appena arrivato. Pertanto, i primi godevano di un maggior potere e si percepivano come i migliori, i secondi, invece, venivano percepiti come privi di tale virtù e pertanto, venivano considerati inferiori. Le relazioni tra i due gruppi, essendo fortemente asimmetriche dal punto di vista del potere, avevano generato la stigmatizzazione dei nuovi arrivati, gli *outsiders*, considerati meno rispettabili perché meno potenti. Le osservazioni empiriche hanno condotto gli studiosi a individuare l’esistenza di un sistema universale di relazione sociale conosciuto come *figurazione established-outsiders*, un modello di relazioni che può essere considerato un paradigma interpretativo in quanto può essere impiegato in gruppi piccoli e applicato allo studio di strutture sociali più complesse. I differenziali di potere

esistenti tra i diversi gruppi che condividono uno spazio comune, hanno un peso importante sulla coesione del gruppo, una caratteristica che faciliterebbe l'esclusione dei gruppi meno potenti coesi e meno integrati. Il potere del gruppo radicato permetterebbe la produzione e il mantenimento dello stigma sugli *outsiders* i quali essendo meno potenti, non potrebbero replicare con la stessa forza. Gli *established* si percepivano come migliori, ma l'immagine che essi avevano dei nuovi arrivati era basata sul disprezzo, la debolezza e l'inferiorità. Per risolvere il dilemma, Elias e Scotson hanno fatto ricorso al *pregiudizio*, un elemento caratteristico che permetteva il mantenimento della struttura di relazioni osservata tra gli abitanti di Winston Parva. Il pregiudizio, anche in assenza di differenze evidenti attribuibili alla classe sociale, all'etnia, alla religione o al livello di istruzione, permetteva al gruppo dei *radicati* di mantenere e difendere la propria identità e la propria posizione sociale.

Nell'analisi di Elias gli *outsiders* vengono percepiti come una minaccia o una anomalia del sistema dato che potrebbero destabilizzare l'equilibrio sociale. All'interno del modello *established-outsiders* il pregiudizio e lo stigma sociale che il gruppo più potente genera nei confronti degli *outsider* è l'espressione di un rischio che potremmo considerare simile ad un contagio pericoloso. Gli *outsiders* sono stigmatizzati, offesi, inferiorizzati e umiliati, in un processo che debilita la loro capacità di reazione e la loro coesione interna, rendendo ancora meno energico e più evidente il differenziale di potere tra di essi e i *radicati*. Il mezzo per la diffusione dell'immagine prestabilita dal gruppo dominante è il *pettegolezso* (*ivi*, 165) un veicolo che catalizza l'attenzione dei membri del gruppo dominante e funziona da filtro per riconoscere gli argomenti non degni di particolare attenzione<sup>3</sup>.

In un saggio intitolato "*Coinvolgimento e distacco*" (Elias, 1983, trad. it. 1988) Elias ha descritto la lotta per il potere che vede i gruppi umani contrapposti come un "altalena" di percezioni, giungendo ad affermare che "è quasi inevitabile che il modo in cui i membri dei gruppi coinvolti in queste lotte vivono gli avvenimenti sociali, il modo in cui riflettono su se stessi, sia profondamente influenzato dalla costante minaccia contro il loro modo di vivere, il loro standard di vita e forse la loro vita stessa" (Elias, 1983, trad. it. 1988: 109). I fattori socio-psicologici e l'universo valoriale di riferimento che rendono coesa la comunità radicata, del tutto assenti fra gli *outsiders*, impedirebbero la nascita di sistema di relazioni "neutrale". Il gruppo radicato diventerebbe tanto più coeso quanto più gli *outsiders* si adattano alla situazione di svantaggio, una reazione di paura fondata sul timore di perdere il prestigio legato alla propria posizione sociale. Come in un circolo vizioso, gli *outsiders* vengono percepiti come esseri inferiori la cui presenza costituisce una minaccia per la "purezza" del gruppo radicato. Nell'analisi di Elias gli *outsiders* coincidono con i membri del gruppo

---

<sup>3</sup> Il *pettegolezso di disapprovazione* veicola argomenti che rinforzano l'immagine negativa degli *outsider* e li denigra come gruppo sociale. Il *pettegolezso di approvazione*, invece, aveva il fine di veicolare informazioni positive sui membri del gruppo dominante con il fine di accrescere la loro fama. Se il *pettegolezso di approvazione* ha la funzione di rendere più solida l'immagine degli *established* stimolando il conformismo dei membri del gruppo, il *pettegolezso di disapprovazione* provoca intolleranza e crea una barriera all'integrazione. Tali fenomeni, che spesso sono complementari, hanno la funzione di stimolare il carisma del gruppo dominante e il sentimento di vergogna i dominati. Come in un circolo vizioso, i membri dei due gruppi tenderanno a conformarsi alle immagini diffuse dal *pettegolezso* rivendicando ognuno i valori che si riferiscono all'intero gruppo (*ivi*, 183).

svantaggiato, individui considerati inferiori che stimolano la maggiore coesione del gruppo radicato per il timore di perdere una posizione di prestigio. Le differenze e la diversità presunta degli *outsiders* contribuirebbero ad accentuare da un lato, la loro inferiorità e dall'altro, il prestigio del gruppo più potente. In quest'ottica, il gruppo dominante tenderebbe ad elaborare un'immagine della diversità basata sulla produzione e sulla diffusione del pregiudizio, uno stereotipo negativo ed *inferiorizzante* verso lo straniero. All'interno di un processo circolare, i meccanismi psicologici di difesa del gruppo dominante tendono ad indebolire la capacità di autostima dello straniero, mentre si rinforza il prestigio del gruppo dominante. Elias ha riportato diversi esempi che dimostrano la validità del modello osservato, tra cui quello del periodo hitleriano e del *Terzo Reich* dove la contrapposizione tra *established* ed *outsiders* emerse con orrore e brutalità lasciando una traccia di dolore nella memoria dell'umanità intera che difficilmente scomparirà del tutto.<sup>4</sup> La generale applicabilità di tale modello, potrebbe essere vantaggiosa nell'analisi del sistema di relazione tra i Paesi europei e i cittadini dei Paesi terzi. Il modello di relazione tra *established/outsiders* potrebbe essere utile a rendere evidenti quei meccanismi di produzione del pregiudizio etnico che non smetterebbero di intervenire nella costruzione sociale dello straniero ma che si autoalimenterebbero in un circuito ininterrotto al cui interno la diversità è intesa come una costante universale delle relazioni tra gruppi umani<sup>5</sup>.

Per concludere, Elias riconosce l'esistenza della possibilità di superare il modello di relazioni *established-outsiders* attraverso la rottura del circolo vizioso dello stereotipo e dell'inferiorizzazione dello straniero, una opportunità che deve essere ricercata nella separazione fra individuo e gruppo di riferimento in un approccio al cui interno si pone enfasi sull'umanità della singola persona e non sul mantenimento di una posizione di prestigio del gruppo dominante. La rottura del circolo vizioso del pregiudizio inferiorizzante dovrebbe scaturire dalla corretta informazione dei membri del gruppo dominante con il fine di renderli autonomi nel giudizio sull'*Altro*. In tal senso, l'*informazione*, libera da condizionamenti e pregiudizi, potrebbe far capire ai singoli membri del gruppo dominante che l'automaticità dei meccanismi di interiorizzazione di norme sociali discriminatorie, in alcuni casi persino razziste, tendono alla spersonalizzazione dell'*Altro* e alla formazione di stereotipi negativi. Nel modello *established/outsiders* i membri del gruppo dominante, nell'incontro con lo straniero agirebbero come automi riproducendo il pregiudizio etnico del gruppo dominante. Pertanto, se il singolo individuo venisse a conoscenza della manipolazione a cui è soggetta l'informazione sullo straniero

---

<sup>4</sup> Elias ha descritto il nazionalsocialismo e la *Shoah* come un "mito sociale orrendo e spietato, che ha trovato eco presso tanti uomini solo per il fatto di lusingare il sentimento nazionale del proprio popolo e di soddisfare il bisogno e di trovare conferma del valore incomparabile della propria nazione" (Elias N., 1985, trad. it. 1987: 23).

<sup>5</sup> Elias (1985, trad. it. 1987) ha suggerito che questo modello può essere applicato anche nelle relazioni tra Paesi, all'interno di un modello in cui i Paesi più potenti sono impegnati nel mantenimento della loro supremazia sui "Paesi *outsiders*". In questo modello, le stesse classi politiche statali possono attuare in maniera pericolosa, mettendo a rischio i cittadini di Paesi più deboli e meno sviluppati. Nell'attualità, il rischio che i Paesi occidentali si sentano minacciati dai cittadini dei Paesi *outsiders* e che, di conseguenza, attuino in modo da mantenerli in una posizione di subordinazione, è probabilmente più alto che mai. In quest'ottica, le fantasie di dominio e di controllo di uno Stato sull'altro sarebbero orientate alla creazione del *nemico* in un processo che porta alla chiusura della società verso l'esterno e alla trasformazione dei cittadini non nazionali in invasori.



diffusa dal gruppo dominante, potrebbe decidere di non aderire al *modello culturale di dominazione* e liberarsi dalle prescrizioni di una comunicazione strumentalizzata ai fini del consenso e del controllo sociale.

## **1.2 Lo straniero come fonte di mutamento sociale e di progresso nella conoscenza: l'analisi di W. Sombart, R. E. Park, e il contributo di R. K. Merton**

W. Sombart (1902, trad. it. 1967) ha introdotto nella riflessione sociologica sullo straniero alcuni aspetti di questa figura legati alla sua funzione di innovazione e di cambiamento sociale. Per questo autore, lo straniero non è guidato dai suoi valori originari, quelli che gli fornivano una identità, piuttosto dalla loro assenza scaturisce la sua *praticità* e il suo essere orientato al futuro. Prima di approfondire il suo contributo sullo straniero è utile fare una breve premessa sull'opera di questo autore che ancora oggi è poco conosciuta.

Sombart ha ripreso le riflessioni di Marx (1967) ed Engels (1885, 1894) sull'economia politica liberista ponendosi in netto contrasto con la classe dirigente tedesca dei primi del '900. Il suo orientamento politico di stampo marxista lo portò ad essere accusato di comunismo. L'emancipazione generata dalla Rivoluzione Francese e dall'Illuminismo, rappresentano per Sombart le basi del cambiamento che ha portato alla società moderna e alla crisi dello Stato assolutistico, una trasformazione che è stata guidata dalla razionalità umana. L'innovazione tecnologica e lo sviluppo industriale moderno avevano innescato una rivoluzione ideologica e sociale profonda, rapida ed irreversibile che permise alla collettività di appropriarsi dei valori della libertà, dell'uguaglianza e della fraternità e che hanno contagiato anche il nostro autore. Sombart crede nell'esistenza di una *società oggettiva*, emancipata e che funziona con leggi proprie e riconoscibili, un oggetto di studio "autonomo" che presenta fenomeni e problemi propri: le connessioni tra individui, il loro agire sociale, l'uso della ragione, tutti aspetti che non riguardano le altre scienze, ma la sociologia come scienza autonoma. Sombart è andato alla ricerca di un metodo proprio per le scienze sociali che desse importanza alle esperienze dello spirito, in un'ottica contrapposta alle scienze naturali. La sociologia per Sombart è una scienza autonoma il cui metodo ne garantisce il suo *status* di scienza. Per questo autore le scienze sociali sono basate sullo studio della dimensione cognitiva e il metodo che utilizzano per dare fondamento alle loro asserzioni è la comprensione empatica e interiore (*Verstehen*) contrapposta a una comprensione oggettivante ed esterna (*Begreifen*) che, invece, sarebbe propria delle scienze naturali. L'idea di una società oggettiva formata da individui liberi quale oggetto di studio della sociologia come scienza autonoma, ha trovato difficoltà nell'essere accettata nel contesto accademico della Germania dei primi '900, dove le università potevano essere considerate un'estensione della classe dominante borghese. Ma, con la scissione di alcuni intellettuali indipendenti e la rottura dell'*establishment* accademico e dirigenziale, si aprì la strada per l'affermazione della sociologia come scienza autonoma, una disciplina accompagnata dalla critica all'industrializzazione come processo squilibrato che porterebbe al conflitto sociale e ad un atteggiamento individualistico contrario ai valori tradizionali.

Nel suo libro intitolato “*Il capitalismo moderno*” (1902, trad. it. 1967) Sombart ha messo in evidenza come lo sviluppo dei sistemi economici possa essere inteso quale fattore di mutamento sociale. Questa tesi è sostenuta attraverso una teoria che prevede diversi stadi dell’evoluzione dei sistemi economici: il primo, quello dell’economia diretta; il secondo, quello dell’economia di transizione e terzo, quello dell’economia sociale. L’ultimo stadio corrisponderebbe al capitalismo moderno, un sistema economico il cui sviluppo ha preso vita dalla figura dell’*imprenditore*, un soggetto indispensabile per l’espansione dei processi di industrializzazione. In questo senso, gli imprenditori sono portatori dell’innovazione e vengono considerati “uomini d’eccezione” e “audaci” (Sombart, 1902, trad. it. 1967: 235). Lo “spirito” che spingerebbe l’imprenditore capitalista ad agire è descritto dal nostro autore come caratterizzato dalla fermezza, dalla costanza, dalla perseveranza, dalla volontà e dalla tenacia, in altre parole, da una vitalità superiore alla media. Gli imprenditori vengono divisi in due grandi gruppi: coloro che si servono del potere derivante da una posizione di prestigio che occupano all’interno dello Stato, e coloro che tale potere non ce l’hanno e possono servirsi unicamente della seduzione e della persuasione: “i primi usano la violenza, i secondi l’astuzia” (*ivi*, 238). Oltre agli imprenditori, Sombart ha individuato diverse figure marginali che hanno partecipato in diverso modo alla formazione del capitalismo moderno, a partire dal loro peso nel sistema economico: gli eretici, gli *stranieri* e gli ebrei, i principi, la nobiltà terriera, i borghesi e i cosiddetti fondatori.

Ai fini di questa trattazione è rilevante il capitolo 61 de “*Il capitalismo moderno*” (Sombart, 1902, trad. it. 1967) in cui Sombart ha affrontato il tema dello straniero e di quelle figure che hanno dato impulso allo sviluppo dell’economia capitalistica. Sombart approfondisce, in particolare, il ruolo dei *principi* e dei *re*, che essendo capi di Stato, avrebbero da sempre cercato di far valere il proprio potere per sostenere l’espansione dei loro imperi e, di conseguenza, del capitalismo. La *nobiltà terriera*, che ha svolto una funzione simile, è stata definita come una classe di “signori fondiari” che puntavano ad accrescere le loro ricchezze attraverso il commercio, un processo che è stato definito “l’imborghesimento della nobiltà” (*ivi*, 251). I *borghesi* sono stati definiti da Sombart come soggetti che “vengono dal basso e si elevano al grado di imprenditori capitalistici” (*ivi*, 257) che hanno dato impulso alla produzione industriale su larga scala e al commercio, un fattore che porterà alla fondazione delle prime grandi imprese capitalistiche. I borghesi che partecipavano alle colonizzazioni per l’arricchimento personale e che sono definiti *fondatori* sono descritti come individui che dal punto di vista sociale sono “sradicati” (*ivi*, 270). Gli *eretici* sono descritti come individui che avrebbero dato impulso allo sviluppo del capitalismo a causa del loro orientamento verso l’accumulazione della ricchezza, anche se potevano vedersi condannati alla *semicittadinanza* per il restringimento dei diritti fondamentali che subivano a causa del loro orientamento religioso.

Per Sombart lo straniero e l’eretico affronterebbero un processo di “selezione naturale” per essersi sottratti all’oppressione politica o religiosa, oppure per inseguire il loro desiderio di guadagno. L’emigrazione, quindi, è intesa come un processo di selezione naturale che non tutti sono disposti a seguire. Lo straniero per Sombart, avrebbe contribuito all’espansione del capitalismo moderno, non solo per la rottura con la tradizione che la sua presenza all’interno della società significava, ma anche per l’*interesse al guadagno* e la

*praticità* che caratterizzavano questa figura. Lo straniero per Sombart non ha legami forti con la società e il Paese in cui si insedia, con la religione del luogo e con lo Stato, ma sarebbe orientato unicamente al profitto economico. Per lo straniero, come per il colonizzatore, “non c’è passato, non c’è presente, c’è soltanto un futuro” (Sombart, 1902, trad. it. 1967: 281). Lo sfruttamento della situazione presente e l’interesse verso il denaro rappresentano gli unici mezzi attraverso i quali lo straniero può costruire il suo futuro, un avvenire che per Sombart si basa sull’attività imprenditoriale. L’aspetto più importante della figura dello straniero è la mancanza dei “freni” della tradizione, che gli permetterebbero di procedere senza ostacoli il suo cammino verso l’imprenditorialità capitalistica, un percorso basato sulla razionalità tecnico-economica e sulla praticità. In quest’ottica, lo straniero deve costruire tutto *ex novo*, in questo senso compie una funzione di innovazione.

Sombart ha riflettuto sul tema delle *migrazioni individuali* e familiari ponendo particolare enfasi sulle tradizioni che venivano “esportate” da un luogo all’altro e che si ritrovano alla base di una attività economica capitalistica. A questo proposito l’autore ha riportato alcuni esempi, tra cui quello dei lucchesi emigrati a Venezia, Genova, Bologna e Lione ma, anche in Svizzera, e l’introduzione nei contesti di insediamento della lavorazione della seta, un’attività di solito condotta dalla famiglia ma che poi sarebbe diventata un’industria. In questo senso, l’autore pone l’accento sull’interesse degli immigrati al profitto economico. Le *migrazioni individuali* e *familiari* sono tenute separate dalle *migrazioni di massa* del XVI secolo che coinvolsero diversi popoli europei in quell’epoca, in particolare Sombart menziona le colonizzazioni dei Paesi d’oltremare, mostrando l’impulso allo sviluppo delle economie locali che le migrazioni hanno avuto in quella precisa fase della storia.

L’importanza di Sombart rispetto all’analisi dello straniero come categoria sociologica va individuata nell’aver esaltato la funzione di innovazione che questa figura ha svolto agli albori del capitalismo moderno. Lo straniero possedeva qualità e virtù che hanno reso questa figura idonea a favorire lo sviluppo capitalistico dell’economia, dando impulso al cambiamento e all’innovazione all’interno della società ospitante. Lo straniero come imprenditore e soggetto economico, libero da legami sociali e unicamente guidato dal desiderio del profitto, è promotore dell’innovazione e del mutamento sociale. Le migrazioni internazionali dei primi del ‘900 e il gran numero di stranieri che hanno prodotto, hanno rappresentato un impulso importante per lo sviluppo dell’economia moderna, un processo che per Sombart non può essere spiegato senza lo straniero, una figura che nella sua opera diventa protagonista del cambiamento. Il contributo di Sombart è rilevante per il nostro studio anche per aver introdotto il concetto di “*semicittadinanza*” (Sombart, 1967: 301) quale situazione giuridica permanente di alcuni individui subordinati e sottomessi sulla base della loro diversità (religiosa): la storia degli ebrei, la loro esclusione dalla vita pubblica e la loro dedizione al commercio, nel contributo di Sombart diventano la metafora dello straniero e della sua funzione di innovazione<sup>6</sup>. Ciò nonostante, per Sombart lo straniero è anche portatore di tradizioni e di memorie

---

<sup>6</sup> Gli ebrei oltre a condensare su di essi le caratteristiche del “diverso” vengono citati per essere stati tra i primi a praticare il *credito* considerato da Sombart, una delle più importanti radici del capitalismo. “Nel credito l’elemento contrattuale è divenuto l’elemento essenziale: la trattativa sulle prestazioni e controprestazioni, la promessa per il futuro, l’idea del rimborso costituiscono il suo contenuto. Nel credito sono spariti tutti gli elementi che avevano a che

sconosciute alla comunità che lo ospita ma, la mancanza di conoscenza delle sue tradizioni e della sua cultura, produce una tendenza alla cancellazione del passato, di cui lo straniero resterebbe vittima.

Il secondo autore il cui contributo è esaminato in questo paragrafo è R.E. Park (1928, 1950), uno studioso che ha dato avvio alla sua riflessione sullo straniero partendo dalla crisi che colpirebbe questa figura nel momento in cui si allontana dal proprio sistema di appartenenza, e dal mutamento che si produrrebbe nella società che lo ospita. Possiamo ritenere l'analisi di questo autore somigliante a quella di Sombart, in quanto entrambi hanno parlato della funzione di innovazione espletata dallo straniero nella società di insediamento. Ha affermato Park (Park, 1950: 108), che lo straniero è sempre portatore di un qualcosa di "sconvolgente" anche se poi questa figura tenderebbe ad acquisire un certo prestigio sociale, nella misura in cui i "prodotti" della sua terra e la sua cultura cominciano ad essere apprezzati. Ha affermato Park:

*"There is always, it appears, something uncanny about people who are complete strangers, particularly when they arrive in great ships, or, as has recently happened in the New Guinea archipelago, in flying boats. However, as trade relation progress, everything foreign tends to acquire a certain prestige, partly because it is unfamiliar and exotic. Presently barter is superseded by something like commercial exploitation. Articles of foreign manufacture replace the native products because, being machine made, they are cheaper"* (ibid.).

L'originalità del contributo di Park risiede nell'interesse verso il contesto storico e sociale in cui lo straniero si inserisce, in particolare, l'autore studia questa figura all'interno dello spazio urbano. Il pensiero di Park, che si inserisce nella tradizione degli studi della Scuola di Chicago, ha dato origine a numerosi studi sulla società in rapporto ai fenomeni nuovi legati alla vita urbana, all'immigrazione e i processi di integrazione e devianza che vedevano protagonisti gli immigrati nelle città americane della sua epoca. Dagli anni '20, gli studiosi della scuola di Chicago si sono ad interessati al conflitto e all'integrazione sociale, cominciando ad osservare empiricamente tali processi all'interno della città. La Scuola di Chicago è anche conosciuta come *scuola di ecologia sociale urbana*, tre termini che mostrano come i fenomeni sociali e l'ambiente urbano possono essere studiati attraverso l'osservazione sistematica e la descrizione dei fenomeni, similmente a come avviene nello studio dei fenomeni naturali. Gli studiosi che hanno aderito a questo filone di studi si sono interessati a fenomeni multiformi che si producono all'interno della città, soprattutto, la devianza e la criminalità.

Park avvia il suo studio sullo straniero riprendendo il tema della dominazione politica ed economica di gruppo sull'altro e descrive un tipo di relazione che si sviluppa a partire dalle conquiste e dalle sottomissioni

---

fare con l'idea del nutrimento. Nel credito sono cancellati tutti gli aspetti corporei (e <<tecnici>>): l'azione economica è divenuta di natura puramente spirituale. [...] Nell'attività di credito emerge chiaramente per la prima volta la possibilità di guadagnare denaro con un'attività economica senza il sudore della propria fronte; chiaramente emerge la possibilità di far lavorare a proprio vantaggio altra gente senza l'impiego di mezzi coercitivi" (Sombart, 1967: 304-305).

dei popoli colonizzati. Per Park, la dominazione di un gruppo sull'altro ha portato sempre alla sottomissione delle popolazioni native, ma non sempre alla completa assimilazione dei sudditi. Riprendendo la tesi di H. Schneider esposta nel libro *History of World Civilization* (1931), Park ha spiegato che la civilizzazione di un popolo è sempre avvenuta nella stessa maniera, vale a dire, attraverso la dominazione dei più forti sui più deboli. In questa prospettiva, ogni civilizzazione comincia con una migrazione, un'invasione e una conquista, mentre i periodi immediatamente successivi si caratterizzano per l'incrocio delle razze (*miscegenation*) e per la nascita di una nuova razza formata dalla fusione fra quella degli invasori e quella originaria dei popoli conquistati. In questa dialettica esiste un iniziale periodo di conflitto interno che culmina con la cristallizzazione di una nuova organizzazione sociale dalla quale emerge una nuova cultura. Questo processo, che si ripete nel caso di dominazioni successive, rappresenta un progresso solo nella misura in cui ogni civiltà si appropria della cultura trasmessa dagli "invasori" attraverso un processo che porta sempre con sé delle criticità e che non può mai considerarsi completo.

Nel suo saggio "*Human migration and the Marginal Man*" (1928) Park ha affermato che le influenze in termini di progresso che le civilizzazioni europee hanno prodotto sui territori colonizzati sono ascrivibili a quella che definisce "la teoria catastrofica del progresso" (Park, 1928: 882) nella quale vengono esaltati i danni subiti dalle popolazioni autoctone per la mancanza di limiti alle influenze negative che i conquistatori hanno trasmesso alle popolazioni locali. In questa prospettiva, le migrazioni rappresentano una catastrofe, un evento che provoca danni ai popoli conquistati e sottomessi, i quali subiscono una contaminazione culturale: le fusioni tra etnie diverse e il cambiamento etnico che esse producono è seguito a breve distanza dal mutamento culturale.

*"Changes in race, it is true, do inevitably follow, at some distance, changes in culture. The movements and mingling of peoples which bring rapid, sudden, and often catastrophic, changes in customs and habits are followed, in the course of time, as a result of interbreeding, by corresponding modifications in temperament and physique"* (ivi, 883).

Il messaggio dell'autore, è che le migrazioni e le conquiste non rappresentano mai solo un movimento di persone, poiché generano cambiamenti culturali che coinvolgono sia gli usi e i costumi dei popoli, sia mutamenti "razziali" e psicologici nell'individuo. Park usa il termine "*migrazioni*" per riferirsi alle colonizzazioni, un fenomeno che viene rappresentato come una pacifica penetrazione e, insieme, come una forma di mobilità conflittuale caratterizzata dalle lotte e dalle rivolte.

*"Migration is not, however, to be identified with mere movement. It involves, at the very least, changes of residence and the breaking of home ties"* (ivi, 886-887).

Le migrazioni così intese comportano un mutamento culturale e sociale, ma anche psicologico. Pertanto, Park crede che le migrazioni non dovrebbero essere studiate solo dal punto di vista numerico, ma anche da quello dei mutamenti che si producono all'interno degli usi e nei costumi delle popolazioni, quanto nella

personalità degli individui. Park ha spiegato che le migrazioni intese come “scontro fra civiltà” provocano da un lato, una rottura dell’organizzazione sociale tradizionale e dall’altro, avrebbero l’effetto di emancipare l’individuo, che diventerebbe libero e “pronto per nuove avventure, ma [...] senza direzione e controllo” (*ivi*, 887). In questo modo, a seguito della rottura dell’ordine tribale, l’individuo si libera dai vincoli della cultura originaria ma, in cambio, non ha ben chiaro in quale direzione vuole andare. Con il passare del tempo, gli individui “emancipati” verrebbero assimilati all’interno di un nuovo ordine sociale. In questo processo l’individuo diventerebbe non solo emancipato, ma anche “illuminato” (*ivi*, 888). L’individuo di cui parla Park diventa *cosmopolita*, che da un lato, acquista nuovi punti di vista sulla sua anteriore cultura e, dall’altro, mantiene un certo distacco verso la cultura del popolo invasore. Per Park il sentimento di distacco che caratterizza l’*uomo marginale* presenta una somiglianza con lo straniero descritto da Simmel, in particolare, per la sua mancata fissazione all’interno della comunità: in questo senso, lo straniero “vaga” senza un meta precisa. Park riprende il verbo “*wander*” per sottolineare che “lo straniero resta *all’interno dello spazio sociale*, ma non è fisso. Egli è un potenziale vagabondo” (*ibid.*, corsivo aggiunto). Lo straniero non è vincolato a norme e convenzioni come lo sono gli altri membri della comunità, ma è libero nel suo modo di agire e di pensare.

*“The effect of mobility and migration is to secularize relations which were formerly sacred. One may describe the process, in its dual aspect, perhaps, as the secularization of society and the individuations of the person” (ibid.).*

Le migrazioni per Park hanno prodotto un processo di secolarizzazione che ha portato alla profanazione di culture un tempo sacre e, contemporaneamente, all’*individualizzazione* delle persone. La distruzione delle civiltà esistenti prima delle colonizzazioni e anteriormente alla rottura delle tradizioni dei popoli autoctoni, crea una società in cui gli individui sono privi di vincoli. Park riporta l’esempio della civiltà dell’antica Grecia che, scomparendo, lasciò il posto ad una società democratica, libera da superstizioni e da vincoli con gli Dei, un fenomeno somigliante a ciò che sarebbe accaduto in epoche più recenti in Europa e, successivamente, in America. In particolare, l’autore pone enfasi sul *melting-pot* etnico che prende forma nelle città americane dove l’ordine sacro che veniva tramandato da una tribù nativa all’altra è sostituito dalla fedeltà alla libertà e dall’organizzazione razionale della vita sociale, basata principalmente su relazioni guidate dall’interesse e dalle affinità personali. Park osserva come nella città americana la divisione del lavoro permetta ad ogni individuo di concentrarsi in quei compiti che meglio si adattano al suo temperamento, svincolando in questo modo l’intera società “dal controllo della natura e da quelle circostanze che dominavano a fondo la vita privata” (*ivi*, 890).

Park ha spiegato che i processi di acculturazione individuale seguono velocità differenti e sono particolarmente lenti quando le culture che si mescolano presentano aspetti fortemente divergenti. In quei casi in cui l’assimilazione non avviene o, avviene solo in modo parziale, a causa di accentuati contrasti fra le culture, potrebbero sorgere “problemi razziali” la cui vera origine andrebbe ricercata non nelle differenze

mentali ma, nelle differenze fisiche (*ibid.*). Per spiegare questo processo, l'autore riporta l'esempio degli afro-americani e spiega che questi individui non riescono a diventare indistinguibili nella massa cosmopolita a causa del colore della loro pelle. Tali individui sarebbero “*condannati a rimanere fra noi come un’astrazione, un simbolo [...] non semplicemente per la loro razza [...] ma per la loro vaghezza*” (*ivi*, 890-891). Gli individui considerati *diversi*, pur vivendo all'interno della stessa società e svolgendo una funzione all'interno delle economie, non solo non riuscirebbero a mescolarsi completamente alla massa, ma finirebbero per rappresentare una minaccia e un pericolo per il resto della popolazione. Tuttavia, nel lungo periodo quelle relazioni che all'origine si basavano unicamente su una funzione economica mutano, all'interno di un processo che porta all'assimilazione degli individui diversi dal punto di vista etnico. “I conquistatori impongono la loro cultura e i loro standard sui conquistati, poi segue un periodo di endosmosi culturale” (*ivi*, 891).

Park riporta l'esempio dell'*apartheid* e dei ghetti per spiegare come le relazioni tra individui appartenenti a etnie e culture diverse spesso si basano sulla discriminazione razziale e sulla dominazione, una forma di relazione che, una volta superata, porta alla nascita di un individuo con un tipo specifico di personalità, che definisce “ibrido culturale” (*ivi*, 892), un uomo che ha dentro di sé due culture diverse, ognuna delle quali non vuole abbandonare.

*“He was a man on the margin of two cultures and two societies, which never completely interpenetrated and fused” (ibid.).*

L'uomo marginale, lo straniero per antonomasia, vive in una società in cui il pregiudizio etnico della maggioranza ostacola la sua piena integrazione sociale, un evento dovuto alla mancata accettazione delle sue tradizioni e della sua cultura originaria. L'uomo marginale di cui parla Park ha dietro di sé un passato di sottomissione e di emarginazione sociale, è un individuo che esce dall'*apartheid* e che cerca una collocazione all'interno della società americana, una società libera, complessa e cosmopolita. La biografia dell'uomo marginale è caratterizzata da un processo di assimilazione profondo e scomodo, fondato su un conflitto fra la cultura originaria e la nuova, un fenomeno che prende forma nella sua mente e che divide la sua soggettività. Per Park il conflitto che vive l'uomo marginale costringe questa figura ad una frustrazione costante, che diventa ancora più evidente nel periodo di transizione durante il quale le vecchie abitudini non sono scomparse e le nuove non si sono ancora formate. La condizione dell'uomo marginale è ascrivibile non solo a quegli individui che si svincolano da un rapporto di dominazione, ma anche a quelle persone che emigrano dal proprio Paese per cercare migliori condizioni altrove, con l'unica differenza che, in quest'ultimo caso la crisi che colpisce questi individui, è quasi permanente, vale a dire un tipo di personalità.

*“It is in the mind of the marginal man that the moral turmoil which new cultural contacts occasion manifest itself in the most obvious forms. It is in the mind of the marginal man – where the changes and fusions of culture are going on – that we can best study the processes of civilization and progress” (ivi, 893).*

Per concludere con questo autore, è importante dare rilievo al fatto che Park è preoccupato, in modo specifico, dai problemi “razziali” che potrebbero nascere durante il lungo processo di acculturazione e di fusione tra individui appartenenti ad etnie e culture diverse. Park ha dato molta importanza ai “*racial problems*”, ovvero, ai problemi che sorgono nella convivenza fra individui portatori della diversità e che sono dovuti più che alle differenze culturali, alle *differenze somatiche* o “razziali”. Park, inoltre, è riuscito a cogliere quel sentimento di separazione e di conflitto che prende vita nella coscienza dell’immigrato, un conflitto che spesso termina con una profonda delusione provocata dal fatto di non aver trovato la libertà e la felicità, vale a dire, quegli elementi che avevano motivato la partenza. Nell’approccio di questo autore, tutte le persone che abbandonano il loro paese per cercare la fortuna in un altro sono colpite dalla sindrome dell’*uomo marginale*, ovvero, vivono una crisi relativamente permanente che tende a diventare un tratto specifico della loro personalità, una caratteristica dovuta da un lato, ai legami con la cultura di origine e dall’altro, al desiderio di integrarsi nella società di insediamento, un processo quest’ultimo ostacolato dal pregiudizio. Come per Sombart, anche per Park lo straniero e il contatto tra culture diverse danno avvio a processi di innovazione e di mutamento sociale: da un lato, si genera una rottura con la tradizione, dall’altro, si genera un processo di adattamento e di fusione che termina con la mescolanza etnica. Nell’approccio di Park, l’ingresso dello straniero in una società comporta di per sé una emancipazione, un cambiamento individuale e collettivo dovuto all’introduzione di elementi di novità e di imprevedibilità che attivano processi di mutamento irreversibili che investono tanto la personalità dei singoli individui, quanto i differenti gruppi etnici coinvolti nell’interazione.

A differenza dei primi due autori R.K. Merton (1973) ha concentrato la sua analisi sulle basi sociali dell’*insiderism*, ovvero, un fenomeno prodotto dall’appartenenza culturale e di *status* che si presenterebbe in ogni individuo in quanto membro di un gruppo. Dal punto di vista dell’*insiderism*, per comprendere l’oggettività della realtà di un gruppo umano è necessario partecipare alla sua storia e conoscere la sua memoria poiché si tratta di aspetti fondamentali della comprensione, della conoscenza (scientifica) e della comunicazione simbolica. Tale argomento, studiato da un altro filone della sociologia, è stato affrontato da Merton in un saggio intitolato “*Le prospettive degli insiders e degli outsiders*”, raccolto nel libro “*The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*” (1973, trad. it. 1981) e all’interno del quale si considera che gli orientamenti dei gruppi in conflitto generano prospettive conoscitive ed intellettuali distinte o opposte. Partendo dall’assunto secondo cui se si occupano posizioni distinte all’interno del gruppo o se si appartiene a gruppi distinti, il modo di interpretare la realtà sarà diverso, secondo Merton quanto maggiore è la sfiducia nei confronti dell’altro gruppo o dell’altra posizione, più profonda apparirà la differenza delle argomentazioni sostenute dagli uni e dagli altri (Merton, 1973, trad. it. 1981: 154).

“*Il pensiero diviene così totalmente “funzionale”, se interpretato esclusivamente nei termini delle sue presunte fonti e funzioni sociali o economiche o psicologiche. Nell’arena politica, dove le regole del gioco*



*spesso accettano e talora sostengono questa prassi, ciò implica reciproci attacchi all'integrità dell'avversario [...] il processo alimenta una situazione d'insicurezza collettiva"* (ivi, 155).

La sociologia della conoscenza, l'ambito in cui si colloca il contributo di Merton, è interessata alle connessioni tra il pensiero e il gruppo sociale che lo produce, dove quest'ultimo è da intendere come l'insieme di quelle condizioni che costituiscono o che rompono un universo comune di discorso intellettuale, al cui interno si generano i disaccordi. Merton, riprendendo lo studio di M. Polanyi (1958)<sup>7</sup> nel quale si afferma che la crescita della conoscenza dipende dalla complessità delle relazioni sociali fondate sulla reciproca fiducia fra studiosi e scienziati, ha affermato che è impossibile raggiungere la *piena verità*, in quanto ogni individuo può raggiungere solo una piccola parte di essa, mentre per l'altra parte deve fare riferimento agli altri. La crescita della conoscenza, in altre parole, dipende dalla fiducia nelle istituzioni della società, le quali però, tendono a fissare scomodi limiti alla libertà umana mostrando una propensione a minacciarla persino all'interno di essi. La fiducia nelle istituzioni è alla base del progresso della conoscenza però, le continue tensioni causate dal contrasto tra modelli conoscitivi diversi potrebbero portare alla rottura sociale e alla separazione tra i diversi gruppi. In questa prospettiva, Merton ha parlato dell'esistenza delle "verità-di-gruppo" (ivi, 156) basate sul sospetto reciproco fra individui appartenenti a comunità diverse, un fenomeno che costituisce la base della dicotomia *verità insider* che si contrappongono a *verità outsider*.

Riflettendo su numerosi movimenti sociali determinati da specifici interessi di gruppo, Merton ha mostrato lo stretto legame tra i loro obiettivi e l'identità dei loro membri, la quale si esprimeva attraverso simboli di affiliazione, il diverso linguaggio, l'abbigliamento e le tematiche del loro pensiero. Il nostro autore ha affermato che l'accesso alla conoscenza non può prodursi se non si considerano le diverse strutture conoscitive proprie di ogni gruppo e di ogni classe sociale: alcuni gruppi, infatti, avrebbero un *accesso privilegiato* alla conoscenza rispetto ad altri. Per chiarire questo punto, Merton ha fatto riferimento alla teoria di K. Marx (1847, 1967), considerato il fondatore della sociologia della conoscenza. Riferendosi all'opera *The poverty of philosophy: answer to the philosophy of poverty* (Proudhon, Marx, 1847), Merton ha spiegato come il proletariato avrebbe avuto accesso ad un tipo di conoscenza privilegiata sulla base della quale era possibile la comprensione del superamento di quella che verrà poi definita da Marx (1867) ed Engels (1885, 1894) come *falsa coscienza*. Con l'espressione *falsa coscienza*, Marx ed Engels facevano riferimento non solo al fatto che la rappresentazione del mondo è basata sul punto di vista della classe borghese, ma anche che il fine di questa rappresentazione è di giustificare l'idea secondo cui la dominazione politica di una classe sull'altra fa parte della natura. La falsa coscienza, in altre parole, essendo il prodotto della classe dominante, non permetterebbe di comprendere la sua vera origine sociale e il suo significato, producendo l'illusione secondo cui le idee sono indipendenti dai rapporti sociali e che la storia sia stata determinata da eventi spirituali. Marx ed Engels contrappongono a questa prospettiva definita *idealismo* il punto di vista opposto, vale a dire il *materialismo (storico)*, in un'ottica al cui interno la storia umana e l'ordine sociale sono determinati da fattori materiali ed economici. Con questo esempio, Merton ha messo in

---

<sup>7</sup> Polanyi M. (1958), *Personal knowledge: toward a post-critical philosophy*, Routledge & Kegan, London.

evidenza l'esistenza di dottrine *insider* che monopolizzano la conoscenza e dottrine *outsider* considerate dai gruppi dominanti la causa della contaminazione della conoscenza pura.

Generalizzando ed estremizzando la teoria dell'*insiderism* potremmo arrivare ad affermare che solo le persone dalla pelle nera riescono a comprendere completamente le altre persone di pelle nera, mentre solo i bianchi riuscirebbero a comprendere i bianchi. Generalizzando ancor di più potremmo passare dalle etnie alle nazionalità (gli inglesi possono essere compresi solo dagli inglesi, gli americani solo dagli americani, ecc.), al genere (solo le donne possono conoscere le donne), all'età (solo gli anziani possono capire gli anziani). In altre parole, il messaggio di Merton è che si può accedere alla conoscenza o si può restare esclusi da essa a seconda se si è affiliati al gruppo di riferimento oppure no. Per attenuare le posizioni dell'*insiderism* estremo, ha affermato Merton che si è "*insider come insider*" (*insight* significa intuito) quindi, essendo provvisti di un intuito penetrante si potrebbero comprendere gli aspetti più profondi di un modello culturale diverso dal proprio. La portata esplicativa del "principio insider" può essere riassunta con la seguente affermazione:

*"il principio di insider [...] sostiene una posizione radicale secondo cui l'outsider è escluso in linea di principio dall'accesso alla verità sociale e culturale dell'insider, nonostante l'attenzione e le capacità impiegate per comprenderla. In breve, il sistema di pensiero insider, attribuisce all'outsider un'incapacità strutturale di comprendere gruppi, status, culture e società ad esso estranee"* (ivi, 160).

L'incomprensione dell'*outsider* sarebbe originata dalla non appartenenza al gruppo *insider* e alla mancata socializzazione ai valori dello stesso. In questo modo, l'*outsider* non può comprendere il simbolismo del gruppo *insider*, sperimentando, di conseguenza, una condizione di estraneità che può essere superata con la socializzazione continuativa con la vita del gruppo *insider*, un esercizio il cui risultato sarebbe la comprensione dei valori del gruppo integrato.

Merton ha riconosciuto che la dottrina dell'*insiderism* è collegata all'*etnocentrismo*, termine coniato da G. W. Sumner (1906) con il quale ci si riferisce alla prospettiva in base alla quale il proprio gruppo è al centro di ogni cosa e tutti gli altri sono giudicati rispetto ad esso. In questo collegamento possiamo comprendere il legame che unisce Merton agli altri sociologi fin ora presi in considerazione in questo capitolo, vale a dire l'idea secondo cui il gruppo dominante tende a percepire se stesso e i suoi membri come individui caratterizzati da una certa superiorità rispetto agli *outsiders*. L'*etnocentrismo* per Merton può sfociare nello *sciovinismo*, vale a dire nell'esaltazione estrema della superiorità del proprio gruppo o della propria nazionalità, un sentimento che trova piena espressione ideologica nei momenti di forte conflitto sociale. L'*etnocentrismo*, anche se può giungere a conseguenze estreme in momenti di conflitto, resta una caratteristica che riguarda l'esaltazione di alcune caratteristiche del proprio gruppo, insieme alla disapprovazione delle qualità degli altri, un fenomeno che potrebbe verificarsi anche nei gruppi che passano da una posizione di subordinazione ad una di dominazione.

L'autore ha chiarito che i concetti *insider* e *outsider* sono unicamente legati alla struttura sociale del gruppo alla quale si può appartenere oppure no: gli *insiders* sono i membri, gli *outsiders* i "non-membri". Tale "concezione strutturale" implica che ogni membro è *insider* ma è anche *outsider*, dipendendo dal gruppo a cui si fa riferimento. Tuttavia, Merton riconosce che nell'attualità gli individui aderiscono a vari gruppi sociali, pertanto differenziare i membri della società attraverso un unico criterio di appartenenza potrebbe portare a semplificazioni inesatte. Una classificazione degli individui basata su un solo parametro ostacolerebbe la comprensione della società, pertanto le possibili contraddizioni tra modelli alternativi dipendono dalla variabilità interna propria dei sistemi sociali complessi. La differenziazione e la pluriappartenenza dei singoli individui a una moltitudine di gruppi sociali ed organizzazioni indebolisce la teoria dell'*insiderism* a partire dalla frammentazione dell'unità dello *status* ipotizzata. La dottrina dell'*insiderism* "assoluta", pertanto espliciterebbe il suo potenziale se venisse applicata a piccoli gruppi i cui membri possono essere ascritti al medesimo *status*. Se, ad ogni membro potessero essere assegnati numerosi *status*, allora si genererebbe una differenziazione tra i membri dello stesso gruppo, provocando il venir meno del principio *insider*, anche se ciò non implica la sua invalidità. Il principio dell'*insider* di cui ha parlato Merton, dunque, dimostra la sua validità quando si considerano gli *status* *ascritti* piuttosto che quelli *acquisiti*: i primi ammettono la concezione "statica" del principio *insider* poiché lo *status* si mantiene durante tutto il corso della vita; i secondi, al contrario, si basano su una posizione "dinamica", poiché fondati sull'alternanza dell'appartenenza a vari gruppi sociali. Tale alternanza potrebbe rappresentare una criticità per i membri di un gruppo sociale posto, che in alcune situazioni i diversi *status* degli individui potrebbero comportare un contrasto fra le diverse posizioni occupate all'interno di ogni gruppo.

Allo studioso nordamericano va riconosciuto il merito di aver introdotto all'interno della riflessione sullo straniero la presenza di meccanismi di regolazione fra *insider* e *outsider* fondati sull'esaltazione etnocentrica e xenofobica delle qualità del gruppo al quale si appartiene e la parallela stigmatizzazione degli altri gruppi in una competizione basata sull'affermazione della propria interpretazione della realtà<sup>8</sup>. Secondo Merton però, tale contrapposizione non sarebbe del tutto negativa, anzi, l'esistenza di approcci differenti sarebbe una garanzia per il progresso della conoscenza. Da questo punto di vista, potremmo accostare il contributo di Merton a quello di Sombart e Park: gli *outsider* infatti, vengono considerati capaci di svolgere una funzione di innovazione e mutamento e di contribuire al progresso della conoscenza. Il nostro autore, riprendendo il pensiero di Simmel, ha argomentato che l'oggettività dello straniero sarebbe dovuta al fatto che questo soggetto può osservare la realtà senza il "filtro" ideologico del gruppo dominante, ma con maggior distacco e con minor coinvolgimento. Ha affermato Merton che:

*"l'obiettività dello straniero non implica semplicemente passività e distacco; è una particolare struttura mentale, composta di distanza e di vicinanza, di indifferenza e coinvolgimento. È lo straniero, quindi, che*

---

<sup>8</sup> In questa prospettiva, i gruppi sociali sarebbero in conflitto per l'affermazione della propria interpretazione della realtà. Ogni gruppo cercherebbe di imporre la propria interpretazione della realtà ad altri gruppi sociali, fino a farla diventare una "interpretazione pubblica della realtà", Heidegger (1927) la quale, nella misura in cui non viene accettata dall'altro gruppo, crea ed acutizza il conflitto tra individui con visioni del mondo contrapposte.

*trova ciò che è familiare al gruppo significativamente poco familiare, ed è così preparato a sollevare quei problemi da indagare che verrebbero avanzati molto più difficilmente da un insider” (ivi, 179).*

L'autore ha riportato l'esempio dello studioso francese A. Tocqueville e del successo della sua opera *La democrazia in America* (1835, 1840), un lavoro che Merton definisce come “l'opera di un forestiero colto”. In questo senso, nonostante Tocqueville fosse stato straniero sarebbe comunque riuscito a cogliere alcuni aspetti profondi della democrazia americana, in particolare quelli legati all'ideale dell'uguaglianza e alle disuguaglianze economiche e sociali. A proposito dell'opera di Tocqueville, Merton ha affermato che “ci sono certe verità che gli americani possono imparare solamente dagli stranieri” (ivi, 182).

Per concludere questo paragrafo, è necessario tener presente che per Merton il cerchio della conoscenza si chiude quando gli *outsider* e gli *insider* acquistano un “livellamento” sul piano del sapere e della conoscenza, un risultato che potrebbe essere raggiunto con lo *scambio culturale*. Lo scambio di opinioni tra intellettuali resta un punto importante per Merton il quale è certo che il progresso scientifico si raggiunge solo quando visioni contrapposte della realtà si uniscono per ampliare il ventaglio di soluzioni possibili e andare oltre i limiti del modello culturale dominante. Il progresso della conoscenza scaturirebbe quindi, dal confronto e dall'interazione fra studiosi *insider* e *outsider* all'interno di un processo in cui punti di vista contrapposti, tendono ad integrarsi e a riconoscersi come complementari.

### **1.3 L'appartenenza psicologica dello straniero e l'antagonismo sociale: i contributi di R. Michels e F. Znaniecki**

I contributi degli autori che vengono presi in esame in questo paragrafo sono di grande interesse per la sociologia dello straniero. Il primo è quello del sociologo R. Michels (1925) che, nella sua analisi, introduce una tipologia sulla condizione dello straniero che mette a fuoco alcune possibili forme attraverso le quali questa figura si manifesta nella realtà. Il secondo contributo è quello di F. Znaniecki (1918, 1920), un apporto articolato fonte di molteplici punti di contatto con i contributi di diversi autori già passati in rassegna in questo lavoro di ricerca. Anche se l'opera di Znaniecki racchiude una grande quantità di questioni, ai fini della nostra ricerca sullo straniero, il suo contributo è rilevante sia per aver approfondito la differenza tra il concetto di straniero e quello di estraneità, sia per aver precisato che l'estraneità dello straniero è dovuta ad una diversità del sistema di identificazione. Entrambi gli autori affrontano l'argomento dell'*antagonismo* tra straniero e comunità, un sentimento che scaturisce dall'estraneità e dalla diversità fra i sistemi di valori.

Michels all'interno di un saggio intitolato *Materialien zu einer Soziologie des Fremden* (1925) raccolto nel primo volume della rivista tedesca “*Jahrbuch für Soziologie: eine internationale Sammlung*” ha approfondito l'analisi sullo straniero e introdotto una classificazione nella quale vengono individuati quattro tipi riferibili alla figura oggetto del nostro studio:

- 1) gli individui la cui cittadinanza e nazionalità coincidono in modo efficace ed effettivo;

- 2) gli individui che si sono adattati al modello culturale della società di insediamento ma senza aver acquisito la nazionalità giuridica dello Stato estero in cui si trovano;
- 3) gli individui che sono emigrati all'estero ma che rimangono legati psicologicamente e giuridicamente alla loro nazione originaria. Questo tipo di straniero resta legato ai valori tradizionali della propria cultura originaria anche nel caso in cui acquista la nuova cittadinanza. Per Michels questa categoria di stranieri è la più pericolosa, in quanto la loro appartenenza psicologica e giuridica non coincide con quella dello Stato in cui si trovano. In questo tipo di straniero si nasconderebbero “i grandi problemi della naturalizzazione, soprattutto di quella forzata” (Michels, 1925: 296). A questo proposito, l'autore pone enfasi sul fatto che molte persone acquisiscono la cittadinanza dello Stato estero per una questione di “comodità” e non per aver sviluppato una connessione psicologica con il modello culturale della società in cui si insediano;
- 4) gli individui che si sono completamente adattati alle condizioni di vita di una società diversa da quella a cui appartengono, una situazione che suscita la disapprovazione dei loro genitori e di quella parte della famiglia rimasta in patria. Questo tipo di straniero non attribuisce molta importanza alla cittadinanza del paese di origine pur non avendo ancora ottenuto la nazionalità del paese di adozione. Questi stranieri “hanno cambiato la loro nazionalità (fenomeno psicologico interno) senza cambiare cittadinanza (fenomeno giuridico esterno)” (ivi, 297).

Il contributo di Michels è stato ripreso dalla sociologa Cipollini (2002) che ha presentato la tabella che segue nella quale vengono raffigurate le quattro categorie di straniero di Michels a partire dall'incrocio di due variabili: l'*appartenenza psicologica* e la *cittadinanza giuridica*.

Tab. 1.1: *Tipologia dello straniero (Michels, 1925).*

	<b>Nuova cittadinanza</b>	<b>Vecchia cittadinanza</b>
<b>Appartenenza psicologica</b>	1) Integrato	2) Marginale
<b>Estraneità psicologica</b>	3) Diviso	4) Escluso

Fonte: Cipollini R. (2002), *Stranieri. Percezione dello straniero e pregiudizio etnico*, Franco Angeli, Milano, pag. 11.

Lo *straniero integrato* è un individuo che ha acquisito la cittadinanza giuridica dello Stato in cui si è insediato maturando, inoltre, un forte sentimento di appartenenza psicologica verso di essa: ha acquisito norme e valori culturali e, attraverso un processo di adattamento, le ha rese un punto di riferimento stabile e sicuro. Lo straniero integrato si è liberato dalla condizione di estraneità iniziale per integrarsi alla comunità che lo ospita.

Lo *straniero marginale* si riferisce a quelle persone che, pur essendosi inseriti nella società estera ed adattati al suo modello culturale, non hanno ancora ottenuto i diritti di cittadinanza. Questo tipo di straniero

condivide pienamente il modello culturale della società di insediamento, le sue norme e i suoi valori, però, non avendo acquisito la cittadinanza legale dello Stato in cui si trova, vive una condizione di marginalità e di provvisorietà.

Lo *straniero diviso* è riferito a quella persona che pur avendo acquistato la cittadinanza giuridica dello Stato estero in cui si è insediato, non ha ancora sviluppato un adattamento culturale ai valori della società, pertanto vive una condizione di estraneità psicologica dovuta al forte legame con la cultura di origine.

Il quarto tipo è lo *straniero escluso*, un individuo che si trova in un paese diverso da quello di origine ma senza aver sviluppato un sentimento di appartenenza culturale e psicologica e senza aver acquisito i diritti di cittadinanza. Questo tipo di straniero è escluso dalla società in cui si è inserito sia dal punto di vista culturale, sia dal punto di vista giuridico, ma non riconosce pienamente i valori tradizionali della sua cultura di origine. Michels ha definito questo tipo di straniero “*sans patrie*” (Michels, 1925, 297) in quanto non ha sviluppato un forte sentimento di appartenenza psicologica verso la società che lo ospita, né verso quella di origine.

Nella sua riflessione sullo straniero, Michels ha mostrato che durante la prima metà del ‘900 un fenomeno nuovo stava emergendo con una certa forza: l’intensificazione straordinaria degli antagonismi nazionali. Anche se le migrazioni sono state diffuse in tutte le epoche storiche e hanno riguardato in maggior o minor misura molti popoli, dai primi del ‘900 questo fenomeno ha coinvolto in particolare i commercianti, i quali continuavano a muoversi principalmente per realizzare le proprie attività economiche. Il viaggio rappresentava non solo la possibilità di espandere le proprie attività commerciali, ma anche un modo per sfuggire ai patriottismi locali che, all’inizio del secolo scorso si consolidavano e, in alcuni casi, riemergevano con particolare forza. Nonostante gli stranieri potessero apparire in un primo momento difficili da comprendere, la loro presenza era ritenuta vantaggiosa, fino a quando la simpatia iniziale lasciava il posto alle repulsioni e ad atteggiamenti che li obbligava a non poter esprimere la loro opinione. L’empatia, quale virtù dei commercianti e dei viaggiatori, consentirebbe la nascita di relazioni che progressivamente permetterebbero la perdita dell’estraneità iniziale di cui è portatore lo straniero. Tuttavia, i nazionalismi dei primi del ‘900, basati su sentimenti che tendevano a rovesciare le buone qualità degli stranieri e ad interpretarle come caratteristiche negative, hanno dato straordinario impulso all’antagonismo verso lo straniero.

Secondo Michels, “lo straniero è il rappresentante dello sconosciuto” (*ivi*, 303), ovvero, una figura estranea che susciterebbe antipatia fra i membri del gruppo coeso a causa della mancanza di legami con la società in cui vuole insediarsi e per la sua intrinseca *estraneità*. Michel ha riportato il proverbio olandese “*onbekend maakt onbemind*” che significa: “ciò che è sconosciuto non è amato”. L’*estraneità* dello straniero per Michels rappresenta la base della xenofobia, un atteggiamento che si manifesterebbe in modo differente sulla base della capacità di assimilazione di ogni popolo: quelli più forti e con una grande fiducia in se stessi tendono ad assimilare lo straniero, mentre altri, invece, mantengono questa figura ai margini della società. Un altro fattore importante indicato da questo autore è la numerosità degli immigrati. Da questo punto di

vista, in presenza di pochi immigrati la società ricevente non dovrebbe incontrare molte difficoltà nel ricevere lo straniero; al contrario, di fronte a flussi migratori intensi la sua presenza potrebbe essere più difficile da accettare. Michels ha affermato che:

*“L’immigrazione di massa rappresenta sempre una minaccia per l’ordine economico esistente. Pertanto, di fronte ad essa, anche le masse di socialisti nativi e i lavoratori del proletariato si animano per il “protezionismo del lavoro” (ibid.).*

Secondo questo autore, la reazione antagonista verso lo straniero sarebbe basata sullo stereotipo, ovvero, un modello che viene esteso dai singoli membri di un gruppo all’intera collettività di cui lo straniero fa parte. Per dar forza a questa affermazione riporta alcuni stereotipi sugli immigrati dell’inizio del ‘900, tra cui quello degli italiani emigrati in Svizzera che venivano definiti “sporchi proletari” e quello dei francesi in Inghilterra, che venivano considerati tutti attori o parrucchieri.

Secondo Michels, l’incontro con lo straniero sarebbe condizionato da un fenomeno psicologico che definisce “riflesso” (*ivi*, 304), in altre parole, una proiezione di chiusura verso questa figura motivata da un timore presente nella coscienza dei membri della società in cui lo straniero vuole inserirsi. “L’individuo estraneo rimane impresso nella coscienza della massa eterogenea più di quanto tale massa eterogenea rimanga impressa nella coscienza dello straniero” (*ibid.*). L’incontro con lo straniero, pertanto, risulterebbe caratterizzato dall’esaltazione di alcune caratteristiche osservate in alcuni membri del gruppo più ampio al quale questa figura appartiene e ad esso estese attraverso lo stereotipo, un processo basato sulla trasposizione di caratteristiche negative ed artificiali. Per Michels, tuttavia, la percezione di caratteristiche negative nello straniero dovrebbe scomparire nelle relazioni più durature, le quali suppongono un processo di adattamento e una successiva perdita dell’estraneità. Al contrario, questa aumenterebbe quanto più si evita il contatto lo straniero.

Il *nazionalismo* e l’appartenenza psicologica dell’individuo ad una nazione per Michels rappresentano fattori chiave per comprendere la relazione tra lo straniero e la società che lo ospita. Il sentimento nazionalista e l’amore per la propria patria si propagherebbero nell’ambiente sociale influenzando dall’esterno i membri di un gruppo. Tra gli elementi che rafforzerebbero questo sentimento il nostro autore indica la scuola e i club privati, ma anche la lingua nazionale e le religioni. Il patriottismo viene indicato come il fattore responsabile dell’antagonismo verso individui appartenenti a culture diverse e viene descritto come un sentimento che “penetra attraverso le pareti più spesse” (*ivi*, 308).

Michels ha descritto la diffusione del sentimento nazionalista come un processo di adattamento culturale degli individui alle influenze dell’ambiente esterno. A questo proposito ha posto il seguente esempio: se un bambino di Roma venisse portato in Groenlandia, una volta raggiunta l’età adulta vivrebbe e si comporterebbe come un esquimese, in quanto avrebbe incorporato nel suo essere la lingua, i costumi e le tradizioni di quella nazione. La stessa cosa succederebbe se portassimo un bambino esquimese a Roma: questo incorporerebbe nella sua personalità gli usi e i costumi dei giovani romani. L’adattabilità

dell'individuo giovane a un'altra cultura, dunque, avverrebbe a prescindere dalla sua "origine etnica": la cultura appresa diventa la loro "seconda natura" (*ivi*, 305). Nel caso degli adulti, invece, l'*origine etnica* rende più difficile il processo di adattamento ai valori di una nuova cultura, poiché la prima diventa un tratto caratteristico della personalità. Gli individui adulti, infatti, hanno già assimilato i valori di una cultura ed hanno già sviluppato un'appartenenza psicologica. Tuttavia, ha spiegato Michels, il mutamento può generarsi ugualmente, attraverso l'influenza costante ed ininterrotta dell'ambiente esterno. L'adattamento dell'adulto alla cultura nazionale, ha spiegato Michels, sarebbe tanto più rapido quanto più alta è la tensione sociale e l'antagonismo nazionalista verso lo straniero. (*ivi*, 306). Le tensioni nazionaliste, in questo senso, potrebbero spingere lo straniero ad un "conversione" al patriottismo del paese di insediamento, un processo al quale lo straniero adulto tenderebbe ad opporsi mantenendo vivo il patriottismo del paese di origine. In questo senso, anche se nel caso di individui giovani ci sono più possibilità di restare segnati dal contatto con culture diverse, lo straniero adulto resterebbe maggiormente legato alla cultura originaria pur adattandosi alla cultura della società di insediamento. Per Michels, tuttavia, l'ambiente sociale rappresenta una fonte di trasmissione della cultura che tende all'assimilazione dello straniero.

Per concludere, il contributo di questo autore presenta importanti spunti per la riflessione e per l'individuazione di una varietà infinita di categorie di straniero di cui la tipologia esposta all'inizio di questo paragrafo rappresenta solo un'approssimazione. L'appartenenza culturale dello straniero è individuata come elemento all'origine del processo di integrazione sociale e diventa un fattore fondamentale rispetto agli esiti dello stesso. La classificazione di Michels è anche una riflessione sul risultato del processo di integrazione che può concludersi con l'assimilazione e la tolleranza o, al contrario, con l'antagonismo e l'esclusione. Il tempo di contatto sia con l'ambiente esterno, sia con la cultura possono garantire maggiore familiarità e conoscenza dello straniero, anche se non assicura il buon esito del processo di adattamento. Secondo Michels, l'adattamento dello straniero alla cultura della società ospitante potrebbe avvenire più rapidamente rispetto al processo inverso, ossia la sua accettazione all'interno della società. Tale asimmetria è probabilmente dovuta ai differenti interessi che motivano i due processi: da un lato, lo straniero punta ad inserirsi nella società, dall'altro, i membri della società tendono a proteggere la loro identità. Inoltre, Michels conferma che l'ottenimento della cittadinanza formale può non essere sinonimo di integrazione sociale, in quanto gli stranieri potrebbero continuare a restare legati alla loro cultura di origine senza partecipare alle attività della società in cui si inseriscono, una situazione che, secondo lo studioso, potrebbe rappresentare una criticità. Si crea dunque la figura dello straniero che ha difficoltà a lasciare i suoi valori originari ma che desidera integrarsi alla società ospitante sia attraverso l'apprendimento della lingua, sia ottenendo un riconoscimento giuridico, in altre parole, i *diritti di cittadinanza*. Lo straniero, pertanto, tende ad essere un "*cittadino hyphenised*" (*ivi*, 316), ovvero, una persona vincolata a due culture (italo-americano, tedesco-americano, ecc.), un "soggetto emotivamente misto" (*ibid.*). Un fattore importante per Michels è l'apprendimento della lingua, la cui padronanza rappresenta il superamento di uno scoglio nell'assimilazione alla cultura della società di accoglienza, oltre a rappresentare una risorsa per lo straniero poiché verrebbe riconosciuto come un cittadino migliore. Michels ha introdotto elementi nuovi nella nostra riflessione sullo



straniero specialmente in riferimento al sentimento di patriottismo che diventa uno strumento legato sia alle emozioni, sia ai bisogni. Infine, è importante rilevare che per Michels nessun patriottismo può costringere un popolo all'emigrazione forzata, né tantomeno all'assimilazione forzata.

Il contributo di F. Znaniecki (1931) allo studio dello straniero può essere considerato in modo complementare a quello di Michels in quanto entrambi gli autori hanno introdotto il tema dell'antagonismo esistente fra i membri di un gruppo integrato e lo straniero. Znaniecki riprende il concetto di *estraneità* già introdotto da Michels e lo collega alla diversità dei sistemi di valori, mostrando come questi ultimi siano alla base dei sentimenti di solidarietà verso i membri del gruppo interno e dell'*antagonismo* verso i membri del gruppo esterno. L'appartenenza al gruppo e la diversità fra i sistemi di valori sono centrali nell'analisi sullo straniero di Znaniecki che considera che questa figura è definita tale a partire dalla mancanza di valori condivisi con i membri del gruppo integrato. Tale diversità sarebbe alla base del sentimento di antagonismo verso lo straniero inteso come singolo e verso il gruppo più ampio al quale esso appartiene. Per Znaniecki non è tanto la diversità etnica a causare l'antagonismo, ma la *comune provenienza*, ovvero quel fattore unificatore che tende a far percepire ai membri di un gruppo integrato l'appartenenza dello straniero ad una collettività, all'interno di un meccanismo che tenda ad attivare sentimenti di solidarietà verso i membri "interni" e di ostilità verso i membri "esterni". Ha affermato lo studioso che "ogni gruppo si rapporta in modo antagonista verso altri gruppi, i cui membri sono estranei" (Znaniecki, 1931, trad. it. 2008: 28). Secondo Znaniecki, la distinzione tra gruppo interno e gruppo esterno è la base dell'antagonismo, un sentimento contrapposto alla solidarietà.

Nella sua opera più conosciuta *Il contadino polacco in Europa e in America* (1920, trad. it. 1968) scritta insieme a W. I. Thomas, Znaniecki ha riflettuto sul mutamento che ha colpito le comunità e il condizionamento che comporta l'incontro fra membri appartenenti a gruppi diversi, non solo per l'individuo, ma per l'intero gruppo sociale. Secondo Znaniecki, "ogni *gruppo primario* si evolve a partire dall'uscita da una situazione di condizionamento e di isolamento che lo caratterizzava al principio" (Znaniecki, Thomas 1920, trad. it. 1968, v. II: 3). Gli studiosi hanno formulato questa ipotesi a partire dall'osservazione delle piccole comunità contadine che erano passate da una situazione di isolamento ad una caratterizzata dal contatto con l'organizzazione statale, un evento che aveva influenzato dall'esterno il gruppo al suo interno. Il contatto avrebbe prodotto una destrutturazione dell'originaria organizzazione della comunità contadina all'interno di un processo che il gruppo avrebbe cercato di respingere attraverso il rafforzamento delle regole di comportamento tradizionali (*ivi*, 5). La reazione di chiusura del gruppo sarebbe basata sul desiderio di mantenere la propria identità e di evitare una "contaminazione" esterna. La convivenza fra diverse comunità etniche all'interno dello spazio sociale, pertanto, non assicurerebbe l'assenza del conflitto, in quanto è caratterizzata dalla presenza di valori ed atteggiamenti contrastanti fra gruppi che tendono alla loro *autoconservazione*. Queste riflessioni anticipano la vera preoccupazione di Znaniecki, vale a dire, la "lotta

*tra razze (nazionalità) e culture*” (Znaniecki, Thomas, 1920, trad. it. 1968, v. I: 74), una costante della vita moderna che potrebbe trasformarsi in guerra se venisse organizzata dallo Stato.

All'interno del “*Saggio sull'antagonismo sociale*” (Znaniecki, 1931, trad. it. 2008) lo studioso ha criticato le teorie sociologiche che associavano l'*estraneità* alla diversità etnica e culturale tacciandole di *naturalismo*, ovvero la credenza secondo cui alcune caratteristiche naturali causerebbero l'estraneità e l'antagonismo fra individui appartenenti a gruppi diversi. Secondo Znaniecki, la differenze etniche non sarebbero sufficienti a spiegare il conflitto che, al contrario, è un prodotto delle differenze sociologiche, storiche ed individuali. Ha affermato Znaniecki: “sono *estranei* per l'individuo o il gruppo analizzato solo quelli che sono percepiti come “estranei”. Ma siccome gli stessi uomini o uomini simili possono a volte essere percepiti come estranei, altre volte no, se ne deduce che l'estraneità non è un tratto distintivo assoluto che contraddistingue permanentemente lo stesso uomo o la stessa classe di uomini, ma un tratto relativo che lo stesso uomo o la stessa classe di uomini [...] può possedere in certe situazioni e non possedere in altre.” (*ivi*, 52-53) . L'estraneità, quindi, non può definirsi aprioristicamente ma bisogna comprendere in quali situazioni certi individui o gruppi sono percepiti come estranei nell'esperienza di un individuo o di un gruppo. Secondo l'autore, l'estraneità percepita sarebbe da attribuire a fattori contestuali e soggettivi e, per spiegarla, sarebbe necessario applicare il *coefficiente umanistico*, vale a dire, mettersi “nei panni dell'individuo in quanto soggetto che sperimenta e agisce” (*ivi*, 53). In quest'ottica, per comprendere le cause dell'antagonismo sociale non dovremmo soffermarci solo sulle caratteristiche culturali o etniche, ma sarebbe necessario riprodurre l'esperienza degli attori sociali che costruiscono il conflitto e la differenza. In questo senso, Znaniecki propone di sostituire il paradigma razziale con l'*approccio umanistico* che ci permette di comprendere “il significato che ha lo straniero agli occhi dei componenti del gruppo in cui vive” (*ivi*, 54).

Seguendo l'approccio di questo autore, l'estraneo può essere percepito solo attraverso l'incontro e il contatto in quanto l'estraneità è una caratteristica che si sviluppa nell'*interazione* fra individui appartenenti a gruppi diversi. Il contatto permetterebbe all'individuo o al gruppo sociale di percepire la comunanza o la diversità dei sistemi di valori di cui sono portatori, un evento dal quale si percepirebbe una “concordanza di significati” o, al contrario, una “non-concordanza” (*ivi*, 61). Sulla base di questa considerazione, Znaniecki ha affermato che “un oggetto umano è sempre sperimentato dal soggetto umano come estraneo solo quando si instaura tra di loro un contatto sociale sulla base di diversi sistemi di valore” (*ibid.*). Lo studioso, tuttavia, intuisce che il contatto rappresenta “un'esperienza irrilevante” che riproduce solo una parte del sistema di valori di un individuo o una collettività, pertanto non ci sarebbero “ragioni sufficienti per fare una classificazione di alcun genere sulla personalità o la collettività” (*ivi*, 62). In altre parole, il contatto sarebbe sufficiente a spiegare l'estraneità ma non l'antagonismo, un sentimento di ostilità negativo verso lo straniero.

Secondo il nostro autore, tutte le relazioni sociali, sia quelle individuali sia quelle collettive, si svilupperebbero all'interno della dicotomia *familiarità - estraneità*: la prima caratteristica sarebbe osservata

nei membri del gruppo interno, la seconda nei membri del gruppo esterno.<sup>9</sup> Secondo Znaniecki, l'estraneità percepita in un individuo o in un gruppo potrebbe non essere assoluta, ma variare e assumere una certa gradualità. Tra i fattori che farebbero aumentare l'estraneità troviamo la non appartenenza al gruppo, la mancanza di precedenti contatti, le differenze biologiche e quelle culturali: se i primi due favoriscono la percezione dell'individuo come un estraneo quando egli entra nella "sfera d'azione" dell'individuo o del gruppo interno, i secondi, al contrario, agirebbero quando è un membro del gruppo interno ad entrare nella "sfera di attività" di un individuo o un gruppo sconosciuto. La graduazione dell'estraneità dipenderebbe dalla frequenza dei contatti, dalla loro durata e dall'antagonismo del gruppo o dell'individuo verso lo straniero (*ivi*, 63-65).

L'estraneità per Znaniecki non è spiegabile con la semplice constatazione delle differenze in quanto, la percezione di una diversità nel sistema di valori dello straniero non sarebbe sufficiente a spiegare l'antagonismo verso questa figura. La preoccupazione del nostro autore è dare una spiegazione dell'antagonismo in termini sociologici, rigettando l'approccio razziale e concentrandosi sulle cause "dell'atteggiamento sociale *negativo*" verso lo straniero. Le inclinazioni negative verso l'estraneo, contrapposte a quelle positive verso i membri conosciuti, vengono affiancate da Znaniecki a un "atteggiamento sociale neutrale" (*ivi*, 73) che si esprimerebbe attraverso "azioni per la cui realizzazione al soggetto è indifferente il significato che le loro conseguenze potranno avere per un altro individuo o per la collettività umana" (*ibid.*). La percezione dell'estraneità, dunque, "va di pari passo con la tendenza ad agire negativamente nei confronti di un estraneo" (*ibid.*).

Znaniecki cerca di spiegare la *depersonalizzazione* che colpisce alcuni stranieri, vale a dire quel processo attraverso il quale gli estranei perdono la loro umanità e sono trattati come un oggetto, come cose. A questo proposito ha affermato che "quando qualcuno <<*tratta un uomo come una cosa*>>, [...] anche quando riconosce l'esistenza di esperienze comuni ad entrambi, ignora il significato che quelle esperienze possono avere per quell'uomo [...] i sistemi di quell'uomo in pratica non lo interessano. Un atteggiamento così "*asociale*" verso qualcuno con cui comunemente ci incrociamo è così difficile da assumere che non sappiamo se sia possibile del tutto" (*ivi*, 81). Per Znaniecki è importante evidenziare che alcuni rapporti verso lo straniero vanno oltre le normali relazioni di estraneità e familiarità poiché queste implicano riconoscere l'*Altro* come un essere umano. In alcuni casi le relazioni perdono tale umanità e tendono a trasformare l'estraneo in una *cosa*, un oggetto che può essere considerato utile o inutile: nel primo caso verrebbe sfruttato, nel secondo, considerato inservibile. L'atteggiamento normale verso lo straniero implica

---

<sup>9</sup> L'introduzione dei concetti familiarità ed estraneità e quelli di *in-group* e *out-group* è dovuta a Sumner (1906) che ha osservato che ogni gruppo umano presenta la tendenza a difendere la propria identità di fronte alla presenza di valori estranei al gruppo. Questo autore ha definito l'*etnocentrismo* "il termine tecnico che designa una concezione per la quale il proprio gruppo è considerato al centro di ogni cosa e tutti gli altri sono classificati e valutati in rapporto ad esso" (Sumner, 1906, trad. it. 1962: 17). Secondo Sumner, la tendenza a stabilire relazioni di pace e fratellanza all'interno del gruppo di appartenenza e di ostilità e lotta verso il gruppo antagonista, non solo sono correlative ma rappresentano una costante universale della natura umana. Cfr.: Sumner W.G. (1906), *Folkways. A study of the sociological importance of usage, manners, customs, mores, and morals* (trad. it. *Costumi di gruppo*, Comunità, Milano, 1962), pp.16-17.

il suo trattamento come persona e come essere umano, al contrario, la sua spersonalizzazione implica l'*indifferenza sociale*, in altre parole, un atteggiamento diverso sia dall'estraneità, sia dalla familiarità, che nasce dal trattarlo come una cosa. La spersonalizzazione dello straniero, quindi, nasconde degli interessi negativi.

L'antagonismo originato dall'indifferenza sociale che trasforma lo straniero in oggetto, è mantenuto separato dall'antagonismo prodotto dal "preconcetto" (*ivi*, 84) ostile o amichevole che, a differenza del primo, tendono a considerare l'estraneo come un esse umano. Il preconcetto amichevole sarebbe un atteggiamento usato fra gli individui appartenenti allo stesso gruppo, quello ostile invece, sarebbe impiegato nelle relazioni verso gli individui portatori dell'estraneità con i quali si stabilisce un contatto. Secondo l'autore, un altro tipo di antagonismo troverebbe origine nel mancato rispetto delle aspettative da parte di un estraneo che in un primo momento è stato classificato dai membri del gruppo come un individuo portatore di valori comuni: in questo caso la mancata "comunanza di valori" provocherebbe una reazione di disappunto e un mutamento della situazione iniziale, originando un sentimento di antagonismo secondo uno schema causa-effetto denominato da Znaniecki "legge di negativizzazione" (*ivi*, 84-85). In questo modo, il primo contatto può essere caratterizzato dall'indifferenza, da un atteggiamento favorevole oppure da uno antagonistico, secondo uno schema universale che secondo il nostro autore potremmo osservare in piccola scala nella vita di tutti i giorni (indifferenza, amichevolezza o ostilità).

Per conoscere le motivazioni che soggiacciono dietro all'antagonismo verso i nuovi arrivati, per Znaniecki è necessario osservare "la cultura di ogni popolo nella sua interezza nonché nella storia dei suoi contatti con uomini sconosciuti o con nuovi vicini" (*ivi*, 87). In questo senso, alcune culture mostrerebbero ostilità verso lo straniero sin dal primo contatto, altre tratterebbero i *newcomers* come membri del gruppo, altre ancora li tratterebbero con indifferenza, pur difendendosi da possibili danni. L'atteggiamento antagonistico verso lo straniero, secondo l'autore, è un sentimento del gruppo che non dipende dal comportamento dei membri esterni e che spinge i membri *insider* a interpretare ogni azione dell'*Altro* come un'azione contraria ai valori del gruppo. Al contrario, un atteggiamento amichevole favorirebbe un'interpretazione positiva delle stesse azioni.

Secondo Znaniecki, l'atteggiamento antagonistico potrebbe sorgere anche fra individui che condividono lo spazio del gruppo a seguito di una sensazione di estraneità sorta dalla percezione di una discordanza fra i valori di entrambi. In questo caso, il sentimento di antagonismo potrebbe essere breve e scomparire, sempre se nelle interazioni successive, quegli stessi individui scoprissero di avere altri valori in comune. Al contrario, se continuassero a percepire l'esistenza di una "*opposizione assiologica*" (*ivi*, 89), l'antagonismo potrebbe durare a lungo. Fra queste due situazioni estreme potrebbero comunque esistere stati intermedi caratterizzati dalla solidarietà o dall'alternanza fra solidarietà e antagonismo.

Secondo Znaniecki è importante distinguere i diversi tipi di antagonismo perché ognuno di essi si esprime attraverso azioni differenti. L'*antagonismo collettivo*, ad esempio, può essere più spontaneo di quello

individuale, specialmente quando gli individui sono assorbiti dalla massa nell'intento di collaborare nell'azione di gruppo; inoltre può apparire eccelso e giustificato. L'*antagonismo individuale* non sarebbe molto diverso da quello collettivo, ma si manifesterebbe attraverso azioni importanti solo per il singolo individuo. Secondo la sua origine, dal fatto che possa essere diretto verso un individuo o verso una collettività e riconoscendo che i confini tra i vari tipi sono flessibili e caratterizzati da "stadi intermedi", l'autore distingue quattro tipi di antagonismo: l'antagonismo collettivo nei confronti di un oggetto collettivo; l'antagonismo individuale nei confronti di un oggetto collettivo; l'antagonismo collettivo nei confronti di un oggetto individuale; l'antagonismo individuale nei confronti di un oggetto individuale (*ivi*, 93).

Oltre ad esporre questa distinzione, il sociologo ha dato una definizione di *antagonismo difensivo* e di *antagonismo aggressivo*: il primo tipo è l'atteggiamento negativo che prende la forma di "avversione dei contatti" (*ivi*, 99) e che porta un gruppo sociale ad evitare relazioni che potrebbero causare conflitti sulla base di differenze valoriali. Con questo atteggiamento il gruppo scoraggia l'"avvicinamento spaziale" (*ibid.*) dello straniero. Quando non sarebbe possibile allontanare fisicamente gli stranieri dallo spazio del gruppo, l'antagonismo difensivo potrebbe prendere la forma un "separatismo di transizione" (*ivi*, 103) caratterizzato dalla segretezza degli incontri ispirati dalla volontà di separarsi. L'antagonismo difensivo se assume i caratteri della segretezza può trasformarsi in "isolamento magico" (*ivi*, 105) un tipo di isolamento caratterizzato dai rituali finalizzati a valorizzare la separazione e il rifiuto dello straniero. Quando non è possibile praticare l'isolamento spaziale né quello magico, l'antagonismo difensivo potrebbe prendere la forma dell'*isolamento spirituale* (*ivi*, 113). In questo caso, il gruppo non potendo evitare il contatto con lo straniero, stigmatizza il sistema di valori dei membri esterni, producendo pregiudizi negativi che vengono utilizzati come strumento di difesa teso a enfatizzare le differenze con il gruppo antagonista. Il secondo tipo di antagonismo, quello aggressivo, sarebbe una conseguenza del primo: Znaniecki lo ha definito come una reazione di fronte al tentativo degli *outsider* di bloccare o ostacolare l'antagonismo difensivo (*ivi*, 114-115). L'antagonismo aggressivo potrebbe palesare il conflitto e, ad uno stadio estremo, il tentativo di *distruocere* totalmente o parzialmente il gruppo estraneo, sia materialmente sia spiritualmente. Una manifestazione di antagonismo aggressivo genererebbe di solito una reazione antagonista anche in quei gruppi che in precedenza non nutrivano atteggiamenti ostili verso i loro avversari. L'antagonismo aggressivo, secondo il nostro autore, termina di solito con l'annientamento di un gruppo.

Per concludere, l'elemento di novità introdotto da Znaniecki è l'aver messo in luce che l'origine dell'antagonismo verso lo straniero non risiede nella sua diversità etnica, ma negli atteggiamenti del gruppo con il quale questa figura entra in contatto. Sarebbero questi, infatti, a fornire una prima interpretazione delle azioni dello straniero e, di conseguenza, il tipo di azione da mettere in pratica. A partire da una interpretazione di solito negativa delle intenzioni dello straniero, i membri del gruppo integrato tenderebbero a sviluppare strategie di chiusura e di ostilità che assumono forme diverse a seconda dei casi. Nel contributo di questo autore sembra emergere l'esistenza di un modello universale di relazioni fra *insider* e *outsider* che presenta somiglianze con il modello *established/outsiders* di Elias. Tuttavia, lo sforzo di Znaniecki è diretto a

mettere in luce l'esistenza di una valutazione negativa dell'estraneità, di cui è portatore lo straniero che motiverebbe l'antagonismo verso questa figura, un atteggiamento caratterizzato dall'indifferenza oppure dall'ostilità.

#### **1.4 Lo straniero multiforme e la società post-moderna: i contributi di M. M. Wood e Z. Bauman**

Il primo contributo che esamineremo in questo paragrafo è quello della sociologa Wood, la cui analisi prende avvio dalla constatazione secondo cui il sistema di relazioni sociali che si instaura tra straniero e comunità andrebbe contestualizzato per coglierne le sue specificità. La Wood, nel suo libro intitolato "*The stranger. A study in social relationships*" (1934), ha proposto una classificazione delle forme di relazione sociale che si instaurano tra lo straniero e il gruppo con il quale questo soggetto entra in contatto, assumendo sia l'importanza delle relazioni preesistenti fra i suoi membri, sia le circostanze dell'incontro e la personalità degli individui coinvolti nell'interazione. Secondo la Wood, queste variabili sono importanti per comprendere la *relatività* delle forme dello straniero. Sulla base di queste considerazioni, la studiosa ritiene che la struttura delle relazioni preesistenti influenzerebbero sia i comportamenti fra i membri del gruppo, sia l'incontro con lo straniero. Alla base delle relazioni fra i membri del gruppo la studiosa osserva un forte sentimento di appartenenza che tenderebbe a creare vincoli e aspettative, oppure un'assenza di tale sentimento. Secondo la studiosa l'inserimento dello straniero all'interno di una comunità dipende dalla flessibilità del sistema di relazioni del gruppo, ma anche dalle qualità individuali dello straniero. A partire dallo *status* che il gruppo assegna allo straniero, alcuni tipi di relazione potrebbero essere negate o proibite: questa situazione si verificherebbe quando allo straniero viene assegnata una posizione provvisoria, quando viene definito come rivale oppure quando non viene riconosciuto come membro del gruppo a causa delle differenze che lo caratterizzano. L'analisi di questa studiosa, inoltre comprende alcune riflessioni sugli effetti della modernità tra cui l'aumento della mobilità, la nascita delle metropoli e il miglioramento dei mezzi di comunicazione, cambiamenti che provocherebbero una perdita di sicurezza rispetto a ciò che in passato veniva considerato familiare.

Lo straniero per la Wood ha ricevuto durante la storia diversi tipi di trattamento: "a volte è stato individuato come il nemico da sconfiggere immediatamente, altre volte gli è stato designato lo status di Dio a cui neanche il più sacro dei privilegi poteva essere negato" (Wood, 1934: 17). La studiosa individua la necessità di studiare il comportamento umano partendo dall'osservazione del tipo di relazioni che si instaurano all'interno del gruppo, in quanto i comportamenti dei suoi membri avverrebbero all'interno di uno schema che prevede obblighi ed aspettative, specifici compiti e privilegi. Secondo la Wood, c'è una forza spirituale che unisce gli uomini gli uni con gli altri all'interno della società, che viene intesa come una struttura che rende coerenti le relazioni sociali. Gli individui, interagendo tra loro formerebbero delle piccole unità alla base della società. Ha affermato la Wood che: "studiando la natura delle relazioni fra individui stiamo anche studiando la natura dell'integrazione e la struttura sociale della società stessa" (*ivi*, 20).

Secondo la sociologa statunitense lo straniero è tale quando avviene un *contatto face-to-face* fra individui sconosciuti che non si erano mai incontrati prima (*ivi*, 44). A questo tipo di straniero la studiosa ne accosta altri che però, a differenza del primo, risiedono permanentemente all'interno della società ma vivono in una condizione di isolamento. In questa definizione "ampia" di straniero troviamo quegli individui che vivono in modo isolato dal resto del gruppo anche in presenza di contatti quotidiani: il genio, il profeta, le persone ricche che vivono in modo separato dal gruppo, i malati gravi che non partecipano alle normali attività della società, gli individui appartenenti ad un'altra etnia. Queste categorie di individui vengono associate allo straniero *tout court* in quanto "la loro condizione è comparabile a quella dell'individuo che entra nel gruppo per la prima volta; sono presenti all'interno del gruppo ma non ne fanno parte" (*ivi*, 44-45). Il tipo di relazione che la società stabilisce con questa categoria di *outsider* è basato su uno specifico tipo di rapporto: l'assenza di relazioni stabili e l'*isolamento sociale*. Se i membri del gruppo possono sviluppare un sentimento di appartenenza sulla base di esperienze condivise, gli *outsiders* al contrario non possono farlo in quanto non partecipano alle normali attività del gruppo. Per la sociologa statunitense, la relazione con lo straniero comincia con il primo contatto per poi progredire più o meno velocemente, secondo le barriere imposte dal gruppo alla sua crescita. In presenza di interessi comuni, la perdita della sensazione di estraneità sarebbe più rapida e l'integrazione all'interno del gruppo più veloce; invece, in presenza di differenze etniche o a causa della diversa nazionalità, l'integrazione potrebbe essere ostacolata, oppure non avvenire e lo straniero potrebbe restare isolato ai margini del gruppo. L'integrazione dello straniero avverrebbe a partire dalla scoperta di interessi comuni i quali permetterebbero l'esistenza di future relazioni e l'estensione del sentimento di *familiarità*.

Un elemento di riflessione interessante che introduce la studiosa è la differenza fra l'estraneità dello straniero e quella degli altri *outsider*: nel primo caso, l'estraneità percepita è dovuta alla reciproca mancanza di conoscenza; nel secondo caso, è frutto dell'assenza di relazioni e dalla conseguente mancanza di un sentimento di appartenenza. Pertanto, lo straniero ha una possibilità di integrazione maggiore a quella degli *outsider* in quanto la relazione che egli stabilisce con il gruppo è dinamica; agli *outsider* invece, viene prescritta un tipo specifico di relazione basata sull'isolamento e l'emarginazione sociale. A questo proposito la studiosa ha affermato che:

*"it is, for instance, quite a different matter if one is not invited to join the social activities of the group because he has just entered it and is a stranger in this meaning of the term, or if, after long association with the group, the invitation is still withheld because he continues to be a stranger through the inability to establish relationships of intimacy and understanding"* (*ivi*, 45).

In questo senso, la studiosa osserva i diversi tipi di relazione che si stabiliscono fra i membri del gruppo e i diversi tipi di *outsider*. Sebbene in entrambi i casi le relazioni siano caratterizzate dall'estraneità, nel caso dello straniero questa potrebbe diminuire con la frequenza dei rapporti; nel caso degli *outsider*, invece, il gruppo ha già fissato uno specifico tipo di relazione basato sull'esclusione. Questa distinzione fra straniero e

*outsider* è importante poiché ha permesso alla studiosa di concentrarsi nello studio dello straniero inteso come *newcomers*, quindi, come membro esterno al gruppo.

La studiosa mostra che, anche se l'incontro fra lo straniero e i membri del gruppo avviene fra persone reciprocamente estranee, solo il primo è considerato estraneo in quanto, arrivando dall'esterno, invade lo spazio di un gruppo coeso. In questo modo, la Wood considera lo straniero come una figura caratterizzata da una certa *mobilità*, in quanto arriva dall'esterno per entrare nel gruppo (*ivi*, 46). L'estraneità dello straniero verrebbe percepita sulla base della mancanza di conoscenza delle regole di interazione, ovvero, dalla carenza di un sentimento di appartenenza che, al contrario, contraddistingue le relazioni fra i membri del gruppo. Lo straniero che incontra i membri del gruppo per la prima volta, infatti, non sa quali norme applicare nell'interazione. Il sentimento di appartenenza è di fondamentale importanza per la studiosa, che ha spiegato che senza di esso il gruppo non esisterebbe.

Ha affermato la studiosa: “il comportamento di ognuno è stato regolato verso quello di ogni altro. Ognuno percepisce se stesso come parte di un insieme più grande e le reazioni verso il *newcomers* sono influenzate da ciò” (*ivi*, 46). I membri del gruppo sanno di appartenere ad una collettività in quanto hanno delle regole di comportamento condivise, lo straniero al contrario, arrivando dall'esterno non ha gli stessi vantaggi nell'interazione in quanto non ha esperienze condivise con i membri del gruppo e pertanto, non conosce il loro sistema di identificazione. Il sentimento di appartenenza è per la Wood l'elemento che permette l'unità del gruppo attraverso la regolazione dei comportamenti, il riconoscimento degli stimoli e la riproduzione di risposte adeguate alla situazione. Lo straniero, tuttavia, non sarebbe meccanicamente escluso ma, a seconda dalle caratteristiche di ogni gruppo, potrebbe essere prevista la sua incorporazione oppure no. L'integrazione dello straniero all'interno del gruppo avverrebbe a partire da ciò che la studiosa ha definito “*group-forming factors*” (*ivi*, 47) vale a dire, le esperienze di condivisione con gli altri membri che permetterebbero a questa figura di sviluppare un sentimento di appartenenza al gruppo. L'interazione, il dialogo e la partecipazione permetterebbero al *newcomers* di comprendere le regole di comportamento del gruppo e, di conseguenza, acquisire una certa *familiarità* con il gruppo. Il processo di integrazione dello straniero avverrebbe velocemente o lentamente, secondo i casi: alcuni gruppi prevedono una incorporazione rapida, altri una più lenta in relazione ai valori che mantengono unito il gruppo. Lo straniero però, contribuirebbe a determinare la durata di questo processo poiché in lui risiederebbe la capacità di appropriarsi dei sentimenti del gruppo e dei valori che lo mantengono unito.

Per comprendere come i diversi gruppi sociali interagiscono con lo straniero, secondo la studiosa è necessario considerare la loro struttura e il modi in cui essi sono organizzati. A questo proposito, la Wood introduce una differenziazione delle relazioni caratteristiche delle comunità di immigrati, di quelle di frontiera, della comunità rurale, delle piccole città e delle grandi città con il fine di descriverle e chiarire quali gruppi hanno maggiori difficoltà a ricevere lo straniero e quali, al contrario, permettono più facilmente la sua integrazione. La sua analisi prende avvio dalla considerazione in base alla quale, quanto più il gruppo è ristretto, tanto più forte sarebbe il sentimento di appartenenza. Se nella comunità rurale il modello di



integrazione del gruppo è determinante nella relazione con lo straniero, questa variabile perde importanza progressivamente con l'aumentare della complessità della società. Nella città di medie dimensioni il sentimento di appartenenza continuerebbe ad avere una certa influenza, nelle grandi città, invece, i fattori determinanti sono rappresentati dalla personalità degli attori coinvolti e dalle caratteristiche dell'incontro.

Il primo tipo di sistema sociale osservato sono le *comunità di immigrati*, ovvero un gruppo molto differenziato al suo interno e caratterizzato dalla presenza di immigrati di varie etnie. Secondo la studiosa, ciò che mantiene uniti i loro membri, è il fatto che tutti gli individui che vivono al suo interno sono stranieri, cittadini di altre nazionalità che hanno lasciato il loro paese di origine per vivere altrove. Gli immigrati tenderebbero a trasferirsi in quelle zone, dove sono presenti altri immigrati della loro stessa nazionalità, creando *ghetti* ognuno dei quali presenta caratteristiche e problemi specifici (*ivi*, 145). L'eterogeneità che caratterizza queste comunità, la presenza di valori differenti e regole di condotta alternative, renderebbe impossibili le generalizzazioni. Secondo la studiosa, tuttavia, una delle maggiori criticità è rappresentata dal desiderio contrastante di mantenere le proprie tradizioni e la propria identità e, contemporaneamente, adottare nuovi modi di fare in armonia con il nuovo ambiente sociale (*ivi*, 146). Il conflitto tra le tradizioni passate e quelle attuali rappresenta una criticità che può generare problemi diversi all'interno delle diverse comunità immigrate, soprattutto dal punto di vista dell'assimilazione. Uno degli effetti più diffusi tra gli abitanti di queste comunità è il sentimento di *divisione* che caratterizza i suoi membri, costretti a vivere fra un'identità passata e una presente, una condizione che risulterebbe aggravata dall'impossibilità di continuare ad agire secondo i valori della comunità di origine. La *destrutturazione sociale* che caratterizza le comunità di immigrati, secondo la studiosa, faciliterebbe il diffondersi di atteggiamenti devianti e la nascita delle *bande* (*ivi*, 154), vale a dire gruppi più ristretti che nascono dalla mancanza di controllo sociale e dai conflitti che si generano fra i vari collettivi che devono condividere un ristretto spazio sociale.

Le *comunità di frontiera* presentano delle particolari caratteristiche in quanto di solito rappresentano aree marginali e spesso sottosviluppate. Se queste affermazioni sono particolarmente valide per descrivere le comunità di frontiera americane, in Europa, invece, le frontiere potrebbero anche essere presenti all'interno di aree densamente popolate. “*I confini geografici o le frontiere sono una decisione politica quindi una manifestazione esteriore della separazione fra persone sulla base di differenze negli interessi. Non sono originate da tali differenze, ma sono una loro conseguenza e potrebbero cambiare se gli interessi cambiano*” (*ivi*, 177). In questo senso, le frontiere come risposta politica alla diversità di interessi rappresentano i confini di uno spazio (politico) e, quindi, un limite della sfera di influenza del gruppo. Pertanto, gli abitanti delle comunità di frontiera tendono ad avere abitudini e tradizioni diverse da quelli che vivono dalla parte opposta. In questa prospettiva, le frontiere non sono mai geografiche ma hanno una specifica funzione di separare i diversi gruppi sociali. Ha affermato la studiosa che “*i problemi delle frontiere europee sono problemi di contatto fra differenti gruppi nazionali, di nazionalismo inteso come opposto di internazionalismo*” (*ivi*, 178). Le frontiere, pertanto, circoscrivono i territori dei diversi gruppi sociali e individuano gli individui che vi appartengono e quali invece, non ne fanno parte.

La *comunità rurale* è descritta a partire dall'invariabilità che caratterizza il suo modello di relazioni le quali restano basate sui rapporti personali e familiari, sulla prossimità e sui vincoli di mutua dipendenza. La famiglia e i vincoli di parentela definiscono un sistema sociale per lo più basato sulla cooperazione volontaria e sull'intensa dedizione al lavoro nei campi. La scarsità di incontri informali con individui con i quali non si hanno relazioni di lavoro o rapporti di parentela tenderebbe ad accentuare l'isolamento caratteristico di questo tipo di comunità. Oltre ai possibili rapporti di vicinato, i rapporti con gli sconosciuti si limitano ai pochi casi in cui non si può fare a meno di evitarli, ad esempio nell'ufficio postale, a scuola, alle stazioni ferroviarie. In tali relazioni gli abitanti della comunità rurale mostrerebbero una scarsa predisposizione al dialogo mentre, i rapporti con lo straniero avverrebbero sulla base di un sentimento misto di *curiosità e ospitalità*, ma anche *sospetto* (ivi, 207). I rapporti con lo straniero non sarebbero ammessi in linea di principio, salvo che egli non abbia qualche legame con la comunità: se le basi esistessero allora la relazione può essere accettata, al contrario, prevarrebbe la *diffidenza*. In questo senso, i membri delle comunità rurali tendono a "collocare" lo straniero in una posizione conosciuta (ivi, 208), per esempio domandandogli se è figlio di qualcuno che in passato è emigrato.

La *piccola città* prescriverebbe ai propri abitanti un modello di relazioni ibrido basato da un lato, su relazioni personali, dall'altro su rapporti indiretti, a metà strada tra l'ambiente rurale e la città di grandi dimensioni. Le relazioni che si instaurano fra i suoi abitanti sono basate tanto sui rapporti personali, quanto su quelli impersonali, tipici di un sistema sociale più complesso, ma ancora vincolato al controllo sociale comunitario e caratterizzato da un circolo di contatti relativamente limitato. La studiosa osserva che, l'abitante della comunità rurale ha una certa indipendenza e può restare isolato senza che ciò causi conseguenze nei rapporti con gli altri; mentre l'abitante della grande città è libero di scegliere ed indipendente e non è influenzato dal giudizio degli altri. Al centro tra queste due figure, la studiosa pone l'abitante della piccola città, un individuo meno individualista del contadino e più soggetto al controllo sociale e al rispetto dei valori comunitari. L'abitante della piccola città "è sottoposto ad maggiore coazione a pensare ed agire come gli altri" (ivi, 214). Per gli abitanti della piccola città i rapporti con lo straniero potrebbero suscitare imbarazzo a causa della difficoltà a ricondurre la sua figura ad una categoria conosciuta. L'esistenza di una molteplicità di gruppi sociali più piccoli ai quali gli abitanti appartengono, incoraggia il conservatorismo dei membri di questo sistema sociale in quanto ogni mutamento potrebbe suscitare reazioni all'interno dei gruppi specializzati ai quali gli individui partecipano. In questo quadro, l'integrazione dello straniero avviene in modo simile a quella della comunità rurale: lo straniero viene di solito attentamente scrutato con il fine di individuare in lui elementi di familiarità ed inserirlo in una categoria conosciuta. Ha affermato la studiosa che "se lo straniero rientra in una categoria conosciuta ed approvata, la piccola città è amichevole, altrimenti il processo di assimilazione è lento" (ivi, 218). La risposta degli abitanti della piccola città sarebbe organica a causa dell'interrelazione fra i vari gruppi specializzati che compongono la sua struttura, sia nel caso di rifiuto, sia nel caso di accettazione.

La *grande città* descritta dalla studiosa è la metropoli americana, un sistema sociale complesso il cui funzionamento non può essere semplificato in un unico modello di relazione. All'interno di essa convivono relazioni personali ed impersonali e gli atteggiamenti verso lo straniero possono basarsi sulla tolleranza o sulla disapprovazione all'interno di un sistema di relazioni altamente differenziato, frutto di un processo di aggiustamento complicato che ne consente la sua unità. L'equilibrio della grande città è basato sulla separazione e, contemporaneamente, sulla segregazione, il suo modello di integrazione è complesso. La metropoli per la studiosa rappresenta da un lato, un groviglio di civiltà, dall'altro il simbolo dell'emancipazione della vita comunitaria, un sistema in cui la libera scelta e maggiori opportunità permettono l'esistenza di relazioni specializzate. L'individualismo dell'abitante della metropoli è caratterizzato dall'indipendenza e dall'autosufficienza, oltre che dalla unicità personale. La grande varietà di contatti che caratterizzano la vita urbana richiede risposte veloci e selettive.

Il cittadino della metropoli deve essere selettivo e allo stesso tempo avere la capacità di vivere insieme agli altri e di usare non le emozioni, ma l'intelletto. La complessità della grande città, infatti, richiede un "atteggiamento di sofisticazione" (*ivi*, 223) caratterizzato da una risposta uniforme di fronte alla moltitudine di stimoli. Le relazioni sociali prevedono frequenti rapporti impersonali ed anonimi anche se l'abitante della metropoli continua ad avere bisogno di riconoscimento sociale dai gruppi di interesse con i quali si trova implicato, un atteggiamento che la studiosa interpreta come una reazione agli innumerevoli stimoli a cui questo individuo è sottoposto. Secondo la studiosa l'abitante della metropoli stabilisce rapporti specializzati legati a *status* differenti ognuno dei quali non interferisce con l'altro; relazioni più intime, invece, sarebbero ristrette ai familiari e alle amicizie. Gli abitanti della metropoli nella descrizione della Wood, potrebbero assomigliare allo straniero, poiché entrambi soffrono la solitudine, però con alcune differenze: "la solitudine della vita urbana [...] è più spesso la solitudine dello straniero accresciuta dal contrasto della sua posizione con quella della affrettata folla intorno a lui, che apparentemente corre da qualche parte e da qualcuno, mentre lui non lo fa" (*ivi*, 224). La studiosa riconosce che i due tipi di solitudine hanno diverse intensità, ma utilizza questo argomento per porre enfasi sul fatto che "la vita urbana non sarebbe attrattiva come sembra" (*ibid.*).

La studiosa mette in luce come l'assenza di legami possa trasformarsi in un isolamento estremo, "innaturale" (*ivi*, 225) nonostante l'alta frequenza degli incontri che la vita urbana suppone per gli abitanti della metropoli. In questo senso, se nei vicinati rurali lo straniero poteva essere immediatamente riconosciuto, nella metropoli la condizione dello straniero è condivisa da tutti i suoi abitanti i quali, a parte la cerchia degli amici, sono circondati da stranieri. "L'abitante della città vede centinaia e forse migliaia di stranieri durante la giornata e lui stesso è ignaro di loro, come anch'essi a loro volta lo sono di lui" (*ivi*, 230). Nelle grandi città non scompare l'intolleranza tipica dei contesti rurali, piuttosto questa verrebbe riadattata a una condizione di vita profondamente diversa basata principalmente sull'indifferenza, ma non sul rifiuto. Ha affermato la studiosa: "*no courage is required to accept the new; indeed, it would be difficult to reject it*" (*ivi*, 234). L'indifferenza verso l'estraneo riprodurrebbe un certo conservatorismo tipico delle comunità rurali

la cui funzione è quella di proteggere i valori di cui si fa portatore l'abitante della metropoli. Nella grande città, lo straniero verrebbe accettato sul piano delle relazioni interpersonali, tuttavia sul piano delle relazioni personali, l'accettazione dello straniero potrebbe essere persino più ristretta di quella osservabile in altri contesti. In questo senso, lo straniero resterebbe escluso dalla vita cittadina finché non sviluppa relazioni personali con individui o gruppi.

Per concludere, è importante sottolineare che Wood pone enfasi sull'interazione fra lo straniero e il gruppo descrivendola come un *processo dinamico* che potrebbe portare alla trasformazione dell'estraneità in familiarità. Tuttavia, sarebbe necessario riconoscere anche che le esperienze passate con altri membri dello stesso gruppo al quale appartiene lo straniero, potrebbero condizionare l'esperienza presente con i *newcomers* poiché alcune caratteristiche osservate nei suoi simili in esperienze passate, potrebbero essere estese a quest'ultimo. La collocazione dei *newcomers* in un tipo sociale è indicata come una "procedura discriminatoria" (*ivi*, 266) anche se non sempre porterebbe all'attribuzione di caratteristiche negative allo straniero. Se in passato il gruppo ha avuto esperienze positive con altri membri del gruppo al quale questo appartiene, sarebbe più facile per lo straniero stabilire un rapporto positivo con i membri del gruppo con il quale entra in contatto, in quanto questi potrebbero estendere ad esso i privilegi e i vantaggi riconosciuti ai suoi predecessori. Al contrario, se le esperienze passate sono negative, lo straniero sarà messo ai margini del gruppo poiché le interazioni saranno caratterizzate dall'antipatia, dall'indifferenza o dall'aperta ostilità. Ciò nonostante, il contributo della Wood mostra che i *newcomers* che spesso sono collocati in una categoria negativa, potrebbero emanciparsi dal pregiudizio ed essere accettati dal gruppo, attraverso un processo lento, ma che non esclude la possibilità che lo straniero conquisti il rispetto dei membri del gruppo integrato e la loro amicizia. È importante mostrare che le conclusioni a cui giunge la studiosa ci forniscono una guida per interpretare le relazioni tra straniero e gruppo integrato. Primo, l'identità di un gruppo è basata su sentimenti che, finché non saranno condivisi anche dallo straniero, ostacolano la sua piena integrazione sociale. Secondo, i modelli di integrazione locali acquistano importanza centrale, in quanto l'integrazione dei *newcomers* passa attraverso il contatto con gruppi sociali più piccoli. Terzo, le relazioni con lo straniero sono influenzate da una pluralità di fattori fra cui le circostanze dell'incontro e la personalità degli individui: le differenze fra queste variabili potrebbero condizionare profondamente il processo di integrazione. Infine, lo straniero occuperà una posizione all'interno del gruppo sulla base del modello di riferimento del gruppo stesso e sulla base dei suoi valori. Pertanto, le caratteristiche della società di insediamento sono un aspetto centrale.

L'interesse per le relazioni sociali nella metropoli e la solitudine dello straniero costituiscono fertili punti di contatto tra l'opera della Wood e quella di Z. Bauman (1999, 2005), sociologo di origine polacca che ha riflettuto in particolare, sulla modernità e sulla post-modernità, descrivendo le caratteristiche di un mutamento che ha coinvolto la sfera sociale, quella politica e quella economica e che ha avuto conseguenze tanto nell'identità individuale, quanto in quella collettiva. Bauman ha descritto gli aspetti che mostrano

come, nel progetto della modernità, la libertà dell'individuo sia stata posta sotto controllo e, in qualche modo soppressa, ai fini dell'ordine e della sicurezza collettiva poiché rappresentava la natura selvaggia dell'uomo e la sua incontrollabile aggressività. Nella postmodernità, al contrario, la libertà diventa la risorsa maggiormente disponibile. In questa transizione, il *disagio della modernità* dovuto all'eccessiva limitazione della libertà individuale, è sostituito dal *disagio della postmodernità*, caratterizzato da un eccesso di libertà individuale e dalla perdita delle certezze. L'aumento dell'*incertezza* in molti campi della vita individuale e collettiva, per Bauman, ha reso fragile psicologicamente le persone, le quali sperimenterebbero una perdita dei vincoli forti della tradizione e del sistema di welfare moderno. Gli individui postmoderni si scoprono abbandonati a se stessi, dovendo mettere in atto in modo autonomo strategie per raggiungere gli scopi che si prefissano all'interno di un ambiente caratterizzato dalla libera scelta.

Bauman ha studiato l'identità dell'individuo postmoderno e ha osservato una spinta verso la creazione di un'*identità mobile*, non fissa, che deve lasciare aperta la possibilità del cambiamento. Gli individui postmoderni trovandosi continuamente di fronte a nuove sfide, non riuscirebbero a mettere in campo una strategia di vita basata sulla stabilità. Tale tendenza è descritta come un processo di frammentazione dell'identità personale sperimentato da tutti i membri della società, che tendono ad avere maggiori difficoltà nel definire la propria identità: l'instabilità sarebbe dovuta alla mancanza di armonia tra i valori sociali e all'impossibilità di costruire percorsi di vita certi. Nella post-modernità, al contrario di ciò che avveniva nell'epoca moderna, secondo Bauman: “invece di costruire la propria identità con gradualità e pazienza, come si costruisce una casa [...] si preferisce ricominciare sempre dall'inizio, sperimentando forme indossate sul momento e altrettanto facilmente dismesse. L'esito di questo processo è un'*identità a palinsesto*” (Bauman 1999: 65). Per lo studioso, l'individuo post-moderno dovrebbe adattarsi ad un sistema sociale che dà più importanza alla perdita del ricordo che alla sua fissazione nella memoria. Se la metafora dell'epoca moderna è rappresentata dall'album fotografico, ovvero da ricordi irreversibili e non cancellabili, quello della postmodernità è rappresentato dal *videotape* (*ivi*, 66) uno strumento che permette la cancellazione dei ricordi e degli avvenimenti per lasciare spazio a eventi nuovi. In tal senso, se la figura del pellegrino era adatta a descrivere la condizione dell'individuo moderno, che doveva costruire la sua identità in funzione di un viaggio che assumeva una direzione precisa e un percorso solido, la condizione dell'individuo postmoderno è accostata alla figura del turista e a quella del *flâneur*, metafore che esaltano l'assenza di direzione, il continuo movimento e la molteplicità degli stimoli a cui è esposto l'individuo. Il cittadino postmoderno, secondo Bauman è esposto a esperienze contrastanti e alla diversità, all'interno in un percorso di definizione della propria identità che non ha un itinerario ben definito, ma che è caratterizzato dalla flessibilità (*ivi*, 29-48).

Rispetto allo straniero, Bauman ha affermato che “tutte le società producono stranieri: ma ognuna ne produce un tipo particolare, secondo modalità uniche ed irripetibili” (*ivi*, 55). La condizione dello straniero dell'epoca postmoderna è descritta in contrapposizione a quella dello straniero della modernità: in passato lo straniero era un individuo che non si adattava allo schema cognitivo dominante, all'estetica e alla morale che la

società imponeva all'individuo. Lo straniero, in questo senso, era l'individuo che non accettava i principi dell'ordine moderno e che, per la sua difformità, era destinato a rimanere fuori. Lo straniero come responsabile del disordine, non doveva essere visibile, piuttosto, si preferiva escluderlo o eliminarlo fisicamente e culturalmente: questa operazione è stata definita "distruzione creativa" (*ivi*, 58) in quanto si distruggeva lo straniero per ricostruire e creare l'ordine. In quell'epoca lo straniero era percepito come "un'anomalia da correggere" (*ivi*, 58), quindi la sua presenza era considerata provvisoria. Lo straniero postmoderno, al contrario, è "mal definito e proteiforme; proprio come l'identità personale che ha fondamenta fragili, instabili, volubili" (*ivi*, 66). Questo nuovo tipo di straniero condivide con il resto della collettività una sensazione di costante incertezza e di sradicamento (*disembedding*), in un contesto in cui questa condizione riguarda tutti gli individui.<sup>10</sup> Lo straniero postmoderno, pertanto, non può essere eliminato perché rappresenta una condizione generale tipica della postmodernità.

La *stranezza* che può essere osservata nello straniero postmoderno potrebbe essere fonte di gusto e di prestigio per alcuni, o fonte di delusione e di malessere per altri. Nella società postmoderna, spiega il nostro autore, è difficile stabilire la propria "rotta di navigazione" in quanto l'elevato numero di stimoli rendono imprevedibili le mosse degli altri. La *distanza* e la *separatezza* che permane tra gli individui, per Bauman, costituiscono quell'elemento di "stranezza" che definisce ogni individuo appunto come uno straniero. La libertà e la stranezza costituiscono le condizioni ineliminabili della società postmoderna che possono solo essere tollerate dagli individui che ne fanno parte, ma non rimosse. La diversità che radica nell'*ambivalenza* dell'*Altro* e il sentimento di sfiducia che essa suscita, secondo Bauman, possono essere superate attraverso la riduzione dell'imprevedibilità del comportamento degli *Altri*. La riduzione dell'incertezza prodotta dalla presenza di *stranieri indesiderati*, secondo il nostro autore è attuata in due modi: attraverso la loro *invisibilizzazione* nello spazio sociale, oppure, trasformandoli in una perfetta copia di se stessi. Questi processi fanno riferimento alla *strategia antropofagica* e a quella *antropoemica*, di cui aveva parlato l'antropologo francese C. Levi-Strauss (1955): la prima consiste nel "divorare" gli stranieri e metabolizzarli in modo da renderli una copia perfetta della cultura dominante, proibendo le tradizioni e le forme di relazione che si oppongono al conformismo e all'ordine imposto. La seconda, consiste nell'espulsione degli stranieri, nel loro allontanamento e nella loro segregazione all'interno di zone ben visibili, in modo da preservare la "purezza" della società, obiettivo che può essere raggiunto anche con la distruzione fisica del diverso (*ivi*, 57). Riportando queste categorie antropologiche all'interno del nostro studio, potremmo affermare che la prima strategia corrisponde all'assimilazione dello straniero all'interno della società ospitante, la seconda alla sua esclusione e quindi, alla sua ghettizzazione all'interno di spazi marginali della società.

---

<sup>10</sup> Bauman ha individuato quattro fattori principali ritenuti responsabili del passaggio dalla modernità alla post-modernità e dell'eccessivo indebolimento dell'identità individuale e collettiva: primo, il disordine mondiale; secondo, la *deregulation* e la priorità accordata al libero mercato; terzo, il *ridimensionamento delle reti di protezione sussidiaria* e, infine, la sproporzionata presenza dell'*industria dell'immagine*. (*ivi*, 62-65).

Bauman ha riconosciuto che in tutte le epoche si è cercato di isolare gli stranieri mantenendoli distanti nello spazio sociale: a questo scopo, l'urbanistica ha rappresentato il metodo razionale di creazione dell'ordine. La città moderna, secondo lo studioso, è stata creata sulla base di utopie urbanistiche che prevedevano la creazione dell'ordine sociale attraverso l'isolamento degli *outsiders*, vale a dire quegli individui indesiderati che non rispettavano l'ordine della classe dominante, e la produzione di uno spazio urbano omogeneo, uniforme dai confini chiari, un progetto che restituisse l'idea dell'ordine. Questa strategia urbanistica di allontanamento dell'*outsider* è stata utilizzata per la creazione di svariate città americane che però, non hanno raggiunto i livelli di ordine desiderato, poiché non hanno eliminato il carattere imprevedibile della mobilità urbana. La suddivisione delle città in spazi adibiti a scopi precisi, all'interno di un modello che non contempla gli stranieri e li lascia fuori dall'area urbana, ha prodotto nuovi *apartheid* e in aree *off-limits* secondo le linee divisorie che rispecchiano, la stratificazione sociale e il desiderio di escludere lo straniero. La limitazione della libertà di movimento è stata imposta agli *outsider* attraverso la costruzione nello spazio urbano di "no goes areas", in altre parole, zone della città nelle quali gli individui dei gruppi dominati preferiscono non accedere poiché rappresentano le zone dell'esclusione, i ghetti postmoderni, lo spazio dove è segregato lo straniero e al quale i membri degli altri gruppi sociali non accedono. Le stesse aree rappresentano una "no going out area", vale a dire un'area dalla quale lo straniero non può uscire (*ivi*, 85-87).

Le riflessioni di Bauman richiamano quelle di Simmel e della Wood sull'abitante della metropoli. La scelta degli stimoli da seguire e l'indifferenza nelle relazioni interpersonali, in uno scenario caratterizzato dall'individualismo, sono tratti comuni a questi autori che hanno fatto riferimento alla metropoli come il luogo dell'incontro con lo straniero. Se Simmel e la Wood hanno posto l'enfasi sull'atteggiamento di indifferenza degli abitanti della città ("atteggiamento *blasé*") che, a contatto con un gran numero di stimoli e di valori contrastanti, si vedono obbligati ad assumere un comportamento distaccato e privo di sensibilità per difendere la propria identità, Bauman ha rielaborato questo concetto mettendolo in relazione al desiderio di sicurezza ed alla metafora della "dimora sicura", ovvero, uno spazio proprio, ordinato che ogni soggetto controlla direttamente. La "dimora sicura" è, per il nostro autore, il luogo della *familiarità*, il rifugio dove ognuno può trovare protezione e fiducia di fronte alla stranezza e all'indifferenza che si trovano all'esterno della propria casa. In questo senso, Bauman ha parlato di "*straniero ante portas*" (*ivi*, 92) per descrivere quella condizione, condivisa dagli abitanti della metropoli postmoderna che, non appena escono di casa si trovano immersi in un universo di sollecitazioni costanti e contrastanti alle quali non possono sottrarsi. In quest'ottica, l'abitante della città è uno straniero che vive tra stranieri, un individuo che condivide con gli abitanti della città la differenza etnica, culturale e di *status*, la continua ricerca di un'opportunità nel suo margine di libertà, la quale può essere sperimentata anche come una condanna alla marginalità sociale e alla solitudine. Per analogia, lo straniero diventa un abitante in più della città.

Bauman ha rielaborato il concetto simmeliano di ambivalenza, in quanto ha definito lo straniero come una fonte di curiosità e, insieme, di minaccia. In questo senso, ha parlato dello straniero come un "*Giano*

*bifronte*” (ivi, 95) un individuo con due facce, entrambe misteriose: da un lato, racchiude il fascino e l’interesse per ciò che è diverso; dall’altro, rappresenta il pericolo nascosto, la minaccia.

*“Entrambe le facce dello straniero appaiono indistinte e sono visibili solo per metà. Occorre uno sforzo per decifrare chiaramente i connotati della faccia che ci appare, uno sforzo interpretativo, che attribuisca significato. È compito dell’interprete fissare il significato, ricomporre la fluidità delle impressioni in sensazioni di piacere o di paura. In seguito queste sensazioni si coagulano e si solidificano in un’immagine dello straniero (un’immagine che sarà contraddittoria e ambigua, proprio come le sensazioni che l’hanno generata). Le fobia della eterogeneità e il piacere per la promiscuità combattono una battaglia che non può avere vincitori”* (ivi, 97).

Nella città postmoderna sarebbero presenti due spinte contrapposte, due impulsi che si propagano e si rafforzano autonomamente. Il nostro autore ha definito queste due forze con i termini di *mixofobia* e *mixofilia* i quali indicano, il primo, il timore di unirsi agli estranei, il secondo, la voglia di libertà e di anonimato e come desiderio di unirsi alla società postmoderna. Nella città postmoderna, quindi, i due stimoli coesisterebbero, per questo diventa importante vivere pacificamente tra le differenze, una virtù sempre più importante, che il cittadino deve avere per vivere serenamente (Bauman, 2005: 29-33).

Nell’approccio di questo autore, il contatto con lo straniero avviene seguendo un modello di relazione innovativo, anche se per certi aspetti la sua analisi presenta delle somiglianze con quella di Simmel, Park e Wood. La postmodernità descritta da Bauman è caratterizzata da una moltitudine di stimoli e di incontri quotidiani all’interno di uno spazio caratterizzato dalla libertà la quale però, va intesa all’interno delle relazioni di potere esistenti. Lo straniero è una condizione che riguarda tutti i cittadini della postmodernità che si relazionano agli *Altri*, ma con indifferenza, senza lasciarsi coinvolgere. La libertà significa per Bauman precarietà e incertezza, mentre la città rappresenta il luogo dove l’anonimato può facilmente trasformarsi in isolamento e solitudine. Tale condizione riguarda tutti gli abitanti della città postmoderna che, da questo punto di vista, condividono tutti lo stesso *status*.

Nella città postmoderna, verrebbe a mancare il sistema di identificazione del gruppo integrato e, di conseguenza, anche la tipica contrapposizione tra autoctoni e straniero, un fattore che dovrebbe rendere meno complessa l’integrazione di quest’ultimo. Da questo punto di vista, l’analisi di Bauman riesce ad avere una notevole capacità interpretativa rispetto a ciò che accade nell’attualità, anche se non fa nessun riferimento al pregiudizio verso lo straniero e al razzismo che potrebbe colpire questa figura. Inoltre, la presenza degli stranieri nelle nostre città non assicura né la loro integrazione sociale, né l’assenza di forme di relazione basate sulla violenza e l’ostilità. Nella società attuale, potrebbero generarsi, quindi, situazioni di conflitto poiché alcuni strati della popolazione con più probabilità rispetto ad altri, potrebbero entrare in conflitto con gli stranieri, per esempio, nel contendersi opportunità occupazionali di basso livello, nell’accesso ad alcuni tipi di servizi o per evitare la sottrazione di risorse scarse. In questo senso, lo straniero nella nostra società potrebbe essere vittima di discriminazione a livello politico, economico e sociale.



## 1.5 Riflessioni conclusive

L'analisi dei principali contributi sociologici allo studio dello straniero, ha mostrato come questa figura sia caratterizzata da certe proprietà, universalmente riscontrabili in tutte società e in ogni epoca storica. La sociologia ha studiato lo straniero sia osservando la struttura delle relazioni che si instaurano fra questa figura ed i membri del gruppo autoctono (*sociologia formale*), sia seguendo un approccio che pone enfasi sulla differenze valoriali che distinguono i diversi gruppi sociali (*sociologia fenomenologica*). All'interno di ciascun approccio, i diversi autori hanno mostrato che la diversità etnica non costituisce una valida base per spiegare l'esclusione sociale e i pregiudizi che di solito colpiscono questa figura: all'interno del primo approccio l'allontanamento dello straniero è inteso come una forma della socialità, nel secondo, il prodotto della differenza valoriale. Lo straniero, nonostante la sua estraneità iniziale, potrebbe raggiungere l'integrazione all'interno della società ospitante, adattandosi alle sue tradizioni e ai suoi valori attraverso un processo che implica il coinvolgimento dei membri della società autoctona. Durante il processo di integrazione sociale i valori della società ospitante e gli atteggiamenti dei suoi membri svolgono un ruolo di fondamentale importanza, in quanto intervengono sia nell'interpretazione iniziale delle azioni dello straniero, sia nei momenti successivi all'incontro quando si assegna a questa figura uno *status* e una posizione all'interno dello spazio sociale.

Tutte le società nelle diverse epoche storiche hanno avuto rapporti con lo straniero, una figura caratterizzata dalla sua estraneità rispetto al gruppo presente su un dato territorio da più tempo e con il quale entra in contatto e si confronta. In quest'ottica, l'incontro avviene fra individui reciprocamente estranei, pertanto la definizione dell'estraneità dell'*Altro* è relativa: i membri del "gruppo-di-noi" percepiscono una diversità nello straniero e questa figura, a sua volta, avverte come estranei i membri della società in cui si inserisce. Tuttavia, questo incontro rappresenta vantaggi per alcuni e svantaggi per altri: mentre il gruppo integrato si trova all'interno del proprio spazio sociale e i suoi membri hanno un sistema di relazioni stabilito, lo straniero, al contrario, è un "ospite" che viene dall'esterno che non possiede uno schema di riferimento, pertanto, vivrebbe un disagio "normale" che lo porterebbe a essere percepito come un "invasore" anche se privo di intenzioni ostili. Nell'incontro con lo straniero appaiono alcune tendenze specifiche ed universali caratteristiche delle relazioni di questo tipo. Come ha spiegato Sumner (1906), il *gruppo-di-noi* tende naturalmente a stabilire relazioni di *fratellanza* e di pace al suo interno e relazioni di *ostilità* e di lotta verso i *gruppi-di-altri*. L'autore ha affermato che: "le esigenze della guerra con gli stranieri mantengono la pace all'interno [...]. Queste stesse esigenze danno vita al governo e alla legge nel gruppo interno, in modo da prevenire i contrasti e da rafforzare la disciplina. Così la guerra e la pace hanno influito l'una sull'altra e hanno agito reciprocamente sul proprio sviluppo [...]" (Sumner, 1906, trad. it. 1932: 16). In questo senso, i rapporti con lo straniero sarebbero diretti a mantenere il gruppo coeso e a difendere la propria identità.

Le riflessioni dei classici della sociologia e quelle di autori contemporanei prese in rassegna in questo capitolo hanno mostrato, da un lato, l'ineliminabile distanza culturale e valoriale di cui è portatore lo straniero nonostante la sua vicinanza nello spazio fisico; dall'altro, l'ambivalenza dei sentimenti originati

dalla sua presenza tra i membri della società ospitante. L'ambivalenza dello straniero insieme alla sua carica innovativa, i sentimenti di amore e di odio e le strategie finalizzate ad eliminare l'incertezza causata dalla sua presenza all'interno dello spazio della comunità, rappresentano gli argomenti specifici della riflessione sullo straniero cominciata da Simmel e portata avanti dagli autori a lui posteriori. Lo straniero è riconosciuto come tale nell'incontro con i membri di un'altra comunità, un momento dal quale si originano situazioni variabili secondo i valori della società di accoglienza e dalla categoria in cui questa figura è inserita. Da questo punto di vista, se la società autoctona riconoscesse lo straniero come *una persona uguale a tutte le altre*, la creazione di percorsi di integrazione sociale di successo potrebbe risultare più facile, poiché l'Altro sarebbe inteso come un membro della società come tutti gli altri secondo un'idea che agevolerebbe la nascita dell'amicizia e della fratellanza. Al contrario, se lo straniero è etichettato come un invasore e come nemico della società, allora potrebbe essere allontanato e marginalizzato, poiché la sua presenza all'interno della società provocherebbe un'inquietudine fra i suoi membri che porterebbe alla nascita del pregiudizio sullo straniero il quale, a partire da una valutazione negativa, ostacolerebbe la sua integrazione sociale.

Lo straniero può assolvere funzioni positive nella società in cui si insedia, per esempio, può essere una fonte di innovazione sociale perché la sua presenza modifica il normale corso degli eventi, accresce la ricchezza culturale e permette il confronto tra punti vista alternativi. In quest'ottica, il confronto con lo straniero potrebbe produrre un ampliamento della conoscenza e favorire il progresso, inteso non solo come innovazione tecnologica, ma soprattutto come rivoluzione culturale. Infatti, se la società si ponesse il fine di sradicare l'etnocentrismo che la caratterizza, allora la pacifica accoglienza dello straniero indubbiamente rappresenterebbe una *rivoluzione culturale*, un mutamento tanto più necessario quanto più si riconosce che le società avanzate tendono a chiudersi in se stesse, secondo uno schema "primitivo" che tende ad essere riprodotto con una certa costanza come se fosse un fenomeno naturale. Alcuni autori hanno dimostrato che il processo di categorizzazione dello straniero all'interno di un tipo sociale inferiore e dotato di scarso prestigio sociale sia basato su idee preconcepite e stereotipate, piuttosto che su una rappresentazione corretta e legittima della realtà. Il pregiudizio etnico tenderebbe ad assegnare al *newcomers* caratteristiche negative che darebbero luogo ad un processo di distanziamento e di indebolimento psicologico dal quale lo straniero non potrebbe sottrarsi, in quanto i mezzi a sua disposizione gli impediscono sia la possibilità di smentirle, sia quella di confermarle. In questo senso, impegnarsi contro la formazione e la propagazione dei pregiudizi negativi, faciliterebbe il riconoscimento dello straniero come "amico", offrendo vantaggi sia dal punto di vista della riduzione del conflitto sociale, sia dal punto di vista dell'arricchimento culturale.

In questo capitolo abbiamo visto che le risposte dei gruppi dominanti alla presenza dello straniero sono di solito state ricercate all'interno della dicotomia amico/nemico una logica che non può che prevedere atteggiamenti opposti: di amicizia e di familiarità o di inimicizia e di ostilità. Partendo da questa logica le strategie messe in campo variano fra quelle *assimilazioniste*, che puntano a rendere lo straniero, una copia della cultura dominante, e quelle dell'*annullamento* o dell'esclusione, che prevedono il rifiuto e il suo allontanamento poiché portatore di una diversità etnica e culturale inaccettabile. Potrebbe sembrare banale e

riduttivo che tali strategie prese a prestito dall'antropologia, possano spiegare il comportamento dell'uomo contemporaneo, però è utile apprezzare il valore euristico ed esplicativo che esse hanno rispetto al fenomeno più complesso e più attuale che nei prossimi capitoli di questo lavoro di ricerca sarà affrontato: i discorsi politici, le norme giuridiche e le politiche locali messe in campo dagli enti pubblici e dagli attori del *terzo settore* con il fine di migliorare l'accoglienza e l'integrazione dello straniero all'interno della società.

A questo punto una precisazione è necessaria: nell'attualità i flussi migratori non sono identici a quelli che caratterizzavano le epoche degli autori i cui contributi sono stati approfonditi in questo capitolo. Gli anni a cavallo tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento, che sono quelli di riferimento di molti degli autori considerati, coincidono con il periodo dello sviluppo industriale e della "*grande emigrazione*", che ricade approssimativamente fra il 1830 e il 1914, anno in cui cominciò la Prima Guerra Mondiale<sup>11</sup>. Durante questa stagione i flussi migratori di massa avevano origine nei Paesi dell'Europa meridionale e dell'Est europeo ed erano diretti principalmente verso le Americhe, anche se dall'Italia su scala ridotta, molte persone migravano verso la Francia, la Germania e la Svizzera. Si stima che, in questa fase, le migrazioni riguardarono complessivamente circa tredici milioni di individui.

La seconda fase delle migrazioni coincide con "*il periodo tra le due guerre*" (Ambrosini, 2005: 25). Questo periodo si caratterizzò dal riemergere dei *nazionalismi*, fenomeno che portò all'esodo di molti profughi. Nel frattempo, nacquero nuovi fabbisogni di manodopera e il lavoro degli immigrati, pur considerato indispensabile per l'espansione economica, cominciò ad essere sottoposto a limitazioni. L. Zanfrini (2004) ha mostrato che "*l'emigrazione non sarà più libera, ma soggetta a vincoli, al rispetto delle quote annuali assegnate a ciascun Paese d'origine, e a una selezione basata sulle qualifiche professionali possedute dai candidati*"<sup>12</sup>. Il bisogno di regolare le migrazioni attraverso i trattati internazionali si è affermato grazie anche alla costituzione dell'Ufficio Internazionale del Lavoro presso la Società delle Nazioni, e fu accompagnato da un primo riconoscimento dei diritti dei migranti nella legislazione internazionale del lavoro. Le limitazioni imposte dagli Stati Uniti dopo la "crisi del '29" e la stretta sull'emigrazione imposta dal *fascismo*, contribuirono alla diminuzione dei movimenti migratori per ragioni economiche. La nascita dei *totalitarismi*, invece, provocò l'esodo di oppositori politici e rifugiati, in particolare ebrei in fuga dalla Germania e dai territori occupati da questa "potenza economica", un fenomeno contraddistinto dai primi, in quanto le migrazioni non sono volontarie, ma "forzate".

Una terza fase delle migrazioni internazionali è quella avvenuta nel "*periodo della ricostruzione*" (*ibid.*) che ricade tra il 1945 e il 1950, un'epoca in cui i flussi migratori ripresero con forza, in particolare dai Paesi dell'Europa meridionale (dall'Italia, dalla Spagna e dal Portogallo), verso la Francia (che reclutava mano d'opera specialmente dall'Algeria), la Svizzera e il Belgio. Secondo M. Ambrosini (2005), i profughi rappresentano più della metà dei due milioni e mezzo di europei che tra il 1947 e il 1951 raggiungono le Americhe e l'Oceania. Il periodo compreso tra la ricostruzione e il primo "shock petrolifero" del 1974 è

---

<sup>11</sup> Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, pag. 24.

<sup>12</sup> Zanfrini L. (2004a), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari, pag. 56.

conosciuto come “*il periodo del decollo economico*” (Ambrosini, 2005: 26) e si contraddistingue per la “regolarizzazione” dei lavoratori stranieri anche quando giungevano nei Paesi di destinazione senza un regolare “permesso”, decisioni motivate soprattutto dal bisogno di manodopera. In questo periodo il numero dei migranti era aumentato e anche le aree di reclutamento erano più numerose, includendo in particolare la Spagna, il Portogallo, la Grecia e successivamente la Turchia (verso la Germania), e i Paesi magrebini (Marocco, Tunisia e Algeria verso Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), mentre la Gran Bretagna importava manodopera soprattutto dai Paesi del Commonwealth<sup>13</sup>. Con la crisi petrolifera del '74, i movimenti migratori subirono una frenata e, nel contempo, emersero le prime politiche restrittive che incoraggiarono anche il ritorno in Patria dei migranti insediatisi nei Paesi dell'Europa centrosettentrionale. Dal 1974 in avanti si è avuto il “*periodo del blocco ufficiale delle frontiere verso l'immigrazione per lavoro*”, caratterizzato da politiche restrittive che però non riuscirono ad arrestare completamente i flussi migratori, che proseguivano seppur in misura ridotta, attraverso i ricongiungimenti familiari, il riconoscimento del diritto di asilo e dagli ingressi irregolari<sup>14</sup>. Dopo gli anni Ottanta, i Paesi dell'Europa meridionale diventano poli di attrazione dei flussi migratori, un fenomeno che diventa più solido dagli anni Novanta e che ha coinvolto progressivamente un numero maggiore di aree di origine. Seguendo L. Zanfrini (2004a) potremmo affermare che “*è precisamente in tale fase delle migrazioni internazionali, dominata dalle politiche restrittive e dai flussi spontanei, che i Paesi dell'Europa Meridionale [...] hanno conosciuto la loro definitiva transazione in aree di destinazione di flussi eterogenei, giunti al di fuori di qualunque politica di reclutamento attiva, in genere (con qualche eccezione relativa alla Spagna e al Portogallo) senza alcun passato con il legame coloniale*”<sup>15</sup>. In questo “nuovo scenario” (Ambrosini, 2005: 26) caratterizzato dall'entrata in vigore degli Accordi di Schengen e dall'allargamento dell'Unione Europea, le politiche di regolazione dei flussi sono diventate più complesse e il vecchio “blocco delle frontiere” è stato sostituito dal controllo delle frontiere esterne e dalla libera circolazione dei cittadini comunitari all'interno dei Paesi comunitari. La fase attuale sembrerebbe caratterizzarsi da una profonda contraddizione determinata da un lato, da flussi migratori costanti verso i Paesi Europei sviluppati, motivati da fattori di espulsione (*push factors*) e di attrazione (*pull factors*); dall'altro, dalla preoccupazione di questi stessi Paesi di contenere tali flussi in entrata.

Anche se nell'attualità lo scenario migratorio è più complesso che nelle epoche precedenti, i contributi degli autori approfonditi in questo capitolo mostrano la loro utilità quando ci si accinge a formulare politiche pubbliche finalizzate all'accoglienza e all'integrazione dello straniero all'interno della società ospitante. È importante che tali politiche possano tener conto della differenza culturale dello straniero, dell'esistenza di alcuni meccanismi sociologici di resistenza, dei sentimenti che sorgono tra i membri della società di accoglienza e della necessità di considerare lo straniero non come un “nemico” ma come una *persona degna*, portatrice degli stessi diritti e degli stessi doveri come qualunque altro membro della società. Questa

---

<sup>13</sup> Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, pag. 26.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Zanfrini L. (2004a), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari, pag. 63.

indicazione dovrebbe essere presa in considerazione dai *policy maker* di tutti i Paesi europei e, in particolare, da quelli dei Paesi del sud Europa in quanto sono esposti a una pressione migratoria che li ha trasformati nei maggiori ricettori di persone immigrate. Data la consistenza dei flussi e considerata la particolare sensibilità di alcune persone coinvolte nel fenomeno migratorio, nell'ambito delle politiche di integrazione ma non solo, bisognerebbe adottare un approccio in grado di rafforzare la figura dello straniero come *persona culturalmente diversa* e portatrice di bisogni specifici, all'interno di un modello che prevede *in primis* la salvaguardia dei diritti universali, un principio sancito nelle Costituzioni dei Paesi europei e nei trattati di diritto internazionale, ma che spesso viene violato dalle stesse leggi statali, le quali potrebbero essere intese in continuità con le strategie di distanziamento ed inferiorizzazione dello straniero esposte in questo capitolo.

L'assimilazione o l'esclusione dello straniero all'interno della società di accoglienza risponderebbero entrambe a strategie di mantenimento dell'"identità nazionale". Se pensiamo alla strategia dell'assimilazione, il suo fine non è il rispetto della differenza culturale di cui è portatore lo straniero, piuttosto quello della produzione di un *individuo-copia* della cultura dominante, un sottoprodotto della cultura egemonica. Le strategie dell'esclusione e dell'allontanamento, invece, negherebbero allo straniero la possibilità di insediarsi all'interno del gruppo e tenderebbero a posizionarlo ai margini del sistema sociale. Dal punto di vista del rispetto dei diritti umani, quindi, nessuno dei due modelli rispetterebbe del tutto i diritti fondamentali della persona sanciti nella *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo* (1948), nel diritto internazionale e, infine nelle Costituzioni di tutti i Paesi europei. Sulla base di queste considerazioni, l'integrazione sociale delle persone immigrate dovrebbe essere resa possibile attraverso un modello che preveda sia un'adeguata accoglienza degli stranieri, sia l'adozione di misure sociali che garantiscano la diminuzione dell'insicurezza cittadina e del pregiudizio verso lo straniero e creino quelle condizioni che favoriscono l'incontro e lo scambio interculturale.

Dall'analisi dei contributi sociologici allo studio dello straniero è emerso un dato incontrovertibile: l'importanza di diffondere una *cultura del dialogo* e dello scambio interculturale tra i membri della comunità ospitante poiché la diffusione di idee di segno contrario non potrebbe che alimentare il pregiudizio, l'etnocentrismo e le discriminazioni razziali a partire da una presunta inferiorità dello straniero, secondo uno schema che costruisce e diffonde un'immagine illegittima dello straniero. La percezione dello straniero come "invasore" e rivale della società sembrerebbe derivare da una cultura etnocentrica, chiusa su se stessa e orientata a creare e diffondere sia il pregiudizio etnico, sia atteggiamenti razzisti sulla base di una speculazione fondata nella separazione tra individui "amici" della società e individui "nemici": ai primi, la collettività riserverebbe un atteggiamento di familiarità, quindi si tenderebbe ad accoglierli rendendo possibile la loro integrazione sociale. I secondi, invece, sarebbero ricevuti con un atteggiamento di ostilità, considerandoli sia nei discorsi, sia nelle pratiche, un peso per la collettività.

La metafora dello straniero come condizione dell'uomo contemporaneo introdotta e sviluppata in particolare da S. Bauman (1999) può essere considerata la chiave di lettura di un cambiamento epocale che ha colpito in modo particolare la società occidentale. Nell'attualità i confini con l'Altro acquisterebbero contorni più

sfumati e l'immagine dello straniero tende a dissolversi all'interno di un sistema sociale caratterizzato dalla fluidità di contatti frequenti ed costanti. Nell'attualità, la condizione dello straniero può essere intesa come una metafora della società poiché lo straniero diventa un abitante in più della città. Pertanto, ogni società dovrebbe interrogarsi su come garantire la convivenza tra persone culturalmente diverse e reciprocamente estranee. Secondo alcuni autori (Touraine, 1998; Taylor, 1999; Cesareo, 2000), la *promozione del dialogo fra culture* potrebbe migliorare sia l'incontro sia la convivenza fra cittadini appartenenti a culture diverse. Tale approccio pone al centro il dialogo fra le persone e il riconoscimento dell'uguaglianza fra tutte le culture, superando sia l'indifferenza che si genera all'interno dell'orientamento individualista liberalista, sia il rafforzamento delle appartenenze comunitarie proprie del *comunitarismo*. In sintesi, è necessario garantire la tutela dell'individuo e delle differenze culturali, il riconoscimento dei diritti umani e la parità fra tutte le culture. Se il liberismo individualista potrebbe costringere gli individui all'indifferenza e all'isolamento, mentre il comunitarismo “trasforma una cultura in strumento di mobilitazione politica e rifiuto dell'altro” (Touraine, 1998: 44), la *terza via* per assicurare il rispetto della diversità culturale è rappresentata dall'*approccio interculturale* anche conosciuto come “multiculturalismo temperato” (Cesareo, 2000: 36).

Lo studioso V. Cesareo (2000) ha classificato differenti risposte alla multietnicità, distinguendo il *monoculturalismo*, dal *pluralismo culturale* e dal *multiculturalismo*. Il primo è descritto come un modello fondato sull'idea secondo cui debba esistere un'unica cultura all'interno di un territorio in grado identificare una società. Nella versione *autoritaria*, il monoculturalismo tenderebbe a imporre, attraverso il potere coercitivo, uno specifico principio culturale ritenuto superiore agli altri; nella sua versione *illuminata*, invece, ammetterebbe processi graduali di omologazione culturale. Il *pluralismo culturale*, invece, riconosce l'esistenza di diverse culture all'interno della società postulando una separazione tra la sfera pubblica e privata: nella versione *conflittuale*, l'enfasi è posta sulla contrapposizione tra le diverse culture (dominanti e dominate); nella versione *consensuale*, invece, le diverse culture mantengono le loro tradizioni pur conformandosi ad alcuni valori condivisi. Il multiculturalismo, infine, tenderebbe al riconoscimento e all'accettazione delle differenze culturali, affermando la pari dignità fra tutte le culture e il rispetto dei diritti fondamentali delle persone. Anche in questo caso, Cesareo (2000) distingue il *multiculturalismo temperato* da quello *radicale*: il primo punta al dialogo fra le diverse culture, ma presuppone una loro selezione sulla base del rispetto dei diritti umani, in modo tale da porre alla base della convivenza il rispetto della libertà e dei diritti della persona; il *multiculturalismo radicale*, invece, accetta e riconosce ogni cultura trascurando l'aspetto del rispetto dei diritti umani<sup>16</sup>.

Già A. Touraine (1998) aveva mostrato che l'alternativa alla disputa tra un modello che tende ad appiattire la società ed un'altro che tende a renderla sommatoria di gruppi etnici contrapposti, dovrebbe basarsi su una risposta che pone al centro la *comunicazione tra Soggetti* con la “esse maiuscola”. Ha affermato l'autore: “*il Soggetto non è una semplice forma della ragione. Esso esiste solo mobilitando allo stesso tempo il calcolo e*

---

<sup>16</sup> La distinzione proposta permette l'individuazione tre modalità diverse di affrontare la diversità etnica: il rifiuto, l'accettazione limitata, la valorizzazione delle differenze. Cfr.: Cesareo V. (2000), *Società multietiche e multiculturalismi*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 35-37.

la tecnica, la memoria e la solidarietà, ma, soprattutto, dando battaglia, indignandosi, non stancandosi di sperare e calando la propria libertà personale in un contesto di conflitti sociali e liberazioni culturali. Ancor più della ragione, il Soggetto è libertà” (Touraine, 1997, trad. it. 1998: 70). Da questo punto di vista, sarebbe necessario ricostruire la *soggettività* dell’individuo autonomo perché solo attraverso di essa si potrebbe manifestare il Soggetto in tutta la sua umanità. Lo studioso, in altre parole, afferma che è necessario riconoscere l’individuo come *Soggetto*, quindi come *persona degna*, costruirlo come tale e supportarlo nella sua lotta contro la perdita di identità, intesa come diritto universale che tutte le culture, le società e le religioni, debbono rispettare. Il Soggetto per Touraine è quell’individuo “che non può e non vuole scegliere fra globalizzazione e identità” (ivi, 76) ma che trova la sua *felicità* vivendo una vita autonoma. In quest’ottica, l’autonomia delle persone e delle culture è da porre alla base del dialogo e della reciproca comprensione, rappresentando i principi fondamentali di ciò che l’autore ha definito “etica del Soggetto” (ibid.). L’incontro con la differenza etnica, pertanto, non dovrebbe essere difficile poiché gli *Altri* sono Soggetti ugualmente liberi, culturalmente e etnicamente diversi, ma dotati dello stesso bisogno di *riconoscimento*.

Il bisogno di riconoscimento è stato affrontato da C. Taylor (1991, trad. it. 1999) che ha spiegato come in epoche passate l’identità veniva assegnata agli individui a partire dalla loro posizione sociale. Ciò che dava senso alla vita di ogni persona era la sua collocazione all’interno della società ed il ruolo ad essa collegato. Nella nostra società, invece, l’identità non è elaborata in isolamento, ma si costruisce “attraverso il dialogo – in parte aperto in parte interiorizzato - con gli altri” (Taylor, 1999: 56). In questo senso, affinché ogni individuo sviluppi la propria identità è necessario il suo riconoscimento come persona e come individuo uguale a tutti gli altri. Solo così ogni persona può definire la propria identità personale, la quale “dipende in maniera essenziale dai [...] *rapporti dialogici* con gli altri” (ivi, 56-57). Secondo Taylor, “il riconoscimento eguale non è soltanto la modalità di riconoscimento appropriata ad una sana società democratica. [...] Il suo rifiuto può danneggiare coloro che se la vedono negare. Proiettare su un altro un’immagine inferiore o avvilita può avere, nella misura in cui questa è interiorizzata, un serio effetto di distorsione e di oppressione” (ivi, 59). Pertanto, il dialogo fra individui liberi, uguali nella loro diversità, sarebbe un modo per evitare il pregiudizio sullo straniero e, allo stesso tempo, restituirgli la sua dignità come persona. Se il pregiudizio attribuisce dall’esterno un’identità allo straniero e, pertanto assume la forma di un processo unidirezionale che impedisce a questa figura di replicare, l’*identità costruita attraverso il dialogo* al contrario, rende gli interlocutori liberi di valutare autonomamente le caratteristiche degli altri e la loro umanità.

La vicinanza di Touraine e Taylor, entrambi uniti sul recupero del Soggetto inteso come *persona libera* e uguale a tutte le altre, emerge nell’importanza che danno alla dignità della persona e all’uguaglianza, due elementi che permettono la nascita del dialogo e il mantenimento delle differenze culturali. Alla domanda che Touraine pone come sottotitolo del suo libro (“*si può vivere insieme?*”) egli risponde di sì, dichiarando che il superamento dell’indifferenza, della frammentazione e dell’incomunicabilità è possibile attraverso

“l’associazione di democrazia politica e diversità culturale, fondate sulla libertà del Soggetto” (Touraine, 1998: 181), un’affermazione che troverebbe d’accordo anche Taylor. Sulla base di queste considerazioni potremmo dire che la società multietnica e pluralista può esistere sulla base dell’emancipazione e del dialogo, all’interno di un approccio in cui i membri della società ospitante e i *nuovi arrivati* possano riconoscersi come persone e stabilire una comunicazione finalizzata alla costruzione di rapporti di solidarietà e di amicizia.

Per concludere, potremmo affermare che può esserci una convivenza pacifica tra membri di culture diverse se esistessero la tutela giuridica effettiva della differenza culturale individuale e collettiva che permetta il riconoscimento dello straniero come Soggetto, oltre agli strumenti che permettano l’instaurazione del *dialogo* fra individui uguali. Il raggiungimento di tali fini potrebbe avvenire attraverso il *multiculturalismo temperato* (Cesareo, 2000), che sembrerebbe il più adeguato non solo a garantire lo stabilirsi di un dialogo, ma anche la valorizzazione della diversità nel rispetto dei diritti umani. Pertanto, il superamento dei vincoli che per lungo tempo hanno tenuto separati i gruppi umani sulla base delle loro diversità culturali potrebbe avvenire attraverso l’implementazione di un modello di convivenza concreto, quello basato sul *dialogo interculturale*, che permetterebbe di arrivare alla reciproca scoperta di nuove culture e tradizioni e alla convivenza pacifica ed armoniosa. In una società in cui lo straniero è una costante della vita quotidiana, solo il rispetto dei diritti fondamentali della persona, la valorizzazione delle differenze e la promozione del dialogo e della tolleranza potrebbero assicurare la convivenza pacifica tra individui portatori della diversità ma, in tale progetto, spetta alle istituzioni di ogni Paese implementare politiche pubbliche adeguate al raggiungimento di questi fini, un compito difficile e necessario, ma non impossibile, da portare a termine.





## Capitolo 2

### L'immigrazione nei discorsi politici in Italia e in Spagna

I discorsi politici e mediatici<sup>17</sup> hanno un'importante funzione di orientamento dell'opinione pubblica sulla percezione del fenomeno migratorio. I discorsi sull'immigrazione, come si vedrà dai contributi degli autori passati in rassegna in questo capitolo, costruiscono un quadro interpretativo che orienta la percezione cittadina del fenomeno migratorio in modo da provocare un sentimento di incertezza e di instabilità attraverso la diffusione di stereotipi negativi sugli immigrati che tendono a rallentare o ad ostacolare la loro integrazione sociale. In questo capitolo osserveremo come in Italia e Spagna il tema dell'immigrazione sia stato sviluppato attraverso immagini collegate all'emergenza, al dramma, alla violenza o alla criminalità, provocando in modo quasi inconsapevole un sentimento di insicurezza tra la popolazione di fronte all'arrivo di nuovi stranieri. Anche quando si è parlato dei bisogni della popolazione immigrata, i mezzi di comunicazione hanno di solito utilizzato un linguaggio e una semantica tale da suscitare reazioni xenofobe tra i cittadini, alimentando la domanda di *politiche restrittive* volte a limitare l'arrivo di nuovi immigrati.

In questo capitolo sono presentati da un lato i contributi degli autori che hanno analizzato gli aspetti legati alla produzione delle notizie e al trattamento dell'informazione sul fenomeno migratorio all'interno dei mass media, dall'altro quelli degli studiosi che hanno approfondito i discorsi politici sull'immigrazione tanto nel caso dell'Italia quanto nel caso della Spagna. I dati che si presentano puntano ad esaminare in una prospettiva comparativa, i modi di produzione della notizia (*news making*) e i contenuti dei messaggi mediatici in modo tale da mettere in evidenza quanto essi rispondano ad una rappresentazione *oggettiva* della realtà o, piuttosto, se possono essere considerati il frutto di una rappresentazione distorta e illegittima che ha contribuito a diffondere un'immagine stereotipata dell'immigrazione.

#### 2.1 Il discorso sull'immigrazione come metafora dell'alterità

Parlare di immigrazione significa interessarsi di un fenomeno estremamente complesso, dalle diverse ricadute in termini sociali politici ed economici, che tuttavia ha un elemento caratteristico che lo contraddistingue: l'origine straniera delle persone coinvolte nei processi migratori. L'immigrazione

---

<sup>17</sup> Con la definizione di *discorso mediatico* sull'immigrazione intendiamo quell'insieme di argomenti prodotti e trasmessi dai mezzi di comunicazione sul tema dell'immigrazione. Con la definizione di *discorso politico* sull'immigrazione, invece, si intende l'insieme delle rappresentazioni elaborate dagli attori politici nazionali e locali per definire il fenomeno migratorio e, insieme, individuare un modello per la sua regolazione. Questi due aspetti del discorso definiscono il *discorso pubblico* sull'immigrazione, in altre parole "le definizioni pubbliche prodotte dai media [...], legittimate [...] dagli esperti, scienziati o testimoni privilegiati, rinforzate, rilanciate e fatte diventare operative dal sistema politico" (Dal Lago, 1998: 18).

all'interno dei mezzi di comunicazione è stata frequentemente descritta attraverso immagini che rappresentavano persone disposte a perdere la loro vita in mare o a perire nel deserto pur di raggiungere le coste dell'Italia o le frontiere della Spagna, con l'obiettivo finale di fuggire dalla guerra e dalla povertà, ma anche di poter vivere una vita "normale". Anche se questa condizione non è riferibile a tutti gli immigrati, a partire da essa si è generato un discorso pubblico che, come vedremo in questo capitolo, ha dato vita a stereotipi negativi sull'immigrazione e a pregiudizi che troppe volte hanno impedito oppure ostacolato il processo di integrazione degli stranieri all'interno della società di destinazione.

I fenomeni presenti all'interno dell'immigrazione sono originati da cause molto diverse tra loro, pertanto è necessario fare chiarezza su alcune differenze terminologiche prima di affrontare l'argomento assai complicato dei discorsi sull'immigrazione. Riprendendo la definizione di M. Ambrosini (2005) che recupera quella formulata dalle Nazioni Unite (*Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e sui membri delle loro famiglie*, 1998) il *migrante* è "la persona che soggiorna in un paese diverso da quello a cui appartiene e che vive in questo paese da più di un anno" (Ambrosini, 2005: 17). Questa definizione mostra primo, un movimento di una persona che esce dal Paese di origine o da quello in cui ha vissuto per entrare in un altro; secondo, un soggiorno prolungato nel Paese di destinazione. Tale definizione non tiene conto degli spostamenti interni alla società di destinazione, degli spostamenti di durata inferiore ad un anno, né delle definizioni giuridiche degli immigrati, peraltro non consente di distinguere in funzione della motivazione allo spostamento, ovvero le cause dell'immigrazione. Infatti, tra i migranti possiamo individuare quelli che si trovano in un Paese diverso dal proprio per ragioni strettamente legate al lavoro, i *immigrati economici* o *lavoratori migranti*<sup>18</sup>, oppure se pensiamo alle persone che arrivano con mezzi di fortuna sulle coste dell'Italia e della Spagna o presso le loro frontiere, i *migranti forzati*, una definizione che comprende al suo interno sia i rifugiati politici, sia le persone destinatarie della protezione umanitaria. Il movimento di uscita dal Paese di origine è di solito indicato con il termine *emigrazione*, mentre quello di entrata con il termine *immigrazione*. Di conseguenza, gli *emigranti* compiono un movimento di uscita da un Paese, mentre gli *immigrati* in entrata. Il termine *migranti*, invece, è di solito utilizzato per indicare quella popolazione che non ha completato il processo migratorio e che non si è insediata in modo definito sul territorio di un Paese diverso dal proprio.

Introdurre queste distinzioni è fondamentale per arrivare ad una reale comprensione del fenomeno che vada oltre la rappresentazione stereotipata e omologante fornita dai mezzi di comunicazione di massa. Le rappresentazioni che quasi quotidianamente ci sono fornite dai mezzi di informazione, infatti tendono a veicolare un messaggio che lascia intendere che la totalità dell'immigrazione abbia alcune caratteristiche, per esempio, la condizione di emergenza che vive una parte minoritaria dell'immigrazione tende ad essere trasferita alla totalità delle persone immigrate presenti all'interno di un paese. Questo trasferimento di

---

<sup>18</sup> La categoria dei *lavoratori migranti* comprende al suo interno vari tipi occupazioni, come riportato in seguito: i lavoratori frontalieri, gli stagionali, i lavoratori marittimi, quelli impiegati nelle piattaforme in mare, i lavoratori itineranti, i lavoratori a progetto, quelli a tempo determinato, i lavoratori autonomi (art. 2 comma 1 e 2, *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e sui membri delle loro famiglie*).

caratteristiche da una minoranza all'intera collettività straniera avviene per effetto di una semplificazione del tema dell'immigrazione che risponde a precise regole di costruzione della notizia (Cohen, 1972, Hall *et al.*, 1978, Thompson, 1998; Fishman, 1978) che tendono a privilegiare informazioni ed eventi tali da catturare l'attenzione del telespettatore e del lettore, favorendo il sedimentarsi di uno stereotipo al cui interno l'immigrazione viene intesa come una massa indistinta di persone che arrivano sulle coste dell'Italia e della Spagna in cerca di migliori condizioni di vita e di un futuro stabile. Il reiterarsi di notizie che denunciano il continuo arrivo di immigrati sulle coste dell'Italia e della Spagna ha contribuito a far credere che il totale della popolazione immigrata avesse alcune caratteristiche, creando confusione rispetto ai fenomeni migratori<sup>19</sup>. Parlare di *immigrati* senza specificare a che categoria di persone si fa riferimento significa realizzare una semplificazione enorme in quanto si collocano nello stesso tipo diverse classi di stranieri, emigrati per ragioni diverse e che nel Paese di destinazione hanno fini distinti.

Secondo A. Dal Lago (1998, 1999) l'uso del termine immigrato "comporta la legittimazione scientifica del punto di vista [...] della società di destinazione" (Dal Lago, 1999: 17). In questo senso, è la società di destinazione che osserva un fenomeno e lo definisce, proiettando su di esso le proprie ansie e le proprie insicurezze. Questa potrebbe essere una possibile lettura dei discorsi sull'immigrazione che hanno contribuito al sedimentarsi della credenza secondo cui la totalità degli immigrati avrebbe alcune caratteristiche, ad esempio, la condizione di emergenza e la mancanza di mezzi per la sopravvivenza, qualità che al contrario, riguarderebbero una ristretta minoranza e non tutte le persone immigrate. In questo modo, l'esaltazione di alcuni aspetti e l'occultamento di altri, all'interno di quella che potremmo definire una "spirale del silenzio" (Neumann, 1980) ha contribuito a generare una percezione distorta dell'immigrazione e un sentimento di ostilità rispetto ad un fenomeno variegato ed eterogeneo.

L'inevitabile semplificazione della realtà realizzata dai mezzi di comunicazione avrebbe facilitato il sedimentarsi di opinioni uniformi sull'immigrazione e un tipo di discorso in cui gli immigrati sono stati rappresentati come persone che, prive di altri mezzi per la sopravvivenza, giungono nei Paesi di destinazione in cerca di condizioni di vita migliori e di un futuro stabile. Dall'altra parte, un'immagine che emerge meno

---

<sup>19</sup> Se ad esempio, osserviamo alcuni dati statistici riferiti al periodo compreso tra il 2000 e il 2005, in Italia le richieste di asilo sono state 15.195 nell'anno 2000, 17.400 nel 2001, 16.015 nel 2002, 13.705 nel 2003, 9.630 nel 2004, 9.345 nel 2005. (Fonte: Eurostat, *Asylum application by citizenship till 2007 – Annual data (rounded)*, sito internet: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=en)). Negli stessi anni il totale degli stranieri residenti in Italia era pari nell'anno 2000 a 1.270.553, nel 2001 a 1.362.630, nel 2002 a 1.549.590, nel 2003 a 2.193.999, nel 2004 a 2.402.157, nel 2005 a 2.670.514 (Fonte: Dossier statistico Immigrazione 2001, 2002, 2003; Istat, *Bilancio demografico della popolazione straniera residente per Regione. Anni 2003-2007*). Se osserviamo il caso della Spagna, le richieste di asilo sono state 7.925 nell'anno 2000, 9.490 nel 2001, 6.310 nel 2002, 5.765 nel 2003, 5.365 nel 2004, 5.050 nel 2005 (Fonte: Eurostat, *Asylum application by citizenship till 2007 – Annual data (rounded)*, sito internet [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=en)). In quegli stessi anni, il totale degli stranieri residenti in Spagna erano 923.879 nel 2000, 1.370.657 nel 2001, 1.977.946 nel 2002, 2.664.168 nel 2003, 3.034.326 nel 2004, 3.730.610 nel 2005 (Fonte: *Ine (Instituto Nacional de Estadística)*, "Estadística del Padrón Continuo" sito internet: [http://www.ine.es/prensa/padron\\_tabla.htm](http://www.ine.es/prensa/padron_tabla.htm)). Questi dati, che non pretendono di essere esaustivi, sono presentati con il solo scopo di dare al lettore un'idea dell'ampiezza del fenomeno delle *migrazioni forzate* e di come questo abbia coinvolto solo alcune centinaia di migliaia di individui rispetto ad una popolazione immigrata che nel 2014 si stima che abbia superato sia in Italia, sia in Spagna i cinque milioni di individui.

frequentemente all'interno dei media è quella che mostra i benefici economici dell'immigrazione, il bisogno di libertà e la necessità di diritti a cui esse sono collegate. Tali processi comunicativi potremmo considerarli alla base del fraintendimento generatosi attorno al fenomeno migratorio. Secondo Dal Lago "a partire dagli anni Novanta la stampa quotidiana dedica all'immigrazione un'attenzione costante e crescente [...] in gran parte concentrata su notizie negative che comunicano un'immagine dell'immigrazione come *problema sociale grave*. [...] L'immagine dei migranti come "problema", "piaga" o "minaccia, è costruita e comunicata dagli organi di informazione mediante l'uso costante di titoli a effetto, di scelte stilistiche che sembrano calcolate per provocare un disgusto "oggettivo" nei lettori" (*ivi*, 71-72). Il sociologo Dal Lago (1999) ha analizzato a fondo il discorso mediatico sull'immigrazione giungendo ad affermare che i mezzi di comunicazione, non solo descrivono quello che sta accadendo, ma contribuiscono a filtrare, riprodurre e trasformare in versione *oggettiva* della realtà, le informazioni scritte o audio-visuali, essendo i media un canale privilegiato di conoscenza del mondo reale. In questo modo, i mass media avrebbero contribuito alla definizione del "senso comune" (*ivi*, 15), vale a dire l'opinione dei cittadini sull'immigrazione.

L'etichettamento realizzato dai mass media avrebbe contribuito a rafforzare le barriere tra il "gruppo-di-noi" e il "gruppo-di-loro" all'interno di un processo comunicativo che poneva enfasi sull'*estraneità* degli immigrati e sulla loro presenza all'interno spazio della società di destinazione. Questo tipo di notizie avrebbe facilitato il sedimentarsi di una percezione negativa dell'immigrazione intesa come un fenomeno di persone con interessi contrapposti a quelli dei cittadini autoctoni. Dal Lago ha affermato che "la barriera che la nostra società erige contro di loro non è costituita soltanto dalle forme empiriche di violenza e discriminazione [...] ma è in primo luogo *politica*" (*ivi*, 43) in quanto gli immigrati verrebbero discriminati *in primis* nel linguaggio utilizzato per rappresentarli. I termini "immigrato", "extracomunitario", "irregolare", "clandestino", fra altri, veicolerebbero un significato negativo, di estraneità e di contrapposizione fra un "noi" e un "loro" provocando reazioni sociali a volte imprevedibili. Questo aspetto del discorso sull'immigrazione ha definito i contorni di un'immagine negativa riferita a tutti gli stranieri, la cui presenza è stata intesa come una minaccia per la società. Il discorso sull'immigrazione avrebbe contribuito a costruire un'immagine dello straniero "simbolico" inteso come membro di un gruppo esterno (*outsider*) che invade il territorio del gruppo presente su un territorio da più tempo all'interno di uno schema che, come abbiamo visto nel primo capitolo, contribuisce a suscitare sentimenti di antagonismo. Tale antagonismo verso lo straniero, che potremmo definire un aspetto "universale" del comportamento umano, è stato acuito dalle affermazioni degli *opinion leader* e da quelle degli "impresari morali" (Becker, 1983) che hanno frequentemente collegato il peggioramento delle città del mercato del lavoro interno alla presenza dell'immigrazione. In questa rappresentazione il nemico simbolico diventa un nemico "strutturale" che compromette l'esistenza della stessa società (*ivi*, 11).

I discorsi sull'immigrazione avrebbero contribuito alla costruzione sociale dello straniero come "nemico" della società, una tesi che è stata sviluppata da diversi studiosi (Dal Lago 1998, 1999; Zapata Barrero 2007, 2009; Silveira 2010) il quali si sono soffermati sui meccanismi di differenziazione che producono la

separazione fra “noi” e “loro”. Secondo Dal Lago, attraverso meccanismi di etichettamento ed esclusione sociale impliciti ed espliciti, l’umanità viene divisa tra “persone” e “non persone” (Dal Lago, 1999: 9). R. Zapata Barrero, invece ha approfondito quegli aspetti del discorso sull’immigrazione che contribuiscono a differenziare i “cittadini” dai “non cittadini” (Zapata Barrero, 2007: 87). Con questa distinzione gli studiosi hanno posto enfasi sulla discriminazione che colpisce i cittadini stranieri e alcuni membri appartenenti alle minoranze etniche all’interno della società. L’elemento alla base della distinzione è la *cittadinanza giuridica* dello Stato in cui si trovano: le persone e i cittadini posseggono questa caratteristica, le “non persone” e i “non cittadini”, al contrario, ne sono sprovvisti, pertanto vivrebbero sotto la continua minaccia dell’espulsione. Gli immigrati e i membri delle minoranze etniche, non possedendo la cittadinanza, non si vedrebbero riconosciuti alcuni diritti fondamentali, vale a dire quelli riconosciuti a tutte le persone all’interno dello Stato di appartenenza<sup>20</sup>. Questo differente livello di protezione giuridica fra gli *Altri* e i cittadini nazionali provoca la nascita di molte criticità, tra cui il riconoscimento dei diritti umani agli stranieri. La discriminazione a cui sono esposti gli *immigrati* continuerebbero ad interessarli anche dopo l’ottenimento della cittadinanza, infatti ha affermato H. Silveira (1996) che “una persona immigrata continua ad essere considerata straniera anche quando ottiene la nazionalità: la cittadinanza giuridica non protegge dalla xenofobia” (Silveira, 1996: 162). I discorsi sull’immigrazione e l’ostilità verso gli stranieri in essi contenuta, avrebbero contribuito a trasformare le persone immigrate in ospiti scomodi da accettare, attraverso una logica intrinseca al “pensiero di Stato”, un concetto introdotto da A. Sayad (2010) per definire quella struttura politica, storicamente determinata, che condiziona il modo in cui viene percepita l’immigrazione dai membri di una società. Ha affermato questo studioso che “pensare l’immigrazione significa pensare allo Stato” ma anche che “lo Stato definisce se stesso definendo l’immigrazione” (Sayad, 2010: 386). In questo senso, i discorsi sull’immigrazione potrebbero essere intesi come una strategia politica il cui fine sarebbe quello di tracciare i confini tra i membri interni e i membri esterni alla comunità nazionale, una pratica che verrebbe realizzata attraverso la legittimazione di misure discriminatorie eccezionali che vengono ritenute necessarie per l’esistenza della stessa nazione.

Il sociologo S. Palidda (2010) ha mostrato l’esistenza di due tipi di discorsi sull’immigrazione: “il primo destinato alla selezione e all’inquadramento del fenomeno [...], il secondo legato alla giustificazione dell’esistenza delle pratiche di esclusione e rigetto, ovvero quelle pratiche che mirano all’esclusione degli immigrati considerati piuttosto un nemico della società” (Palidda, 2010: 6). Questo autore ha riflettuto sulla funzione del *discorso* come strumento di dominazione e di inferiorizzazione degli stranieri, al cui interno la diversità etnica acquista una certa rilevanza essendo usato come elemento per la discriminazione degli

---

<sup>20</sup> Questo argomento è stata affrontato anche da H. Silveira (2010) che ha introdotto la categoria delle *semipersone* mettendo in evidenza come gli stranieri siano sottoposti ad un regime giuridico differente a quello dei cittadini nazionali. La collocazione degli stranieri in una categoria distinta da quella dei cittadini nazionali provocherebbe una limitazione di alcuni diritti fondamentali rendendo precaria la presenza degli immigrati all’interno del territorio dello Stato. Secondo questo autore, i Paesi dell’Unione Europea, creando un regime giuridico alternativo per gli stranieri, li rende oggetto di un riconoscimento *parziale e differenziato*, caratterizzandoli appunto come “*semipersone*” (Silveira, 2010: 62). Cfr.: Silveira H.C. (2010), *Stati espulsori e semipersone nell’Unione Europea, Studi sulla questione criminale*, v, n.1, 2010, pp. 59-78.

stranieri. Secondo lo studioso “i migranti sono stati *razzializzati* e relegati al ruolo di nemico di turno, utile a una coesione sociale assoggettata a una dominazione autoritaria che permette il supersfruttamento dei subalterni” (ivi, 8). Da questo punto di vista, i discorsi sull’immigrazione avrebbero dato impulso ad una rappresentazione dell’immigrazione come una invasione negando però, la sua *utilità* e il bisogno di manodopera dei Paesi ospitanti, all’interno di una strategia di dominazione dei più forti sui più deboli<sup>21</sup>. In questo senso, l’argomento della *differenza biologica* tra “noi” e “loro” non sarebbe scomparso del tutto all’interno delle società avanzate, piuttosto, si sarebbe trasformato, mutando dalla guerra dichiarata al “diverso” ad un razzismo praticato attraverso tecniche più complesse che tenderebbero a giustificare l’esclusione dello straniero all’interno della società. Il contributo dello studioso francese M. Foucault (1977-1978) ci permette di approfondire la funzione del discorso all’interno della società moderna. Questo autore ha affermato che “nel XVIII secolo, intorno alla popolazione e quindi intorno alla nascita dell’economia politica, si realizza il passaggio da un’arte di governo a una scienza politica, da un regime dominato dalle strutture della sovranità ad un regime dominato dalle tecniche di governo” (Foucault, 1977-1978, trad. it. 2005: 86). Secondo questo autore, il *discorso* come tecnica di governo e strategia di controllo statale è emerso come lo strumento più adatto alla gestione della società di massa. Il governo delle popolazioni di grandi dimensioni, quindi, avverrebbe attraverso un approccio distinto da quello che caratterizzava la società pre-moderna. Il governo delle masse secondo Foucault avverrebbe attraverso la *governamentalità* (Foucault, 1977-1978) un termine con il quale descrive l’approccio al governo della società di massa basato sulla politica e sulla proliferazione dei discorsi<sup>22</sup>.

Il legame tra l’identità nazionale e la xenofobia è stato ripreso e sviluppato da diversi autori (Dal Lago, 1998; Silveira 1996; Palidda, 2010) che mostrano come nella società moderna le differenze etniche abbiano contribuito a fissare l’identità della nazione e, in modo complementare, l’estraneità dello straniero. La *diversità* degli immigrati avrebbe contribuito a definire i contorni dell’identità nazionale giustificando la “persecuzione burocratica” (Dal Lago, 1998: 10) che colpisce gli immigrati nei Paesi di destinazione. Gli stranieri secondo Dal Lago sono “un nemico storicamente necessario e complementare alla costruzione delle identità nazionali” (ibid.). Gli aspetti problematici dello straniero emergerebbero con la comparsa degli Stati moderni che, pur essendo istituzioni relativamente recenti, presumono una certa omogeneità interna e

---

<sup>21</sup> Questo autore riprende il contributo di M. Foucault (1975-1976) il quale ha parlato delle *tecnologie del potere*, strumenti a disposizione dello Stato moderno per il controllo della società. Foucault (1976) ha approfondito il tema della trasformazione dei sistemi di controllo statali e il passaggio da “*tecnologie disciplinari*”, basate sul controllo dei corpi individuali, proprie dello Stato del XVII e XVIII secolo, a “*tecnologie non disciplinari*”, apparse nel corso della seconda metà del secolo XVIII (Foucault, 1976, trad. spa. 1992: 250) riferite al controllo di una popolazione più ampia. Farebbe parte delle tecnologie non disciplinari l’insieme delle tecniche di governo a disposizione dello Stato moderno. Tali tecnologie, darebbero vita alla “*bio-politica*” (ivi, 251) vale a dire, uno strumento di governo per il controllo e la regolazione dei comportamenti di una società di massa. La *bio-politica* manterrebbe un legame con il corpo e con la “razza”, ossia gli aspetti biologici di una popolazione. Lo Stato moderno, pertanto, non avrebbe smesso di interessarsi della *naturalità dell’uomo*: questa sarebbe gestita sia attraverso strumenti propriamente “disciplinari”, sia attraverso altri nuovi (tecniche non disciplinari) tra cui il *discorso del potere* vincolato alla razza (ivi, 264-266). Cfr.: Foucault M. (1975-1976) *Corso al Collège de France, Bisogna difendere la società*, (trad. spa., *Genealogía del poder: de la guerra de las razas al racismo de Estado*, La Piqueta, Madrid, 1992, *Undecima lección 17 de marzo de 1976*, pp. 247-273).

<sup>22</sup> Cfr.: Foucault M. (1977-1978), *Corso al Collège de France, Sicurezza, territorio, popolazione*, (trad. it. *Sicurezza, territorio, popolazione*, Feltrinelli, Milano, 2005, *Lezione del 1 febbraio 1978*, pp.13-90).

l'esistenza di una comunità compatta. Gli Stati moderni però, non sarebbero sorti sulla base della omogeneità culturale, preesistente e individuabile all'interno di confini chiari ma, al contrario, le istituzioni statali avrebbero costruito una *comunità politica nazionale* attraverso l'imposizione di una "lingua nazionale" e la costituzione di un apparato burocratico finalizzato al controllo e alla "gestione" della popolazione. Secondo H. Silveira "la nazione si converte in un elemento costitutivo dell'identità politica dei cittadini" (Silveira, 1996: 152). L'identità nazionale creata e diffusa dallo Stato, avrebbe in tal senso, fornito un'identità collettiva ai cittadini all'interno del suo spazio di riferimento. Nell'attualità, in uno scenario profondamente mutato rispetto al passato, la protezione dell'identità nazionale contrasterebbe con il pieno riconoscimento giuridico degli stranieri come cittadini, un aspetto che impedirebbe il passaggio dalla democrazia monoculturale alla "democrazia multiculturale" (Zapata Barrero, 2009). In questo senso, potremmo affermare che la *nazionalità* continua a svolgere una fondamentale funzione di differenziazione fra cittadini nazionali e cittadini non nazionali, in un quadro al cui interno gli Stati, pur trovandosi all'interno un processo di "rescaling" (Franceschetti, 2010) che ha portato al complessificarsi del governo dell'immigrazione e alla ridefinizione dei confini amministrativi, continuano ad elaborare politiche che discriminano fra i cittadini dello Stato e gli immigrati, individuando nei primi i soggetti di pieno diritto e nei secondi, i soggetti con diritti limitati. La nazionalità dal punto di vista dell'identità, e la cittadinanza giuridica da un punto di vista giuridico, continuerebbero a svolgere una funzione importante, in particolare nel limitare la libera circolazione delle persone appartenenti a Stati "esterni". Pertanto, i mutamenti provocati dalla globalizzazione economica e la mutua dipendenza fra i Paesi, da un lato, e le identità nazionali, dall'altro, generano criticità e paradossi difficili da gestire, ma non impossibili da risolvere. Secondo H. Silveira, infatti, essere portatori di differenze etniche e nazionali "non significa rifiutare l'uguaglianza come essere umano" (Silveira, 1996: 158). Le migrazioni attuali intese come un fenomeno pluridimensionale allo stesso tempo economico, demografico e politico, mettono in discussione gli assetti delle democrazie Occidentali, in quanto il rispetto dei diritti umani si contrappone alla chiusura delle frontiere per coloro che vengono considerati degli "invasori", ovvero, i cittadini degli Stati esterni all'Unione Europea. La ridefinizione politica degli spazi di libera circolazione e la creazione dello *Spazio Schengen* suppone, paradossalmente, il rafforzamento delle frontiere esterne e il divieto di circolazione per quegli individui che provengono dai *Paesi terzi*, anche definiti "Paesi extracomunitari" all'interno di una dialettica che tende a riproporre una differenziazione politica e sociale ed esaltare la separazione fra persone appartenenti ad aree economiche complementari.

Le definizioni prodotte all'interno del linguaggio giuridico e politico sono state riprese dai mass media contribuendo a modellare l'immaginario collettivo sull'esistenza di differenze inconciliabili fra cittadini europei e cittadini appartenenti al "*Terzo Mondo*". Tuttavia, ad un'analisi più approfondita potremmo scoprire che termini come "Paesi extracomunitari" o "Paesi del Terzo Mondo" non sono neutri ma danno una connotazione *negativa* ai cittadini provenienti da quei Paesi e all'intero fenomeno migratorio, producendo effetti incisivi dal punto di vista psicologico e sociale. Ha affermato Dal Lago che "parlare di



multiculturalismo come di una dimensione assodata appare una *falsificazione* della realtà più o meno intenzionale [...] un modo per rimuovere l'asprezza delle relazioni tra paesi ricchi e paesi poveri" (Dal Lago, 1998: 15). In questo modo, all'interno del linguaggio di uso comune sarebbero apparsi termini e definizioni che da un lato, esaltano l'estraneità dello straniero, dall'altro tendono a spostare l'attenzione sulle disuguaglianze economiche fra i Paesi. Secondo Silveira, "è necessario " distinguere l'immigrazione e i problemi sociali ad essa estranei (l'immigrazione, la disoccupazione, l'insicurezza, le invasioni) Qui, il ruolo dei mezzi di comunicazione è molto importante; lo sono anche le politiche territoriali e urbane che evitano la formazione di ghetti che segregano gli *altri* dalla popolazione autoctona" (Silveira, 1996: 162). Un discorso pubblico che crea separazioni e che attribuisce all'immigrazione la causa di problemi sociali, non solo potrebbe far aumentare l'insicurezza sociale, ma potrebbe dar vita a fenomeni di *panico morale* (Cohen, 1972) e a reazioni xenofobe e di dissenso che incidono sulla stabilità e la coesione sociale.

Il discorso sull'immigrazione come metafora dell'alterità sarebbe stato alimentato da una pluralità di fattori che insieme, hanno contribuito a determinare una rappresentazione negativa del fenomeno migratorio nei suoi diversi aspetti. La cornice di significato elaborata dai media e diventata *sensu comune* non sarebbe neutra, ma conterrebbe elementi che contribuiscono alla "falsificazione" del discorso sull'immigrazione, deformandolo fino a trasformare i fenomeni migratori in "problema sociale". In questo modo, centrato sull'*emergenza immigrazione* o sull'*emergenza criminalità* avrebbe fornito un giudizio negativo rispetto ad un fenomeno concreto: l'arrivo di (alcuni) stranieri all'interno della società deformando la percezione di un fenomeno più ampio<sup>23</sup>. In questo quadro, bisogna riconoscere la capacità che alcuni attori hanno nella definizione del senso comune e l'assenza di tale capacità in altri. Tale disparità rappresenterebbe un fattore di legittimazione di un discorso ostile nei confronti degli immigrati, un fenomeno che sarebbe stato accentuato dalla forte disparità esistente fra un discorso dominante centrato sul *problema immigrazione* e uno alternativo, al cui interno l'immigrazione è interpretata come una *risorsa*.

Concludendo, possiamo affermare che l'apparizione dei flussi migratori e la loro successiva intensificazione, sono stati accompagnati dall'aumento delle preoccupazioni collettive, generate più dall'aumento dei discorsi sull'immigrazione che della presenza di stranieri pericolosi. Come vedremo nel capitolo seguente, il

---

<sup>23</sup> Secondo uno studio presentato da G. Di Sue (2011) sulla visibilità mediatica del tema "sicurezza" all'interno di alcuni quotidiani italiani (*Corriere della Sera, la Repubblica, L'Unità, Il Giornale*) nel periodo compreso fra il secondo semestre del 2007 e il primo del 2008, le parole "emergenza" ed "allarme" sarebbero state usate maggiormente in occasioni contingenti legate ad episodi di cronaca e in occasione della campagna elettorale (aprile 2008), articolandole a riferimenti generali (emergenza sicurezza, emergenza criminalità, emergenza criminalità straniera) e a problemi specifici (emergenza furti, emergenza omicidi, emergenza rifiuti) e a particolari gruppi sociali (emergenza rom, emergenza nomadi, emergenza immigrati, emergenza stranieri). Il termine allarme, analogamente, è stato declinato in "allarme sicurezza", "reati che creano allarme sociale", "allarme nomadi", "allarme baby criminalità", "allarme razzismo", "allarme xenofobia", "sistemi di allarme", "allarme per le donne che escono sole". I quotidiani avrebbero parlato anche dell'abuso che i media avrebbero fatto dei termini esposti, introducendo i termini seguenti: "falsa emergenza", "eterna emergenza", "falso allarme" e "allarme esagerato". Secondo lo studioso, le espressioni "emergenza rom" ed "emergenza nomadi", avrebbero teso a semplificare un argomento complesso connotando negativamente un intero gruppo sociale. Fonte: Di Sue G. (2011), *Immigrati e reati secondo la stampa d'informazione*, Atti del Convegno *Immigrati: inclusione, cittadinanza e legalità* – Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione – "Sapienza" Università di Roma (contributo in corso di pubblicazione).

fenomeno migratorio è stato regolato attraverso misure non del tutto rispettose dei diritti fondamentali delle persone immigrate. Da questo punto di vista, l'arrivo di stranieri tanto in Italia quanto in Spagna è stato al centro di un discorso pubblico che, come vedremo nei paragrafi seguenti, si è basato sull'uso di definizioni che hanno avuto un impatto sociale notevole specialmente dal punto di vista della percezione dell'insicurezza cittadina e dal maggior controllo che essa ha invocato. Il linguaggio utilizzato dai media, ripreso dai cittadini, dai leader d'opinione e dai politici difficilmente ha fatto riferimento a caratteristiche proprie delle persone straniere coinvolte nei fatti di cronaca riportati dalle notizie, piuttosto gli immigrati sono stati descritti a partire da ciò che non erano, ovvero in relazione ad alcune categorie elaborate in riferimento alla mancata appartenenza alla società di destinazione. Ad esempio, il termine "extracomunitario" mostra il fatto di non essere europeo, quello di "immigrato" indica che non si è autoctono, l'aggettivo "clandestino" segnala l'illegalità della presenza all'interno dello spazio sociale, il termine "irregolare" per definire una presenza anomala. Questi termini, che sono diventati parte del linguaggio di uso comune, pongono in evidenza la non appartenenza dello straniero alla comunità nazionale e, se associati a fatti di cronaca allarmanti, alla microcriminalità e all'assenza di controllo è facile comprendere come essi abbiano contribuito a diffondere una sensazione di minaccia fra la cittadinanza autoctona. Pertanto, potremmo affermare che oltre al linguaggio mediatico e politico, anche le definizioni giuridiche hanno svolto un ruolo fondamentale nella costruzione del discorso sull'immigrazione: queste hanno introdotto nuovi termini, tra cui "espulsione", "allontanamento", "respingimento", "irregolarità", "requisiti per l'ingresso", "permesso di soggiorno", ecc.. Come abbiamo visto in questo paragrafo, il fondamento della differenziazione fra *insider* e *outsider* andrebbe ricercato all'interno della *cittadinanza giuridica* intesa non solo come elemento di identità, ma anche condizione dell'appartenenza ad un ordinamento statale. La cittadinanza, quindi, sarebbe quella caratteristica che trasforma un uomo o una donna in *soggetto di diritto* all'interno dell'ordinamento giuridico dello Stato in cui si trova: è attraverso la cittadinanza, infatti, che agli stranieri vengono riconosciuti gli stessi diritti dei cittadini nazionali.

## **2.2 La criminalità degli immigrati nel discorso politico in Italia**

Prima di approfondire i meccanismi di costruzione sociale dello straniero all'interno del discorso mediatico sarebbe necessario premettere che nei primi anni Novanta in Italia le migrazioni cominciarono ad aumentare in modo consistente facendo emergere una certa preoccupazione diffusa non solo fra la popolazione italiana ma fra tutti i Paesi europei e non solo. In quegli anni, infatti, l'Italia e la Grecia diventarono le destinazioni di un massiccio flusso migratorio proveniente dall'Albania e, dopo gli sbarchi del 1991, di altri flussi migratori provenienti dai Paesi dell'Est che in parte erano già cominciati nel periodo precedente. Gli sbarchi degli albanesi in Italia nel febbraio e nell'agosto del 1991 ricevettero una grande visibilità mediatica, un fenomeno che fu presentato al pubblico attraverso immagini forti che impressionarono l'opinione pubblica. Come hanno affermato Maciotti e Pugliese (2010) "è rimasta per anni impressa nella memoria degli italiani

l'immagine della nave approdata nel porto di Bari [...] con centinaia e centinaia di persone, in generale giovani uomini, accalcati sul ponte e arrampicati fin sui più alti pennoni" (Macioti, Pugliese, 2010: *Introduzione VIII*). Secondo questi studiosi vi fu un originario "slancio di solidarietà" verso gli immigrati albanesi di quel periodo, subito seguito da una sorta di "sindrome da assedio" dovuta al fatto che i media cominciarono a diffondere immagini negative su di essi. Gli sbarchi degli albanesi del 1991 diedero inizio al grande flusso migratorio dei Paesi dell'Est europeo legato alla caduta del muro di Berlino, un fenomeno che secondo i due studiosi determinò la "cristianizzazione" (*ibid.*) della presenza immigrata<sup>24</sup>.

In uno studio presentato da M. Maneri (1998) si pone in evidenza come, già nei primi anni Novanta la presenza del legame tra criminalità e immigrazione all'interno del discorso mediatico portò una "definizione consensuale" (Maneri, 1998: 265) del fenomeno migratorio inteso da vari attori principalmente come problema sociale. Secondo l'autore questa definizione dell'immigrazione ha caratterizzato gran parte della società italiana e non soli i cittadini, le Forze dell'Ordine e i mezzi di comunicazione di massa, ma anche gli attori politici, a prescindere della loro appartenenza politica e dalle soluzioni proposte per regolare l'immigrazione. In maniera concorde descrivevano il fenomeno in esame come la causa dell'aumento dell'insicurezza cittadina, del degrado urbano e della criminalità. L'elemento che permise le "ibridazioni" fra i discorsi dei diversi attori pubblici e quella dei cittadini fu la *pericolosità* degli immigrati, una caratteristica che, pur essendo stata direttamente rilevata solo in relazione ad una minoranza degli immigrati, tuttavia nella percezione dell'opinione pubblica veniva estesa all'intero "gruppo sociale" attraverso *un processo di costruzione simbolica dello straniero* al cui interno i media soprattutto, ma anche i comitati dei cittadini, gli attori istituzionali, le forze di Polizia, elaborarono un'interpretazione al cui interno l'immigrazione veniva vincolata alla criminalità e ai problemi di convivenza. Tale lettura del fenomeno migratorio ha contribuito a generare insicurezza fra i cittadini, generando spesso anche reazioni xenofobe e razziste, che portarono all'affermazione di quello che lo studioso M. Maneri ha definito "*senso comune patologizzante*" (*ivi*, 260) un tipo di conoscenza socialmente condivisa al cui interno l'immigrazione era considerata principalmente come un fenomeno negativo e problema sociale da contenere. Tuttavia, ad un'analisi approfondita della stampa locale, lo studioso dimostrò come l'insicurezza generata dal degrado e dalla microcriminalità fu trasferita dai cittadini ai media, i quali, riprendendo le stesse affermazioni di uso comune che esaltavano la gravità del fenomeno, cominciarono a diffondere notizie al cui interno gli immigrati apparivano quasi sempre come i protagonisti di atti delittuosi o comunque legati a comportamenti violenti, contribuendo in questo modo alla stereotipizzazione di un fenomeno più complesso<sup>25</sup>. All'inizio degli anni Novanta, il legame tra

---

<sup>24</sup> Con questo termine Macioti e Pugliese (2003) hanno sottolineato come da un lato, prima degli anni Novanta la figura dell'immigrato rimanesse legata nell'immaginario collettivo principalmente alla figura dell'immigrato "islamico" (in Italia in quel periodo erano presenti soprattutto tunisini e marocchini), dall'altro, la crescente presenza di persone di religione cristiana (croati, serbi, poi rumeni, moldavi, bulgari, russi e ucraini). *Cfr.*: Macioti M.I., Pugliese E., (2003), *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.

<sup>25</sup> Maneri osservò che su 228 notizie che riportavano episodi collegati alla criminalità, 205 facevano riferimento alla diversa nazionalità del protagonista, mentre più della metà dei restanti si riferivano ad eventi in cui gli stranieri erano rimasti vittima di un reato. *Cfr.*: Maneri M. (1998), *Lo straniero consensuale. La devianza degli immigrati come*

immigrazione e criminalità ha rappresentato un aspetto fondamentale del discorso sull'immigrazione, una relazione che, come vedremo in questo capitolo, sarà mantenuta fino ai giorni nostri.

Il contributo di Maneri (1998) per quanto relativo ad un'analisi condotta venti anni fa, ci permette di evidenziare il primo cambiamento registrato dal discorso mediatico sull'immigrazione in Italia, ovvero il passaggio dal “*emergenza razzismo*” all’“*emergenza criminalità*” (ivi, 238). L'analisi delle notizie pubblicate da alcuni quotidiani milanesi portò lo studioso ad individuare una significativa diminuzione delle notizie riferite a episodi di razzismo e xenofobia verso gli immigrati e il simultaneo aumento sia di quelle relative ad episodi di criminalità, che vedevano protagonisti cittadini immigrati, sia di quelle che si riferivano agli interventi di Polizia (sgomberi, perquisizioni, pattugliamenti, ecc.). L'aumento delle notizie relative ad episodi di micro-criminalità, ad arresti e sgomberi di insediamenti abusivi comportò il mutamento del modo di tematizzare l'immigrazione all'interno del discorso pubblico, un passaggio che produsse la stereotipizzazione negativa dell'immigrazione come problema per la sicurezza. In questo processo, il sistema mediatico svolse un ruolo importante nel rafforzare il legame tra l'immigrazione e criminalità, in quanto le notizie che venivano diffuse cominciarono ad evidenziare continuamente la nazionalità straniera degli autori dei reati e la loro presunta condizione di clandestinità.

Pur rimanendo centrato sull'emergenza, la riduzione delle notizie relative ad episodi di razzismo fu compensata dall'aumento di quelle riferite alla criminalità degli immigrati, al cui interno l'enfasi veniva posta sulla condizione di marginalità sulla pericolosità degli stranieri. La *criminalità* degli immigrati divenne lo schema interpretativo più usato dai media per la comprensione di eventi *ambigui* riferiti all'immigrazione. La stampa cominciò a descrivere in modo spettacolarizzato gli eventi di cronaca attraverso uno stile narrativo semplice ed uniforme derivato dal linguaggio usato dagli stessi cittadini che sempre più spesso facevano riferimento ai media locali per denunciare le situazioni di degrado, gli accampamenti abusivi, “lo spaccio di droga alla luce del sole”, ecc.. La pericolosità degli immigrati, secondo lo studioso, diventò una cornice interpretativa che svolse tre funzioni: primo, quella di interpretazione di eventi *ambigui* che vedevano protagonisti gli immigrati; secondo, quella redazionale, vale a dire, fornire ai giornalisti uno schema narrativo adatto a costruire notizie “notizie che funzionano”; terzo, quella di selezione degli eventi che interessano ai lettori. In questo modo, episodi confusi riferiti all'immigrazione cominciarono ad essere interpretati seguendo i riferimenti discorsivi che in quel momento dominavano il discorso mediatico.

Il passaggio dall'*emergenza razzismo* (fine anni Ottanta) all'*emergenza criminalità* (primi anni Novanta) si svolse all'interno di un discorso mediatico che rimase centrato sulla “crisi” e sull'allarme sociale. L'implicazione maggiore sottesa a questo cambiamento sta nel fatto che se durante l'emergenza razzismo il problema riguardava una parte della popolazione italiana e non tutta, in alcuni casi si poteva produrre anche un discorso di segno contrario con il quale si negava appunto, il razzismo degli italiani. Nella seconda fase,

---

*circolarità di pratiche e discorsi*, in Dal Lago A. (1998) (a cura di), *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa e Nolan, Milano, pag. 241.

al contrario, con l'affermarsi del discorso legato all'*emergenza criminalità* veniva individuato un nemico interno, l'immigrato, il "clandestino", vale a dire qualcuno diverso da tutti i cittadini nazionali, l'*altro* per definizione. Con il passaggio all'*emergenza criminalità* si rafforzò la contrapposizione tra "noi" e "loro", all'interno di un discorso caratterizzato dall'uso del "vocabolario bellico" (aggressioni, invasione, occupazione, ecc.), di metafore idrauliche ("ondate", "marea", ecc.) e da generalizzazioni che non venivano contraddette. In questo modo, il discorso sull'immigrazione venne investito da una dimensione ideologica che acuì la separazione fra "noi" e "loro" rafforzando le richieste di esclusione da parte dei cittadini e lo stereotipo negativo sull'immigrazione, intesa principalmente come problema sociale. L'approvazione delle richieste di esclusione degli stranieri può essere compresa sulla base di tre elementi presenti all'interno di quelle circostanze: in primo luogo, la legittimazione politica delle richieste di maggiori controlli sull'immigrazione che, come vedremo nel paragrafo seguente riguardò con alcune differenze i partiti politici di entrambi gli schieramenti; secondo, un'opinione pubblica spaventata e, terzo, la comparsa degli "imprenditori morali" (Becker, 1963) un ruolo che fu svolto, in particolare nella città di Milano, dai comitati di quartiere, definiti dal nostro autore "*comitati securitari*" (ivi, 248): questi ultimi avrebbero fatto del sentimento di insicurezza cittadina l'elemento centrale della loro "battaglia" contro l'immigrazione, diventando l'interlocutore privilegiato dei mezzi di comunicazione e delle Forze dell'Ordine. In seguito, grazie al progressivo miglioramento delle proprie capacità comunicative, i comitati cercarono il dialogo con le istituzioni, alle quali presentavano le richieste di politiche più dure nei confronti degli immigrati e di interventi più severi nei confronti dell'illegalità, dell'abusivismo, della microcriminalità. In questo modo, i *comitati securitari* si sono imposti come una fonte privilegiata di informazioni tanto per le Forze dell'Ordine, quanto per i giornali i quali, cominciarono ad inserire nelle testate dei quotidiani gli slogan della protesta anti-immigrazione per attirare l'attenzione dei politici ma anche per una strategia di marketing della notizia<sup>26</sup>.

Secondo Maneri (1998) lo stabilirsi di questo tipo di rapporto tra i comitati di cittadini e le Forze dell'Ordine produsse tre tipi di effetti che incisero molto nella costruzione sociale della devianza degli immigrati. In primo luogo, le continue segnalazioni produssero interventi di Polizia *ad hoc* contro gli immigrati: sgomberi, pattugliamenti, presidi militari e maggiori controlli verso una specifica componente dell'immigrazione. In secondo luogo, i maggiori interventi dettero origine ad una consistente quantità di notizie diffuse dalla stampa il cui effetto fu quello di consolidare il legame tra immigrazione e criminalità, caratterizzando in modo particolare l'immigrazione come un problema di ordine pubblico. Terzo, il *trasferimento di senso* dai comitati di cittadini alle Forze dell'Ordine e ai mass media, secondo uno schema che avrebbe prodotto quello che Maneri ha definito la "*patologizzazione della figura dell'immigrato*" (ivi., 254) attraverso la sua

---

<sup>26</sup> L'*emergenza criminalità* caratterizzò il dibattito dei primi anni Novanta, periodo in cui venne approvata la *Legge Martelli* (L.39/1990). La chiusura verso l'immigrazione dimostrata dai politici, portò alla limitazione degli ingressi e alla definizione dell'immigrazione come *problema quantitativo*. Ciò potrebbe spiegare l'introduzione delle "quote", vale a dire un sistema attraverso il quale il numero di stranieri accettati in Italia era previsto in anticipo e per decreto. La parziale "chiusura delle frontiere", fu giustificata, come successe anche in Spagna dal 1993, dalla necessità di adeguamento del Paese agli standard europei. In questo modo, all'interno del discorso politico si è rafforzata un'immagine dell'immigrazione come problema sociale da controllare, respingere o espellere.

rappresentazione come individuo deviante e pericoloso, anche se, in molti casi i comportamenti degli immigrati non costituivano un reato vero e proprio. La costruzione sociale della pericolosità degli immigrati sarebbe avvenuta, dunque, attraverso un *processo circolare e intersoggettivo* al cui interno lo stretto legame tra immigrazione e criminalità venne trasferito dai cittadini ai comitati di quartiere, da questi alle Forze dell'Ordine e ai mass media i quali se ne appropriarono rendendolo il paradigma comunicativo dominante. L'ampio ricorso ad enfattizzazioni e a toni allarmanti con il fine di creare la corrispondenza fra il tono delle notizie e il linguaggio utilizzato dai comitati di cittadini, favorì la diffusione di allarme sociale e la creazione di situazioni di "panico morale" (Cohen, 1972), ovvero una sensazione di minaccia costruita dai media che molto spesso è all'origine di reazioni collettive selvagge. I media, pertanto avrebbero ripreso e rafforzato il legame tra immigrazione e criminalità<sup>27</sup> all'interno di un processo circolare in cui i diversi attori subirono le influenze degli altri.

Tale inquadramento del fenomeno migratorio, come vedremo nel paragrafo seguente, caratterizzerà fino ai giorni nostri il sistema mediatico italiano. Frasi come: "l'immigrazione si va diffondendo in modo incontrollato", "immigrazione clandestina incontrollata", "spaccio di droga alla luce del sole", "commercio illegale che trasforma le strade della città in un bazar da Terzo Mondo", contribuirono fortemente al consolidamento di un'interpretazione negativa dell'immigrazione. Fra i fattori che favorirono il consolidamento di questo legame, il *linguaggio* adottato dalla stampa occupa con un ruolo predominante in quanto, usando espressioni di immediata comprensione mutuate dal linguaggio colloquiale, contribuì ad *oggettivizzare* nel discorso pubblico sull'immigrazione l'insicurezza percepita dai cittadini e le loro richieste di maggiori controlli. Le *politiche securitarie* avrebbero avuto successo proprio per la loro coincidenza con il senso comune, basato sulla richiesta di maggiori controlli in una logica al cui interno i politici non chiedevano supporto all'opinione pubblica, ma parlavano per l'opinione pubblica (*taking the public voice*). In questo modo, creando un legame tra la politica e i problemi dei cittadini, le *politiche securitarie* riuscirono a riscuotere quella legittimazione che era andata persa.<sup>28</sup>

Per concludere, è importante rammentare che ai fini della nostra ricerca il contributo di questo autore è importante non solo per aver portato alla luce il primo cambiamento di *frame* interpretativo avvenuto all'interno del discorso sull'immigrazione, ma anche per aver dimostrato come la connotazione securitaria del fenomeno migratorio sia riuscita a trovare d'accordo diversi settori dell'opinione pubblica e anche i politici che, pur proponendo soluzioni alternative per regolare il fenomeno migratorio, interpretarono

---

<sup>27</sup> Negli anni Novanta, la convinzione diffusa all'interno del senso comune secondo la quale esisterebbero immigrati regolari affidabili ed immigrati irregolari (o clandestini) inaffidabili sarebbe stata osservata anche da Maciotti e Pugliese (2010) che hanno affermato che "l'equazione immigrato clandestino = criminale è molto diffusa e propagandata dai mezzi di comunicazione di massa, nonché presente nelle dichiarazioni di alcuni esponenti politici" (Maciotti, Pugliese, 2003: 104).

<sup>28</sup> Durante gli anni Novanta, a seguito di "Tangentopoli", la delegittimazione della classe politica e la comparsa di dei partiti populistici, il discorso politico recuperò il legame fra immigrazione e criminalità con il fine di accorciare le distanze tra i nuovi partiti politici e i cittadini, in un contesto al cui interno riprendere la richiesta di una maggiore sicurezza espressa dai cittadini rappresentò l'occasione per conquistare l'elettorato. In quest'ottica, il *senso comune securitario* sarebbe transitato dai cittadini agli attori politici per trovar poi spazio nelle loro proposte di governo.

l'immigrazione come un problema sociale, fondamentalmente legato all'aumento della criminalità, legittimando in questo modo le richieste di maggiori controlli dei cittadini, rafforzando lo stereotipo negativo sugli immigrati.

### 2.3 Il discorso sull'immigrazione nei media italiani

Gli studiosi di scienze della comunicazione concordano sul fatto che i mass media italiani rappresentano in maniera prevalentemente negativa gli immigrati e l'immigrazione. Un'indagine di alcuni studiosi dell'Università di Roma "Sapienza" ha descritto la rappresentazione degli stranieri all'interno dei media italiani come "*gigantografie in nero*" (Binotto, Bruno, Lai, 2012)<sup>29</sup> una definizione con la quale si vuole mettere in evidenza come il sistema mediatico sia propenso ad enfatizzare alcuni aspetti dell'immigrazione a svantaggio di altri. In questo processo, l'immagine dell'immigrazione risulterebbe alterata sia nelle sue forme sia nelle sue dimensioni. Secondo gli studiosi, l'immagine dell'immigrazione fornita dai media italiani potrebbe essere accostata ad una *fotografia*, vale a dire qualcosa di immobile e statico che non ha mostrato variazioni durante gli ultimi trenta anni, una rappresentazione che contrasterebbe con l'essenza stessa delle migrazioni intese come un fenomeno in continuo movimento. I media italiani avrebbero scelto di descrivere l'immigrazione a partire dai suoi aspetti più problematici, attraverso un linguaggio legato ai delitti, al dolore, alle paure, all'invasione e al degrado. I discorsi sull'immigrazione, quindi, sarebbero rimasti appiattiti sulla dimensione dell'*emergenza* e della *sicurezza*, in una prospettiva che tende ad esaltare gli aspetti problematici del fenomeno migratorio facendoli apparire come caratteristiche naturali. In questo senso, l'immagine dell'immigrazione proposta dai media italiani è rimasta "congelata", molto vincolata agli stili narrativi degli anni '80, quando il fenomeno dell'immigrazione rappresentava una novità e aveva caratteristiche molto diverse da quelle che presenta oggi. In questo quadro, l'immigrazione continuerebbe ad essere tematizzata come un'*emergenza* e come un problema da risolvere, un risultato che viene raggiunto sia sulla base di una *semplificazione del fenomeno migratorio* all'interno dei discorsi mediatici, sia dall'incapacità del sistema mediatico di *rinnovare il lessico* rispetto a un fenomeno multidimensionale e in continua evoluzione.

L'indagine di M. Binotto, M. Bruno e V. Lai (2012), mostra come i principali quotidiani italiani trattino l'immigrazione soprattutto all'interno di notizie di *cronaca nera* o *eventi giudiziari* che, nel periodo delle rilevazioni, raggiunto il 60% nei telegiornali<sup>30</sup>, un livello mai osservato in passato. Gli stranieri all'interno

---

<sup>29</sup> La ricerca è stata condotta attraverso l'osservazione di sette telegiornali nazionali (le edizioni serali del *Tg1*, *Tg2*, *Tg3*, *Tg4*, *Tg5*, *Studio Aperto*, *TgLa7*) e un campione di quotidiani (*Il Corriere della sera*, *La Repubblica*, *Il Giornale*, *Avvenire*, *Metro*), i quali sono stati monitorati durante i primi sei mesi del 2008, periodo durante il quale sono stati sottoposti ad osservazione ed analizzati 1101 servizi di telegiornale e 1540 articoli di quotidiano. Cfr.: Binotto M., Bruno M., Lai V. (a cura di), (2012), *Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Lulu Press, Raleigh (North Carolina). Documento disponibile sul web (si veda la *sitografia*).

<sup>30</sup> Cfr.: *ivi*, pag. 15.

delle notizie diffuse dai media italiani sono indicati come gli autori o la vittima di reato nel 76,2%<sup>31</sup> dei casi, anche se, a seconda della nazionalità, riceverebbero un “trattamento” differente. Secondo l’indagine qui considerata, intitolata “*Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*”, gli stranieri sono apparsi nei *news media* come protagonisti di fatti criminali in percentuale maggiore rispetto agli italiani: 59,7% per gli stranieri contro il 46,3% degli italiani<sup>32</sup>, questo per quanto riguarda i telegiornali; se consideriamo le notizie diffuse dalla stampa, invece, le percentuali scendono al 42,9% per gli stranieri contro il 35,7% per gli italiani<sup>33</sup>. L’immagine dell’immigrazione diffusa dai media è “falsificata” anche considerando la tipologia di crimini che sono riportati dalle notizie di cronaca. Da questo punto di vista, si assiste ad una sovrarappresentazione degli stranieri rispetto ai cittadini italiani in notizie che riportano *reati contro la persona e il patrimonio*, sia quando gli immigrati sono gli autori del delitto narrato, sia quando sono vittime di eventi crudeli. Gli stranieri apparirebbero con più frequenza degli italiani nelle notizie riferite a *reati crudeli* come la violenza sessuale (24,1% contro il 7,2% registrato nel caso degli italiani), le lesioni personali (24,1% contro il 10,9%), il sequestro (17,0% contro il 4,4%) e furto (11,3% contro 8,7%)<sup>34</sup>. Nelle notizie sull’*iter giudiziario*, al contrario, il rapporto s’inverte: nel caso dei telegiornali, le notizie che si occupano dei processi degli immigrati rappresentano il 16,5%, del totale, mentre quelle riferite agli italiani raggiungono il 27,3%; nel caso della stampa, tale divario sarebbe superiore: gli stranieri apparirebbero solo nel 14,2% delle notizie, mentre gli italiani nel 30,4% di esse. Gli immigrati, quindi, apparirebbero più degli italiani in notizie che riportano il delitto, mentre tendono a scomparire in quelle riferite al momento processuale, quando è possibile determinare la loro reale colpevolezza, un’evidenza che ha portato gli studiosi a parlare di “delitti senza moventi e senza conseguenze” (Binotto, 2012: 28)<sup>35</sup>.

Le notizie mediatiche hanno contribuito a diffondere un’immagine “di genere” dell’immigrazione, in quanto i maschi appaiono più frequentemente delle donne all’interno delle notizie di cronaca (79,4% dei casi), anche se la percentuale di donne immigrate presenti sul territorio italiano è maggiore di quella maschile<sup>36</sup>. La personalità del protagonista straniero sarebbe appiattita sulla *nazionalità*, spesso contenuta nel titolo della notizia, specialmente se si tratta di persone sprovviste dei documenti (*sans papiers*). La *nazionalità* oppure l’*etnia* dei protagonisti è una delle poche qualità che i media usano per descrivere gli stranieri all’interno delle notizie, una caratteristica che molte volte appare nelle prime pagine dei quotidiani creando un legame esplicito tra l’*immigrazione* e il fatto di cronaca. La provenienza geografica (*nazionalità*) verrebbe collegata al fatto narrato nel 18,6% delle notizie, l’“essere immigrato” senza specificare la nazionalità nell’11,5% dei

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Cfr.: Binotto M., Bruno M., Lai V. (a cura di), (2012), *Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Lulu Press, Raleigh (North Carolina).

<sup>36</sup> *Ivi*, pag.14. Tuttavia, in data 31/12/2008 le donne straniere regolarmente residenti in Italia superavano gli uomini (50,8%). Cfr.: *Dossier statistico Immigrazione Caritas/Migrantes (2009)*.



casi. Nel 49,5% delle notizie, invece, è indicata l'*etnia* dello straniero mentre, l'immigrazione in generale compare nel 30,1% delle notizie<sup>37</sup>.

Lo studio ha mostrato che l'immigrazione all'interno dei *news media* italiani è trattata prevalentemente in relazione agli aspetti legati alla criminalità o alla sicurezza (oltre il 90% dei casi), in quanto, su 5.684 servizi di telegiornale andati in onda nel periodo di rilevazione della ricerca, solo 26 servizi hanno affrontato l'immigrazione senza fornire un ampliamento di prospettiva al cui interno gli stranieri finiscono per essere relazionati alla sicurezza. Pertanto, sarebbero pochi i servizi che trattano l'immigrazione in riferimento all'economia, al confronto culturale o all'integrazione sociale. In tal senso, la ricerca ha mostrato che all'interno dei media italiani ci sarebbe una *quasi perfetta corrispondenza tra l'immigrazione e i vari aspetti della sicurezza*, rendendo quest'ultima il paradigma interpretativo privilegiato dai media italiani nelle narrazioni sulla realtà dell'immigrazione<sup>38</sup>.

Gli stranieri resterebbero esclusi dal dibattito sul diritto di asilo il quale, al contrario, è stato sviluppato attorno alla *presenza "totalizzante" dei politici*, una condizione che produrrebbe uno *spostamento dell'attenzione* dal contenuto dei provvedimenti da adottare al dibattito ideologico e al confronto politico. Da un lato l'esclusione degli stranieri dal dibattito politico, dall'altro il profondo legame tra la sicurezza, la criminalità e l'immigrazione, continuerebbe nell'attualità a rappresentare il *modus operandi* preferito dai media italiani per trattare l'immigrazione. Tale modo di gestire l'informazione caratterizza il modello comunicativo che mostra poca attenzione ai vari aspetti di un fenomeno complesso quale quello dell'immigrazione e ancora meno per i diritti delle persone coinvolte nelle notizie. Per esempio, i media diffonderebbero con molta facilità notizie ed informazioni che deteriorano il *diritto alla privacy* e delle persone coinvolte nelle comunicazioni, in maniera più accentuata quando queste si riferiscono alle persone immigrate. I telegiornali tenderebbero a rappresentare più spesso gli immigrati nei fatti di cronaca, mentre i quotidiani darebbero più spazio alle vittime e ai minori: su 163 servizi televisivi trasmessi riferiti a fatti che coinvolgono cittadini stranieri, 65 contenevano informazioni che avrebbero potuto portare all'identificazione di adulti colpevoli degli atti di violenza (39,9%) mentre, nel caso dei servizi che coinvolgevano anche cittadini italiani, questo è avvenuto molto meno frequentemente (29,7%)<sup>39</sup>. In quest'ottica, l'indagine confermerebbe l'esistenza di *processi di etichettamento* ingiusti e privi di fondamento. Il gruppo etnico di cui

---

<sup>37</sup> Binotto M., Bruno M., Lai V. (a cura di), (2012), *Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Lulu Press, Raleigh (North Carolina), pag. 35.

<sup>38</sup> Le notizie che hanno come protagonista uno straniero rappresentano poco più di 1/5 delle notizie di cronaca nera e giudiziaria rilevate in totale (200 su 952, pari al 21% sui telegiornali e 244 su 1.115, pari al 21,9% sulla stampa). Secondo gli studiosi si potrebbe parlare di "buona notizia" perché, anche se ci si poteva aspettare un risultato peggiore, la presenza di notizie legate agli stranieri non appare molto rilevante all'interno del totale delle notizie di cronaca nera e giudiziaria, le quali hanno avuto una notevole crescita generale. L'aumento che ha riguardato le notizie di questo genere è notevole: su 952 notizie trasmesse dai telegiornali l'87,8% sono dedicate alla *cronaca nera*, mentre su 1.115 articoli di giornale il 72,4% viene dedicato a questo genere. L'aumento generalizzato delle notizie di cronaca nera e anche di quelle legate alla sicurezza hanno percentuali molto alte: sono aumentate del 97,6% nel caso dei telegiornali e del 93,9% nel caso della stampa. Cfr: Binotto M., Bruno M., Lai V. (a cura di), (2012), *Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Lulu Press, Raleigh (North Carolina), pp. 21-24.

<sup>39</sup> Rispetto ai quotidiani questo valore diminuisce fino al 36,8% nel caso di articoli che vedono protagonisti immigrati, riducendosi al 35,5% nel caso di articoli generici. (*ivi*, 14).

più spesso si diffondono notizie, ad esempio, sono le persone della minoranza *rom* e i cittadini di nazionalità *romena*, i quali verrebbero quasi sempre menzionati in notizie legate a delitti contro il patrimonio e in riferimento alla sicurezza, secondo una prassi che, nonostante la loro chiara propensione a commettere delitti considerati particolarmente spiacevoli, violerebbe il diritto alla privacy (D.Lgs.196/2003)<sup>40</sup>. Tuttavia va sottolineato che, anche se gli immigrati appaiono nella gran parte delle notizie collegate alla sicurezza e all'ordine pubblico<sup>41</sup>, la ricerca illustrata non manca di rilevare che è possibile rintracciare anche notizie che definiscono questo fenomeno come una *risorsa culturale* (il 13,1% nel caso dei quotidiani, il 5,5% nel caso dei telegiornali), oppure come una *risorsa economica* (8,9% stampa, 2,7% telegiornali)<sup>42</sup>. La criticità tuttavia permane nella bassa numerosità di notizie con toni non criminalizzanti.

Le parole più frequentemente collegate all'immigrazione è “clandestin\*” sia nel caso dei telegiornali, sia nei quotidiani, una parola che ha una connotazione negativa e che, all'interno delle notizie, viene associata ad un problema di sicurezza e di ordine pubblico. I telegiornali farebbero uso di un lessico più variato, anche se la parola “sicurezza” e quella “rumen\*” occupano rispettivamente la seconda e la terza posizione nei *lanci*, ovvero le pagine di apertura; il terzo posto è occupato dalla parola “governo”, seguita dalla parola “Italia” e poi, da “Roma”. In tal senso, l'informazione mediatica tenderebbe a tematizzare l'immigrazione come un problema sociale di rilevanza nazionale, che andrebbe gestito attraverso provvedimenti del governo centrale<sup>43</sup>. Nel caso dei quotidiani l'omogeneità dei termini usati sarebbe maggiore, ma la parola “clandestin\*” resta quella più usata nei titoli, un aspetto che incide notevolmente sulla stigmatizzazione dell'immigrazione. La seconda parola usata più frequentante nei titoli della stampa è “immigrat\*”, la terza “Italia”, seguite dalle parole “rom”, “UE”, “nomad\*” e “reat\*”. In questo senso, l'analisi lessicometrica, che consente di rilevare le parole più frequentemente usate dai media, ha fornito una cornice interpretativa chiara del discorso pubblico sull'immigrazione dei mass media italiani, dando conferma all'ipotesi secondo la quale il fenomeno in esame è tematizzato principalmente come un problema e come una minaccia, all'interno di una *retorica securitaria* e attraverso termini che danno una connotazione negativa alla presenza straniera. Inoltre non appare trascurabile la scarsa trattazione di alcuni temi tra cui il diritto di asilo<sup>44</sup>.

Nonostante la crescente attenzione dedicata dai media alla *cronaca nera* e a quella giudiziaria, i migranti, i richiedenti asilo e i rifugiati, le vittime della tratta di esseri umani e le persone appartenenti alle minoranze etniche, risulterebbero coinvolte in questo genere di notizie solo nel 21% del totale delle notizie trasmesse

---

<sup>40</sup> Secondo i dati di una ricerca presentata da G. Sparacino (2011) sull'andamento della criminalità in Italia fra il 2004 e il 2009, i cittadini romeni rappresentano la prima nazionalità per numero di denunce ed arresti, seguiti da marocchini, albanesi, tunisini ed algerini. Fonte: Sparacino G. (2011), *Immigrati e reati secondo i dati del Sistema di Indagine*, Atti del Convegno “*Immigrati: inclusione, cittadinanza e legalità*”, Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione – “Sapienza” Università di Roma, (contributo in corso di pubblicazione).

<sup>41</sup> Il 69,9% delle notizie telegiornali e il 56,6% di quelle dei quotidiani. Cfr.: Binotto M., Bruno M., Lai V. (a cura di), (2012), *Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Lulu Press, Raleigh (North Carolina), pag. 113.

<sup>42</sup> *Ivi*, 112.

<sup>43</sup> *Ivi*, 164-168.

<sup>44</sup> *Ivi*, 169-173.

dai telegiornali e nel 21,5% nel caso della stampa. Pertanto, i media tratterebbero questo argomento in un quinto delle notizie trasmesse. Con riferimento a queste percentuali, gli studiosi hanno affermato che si potrebbe parlare di una “buona notizia” poiché sarebbe un valore inferiore rispetto alle loro attese, considerando la *presenza dominante degli stranieri nelle notizie di cronaca*. Su 150 servizi trasmessi dai telegiornali, in 132 di essi, uno o alcuni stranieri venivano presentati come *autori* o *vittime di un reato* (76,2%), un valore che diminuisce nella stampa (57,1%)<sup>45</sup> ma, che da spazio a molte riflessioni in quanto i cittadini italiani tenderebbero ad apparire molto meno frequentemente in questo tipo di notizie: nel caso dei telegiornali il 59,7% delle notizie vedrebbero coinvolti stranieri, mentre gli italiani apparirebbero nel 46,3% di esse; nel caso della stampa, invece, gli stranieri apparirebbero nel 42,9% dei casi, mentre gli italiani nel 35,7% di essi.<sup>46</sup> Secondo l'indagine, non troverebbe conferma il mito della “televisione come specchio della realtà” poiché la televisione, più degli altri mezzi di comunicazione, realizzerebbe un complesso processo di *selezione della realtà*, una sorta di “traduzione” al cui interno l'immigrazione è molto ridimensionata.<sup>47</sup>

La rappresentazione mediatica dell'immigrazione restituirebbe un'immagine distorta della presenza straniera in Italia, vale a dire una descrizione dell'immigrazione basata su una separazione tra i fatti della realtà e la rappresentazione mediatica, una slealtà che allontana i media e i giornalisti dagli obblighi di *correttezza, onestà e responsabilità sociale* propri della professione del giornalismo. Tali principi possono essere considerati il fondamento della professione giornalistica in quanto sono proclamati e promossi dai codici deontologici che regolano questa professione, come ad esempio, la “*Carta di Roma – Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati vittime della tratta e migranti. Protocollo d'intesa 13 giugno 2008*”. È noto che il diverso trattamento informativo basato sulla nazionalità dei protagonisti può avere delle conseguenze profonde sull'immagine sociale degli immigrati, per questo motivo il codice deontologico chiede ai professionisti dell'informazione di prestare la massima attenzione nel trattamento delle informazioni riferite all'immigrazione ed evitare di falsificare la realtà. I giornali e le televisioni, senza prestare molta importanza ai principi deontologici del giornalismo, tenderebbero a presentare in modo selettivo la realtà distortendo l'informazione e rafforzando gli stereotipi negativi sull'immigrazione. Da questo punto di vista, gli studiosi (Binotto, Bruno, Lai, 2013) hanno affermato che “*le violazioni [...] non sono né irrilevanti, né relegabili al semplice livello delle cattive abitudini [...]. Il riferimento esplicito alla nazionalità dei carnefici, per esempio, è più diffuso oggi che in passato*” (ivi, 150).

---

<sup>45</sup> Ivi, 24-26.

<sup>46</sup> Ivi, 28.

<sup>47</sup> I media sarebbero “i grandi narratori” dell'epoca contemporanea, anche se non rispecchierebbero fedelmente gli eventi della realtà. Gli studiosi sono giunti ad affermare che “il gioco della selezione giornalistica enfatizza alcuni aspetti ed eventi della realtà mentre tende ad occultarne altri, in base a criteri debolmente garantiti dal punto di vista epistemologico” (ivi, 71). Il sistema mediatico sarebbe molto preoccupato per la *spendibilità della notizia* da trasmettere, in altre parole da quali eventi trasformare in notizia. La selezione della realtà avverrebbe favorendo quegli eventi ambigui, che mettono in discussione l'identità e i valori morali, quindi tenderebbero a favorire quelle notizie che rappresentano una minaccia o un rischio per la società, all'interno di uno schema in cui la sicurezza dei cittadini si trova al primo posto.

La falsificazione della realtà operata dai mezzi di comunicazione sarebbe ancora più evidente se consideriamo che gli stranieri appaiono più frequentemente in notizie che li ritraggono come gli autori di *crimini violenti* e, al contrario, poco all'interno di notizie che ne descrivono la loro personalità e le loro caratteristiche "umanizzanti".<sup>48</sup> In questo modo, i media tendono a "costruire la notizia" anche di fronte ad eventi ambigui, facendosi portavoce unicamente della crudeltà di un avvenimento che vede come protagonista uno straniero, pur essendo a conoscenza della scarsa attendibilità delle fonti. Gli stranieri non solo sono rappresentati in notizie impressionanti più spesso degli italiani, ma la stessa trattazione dell'argomento resterebbe quotidianamente avvolta da un "rumore di fondo" (*ivi*, 208) creato da un'incessante trasmissione di notizie che celano un legame tra l'immigrazione e la sicurezza che non sempre viene reso esplicito. Le comunicazioni basate su notizie a volte incerte, sono state definite "notizie celibi" (Binotto, 2004: 55), messaggi che nasconderebbero un legame implicito tra l'immigrazione e la criminalità che non è reso esplicito ogni volta. In tal senso, spetta ai fruitori dei testi mediatici "unire" l'immigrazione al pericolo, poiché pur non essendo chiara la dinamica degli eventi, i destinatari non possono che far riferimento al *frame* dominante, al cui interno l'immigrazione è rappresentata come una fonte di criminalità.

Il sistema mediatico italiano rappresenta dunque *una fonte privilegiata di distorsione della realtà*, di creazione e rafforzamento dello stereotipo negativo sull'immigrazione in quanto, all'interno delle notizie si farebbe riferimento in modo quasi ossessivo alla criminalità degli stranieri e ai loro delitti più gravi. Inoltre, sembrerebbe che quando si tratta di omicidi, aggressioni e eventi particolarmente spaventosi, la loro presenza mediatica risulterebbe amplificata rispetto a quella degli italiani, secondo una prassi che provoca una notevole distorsione della realtà. Pertanto, potremmo affermare che i media confermano, diffondono e rafforzano lo stereotipo "*immigrazione uguale criminalità*" sulla base di un riferimento assillante alla criminalità degli stranieri e alla loro condizione giuridica: appartenere ad un altro Stato. Ad un'analisi più approfondita però, emerge che i media rifletterebero in modo erroneo la propensione a delinquere degli stranieri, vale a dire la loro reale tendenza a commettere crimini, in quanto la *loro visibilità mediatica è sproporzionata rispetto alla realtà*.

La quantità di notizie trasmesse sulla criminalità degli stranieri non coinciderebbe né quantitativamente con i crimini effettivamente commessi dagli stranieri e dagli italiani, né qualitativamente, quindi dal punto di vista dei tipo di reato a cui viene data visibilità mediatica. Le statistiche ufficiali sull'andamento della criminalità in Italia, infatti, mostrano un'*incidenza proporzionalmente minore degli stranieri rispetto agli italiani in relazione ai reati gravi*, tra cui omicidi e violenze sessuali, un rapporto che verrebbe rovesciato all'interno delle notizie mediatiche. Gli stranieri, invece, tenderebbero a commettere in misura maggiore rispetto agli

---

<sup>48</sup> Gli studiosi hanno osservato che nel periodo di rilevazione, più di una volta hanno saputo di una notizia capace di suscitare un forte allarme sociale: si tratta del "rapimento dei bambini" da parte di stranieri di etnia *rom* o gitana. Secondo gli studiosi, questo è il classico caso in cui l'atto criminale viene scollegato dalle fasi successive, vale a dire, dall'indagine e dall'elaborazione processuale secondo una prassi che costruisce e rafforza lo stereotipo e il pregiudizio che gli italiani hanno rispetto a queste componenti della popolazione. Nelle fasi successive, infatti, è stato osservato che le notizie sul rapimento dei bambini vennero smentite perché prive di fondamento. Gli studiosi Binotto, Bruno, Lai (2012) hanno classificato questo tipo di notizia come "legenda metropolitana" (*ivi*, 26).

italiani solo alcuni tipi di delitti, come ad esempio la tratta di esseri umani e lo sfruttamento della prostituzione. In tal senso, l'alto numero di notizie in cui sono rappresentati come i protagonisti di un crimine, non sarebbe giustificato dall'effettivo andamento della criminalità degli immigrati, dato che quest'ultima mostrerebbe un tendenza alla diminuzione.<sup>49</sup>

Oltre al peggioramento dell'immagine dell'immigrazione derivato dal fatto che questo argomento viene frequentemente trattato in rapporto alla criminalità e ad eventi di cronaca che rappresentano la crudeltà dello straniero, è importante sottolineare che il sistema mediatico italiano tende a fornire una *descrizione di genere* dell'immigrazione poiché la presenza di individui maschi è superiore a quella delle donne: gli immigrati maschi sono presenti nell'80% circa delle notizie (79,4%), mentre quelli italiani in oltre il 70% di esse (71,8%)<sup>50</sup>. L'elemento probabilmente più importante che rafforza la distorsione mediatica della realtà a danno degli immigrati è il riferimento alla *nazionalità*, un'etichetta che viene usata frequentemente nei titoli come unica caratteristica per descrivere gli autori dei fatti di cronaca. Nel caso degli italiani, invece si usa più spesso la professione (46,1% contro il 26% nel caso degli immigrati), l'età (47,2% contro 38,2%) o l'essere o meno disoccupato (10% contro 5,3%)<sup>51</sup>. L'indagine di Binotto, Bruno e Lai (2013) mostra che nelle notizie in cui il protagonista è un immigrato, aumenta sensibilmente la possibilità che vengano citate anche la Magistratura o le Forze dell'Ordine, mentre *spariscono i caratteri "umanizzanti"*, vale a dire quelli che rendono lo straniero familiare, come ad esempio le voci di parenti o amici, quelle delle associazioni della società civile o quelle degli esperti. Questa caratteristica dell'informazione mediatica diventa più preoccupante nel caso di notizie criminali "da prima pagina" dove l'assenza di voci straniere si trasforma in quello che gli studiosi hanno definito "*assenza del diritto di parola*" (*ivi*, 33): si parla dell'immigrazione ma senza permettere agli immigrati di partecipare al discorso, quindi la comunicazione mediatica assume il carattere del monologo. Il discorso mediatico sull'immigrazione, appiattito sulla dimensione della sicurezza,

---

<sup>49</sup> Rispetto all'incidenza reale del coinvolgimento degli immigrati nei reati, alcuni studi presentati al convegno *Immigrati: inclusione, cittadinanza e legalità* (2011) tenutosi presso la Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione dell'Università di Roma "sapienza" evidenziano che rispetto ad otto tipi reati osservati (furto, scippo, borseggio, furto in abitazione, rapina, stupro, sfruttamento della prostituzione, traffico di droga) il loro andamento fra l'anno 2004 e il 2009 avrebbe fatto registrare una diminuzione, ad eccezione del furto in abitazione che sarebbe rimasto stabile. Secondo i dati, lo stupro sarebbe aumentato nel 2009 insieme ai reati legati alle traffico di droga, i quali sono aumentati costantemente nel periodo della rilevazione. Gli stranieri sarebbero più presenti nei furti, anche se gli italiani sarebbero oggetto di denuncia in misura maggiore. Gli italiani sarebbero autori di scippi e rapine in misura maggiore agli stranieri, mentre rispetto al borseggio, gli stranieri verrebbero arrestati e denunciati in misura maggiore rispetto agli italiani (solo nell'anno 2009 sarebbero stati denunciati più italiani che stranieri). Nel caso degli arresti per reato di stupro, la situazione varia di anno in anno, alternandosi, ma gli italiani sono maggiormente oggetto di denuncia. Nel caso dello sfruttamento della prostituzione, gli stranieri commetterebbero più reati di questa fattispecie rispetto agli italiani, mentre nel caso dei delitti collegati al traffico di droga, gli italiani fanno registrare percentuali maggiori sia tra i denunciati che tra gli arrestati. Riassumendo, la maggior parte dei reati che coinvolgono gli stranieri appartengono all'area dei c.d. *soft crime*, in particolare, furti, atti molesti, aggressioni prostituzione e spaccio di droga; inoltre, a fronte di una generale diminuzione (ad eccezione per i reati in materia di stupefacenti), gli stranieri mostrerebbero una propensione al crimine maggiore degli italiani, probabilmente per la mancanza di strumenti a loro disposizione per il raggiungimento de successo economico. Fonte: Sparacino G. (2011), *Immigrati e reati secondo i dati del Sistema di Indagine*, Atti del Convegno "*Immigrati: inclusione, cittadinanza e legalità*", Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione, "Sapienza" - Università di Roma, (contributo in corso di pubblicazione).

<sup>50</sup> Cfr.: Binotto M., Bruno M., Lai V. (a cura di), (2012), *Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Lulu Press, Raleigh (North Carolina), pag. 30.

<sup>51</sup> *Ivi*, 31.

non dà voce dunque, né agli stranieri né ad altre persone che possano rispondere al loro posto e fornire un punto di vista alternativo.

Abbiamo osservato che le notizie che vedono protagonisti gli immigrati sembrano dare molta enfasi alla *nazionalità* e all'*appartenenza etnica* del protagonista tanto che questo dettaglio di solito viene inserito nei titoli diventando un vincolo fondamentale tra la notizia trattata e l'immigrazione. Gli studiosi hanno fatto notare che questo modo di costruire la notizia non rispetta affatto un procedimento neutro, anzi, inserire la nazionalità nel titolo finirebbe per connotare l'informazione in maniera univoca, dando alla notizia un senso predefinito sin dall'inizio, proponendo una prima spiegazione dei fatti: non si indicherebbe un criminale generico, ma una "categoria criminale" (*ivi*, 34). È facile perciò sentir parlare di "banda di nigeriani", "rumeni in manette", ecc., però diffondere le notizie in questo modo, significa dare una prima interpretazione dei fatti e anche legittimare un legame implicito tra la nazionalità dell'autore e il crimine commesso. Questa caratteristica di fondo che collega esplicitamente gli immigrati alla criminalità e a un problema per la sicurezza è tipica di un paradigma discorsivo al cui interno l'immigrazione è rappresentata come problema sociale e fenomeno negativo quindi, come un fenomeno pericoloso che va tenuto sotto controllo, limitato e represso.

Il sistema mediatico fornisce un ritratto semplificato e parziale della realtà sociale dell'Italia, in cui le singole notizie riferite all'immigrazione sono inserite in un paradigma discorsivo più ampio, al cui interno un singolo evento è inserito in una categoria più ampia, un'inquadratura che permette di interpretare eventi incerti o ambigui riferiti all'immigrazione, come eventi problematici collegati alla sicurezza. I fatti di cronaca e la criminalità rappresentano, quindi, le fondamenta sulle quali è stato costruito il "problema dell'immigrazione". Gli studiosi di comunicazione hanno descritto il *modus operandi* dei mezzi di comunicazione italiani come una "*gigantografia della cronaca nera*" per mostrare lo stretto legame che si impone tra l'immigrazione e gli eventi di cronaca nera al cui interno gli stranieri diventano dei "carnefici". I vari aspetti negativi dell'immigrazione, anche se fanno riferimento ad ambiti diversi della retorica securitaria, all'interno del discorso pubblico si ritrovano intrecciate e modellate attorno alla figura dell'immigrato come nemico della società. In oltre il 90% dei casi, infatti, è stato osservato come l'immigrazione è collegata a fatti di cronaca o alla *sicurezza*, mentre solo nel 9% delle notizie sono approfondite le altre dimensioni del fenomeno migratorio<sup>52</sup>, ad esempio i vantaggi economici che gli stranieri apportano alla società italiana, la loro integrazione sociale, l'accoglienza, il bisogno di instaurare uno scambio culturale, ecc.. L'unica novità rispetto al passato sarebbe proprio il rafforzarsi del legame tra l'immigrazione, la sicurezza e la criminalità: in questo senso potremmo dire che si sarebbe imposto in Italia, un vero e proprio paradigma interpretativo attraverso cui i media tematizzano il fenomeno migratorio e al cui interno quest'ultimo è inteso principalmente come un problema per l'ordine pubblico e la sicurezza.

---

<sup>52</sup> *Ivi*, 38.

La sicurezza e l'immigrazione, come avveniva sin dagli anni Novanta, si ritrovano collegate all'interno del discorso mediatico che sovrappone queste due tematiche e alimenta la loro unione attraverso notizie sensazionalistiche che, falsificando la realtà, la riporta indietro di trent'anni, quando l'Italia era da poco diventata meta dell'immigrazione. Il sistema mediatico ha conservato uno stile comunicativo basato sulla *retorica securitaria*, infatti, l'immigrazione viene tematizzata in rapporto alla sicurezza e all'ordine pubblico nel 69,9% delle notizie dei telegiornali e nel 56,5% di quelle dei quotidiani<sup>53</sup>, essendo queste le due dimensioni sulle quali si è maggiormente posta l'enfasi. I media trattano le difficoltà di gestione politica del fenomeno migratorio, nel 33,3% delle notizie dei quotidiani e nel 32,2% di quelle trasmesse dai telegiornali; mentre crea un nesso tra la prima e i problemi di convivenza nel 29,2% delle notizie trasmesse dai quotidiani e nel 21,9% di quelle trasmesse dai telegiornali<sup>54</sup>. Questi dati ci suggeriscono che i media non prendono in considerazione la costante crescita e la stabilità della presenza straniera in Italia, in quanto gli elementi dell'integrazione e della stabilizzazione del fenomeno migratorio sul territorio sono assenti oppure vengono trasformati in causa di maggiore insicurezza. Al contrario, le Forze dell'Ordine, la Magistratura e i politici hanno avrebbero *presenza "totalizzante"* (ivi, 42) all'interno dei media, un fenomeno che tenderebbe a spostare l'attenzione dal contenuto dei provvedimenti al dibattito ideologico tra gli schieramenti politici, accomunati dall'adozione di un linguaggio legato alla *dimensione normativa*, quindi, come dicevamo prima, sugli aspetti riferiti alla politica statale di controllo e regolazione dei flussi<sup>55</sup>. In quest'ottica, a prescindere dallo schieramento politico, tanto i politici di destra come quelli di sinistra avrebbero dedicato attenzione quasi esclusivamente della necessità di normative più severe nei confronti dell'immigrazione irregolare, la necessità di controlli, di espulsioni, un approccio alla regolazione del fenomeno migratorio in continuità con una sua rappresentazione come *problema di ordine pubblico* da gestire attraverso le Forze dell'Ordine. Da questo punto di vista, l'immigrazione rappresenta un argomento molto politicizzato,<sup>56</sup> che è affrontato all'interno di un discorso politico che semplifica il fenomeno senza prestare sufficiente attenzione ai bisogni della popolazione immigrata e che tende ad attribuire *le responsabilità dell'emergenza presente alle precedenti fasi di governo*, alle precedenti legislature, sia a livello nazionale, sia a livello locale. L'immigrazione per lungo tempo ha rappresentato una questione centrale per i politici italiani i quali, soprattutto durante la campagna elettorale, tenderebbero a "convergere" verso l'immagine dell'*homo*

---

<sup>53</sup> Ivi, 41.

<sup>54</sup> Ibid..

<sup>55</sup> Gli esponenti della politica e i membri del governo, che sono quelli che ottengono maggiore ascolto attestandosi su una presenza del 60% nei giornali e dell'80% nei telegiornali, sono passati da una competenza *de facto*, che si dovrebbe basare sull'ascolto e sulla promozione di provvedimento idonei, a competenza *de jure* (ivi, 44) in quanto il loro discorso è stato presentato come unico riferimento del dibattito, nell'assenza quasi totale di altre opinioni (giuristi, esperti, studiosi e persone comuni non raggiungono il 10% nei telegiornali e il 20% nella stampa). L'opinione degli stranieri sarebbe del tutto assente. Cfr.: Binotto M., Bruno M., Lai V. (a cura di), (2012), *Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Lulu Press, Raleigh (North Carolina), pp. 44-45.

<sup>56</sup> La "questione sicurezza" e quella relativa a "norme e regole" rappresentano il 70% delle risposte su 242 servizi osservati. (ivi, 43). Anche le politiche dell'Unione Europea e le disposizioni internazionali sulle migrazioni sarebbero state trascurate all'interno del dibattito politico italiano che sarebbe rimasto al discorso demagogico sull'immigrazione, ovvero alla "politica delle opinioni" (ivi, 44) più che delle soluzioni, dove la mancanza di informazioni dettagliate sugli temi trattati viene sostituita dalle opinioni politiche.

*politicus*, (Caponio, 2006: 94), una figura preoccupata più dal mantenimento del consenso che dalla ricerca di soluzioni innovative.

Prima di passare ad approfondire la differente tematizzazione dell'immigrazione all'interno dei discorsi politici, potremmo dire che i mezzi di comunicazione italiani non solo non riescono a garantire una corretta informazione sull'immigrazione in quanto non riescono ad evitare le *ambiguità* nella sua rappresentazione, ma producono un'illecita distorsione della realtà che contribuisce a diffondere stereotipi difficili da estirpare che moltiplicano l'insicurezza cittadina. Questo tipo di distorsione a danno della popolazione immigrata, avverrebbe tanto nell'informazione televisiva, quanto in quella giornalistica, attraversando l'intero sistema mediatico. Inoltre, nel caso delle notizie sugli immigrati sono presenti particolari anomalie connesse alla rivelazione della nazionalità dei soggetti coinvolti nelle notizie ed altre connesse alla divulgazione di immagini che potrebbero portare all'identificazione della persona di cui si dà notizia, circostanze queste che provocano un grave deterioramento del *diritto alla privacy*. È, pertanto, evidente come il discorso mediatico sull'immigrazione, trovi i suoi punti cardine nel crimine, nella *pericolosità* degli stranieri e nel sentimento di minaccia che affliggono la popolazione nazionale, elementi che combinati sostengono il *marketing della notizia*. Per concludere, è necessario osservare che all'interno del paradigma comunicativo basato sulla *retorica securitaria* gli stranieri non solo sono ingiustamente esclusi, ma sono rappresentati come carnefici e nemici della società. La validità del paradigma comunicativo basato sull'*emergenza criminalità* portato alla luce oltre vent'anni fa risulterebbe ancora valido nell'attualità, all'interno di un sistema mediatico che ha dimostrato la sua incapacità di cogliere il cambiamento avvenuto all'interno dei flussi migratori e nella società italiana. La definizione dell'immigrazione come problema per la sicurezza avrebbe consentito ai media e ai politici di articolare un discorso "consensuale" (Maneri, 1998) sull'immigrazione centrato quasi esclusivamente su *politiche securitarie* giustificate da un lato, da un discorso mediatico eccessivamente sbilanciato sugli aspetti negativi dell'immigrazione, dall'altro, dal "panico elettorale" (Caponio, 2006) di una classe politica interessata a mantenere il consenso di fronte ad una cittadinanza spaventata.

#### **2.4 Centro-destra e centro-sinistra in Italia: una percezione simile e progetto politico differente**

Un aspetto rilevante nell'analisi del discorso sull'immigrazione è quello che entra nella dialettica tra le diverse parti politiche. A tal proposito potremmo chiederci: "esiste una diversa interpretazione del fenomeno migratorio nei due schieramenti politici che caratterizzano il sistema politico italiano?" Una risposta a questo interrogativo è dato dal lavoro svolto dalla sociologa T. Caponio (2004, 2006) che sulla base dei risultati di una ricerca condotta dall'Anci (Ass. Nazionale Comuni Italiani) nel 2002,<sup>57</sup> ha osservato che i sindaci dello

---

<sup>57</sup> I comuni coinvolti nell'indagine sono 660, i sindaci che hanno effettivamente risposto 250, il 38% del totale. Sebbene le loro risposte non possano essere considerate rappresentative dell'intero universo, va considerata l'alta percentuale di risposta tra i comuni medio-grandi, dove la presenza immigrata è maggiore. Il 51% dei comuni, infatti, hanno una popolazione maggiore ai 30.000 abitanti, mentre il 27% hanno una popolazione compresa tra i 15.000 e i 30.000



schieramento di centro-destra e quelli di centro-sinistra tendono a concettualizzare in modo differente l'immigrazione, riproducendo una contrapposizione che ha confermato i risultati di una precedente ricerca sui programmi elettorali e di governo dei candidati sindaco, di tre città italiane negli anni Novanta.<sup>58</sup> Entrambe le ricerche confermano l'esistenza fra gli schieramenti politici, di due diversi modi di concettualizzare l'immigrazione: i sindaci dello schieramento di centro-destra<sup>59</sup> pur essendo sostenuti da forze politiche molto diverse tra loro, mostrano una posizione comune rispetto all'immigrazione, interpretando questo fenomeno prevalentemente come un *problema* per la sicurezza e un *pericolo* per la convivenza. In tal senso, sono esaltati gli aspetti negativi dell'immigrazione, la criminalità, l'irregolarità, la prostituzione, ecc., e le difficoltà alla convivenza derivanti dalla differenza culturale degli stranieri. I sindaci dello schieramento di centro-sinistra<sup>60</sup> al contrario, tendono a concettualizzare l'immigrazione come una possibile *risorsa* per la società, mostrano il bisogno di accogliere gli stranieri, la necessità del riconoscimento dei diritti fondamentali e di politiche sociali per l'integrazione sociale degli stranieri.<sup>61</sup>

Le diverse interpretazioni dell'immigrazione fra i sindaci dei due schieramenti politici sono fatte risalire dalla studiosa (Caponio, 2006) a due modelli di politiche locali distinti: da una parte, troviamo quella ispirata all'idea liberale del *deserving poor*, secondo la quale lo Stato dovrebbe occuparsi solo degli immigrati meritevoli, vale a dire di coloro che dimostrano la volontà all'integrazione attraverso il lavoro. In tale approccio, riconducibile ai sindaci dello schieramento di centro-destra, l'integrazione degli stranieri non è esclusa a priori, piuttosto è intesa come un "premio" da assegnare agli stranieri "meritevoli" che dimostrano la *volontà all'integrazione* e che contribuiscono, attraverso il lavoro, alla crescita della società di destinazione. Dall'altra parte, troviamo un approccio riconducibile al modello *multiculturale*, ispirato dall'idea secondo cui è necessario riconoscere i diritti fondamentali agli stranieri, rispettare la loro diversità culturale e, allo stesso tempo, favorire un cambiamento di ampia portata all'interno della società autoctona in

---

abitanti. I capoluoghi di provincia che hanno risposto al questionario sono stati 88 su 103. *Fonte*: Caponio T. (2004), *I Comuni italiani e l'immigrazione. I risultati della prima rilevazione nazionale condotta dall'Anci*, CeSpi - Centro Studi di Politica Internazionale, (Cfr.: Sitografia).

<sup>58</sup> La studiosa esaminò i discorsi (*politics* elettorale) e i programmi (*politics* di governo) dei candidati sindaco delle coalizioni di centro-destra e centro-sinistra a Milano, Bologna e Napoli, mettendo evidenza come le differenze nel modo di definire l'immigrazione (componente cognitiva) e nei cambiamenti che si volevano produrre (componente normativa) tendevano ad assottigliarsi rispetto agli strumenti di *policy* necessari da utilizzare per raggiungere i risultati previsti (componente strumentale) Entrambi gli schieramenti, mostrarono interesse per le iniziative della società civile anche se in modo diverso: i sindaci di centro-destra puntavano alla separazione tra pubblico e privato e alla *delega* della gestione dei servizi sociali agli attori del *terzo settore* (modello segmentato e orientato all'inserimento individuale); il centro-sinistra, invece, assegnava un ruolo di coordinamento all'ente locale cittadino ipotizzando il coinvolgimento delle associazioni di immigrati (modello coordinato e orientato al riconoscimento collettivo). *Cfr.*: Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna.

<sup>59</sup> All'interno dello schieramento di centro-destra troviamo diverse forze politiche che contribuirono a formarlo: la Lega Nord, partito apertamente anti-immigrati e il Polo della Libertà (Forza Italia, AN, Ccd e Cdu) / Casa della Libertà, formato da partiti diversi espressione della destra liberale, che all'occorrenza sostenevano le liste civiche, com'è successo nel caso di Bologna (la lista civica *La Tua Bologna* era sostenuta da AN e FI).

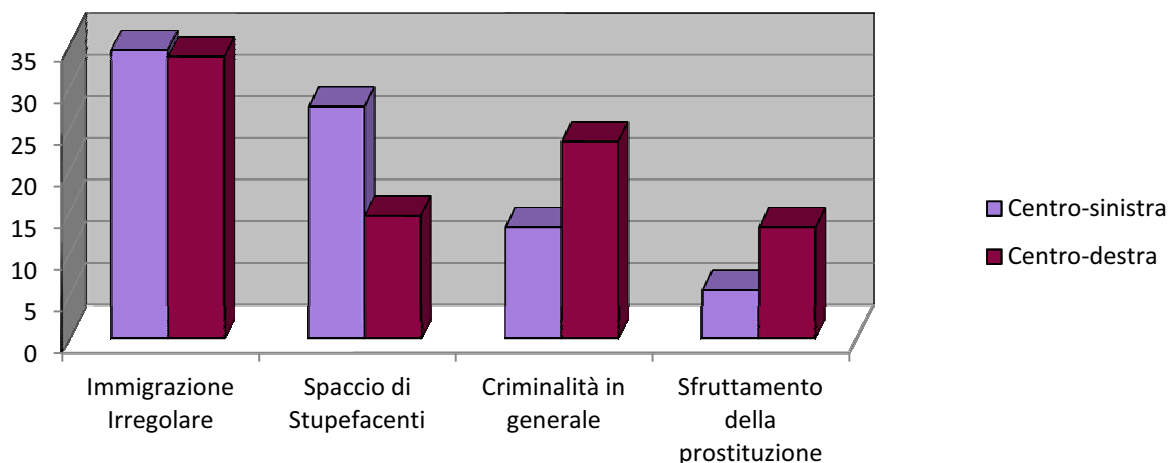
<sup>60</sup> Fra i partiti dello schieramento di centro-sinistra troviamo Rifondazione Comunista, che era l'espressione della sinistra più "radicale", e partiti più "centristi" tra cui Pds (Ds), Ppi e Verdi.

<sup>61</sup> In Italia, l'immigrazione è stata fortemente politicizzata e ha rappresentato il terreno di confronto fra i partiti politici. La politicizzazione dell'immigrazione è diventata evidente con l'entrata in scena dei partiti nazionalisti anti-immigrazione e orientati a investire sul sentimento di insicurezza dei cittadini. In Italia questo ruolo è stato svolto dalla Lega Nord, definito "imprenditore politico anti-immigrati" (Caponio, 2006: 145).

modo tale da promuovere il dialogo e il reciproco riconoscimento come persone destinatarie di diritti inalienabili. In quest’ottica, il cambiamento culturale dovrebbe stimolare la convivenza pacifica tra cittadini di diversa origine culturale, un obiettivo che dovrebbe essere raggiunto implementando politiche sociali e di mediazione culturale, mediante il riconoscimento dei diritti fondamentali e promuovendo la partecipazione degli immigrati alle attività della società di destinazione, all’interno di un approccio finalizzato al loro insediamento stabile. Questa posizione sarebbe riconducibile ai sindaci dello schieramento di centro-sinistra.

I risultati della ricerca condotta dall’Anci i cui risultati sono stati analizzati ed interpretati dalla sociologa Caponio (2004, 2006), permettono di comprendere come i sindaci dei due schieramenti, pur mostrando una certa convergenza, abbiano concettualizzato l’immigrazione in modo diverso, in particolare rispetto ad aspetti riferibili alla politica nazionale che, come vedremo nel capitolo seguente, è quell’ambito delle politiche pubbliche riferito al controllo degli ingressi e delle frontiere, oltre che al rilascio dei permessi di soggiorno e alle espulsioni. Analizzando la dimensione della sicurezza e, quindi, i principali problemi che l’immigrazione comporta sul territorio, i sindaci di entrambi gli schieramenti evidenziavano la loro preoccupazione per l’*immigrazione irregolare*. Il 34,6% dei sindaci di centro-sinistra e il 33,8% dei sindaci di centro destra affermavano che l’irregolarità degli immigrati rappresentava un problema. I sindaci dello schieramento di centro-destra hanno associato in misura maggiore rispetto a quelli dello schieramento opposto l’immigrazione alla *criminalità* (23,6% contro il 13,5%) e alla *prostituzione* (13,3% contro il 5,8%). Fra i sindaci dello schieramento di centro-sinistra, invece, la preoccupazione maggiore dopo l’immigrazione irregolare era lo *spaccio di stupefacenti* (27,8% contro il 14,7%)<sup>62</sup>. Il grafico 2.1 mostra la differente importanza assegnata ai diversi aspetti della sicurezza legati alla presenza immigrata sul territorio.

Grafico 2.1: Sicurezza e immigrazione: problemi più rilevanti per i sindaci di centro-destra e centro-sinistra.



Fonte: Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna, pag. 171.

<sup>62</sup> Cfr.: Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna, pag. 171.

I dati evidenziano la tendenza fra i sindacati dello schieramento di centro-destra ad esaltare maggiormente il legame tra immigrazione e criminalità rispetto a quelli dello schieramento opposto, i quali pur mostrandosi preoccupati per l'immigrazione irregolare, assegnano un peso maggiore allo spaccio di stupefacenti. Se consideriamo gli aspetti sociali, i sindacati dei due schieramenti consideravano che il problema principale, era rappresentato dal *lavoro nero*, un aspetto che preoccupava in misura maggiore quelli dello schieramento di centro-sinistra (40,4% contro 36,7%). I sindacati dello schieramento di centro-destra si sono mostrati più preoccupati per i *rapporti con persone di culture diverse*, sia in generale, sia nel caso specifico della difficoltà dei servizi a rapportarsi all'utenza straniera. La *disinformazione* rappresentava una preoccupazione maggiore per i sindacati di centro-destra, mentre quelli dello schieramento opposto, pur essendo preoccupati per gli stessi aspetti, lo erano in misura minore dando maggiore importanza alle difficoltà di convivenza, poi alla disinformazione e difficoltà dei servizi nel rapportarsi alla nuova utenza.<sup>63</sup>

Con riferimento ai possibili interventi attivabili per favorire l'integrazione sociale degli immigrati, i sindacati di entrambi gli schieramenti, anche se in maniera diversa, avrebbero dato importanza ad interventi finalizzati a migliorare l'accesso all'*abitazione*, all'*integrazione scolastica*, al *lavoro*. L'abitazione, secondo i sindacati del centro-sinistra, rappresentava l'intervento più importante (46,1%), seguita dall'integrazione scolastica (15,4%), dal lavoro (14,4%) e dall'associazionismo (7,7%), secondo un progetto di integrazione basato sull'accesso ai servizi essenziali e sul riconoscimento del diritto di partecipazione. L'abitazione rappresentava la prima preoccupazione anche per i sindacati dello schieramento di centro-destra (27,9%) ma in misura decisamente minore rispetto a quelli dello schieramento opposto; al secondo posto, per i sindacati di questo schieramento troviamo il lavoro (25%) al quale viene data un'importanza simile all'abitazione, secondo un'idea che mette in evidenza come l'integrazione degli stranieri dovrebbe basarsi sulla possibilità di vincolare la presenza dello straniero ad una funzione positiva per la società di destinazione. L'integrazione scolastica preoccupava in misura di poco maggiore i sindacati di centro-destra (17,6%) come avviene anche nel caso dei minori in difficoltà (7,3%)<sup>64</sup>.

Se consideriamo le opinioni dei sindacati rispetto agli interventi sui quali dovrebbero concentrarsi le politiche nazionali, i dati per quanto approssimativi, ci portano a individuare un modo differente di inquadrare l'immigrazione ascrivibile a due ideologie politiche opposte.<sup>65</sup> I sindacati dello schieramento di centro-destra tendevano a favorire l'implementazione di un modello di *immigrazione temporanea* in cui l'immigrato è inteso come un lavoratore ospite (*guest worker*); quelli dello schieramento di centro-sinistra, al contrario, sarebbero orientati al modello dell'*insediamento stabile*, mostrando maggiore attenzione ai ricongiungimenti familiari e alla mediazione culturale. I sindacati dello schieramento di centro-destra avrebbero posto maggior enfasi sulla necessità di una normativa più restrittiva (66,7% dei sindacati di centro-destra contro il 22,2% dei

---

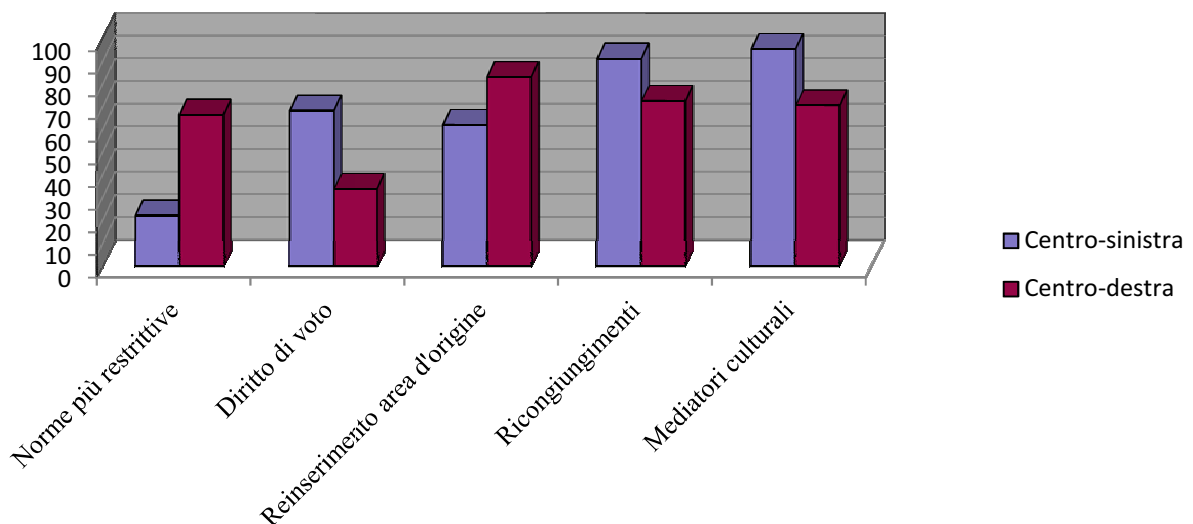
<sup>63</sup> Ivi, 172.

<sup>64</sup> Ivi, 173.

<sup>65</sup> Su questo quesito si è registrata un'alta percentuale di risposte mancanti (non so/non risponde). Le risposte pervenute sono circa il 20% del totale. Cfr.: Caponio T. (2004), *I comuni italiani e l'immigrazione. I risultati della prima rilevazione nazionale condotta dall'Anci, CeSpi*, Roma, pag. 8.

sindaci del centro-sinistra), secondo un orientamento che tende a limitare l'arrivo di stranieri specialmente se privi di un lavoro. I sindaci dello schieramento di centro-destra, avrebbero espresso maggiori preferenze a favore di interventi mirati al reinserimento del lavoratore immigrato nelle aree di origine (83,3% centro-destra contro 62,2% centro-sinistra), mentre rispetto al diritto di voto hanno espresso opinioni contrarie nel 53,6% dei casi, e favorevoli solo nel 33,9% di essi. Rispetto ai ricongiungimenti familiari, nel 72,8% dei casi i sindaci di centro-destra hanno risposto favorevolmente, mentre i mediatori culturali sono considerati importanti per il 70,8% dei sindaci di questo schieramento. Le opinioni dei sindaci dello schieramento di centro-sinistra divergono su alcuni spetti fondamentali, infatti questi si sono mostrati contrari nel 71,1% dei casi all'introduzione di norme più restrittive, ma più propensi al diritto di voto (rispondono affermativamente nel 68,5% dei casi, contrari solo il 18,5%). Rispetto ai congiungimenti familiari, è stata osservata una differenza di opinioni, anche se non sarebbe molto marcata: i sindaci di centro-sinistra hanno espresso un'opinione favorevole nel 91,4% dei casi, mentre quelli di centro-destra nel 72,8%. Il 95,8% dei sindaci di centro-sinistra ha espresso un'opinione favorevole rispetto all'importanza dei mediatori culturali, mentre una differenza rilevante fra questi e i sindaci dello schieramento di centro-destra emerge rispetto al reinserimento degli immigrati nelle aree di origine: rispetto a questo quesito solo il 62,2% dei sindaci di centro-sinistra ha espresso un parere favorevole, mentre i sindaci dello schieramento opposto lo hanno fatto nel 83,3% dei casi. Secondo i dati dell'indagine dell'ANCI, emergerebbe un differente atteggiamento dei sindaci dei due schieramenti (Grafico 2.2).

Grafico 2.2: *Interventi su cui dovrebbe concentrarsi l'azione politica nazionale per i sindaci di centro-destra e di centro-sinistra.*



Fonte: Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna, pag. 174.

Le differenze più rilevanti, sono riscontrabili rispetto all'introduzione di norme restrittive (22,2% contro 66,7%) e al diritto di voto (68,5% contro 33,9%); differenze meno accentuate, invece, sono osservabili rispetto alla possibilità del reinserimento degli stranieri nelle aree di origine (62,2% contro 83,3%), al

ricongiungimento familiare (91,4% contro 72,8%) e alla mediazione culturale (95,8% contro 70,8%)<sup>66</sup> (Grafico 2.2).

Riassumendo, anche se questi dati non sono estendibili all'intera classe politica italiana e considerando che sono riferiti ad una ricerca condotta oltre un decennio fa, sembrerebbe trovare conferma l'ipotesi secondo la quale l'immigrazione è interpretata come un fenomeno problematico e da contrastare in misura maggiore fra i sindaci dello schieramento di centro-destra, i quali sarebbero stati più preoccupati di quelli dello schieramento opposto dalla convivenza, sia per le difficoltà derivanti dalle differenze culturali, sia per quelle derivanti dall'accesso ai servizi. L'immigrazione irregolare preoccupava in modo simile i sindaci di entrambi gli schieramenti, mentre se lo sfruttamento della prostituzione rappresentava un problema maggiore per i sindaci di centro-destra, lo spaccio di stupefacenti preoccupava di più i sindaci dello schieramento opposto. I sindaci di entrambi gli schieramenti si sono mostrati molto preoccupati per il lavoro nero, però quelli dello schieramento di centro-destra avrebbero mostrato maggiore preoccupazione per la disinformazione, riconoscendo tuttavia l'importanza di attivare politiche per l'abitazione, per il lavoro, per l'integrazione scolastica e per i minori in difficoltà. Rispetto agli interventi da implementare nel contesto locale, i sindaci di centro-sinistra si sono mostrati molto più preoccupati per l'abitazione, meno per l'integrazione scolastica e il lavoro, indicando tra gli interventi più rilevanti per l'integrazione sociale degli stranieri il riconoscimento del diritto di voto. Rispetto agli interventi considerati opportuni dal punto di vista delle politiche nazionali le posizioni fra i sindaci dei due schieramenti divergevano su alcuni aspetti fondamentali: i sindaci di centro-destra si mostrarono più propensi all'introduzione di normative più restrittive e, in misura maggiore, al reinserimento degli immigrati nelle aree di origine, mentre sarebbero meno propensi al riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri. I sindaci di centro-sinistra, al contrario, oltre ad aver indicato tra le misure più importanti la mediazione culturale, i ricongiungimenti familiari e il riconoscimento del diritto di voto, mostravano maggiore contrarietà nell'introduzione di normative più restrittive.

Concludendo, potremmo affermare che la presenza immigrata, pur essendo stata interpretata maggiormente come *problema* da un lato, e come *risorsa* dall'altro, rispetto alla gestione di questo fenomeno sul territorio, i sindaci di entrambi gli schieramenti hanno mostrato una certa convergenza rispetto all'abitazione, al lavoro, all'integrazione scolastica ed educativa. L'aspetto più critico che preoccupava in modo simile gli amministratori locali di entrambi gli schieramenti è l'*immigrazione irregolare*, un fenomeno che sfugge al loro controllo in quanto è una materia di competenza del Governo centrale. Nell'indagine considerata la criminalità degli immigrati rappresentava un aspetto problematico in misura maggiore per i sindaci dello schieramento di centro-destra, secondo un'interpretazione che corrobora il bisogno di implementare una politica ispirata all'idea liberale dell'"immigrato meritevole" che non esclude l'applicazione di misure coercitive che limitano la presenza degli immigrati "cattivi" all'interno della società. Le differenze più importanti, infatti, emergerebbero sugli aspetti di politica migratoria rispetto ai quali i sindaci dello

---

<sup>66</sup> Cfr.: Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna, pp. 173-174.

schieramento dl centro-destra sembrerebbero maggiormente orientati a restringere gli ingressi e al reinserimento nelle aree di origine, in linea con il modello del *guest worker* basato su una interpretazione strumentale dell'immigrazione e sul suo insediamento provvisorio all'interno della società, ma senza escludere le misure per l'integrazione sociale (casa, lavoro, integrazione scolastica) che però, è intesa in modo unilaterale. I sindaci dello schieramento di centro-sinistra, invece, tenderebbero a privilegiare il *modello multiculturale*, basato sul riconoscimento dei diritti fondamentali ai cittadini stranieri e, soprattutto, sul trattamento paritario tra questi e i cittadini nazionali. In linea con questi principi, i sindaci dello schieramento di centro sinistra sembrano aver dato maggior importanza all'accesso all'abitazione e ai servizi sociali, al diritto di voto e al diritto all'unità familiare, presupposti che privilegiano l'insediamento stabile e della popolazione immigrata e alla parità di trattamento, un orientamento che trova conferma nell'opposizione all'introduzione di normative più severe nei confronti degli immigrati.

## 2.5 Il discorso sull'immigrazione nei media spagnoli

Similmente a quanto è accaduto in Italia, anche i mezzi di comunicazione spagnoli hanno fornito una rappresentazione negativa dell'immagine dell'immigrazione. Il discorso sull'immigrazione all'interno dei mezzi di comunicazione è stato affrontato in particolare da F. Barata (2006) che all'interno di un saggio intitolato "*Immigrazione e criminalizzazione nei mezzi di comunicazione*"<sup>67</sup> ha approfondito il ruolo dei mass media nella diffusione un certo *timore* all'interno della società spagnola. Lo studioso ha esaminato il ruolo del sistema mediatico all'interno della società, riflettendo in modo particolare, sul fatto che i media abbiano creato nuovi spazi di esperienza che permettono agli individui di informarsi "su un mondo che va al di là della loro realtà geografica quotidiana" (Barata, 2006: 262). L'autore ha mostrato come i media forniscono ai cittadini, informazioni su avvenimenti che accadono in luoghi lontani, dove essi non sono presenti, acquisendo in questo modo una "conoscenza mediatizzata" (*ivi*, 261) di un'esperienza indiretta. I fruitori dei mezzi di comunicazione diventerebbero osservatori di secondo grado di una realtà che viene loro raccontata dai mezzi di informazione, ma senza partecipare direttamente agli eventi. Dato che la conoscenza dei fatti reali avviene attraverso le notizie diffuse dai media, lo studioso ha rilevato l'importanza di questo aspetto della comunicazione mediatica, in quanto gli eventi che creano timore e insicurezza fra i cittadini avvengono in luoghi lontani nello spazio e nel tempo.

Lo studioso ha posto l'enfasi su quegli aspetti della comunicazione mediatica che la caratterizzano come informazione facilmente strumentalizzabile e suscettibile di manipolazione, poiché i giornalisti non hanno un'esperienza diretta degli eventi narrati nelle notizie in quanto, sono costruite a partire da informazioni pervenute alle redazioni giornalistiche dalle *agenzie di stampa*. In questo processo di costruzione

---

<sup>67</sup> Il titolo originale del saggio a cui facciamo riferimento è il seguente: Barata F. (2006), *Inmigración y criminalización en los medios de comunicación* in Bergalli R. (2006), *Flujos migratorios y su (des)control*, Anthropos, Rubí (Barcelona), 2006, pp. 261-294.

dell'informazione mediatica le interpretazioni dei giornalisti e le *tecniche di produzione della notizia* restituiscono alla società un'*informazione distorta* su eventi reali dei quali non si ha esperienza diretta. Il carattere indiretto di questo tipo di informazione, secondo lo studioso, rappresenta una delle maggiori criticità della comunicazione mediatica, in quanto attraverso di essa viene veicolato il materiale simbolico e le stesse norme per l'interpretazione degli eventi e dei suoi protagonisti. In tal senso, le notizie diffuse dai media genererebbero il *mutamento dello spazio pubblico in spazio mediatico*<sup>68</sup>.

La creazione di uno spazio mediatico basato su una rappresentazione della realtà piuttosto che sull'esperienza diretta, è adeguata a veicolare un discorso mediatico caratterizzato da quattro elementi: primo, la diffusione di notizie che oltrepassano lo spazio ed il tempo in cui si produce l'evento; secondo, permetterebbe unicamente un'osservazione di secondo grado della realtà; terzo, permetterebbe l'uso di uno stile narrativo particolare, semplice e sensazionalistico, proprio del sistema mediatico; infine, la creazione di una comunicazione *asimmetrica* e unidirezionale tra emittente e ricevente. In questo senso, le notizie diffuse dai mezzi di comunicazione permetterebbero al pubblico di fare un'esperienza indiretta della realtà attraverso le notizie che sono selezionate e "filtrate" sia dalle agenzie di stampa, sia dalle redazioni giornalistiche. Tale *modus operandi*, potrebbe facilmente portare ad una distorsione della realtà e alla creazione di stereotipi, poiché la notizia conterrebbe oltre al materiale simbolico, quello "normativo" che contribuisce a distorcere ulteriormente l'informazione ricevuta dal *destinatario del messaggio*. Quest'ultimo, è a sua volta portatore di una cultura e di valori particolari, aspetti che non andrebbero sottovalutati in quanto inciderebbero sull'informazione realmente compresa dall'individuo destinatario dell'informazione. Ha affermato Barata che "l'altro deve essere *immaginato* a partire dalle parole scritte che interagiscono con l'immaginario sociale" (*ivi*, 264).

Se le notizie diffuse dai media sono costruite dai professionisti dell'informazione e considerando che queste veicolano un'esperienza indiretta, allora il quadro simbolico intersoggettivo di riferimento al cui interno sono organizzate le informazioni, dipende in buona parte dagli *agenti* che costruiscono e trasmettono le notizie. Sulla base di queste apprezzamenti, è possibile comprendere come i mezzi di comunicazione contribuiscono a modellare la conoscenza della realtà, orientando in un senso piuttosto che in un altro l'interpretazione di fatti concreti di cui, però, non si ha un'esperienza diretta. Secondo Barata, i mezzi di comunicazione sono: "agenti che modellano il sapere e che riaffermano lo *status quo*. [...] Il potere dei mezzi è decisivo nella costruzione sociale della realtà" (*ivi*, 265).

---

<sup>68</sup> L'argomento dello *spazio pubblico* è stato affrontato da Habermas (1961) il quale ha mostrato come la diffusione dei mezzi di comunicazione di massa abbia prodotto una trasformazione dello spazio pubblico da una sfera di riunione tra privati in qualità di pubblico, a una nuova realtà pubblica, la *realtà mediatica*. Quest'ultima è una *realtà rappresentata* (Barata, 2006: 263) che esiste a livello discorsivo, narrativo e semantico, a partire dal testo mediatico preparato e diffuso dai media. La realtà rappresentata però, non viene intesa dal pubblico come una rappresentazione della realtà, ma come la realtà stessa. Tale trasformazione della notizia in realtà in molti casi sarebbe non solo l'unica fonte di conoscenza degli eventi accaduti altrove, ma anche una fonte enigmatica di distorsione della verità e veicolo di concettualizzazioni stereotipate della verità.

In riferimento al discorso sull'immigrazione, i mass media spagnoli avrebbero contribuito a generare una sensazione di *pericolo* tra la popolazione, attraverso la diffusione di notizie che avrebbero dato spazio ad alcune caratteristiche dello straniero omettendone altre. Nella costruzione delle notizie sull'immigrazione, i media avrebbero esaltato solo alcuni comportamenti degli stranieri, facendoli apparire più gravi di quello che in realtà erano. Tale distorsione avrebbe restituito alla società spagnola un'immagine distorta dello straniero, rappresentandolo come un individuo che si sottrae ai controlli di frontiera o che cerca di eluderli, oppure che è presente in modo "irregolare" all'interno della società, creando una *preoccupazione sproporzionata* tra i fruitori dei testi mediatici. La costruzione dello straniero come *immigrato irregolare* sarebbe avvenuta con l'entrata del linguaggio giuridico nel lessico mediatico, il quale avrebbe facilitato la creazione di una cornice interpretativa al cui interno l'immigrazione è rappresentata come *un grave problema di ordine pubblico*.

La distorsione che ha colpito il discorso sull'immigrazione nei media spagnoli è stata approfondita da F. Barata (2006) riprendendo i contributi di altri studiosi, in particolare la teoria dell'*etichettamento* (Hall, 1978) e il concetto di *panico morale* (Cohen, 1972) giungendo così a spiegare il ruolo dei mezzi di comunicazione nella costruzione della devianza degli immigrati. La teoria dell'etichettamento anche conosciuta come *labelling approach* (Hall, 1978) evidenzia la capacità dei mezzi di comunicazione di definire alcuni gruppi sociali come pericolosi all'interno di un processo basato sull'*uso dello stigma* e la creazione degli stereotipi. L'etichettamento sarebbe realizzato sulla base della trasmissione di notizie sul degrado delle città, sulla violenza di alcuni immigrati e sulle reazioni delle Forze dell'Ordine. I mass media, applicando delle etichette ad alcuni membri di alcuni gruppi sociali, in questo caso gli immigrati, creano lo stereotipo e lo diffondono attraverso le notizie. Questo processo è avvenuto in Spagna specialmente verso alcuni gruppi di immigrati ritenuti i responsabili dell'aumento della criminalità, una caratteristica osservata in alcuni individui ed estesa al gruppo più ampio. I media, privilegiando il punto di vista degli attori istituzionali perché considerati una fonte di informazione attendibile, avrebbero favorito la diffusione di una *definizione non neutrale degli avvenimenti*, deformando l'informazione mediatica attraverso una connotazione specifica dell'informazione trasmessa, un processo che ha stigmatizzato gli immigrati trasformandoli in falsi nemici. Questo processo ha avuto come controparte la creazione di una sensazione di minaccia tra la popolazione che andava aumentando con l'aumentare dell'immigrazione.

Riprendendo il concetto di *panico morale* (Cohen, 1972) Barata ha spiegato che l'ansia e l'indignazione che i media possono diffondere tra la popolazione ha origine in una definizione negativa di quei gruppi etnici individuati come una minaccia per la società. Il sistema mediatico spagnolo, attraverso un processo di etichettamento degli immigrati come *individui "irregolari"* la cui presenza è legata alla mancanza di controllo, avrebbe contribuito alla stigmatizzazione dell'intera popolazione straniera, un fenomeno che finì per provocare la diffusione di una sensazione di minaccia all'interno della società e che, in alcuni casi, provocò reazioni xenofobe e razziste. Lo studioso, facendo riferimento a tale teoria ha cercato di spiegare come le informazioni diffuse dai media abbiano riprodotto una definizione della realtà derivante da un punto di vista dominante, vale a dire quello delle istituzioni, un processo che si svolse sulla base dei sentimenti del



gruppo dominante al potere. In tal senso Barata ha affermato che le notizie mediatiche “riproducono definizioni della realtà originate dalle élite politiche” (*ivi*, 267).

I mezzi di comunicazione avrebbero occupato un posto strategico non solo nella costruzione dell’*Altro* ma anche nella definizione dell’identità del gruppo dominante. Per comprendere come il discorso mediatico sull’immigrazione abbia contribuito a deformare la percezione dello straniero, facendo aumentare la preoccupazione dei cittadini spagnoli e suscitando antagonismi e reazioni di rifiuto verso gli immigrati, Barata (2006) ha approfondito l’analisi di alcuni processi: la valutazione che ha avuto l’immigrazione all’interno del discorso mediatico, il modo in cui essa è stata tematizzata, la trasformazione degli immigrati in attori e, infine, la sua connotazione attraverso specifici riferimenti simbolici. La valutazione dell’immigrazione come una questione rilevante per la Spagna è avvenuta principalmente attraverso *un aumento delle notizie che vedevano protagonisti gli immigrati*. Riprendendo i dati diffusi da T. Velázquez (2002), Barata ha evidenziato che all’interno delle reti televisive pubbliche spagnole solo il 7,7% delle notizie venivano dedicate all’immigrazione, però l’importanza data al tema dell’immigrazione era sorprendente. Infatti, il 4% delle notizie riferite all’immigrazione occupava la prima pagina dei telegiornali, il 44% si collocava fra la prima e la quarta pagina, mentre il 56% veniva trasmesso dalla quinta pagina<sup>69</sup>. Rispetto al modo di tematizzare l’immigrazione, i media spagnoli avrebbero esaltato prevalentemente gli *aspetti negativi* del fenomeno migratorio, in particolare l’*irregolarità degli immigrati* e il conflitto sociale.

Riprendendo lo studio di Velázquez (2002), Barata ha mostrato che le reti televisive regionali hanno collegato l’immigrazione nel 24% dei casi alla regolarizzazione dei *sans papiers* (in spagnolo “*sin papeles*”), nell’8% dei casi ai progetti di legge, nel 4% dei casi all’arrivo di irregolari. Un altro 24% delle notizie, ha tematizzato l’immigrazione dando visibilità alle *aggressioni verso gli immigrati*, mentre nel 12% dei casi si è parlato di morti. Le detenzioni di stranieri sono state trattate solo nel 12% delle notizie<sup>70</sup>. Gli immigrati, non avrebbero avuto posto all’interno del discorso mediatico, che li avrebbe esclusi e trasformati in *numeri senza identità*. Gli immigrati avrebbero avuto una grande visibilità mediatica, ma sarebbero stati *silenziati* all’interno del discorso mediatico, poiché le loro voci venivano sostituite da quelle degli attori istituzionali. Nel 32% delle notizie, l’immigrazione è stata descritta dalle Forze dell’Ordine, nel 28% dei casi intervenivano i rappresentanti delle istituzioni, mentre *nel 20% di essi, appariva la voce di organismi di sostegno agli immigrati*. Pertanto, il legame tra immigrazione e ordine pubblico sarebbe stato fissato sulla base degli interventi degli attori istituzionali, principalmente il Governo e le Forze dell’Ordine, mentre le associazioni che tutelano gli interessi degli stranieri avrebbero ottenuto uno spazio secondario<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Barata F. (2006), *Inmigración y criminalización en los medios de comunicación* in Bergalli R. (2006), *Flujos migratorios y su (des)control*, Anthropos, Rubì (Barcelona), pag. 270.

<sup>70</sup> *Ivi*, 271.

<sup>71</sup> Per un approfondimento si veda: Barata F. (2006), *Inmigración y criminalización en los medios de comunicación* in Bergalli R. (2006), *Flujos migratorios y su (des)control*, Anthropos, Rubì (Barcelona), pp.261-294.

Secondo Barata, il discorso mediatico sull'immigrazione avrebbe assunto una posizione "ufficialista" (ivi, 272) poiché: "gli immigrati non hanno voce nelle notizie, per questo parlano le fonti ufficiali [...]. I media enfatizzano la voce delle élite, che appaiono come portatrici di verità; silenziano quelle degli altri che non sono i veri attori. [...] La voce degli attori produce un discorso che gioca con il riferimento del noi e gli altri, il bene e il male" (ibid.) Gli immigrati quindi, sono stati definiti "estranei", "invasori" del territorio spagnolo e portatori di una cultura che metterebbe in pericolo l'identità nazionale. La connotazione simbolica del fenomeno migratorio all'interno dei media spagnoli sarebbe avvenuta attraverso le immagini del disastro, della disgrazia, del conflitto bellico e della morte, in ogni caso, vincolando l'immigrazione ad eventi drammatici. Nel 16% dei casi gli immigrati sarebbero apparsi in notizie che li ritraevano come autori di un crimine, come clandestini o come trafficanti di droga.<sup>72</sup> Potremmo dire che il quadro simbolico di riferimento attraverso il quale viene descritta l'immigrazione, anche nel caso della Spagna resta abbastanza legato alla criminalità e alla tragedia umana, riferimenti discorsivi che appaiono al pubblico come delle caratteristiche proprie di tutti gli immigrati, i quali finiscono per essere percepiti come una minaccia per la sicurezza e l'identità collettiva. Tuttavia, a differenza del caso italiano, in Spagna le associazioni di sostegno agli immigrati avrebbero preso parte al discorso mediatico, seppur la loro voce avrebbe avuto un visibilità ridotta.

In Spagna, il modo in cui sono trattate le notizie sull'immigrazione ha acceso il dibattito sulla professione del giornalista e sulla necessità di rispettare il *Codice Deontologico di autoregolazione*, finalizzato all'esercizio responsabile del lavoro e all'adozione di *buone pratiche* con il fine di far fronte al malessere generato da ciò che Barata ha chiamato "eccessi mediatici" (ivi, 275). L'autore ha mostrato che il Codice Deontologico può servire a porre delle regole, ma potrebbe non bastare poiché nella produzione delle notizie intervengono non solo i valori personali, ma anche i criteri giornalistici e le *routine produttive* proprie delle aziende giornalistiche, variabili che insieme formano la *cultura giornalistica*. Di fronte a questo scenario, il nostro autore ritiene che sia importante ridurre la libertà dei mezzi di informazione e far fronte all'assenza di regole chiare. In tal senso, il giornalismo dovrebbe essere più responsabile e rendere compatibile l'esercizio di questa professione e quindi, il *diritto all'informazione*, ma nel rispetto del *diritto alla privacy* delle persone coinvolte nelle notizie.<sup>73</sup> In quest'ottica, i professionisti dell'informazione dovrebbero riscoprire

---

<sup>72</sup> Ivi, 273.

<sup>73</sup> Il Collegio dei Giornalisti della Catalogna ha formulato alcune raccomandazioni sul trattamento mediatico dell'immigrazione: nel 1995 per la prima volta in Europa, ha promosso un'iniziativa volta alla protezione dell'immagine dell'immigrazione nei mass media, giungendo a firmare con il Governo della Catalogna la *Convenzione sulla protezione della cultura e dell'immagine delle minoranze etniche nei mezzi di comunicazione sociale*. Oltre a questa iniziativa, va ricordata quella di alcuni professori dell'Università Autonoma di Barcellona (UAB) che formarono l'*Osservatorio e gruppo di ricerca sulle Migrazioni e la Comunicazione* (Migracom), un organismo che nel 1996 produsse il *Primo Rapporto sul Trattamento dell'immigrazione extracomunitaria nei mass media* e, poi, il *Manuale dello stile sulle minoranze etniche* che raccoglie 6 raccomandazioni basilari per la preparazione di informazione giornalistica. Nel 2013, il *Consiglio per l'Audio - visuale della Catalogna* (CAC) ha creato il "*Tavolo per la diversità nell'audio-visuale*", che ha prodotto la *Guida del linguaggio inclusivo*, un manuale che raccoglie gli aspetti da evitare (notizie prive di argomenti chiari, le generalizzazioni e l'invisibilità dei soggetti di cui si dà notizia, la contrapposizione *noi/loro*, gli approcci basati sul conflitto e l'ostilità) e quelli da rinforzare (l'informazione precisa e contestualizzata, le

l'importanza del loro fondamentale ruolo di informatori dell'opinione pubblica e acquisire maggior consapevolezza sugli effetti della comunicazione mediatica. Solo in questo modo si potrebbe evitare il perpetuarsi di *un modello di informazione allarmista e "ufficialista"* che ha "silenziato" e marginalizzato il punto di vista delle persone immigrate all'interno delle notizie, e che si è limitato a etichettarli come "irregolari", come individui "devianti" o, nel peggiore dei casi, come "criminali".

In Italia come in Spagna, i mezzi di comunicazione hanno escluso o silenziato la voce degli stranieri, un aspetto che rende somiglianti il sistema informativo italiano e quello spagnolo. Se ciò avviene, il sistema mediatico tende a creare discorsi distorti sull'immigrazione che, enfatizzando casi singoli, criminalizza l'intera popolazione straniera. Pertanto, un'inversione di tendenza sarebbe necessaria a rendere i media più imparziali e inclusivi, a rendere più articolato e pluralista il discorso sull'immigrazione, includendo le voci di chi di solito resta escluso, quindi, gli stessi stranieri e gli organismi che operano per la tutela dei loro diritti. In tal senso, se l'opinione delle persone immigrate divenisse una parte attiva del processo di creazione dell'informazione mediatica, il discorso pubblico potrebbe essere più equilibrato e meno parziale, permetterebbe di apprezzare gli aspetti più umani degli immigrati, specialmente di quelli che giungono in Spagna dall'Africa subsahariana e che, cercando aiuto per la loro tragica situazione, cercano di scavalcare la frontiera di Ceuta (una città spagnola presente all'interno del continente africano) ma che spesso vengono respinti dalla Polizia spagnola per la mancanza dei requisiti per l'ingresso. Finché il discorso mediatico manterrà una posizione "ufficialista" e quelle persone saranno definite "irregolari" o "clandestini" e rappresentate come persone non degne di entrare in Spagna, difficilmente si eviteranno la diffusione e il rafforzamento di stereotipi negativi sugli stranieri e, insieme, di cadere nell'*eurocentrismo*. Anche se le posizioni del governo spagnolo di fronte agli "irregolari" che quotidianamente raggiungono le località di Ceuta o Melilla, non sono esattamente concordi al diritto internazionale dei diritti umani<sup>74</sup>, all'interno del discorso mediatico basterebbe seguire alcune regole semplici regole per evitare di diffondere insicurezza, razzismo e, insieme, stereotipi negativi sull'immigrazione<sup>75</sup>.

---

costruzioni in prima persona e la visibilità delle situazioni discriminatorie, la partecipazione "paritaria", la spiegazione di notizie complesse) nella comunicazione mediatica.

<sup>74</sup> A proposito delle frontiere terrestri spagnole nel continente africano, prese particolarmente di mira dai mass media durante il 2014, il Ministro dell'Interno spagnolo J. Fernández Díaz ha affermato che: "*In Spagna si entra dalla porta, non dalla finestra*" mostrando da un lato, la sua soddisfazione per la nuova "barriera anti-salto", dall'altro la sua preoccupazione per i detenuti stranieri relazionati con il terrorismo islamico. Nello stesso articolo si fa riferimento ad una crescita del 234% delle entrate illegali presso la frontiera di Melilla, un fenomeno che avrebbe portato a 3.501 gli ingressi "irregolari" registrati presso quella frontiera, nei primi 7 mesi del 2014). (Fonte: *El País*, 21 luglio 2014).

<sup>75</sup> Le raccomandazioni del *Manuale dello stile sulle minoranze etniche* (1996) consiglia ai professionisti dell'informazione di: non includere il colore della pelle, il paese di origine, la religione o la cultura salvo che non sia essenziale per la comprensione della notizia; evitare le generalizzazioni e le manipolazioni dell'informazione; non utilizzare un linguaggio sensazionalista e negativo ed evitare di drammatizzare le notizie; cercare di equilibrare le fonti delle informazioni e non utilizzare solo quelle istituzionali, specialmente quando si tratta di informazioni riferite ai Paesi di origine degli immigrati; senso di responsabilità; impegno giornalistico all'interculturalità.

## 2.6 Dal non-discorso al *discourse building*: il discordo sull'immigrazione in Spagna, tra discorsi reattivi e discorsi proattivi

Analizzare il discorso sull'immigrazione significa tener presente che l'antagonismo tra cittadini autoctoni ed immigrati in esso contenuto non è riferito ad un conflitto concreto esistente tra i cittadini nazionali e gli stranieri, piuttosto andrebbe considerato come un'interpretazione unilaterale della realtà. A partire da questa premessa, non sarebbe tanto l'immigrazione a generare un sentimento di minaccia nella popolazione autoctona, quanto la cattiva interpretazione del fenomeno diffusa dai media, dai alcuni politici e diventata senso comune. Come in Italia anche in Spagna il discorso sull'immigrazione è stato basato per un lungo periodo sul razzismo, sugli stereotipi negativi e sull'accentuazione della diversità etnica e culturale degli stranieri. Nel caso della Spagna, secondo R. Zapata Barrero (2007, 2009) si è avuto un mutamento importante all'interno del discorso sull'immigrazione, in altre parole il passaggio da un'epoca in cui prevaleva il *non-discorso* sull'immigrazione, ad una in cui è prevalso il *discourse-building*, ossia un processo di costruzione della realtà attraverso il discorso che ha portato lo studioso a focalizzarsi non tanto sul discorso della politica, quanto sulla "politica del discorso" (Zapata Barrero 2007: 10).

Il discorso politico sull'immigrazione, nella fase di *discourse-building*, sarebbe rimasto prigioniero di un paradigma che vede contrapposte due concezioni dell'immigrazione: il *monoculturalismo* da un lato, il *multiculturalismo* dall'altro. In estrema sintesi, la prima è la concezione secondo cui la cultura di appartenenza è superiore a tutte le altre, la seconda riconosce pari dignità a tutte le culture. Secondo Zapata Barrero (2007), il legame tra immigrazione, razzismo e discorso pubblico ha tenuto separati due tipi di discorso sull'immigrazione: il *discorso reattivo* e il *discorso proattivo*, all'interno di uno schema discorsivo fondato sulla separazione tra *cittadini* e *non cittadini*. In quest'ottica i discorsi mediatici e politici sull'immigrazione hanno mostrato una tendenza verso l'enfatizzazione degli aspetti legati a "loro", gli immigrati, e un restringimento degli aspetti legati al "noi" in modo da creare una *percezione selettiva della realtà* e la *negazione dell'Altro*. Il discorso sull'immigrazione, pertanto si sarebbe sviluppato all'interno della cornice del *razzismo latente*, un fattore presente sia all'interno dei discorsi mediatici, sia in quelli politici, entrambi caratterizzati dalla presenza della dicotomia "noi buoni vs loro cattivi".

Tale strutturazione del discorso sull'immigrazione, ha permesso il condensarsi di una ideologia secondo cui "noi" siamo autori di cose buone, mentre "loro" (gli immigrati) sarebbero autori di cose cattive, all'interno di una dimensione socio-cognitiva della diversità che sarebbe all'origine di atteggiamenti discriminatori e razzisti orientati alla riproduzione della dominazione culturale dei Paesi Occidentali su quelli di origine degli immigrati. Zapata Barrero (2007) ha proposto una classificazione degli argomenti presenti all'interno del discorso spagnolo sull'immigrazione individuando quattro categorie principali: il rafforzamento di argomenti negativi su di *loro* (delinquenza, violenza, traffico di droga, illegalità, terrorismo, mancanza di adattamento, ecc.); l'addolcimento delle caratteristiche negative *nostre* (razzismo, discriminazione, pregiudizio, ecc.); il rafforzamento di argomenti positivi su di *noi* (moderni, avanzati, tolleranti, democratici, ecc.);

l'addolcimento di caratteristiche positive su di *loro* (assenza di voci sui contributi culturali, economici, ecc.).<sup>76</sup>

Zapata Barrero (2007) ha cercato di dimostrare come i mezzi di comunicazione spagnoli tendano ad utilizzare argomenti negativi quando si tratta di gestire informazioni relative agli immigrati, e argomenti positivi quando si descrivono eventi riferiti alla società occidentale, un fenomeno che ha generato lo stereotipo sull'immigrazione, l'inferiorizzazione dello straniero e il suo rifiuto all'interno della società di destinazione. La diffusione di stereotipi negativi sullo straniero sarebbe avvenuta a causa dell'utilizzo, nel linguaggio di uso comune, di aggettivi negativi per descrivere gli immigrati ("*sudaca*" per i latinoamericani, "*moro*" per gli immigrati marocchini, ecc.), l'uso di metafore che stimolano la paura ("*invasione*", "*valanga*", ecc.), di numeri che suscitano preoccupazione (informazioni su quanti immigrati arrivano ma non su quanti vanno via), ma anche attraverso la continua citazione delle fonti istituzionali (le Forze di Polizia o i politici, mai o scarsamente citate le *loro* fonti) in un contesto in cui sono assenti opinioni alternative su questo argomento. La mancanza di informazioni su di *loro* e l'esaltazione di informazioni dettagliate sui *loro* crimini avrebbe contribuito alla sedimentazione degli stereotipi negativi sull'immigrazione, i quali si sarebbero diffusi grazie anche alla particolare drammaticità di alcune immagini trasmesse dai mass media, come ad esempio i barconi carichi di persone mentre poco o per niente si parla delle entrate per le vie terrestri o attraverso gli scali aeroportuali, immagini di poveri in fuga da Paesi in guerra mentre difficilmente si parla delle difficoltà delle famiglie nazionali. Questo modo di organizzare l'informazione mediatica, insieme ad una situazione di originario svantaggio degli immigrati, tenderebbe a produrre non solo un sentimento di superiorità fra i cittadini nazionali ma anche un sentimento di *razzismo* nei confronti degli stranieri, un atteggiamento che non è innato, ma "è un razzismo che si apprende" (*ivi*, 11).

La responsabilità di creare un discorso razzista o che diffonde razzismo sarebbe da attribuire alle *élite dominanti* della società di accoglienza, vale a dire, ai politici, ai giuristi, ai giornalisti e agli imprenditori, i quali hanno riversato all'interno della società spagnola *un modello razzista di intendere i rapporti con le persone immigrate e con le minoranze etniche*<sup>77</sup>. Quello che potremmo definire "*razzismo d'élite*" è considerato dal nostro autore un retaggio dell'epoca franchista, e nell'attualità sarebbe meno accentuato rispetto al passato anche se, di fronte all'immigrazione irregolare, il razzismo permanerebbe, verrebbe

---

<sup>76</sup> Zapata Barrero R., van Dijk T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pag. 10.

<sup>77</sup> In Spagna, il discorso razzista verso gli stranieri è stato storicamente caratterizzato dal razzismo verso i "gitani", vale a dire i nomadi, anche se più di recente, è stato sostituito dal razzismo verso i magrebini e gli immigrati subsahariani. La radice di tale ideologia sarebbe da ricercare nella tradizione coloniale del Regno di Spagna, che sin da tempi più antichi ha manifestato un sentimento di superiorità unitamente al razzismo verso i popoli colonizzati, sottomettendoli e dominandoli. Nell'attualità, le discriminazioni verso gli immigrati continuano ad esistere attraverso la riproduzione di un sistema di dominazione basato sulla *discriminazione razziale* che è possibile percepire non solo attraverso i differenziali salariali fra i cittadini autoctoni e gli immigrati, ma anche attraverso le lunghe procedure burocratiche previste per il riconoscimento dei titoli di studio acquisiti nei paesi di provenienza, l'obbligo della richiesta del permesso di soggiorno e di lavoro, la negazione di alcuni diritti previsti solo per i cittadini autoctoni, ecc..

rielaborato all'interno del discorso politico dei partiti politici di centro-destra e di estrema destra i quali tendono a definire l'immigrazione come *problema* direttamente legato alla delinquenza e all'*illegalità*.<sup>78</sup>

Il discorso mediatico sull'immigrazione, abbiamo visto, tende a diffondere un'immagine dell'immigrazione distorta, che enfatizza gli episodi di criminalità di cui si rendono protagonisti alcuni immigrati, diffondendo una sensazione di minaccia sproporzionata rispetto alla realtà. In questo senso potremmo dire che i media costruiscono una cornice di riferimento simbolica che orienta ed influenza l'opinione pubblica. Di conseguenza, i media non possono essere considerati un attore neutro dato che partecipano alla definizione dell'immagine dell'immigrazione dandole una specifica connotazione. Se i media rappresentano un attore *non neutro*, allora potremmo considerarli alla stregua di un attore politico. A. Casero (2007) ha affermato che i mezzi di comunicazione di massa possono essere considerati “*veri attori politici che cercano di esercitare la loro influenza [...] mettendo in pratica strategie principalmente di tipo discorsivo*” (Casero, 2007: 71). Secondo questo autore, i media modellerebbero la realtà attraverso il discorso e il linguaggio, quindi attraverso le parole usate per definire gli eventi riferiti all'immigrazione. Sul piano del *lessico*, i verbi e gli aggettivi scelti per definire il fenomeno migratorio diventano uno strumento per la riproduzione e il rafforzamento di un'immagine negativa dell'immigrazione strettamente collegata all'*irregolarità degli immigrati*, una caratteristica che tende ad essere estesa ad un gruppo più ampio di stranieri. In altre parole, generalizzare l'irregolarità significa rendere omogenea una realtà disomogenea per lingua, religione, paese di provenienza, ecc., quindi significa falsificare la realtà. I singoli immigrati all'interno dei media appaiono senza personalità, vengono “disumanizzati” e spersonalizzati, all'interno di un discorso astratto che tende ad appiattirsi sulla dimensione dell'*alterità*.

È importante osservare che la dicotomia legalità/illegalità all'interno del discorso pubblico spagnolo ha strutturato l'identità mediatica degli stranieri in Spagna a partire da un'immagine che li ritrae come individui devianti e come causa dell'aumento della criminalità. Questo modello di attribuzione mediatica dell'identità al gruppo sociale degli immigrati è alla base di un processo di spersonalizzazione che rende l'immigrato “una cosa la cui identità è definita a partire da un oggetto fisico determinato, i documenti”. (Casero, 2007, 85). La presentazione dell'immigrazione come un fenomeno strettamente legato all'illegalità non ha potuto che enfatizzare la percezione cittadina del bisogno di misure più rigorose per il controllo dell'immigrazione irregolare. Tuttavia, fa notare il nostro autore, che in questo gioco di definizioni arbitrarie degli immigrati e di “cosificazione” (*ibid.*) degli stranieri, il discorso dominante sull'immigrazione non è stato messo in discussione. La contrapposizione tra *insiders* e *outsiders* alimentata da questo tipo di discorso sull'immigrazione ha ampliato la distanza tra le culture sulla base di un'immagine degli immigrati come *problema sociale*, piuttosto che come fonte di ricchezza culturale.

---

<sup>78</sup> Nel caso della Catalogna, il discorso razzista sarebbe stato alimentato da una “forma periferica di nazionalismo” legata alla lingua e alla cultura catalana unita ad un “*desiderio della monoculturalità*” (Zapata Barrero, 2007, 13) per certi versi contrapposto alla tradizione migratoria di questa comunità autonoma della Spagna.

L'effetto più incisivo della comunicazione mediatica è la *spersonalizzazione dell'immigrato* e della sua riduzione a una *cosa*, una merce non degna di essere considerata una persona. Tale declassamento *da fenomeno di persone a fenomeno di cose*, contrasta non solo con il diritto e le convenzioni internazionali, ma anche con l'etica e la morale, poiché in nessuna cultura democratica c'è spazio per una visione dell'immigrazione come problema sociale di fronte al quale l'unica soluzione viene individuata nel negare alle persone i loro diritti fondamentali.

Lo studioso A. Casero (2007) ha sintetizzato le sue riflessioni attorno al discorso sull'immigrazione dei media spagnoli in una tabella, che riportiamo di seguito:

Tabella 2.1: *Conseguenza dell'introduzione dell'asse legale-illegale sulla polarizzazione "loro-noi" nel discorso mediatico sull'immigrazione.*

<i>Noi</i>	<i>Loro</i>
Legali Cittadini	Illegali – Delinquenti Non cittadini – Senza diritti

Fonte: Casero Ripolles A., (2007), *Discurso mediático, inmigración e ilegalidad: legitimar la exclusión a través de la noticia*, in Zapata Barrero R., van Dijk T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pag. 87.

La trasformazione degli immigrati in "cose" all'interno del discorso pubblico è un aspetto significativo dell'esclusione che colpisce questa categorie di persone che vengono trasformati in un "oggetto del discorso" e inseriti in una categoria specifica, quella di *immigrato* che non è neutra, ma conferisce agli individui caratteristiche precise, vale a dire, quelle dell'*outsider*, del non cittadino, del criminale. La necessità di definire l'immigrazione inserendola in una categoria, rappresenta un modo attraverso il quale i media e il gruppo dominante mettono in pratica una separazione delle identità (nazionali e non nazionali) che viene legittimata facendo riferimento a valori democratici, anche se ciò provoca un'*asimmetria problematica dal punto di vista dei diritti*.

Se distinguiamo tra una *dimensione sociale* e una *dimensione politica* della democrazia, osserveremmo che all'interno della prima, le persone immigrate diventano *de facto* parte della società; all'interno della seconda, invece, la "politica del discorso" si rivolge solo ai cittadini *de jure*, vale a dire ai cittadini nazionali, escludendo gli immigrati e le minoranze etniche dai processi di partecipazione politica. In questo senso, "la politica del discorso sull'immigrazione diventa il paradigma dominante tra la mono-culturalità e multi-culturalità" (Zapata Barrero, 2009: 11)<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> Il dibattito attuale si svolge all'interno di quello che Zapata Barrero (2009) ha definito "*paradigma della monoculturalità/multiculturalità*", che sostituendo paradigmi più obsoleti per l'interpretazione del conflitto, ha inglobato al suo interno l'opposizione tra i conservatori/tradizionalisti e i modernisti/progressisti. Se il progresso è determinato dal pluralismo, dalla multiculturalità, dall'uguaglianza e dal rispetto per la differenza, il conservatorismo, al contrario, sostiene la *purezza della razza* e dell'identità nazionale. Nell'attualità, la visione dominante del mondo civilizzato sarebbe espressione della *mono-culturalità unidimensionale*, una dimensione che soggiace dietro la politica

Potremmo definire il *discorso politico sull'immigrazione* come quell'insieme di interpretazioni costruite attorno al fenomeno migratorio, ossia argomentazioni di chiara natura "politica", ovvero argomenti non neutri rispetto al tema trattato. La *politica del discorso sull'immigrazione*, invece è un concetto che Zapata Barrero (2009) introduce per evidenziare il potere del discorso in sé, vale a dire una forma di espressione del potere (statale). Fatta questa premessa, va tenuto presente che l'intenzione di ogni attore politico, inteso come *homo politicus* nel senso in cui lo fa T. Caponio (2006), è guidato dal risultato economico, sociale ed elettorale in una cornice al cui interno la "politica del discorso sull'immigrazione" è da intendere come *atto politico* e strumento di governo; il "discorso politico sull'immigrazione", invece fa riferimento agli *interventi di governo*, quindi al contenuto delle politiche.

Il nostro autore ha chiarito che il discorso come oggetto e fine della politica appartiene alla *definizione ampia del discorso* (alla quale apparterebbe la politica del discorso sull'immigrazione), alla quale si contrappone una *definizione stretta*: se la prima intende il discorso come uno strumento funzionale al mantenimento del potere, la seconda punta a legittimare interpretazioni ed azioni, ma anche politiche specifiche per la regolazione dell'immigrazione. All'interno della definizione stretta del discorso sull'immigrazione troviamo i *discorsi re-attivi* e *discorsi pro-attivi*:<sup>80</sup> i primi rifiutano l'immigrazione e "*reagiscono di fronte ad essa cercando di ristabilire il passato monoculturale*" (ivi, 58); i secondi, al contrario, "*accettano l'irreversibilità del processo storico della multiculturalità e cercano di assumerlo come cornice per orientare il cambiamento sociale*" (ibid.). I discorsi reattivi si centrerebbero di più sul disordine prodotto dai processi migratori, i quali verrebbero rappresentati come un fenomeno negativo e problematico; i discorsi proattivi, invece, mirerebbero ad una gestione ordinata delle migrazioni, le quali verrebbero rappresentate come un processo storico irreversibile e come un'opportunità che coinvolge l'intera società.

Il discorso mediatico e politico che caratterizza il discorso pubblico sull'immigrazione tanto in Italia quanto in Spagna, corrisponde a un *discorso reattivo* sull'immigrazione poiché si basa su argomenti che puntano a creare una separazione tra la popolazione realmente presente all'interno della società, difendendo alcuni privilegi dei cittadini nazionali (cittadinanza, diritto al voto, ecc.) senza considerare il resto popolazione, vale a dire escludendo gli immigrati e le minoranze etniche. Gli "outsider", gli stranieri sarebbero intesi come *non cittadini*, diventando oggetto di una negazione rispetto a una popolazione unita attorno all'identità nazionale. Sono tanti gli esempi di politici che hanno promosso in Spagna, Italia e in altri Stati europei, misure drastiche per controllare o "eliminare" la presenza dell'immigrazione all'interno di alcune città, tuttavia, quello che hanno in comune le loro strategie politiche può essere riassunto in una sola parola: *populismo*. All'interno dei discorsi reattivi e in quelli proattivi è possibile individuare le retoriche che soggiacciono dietro ogni tipo di discorso, come illustrato nella tabella seguente.

---

del discorso sull'immigrazione e che tende ad incrementare la distanza tra cittadini autoctoni ed immigrati diffondendo un'immagine dell'immigrazione basata sull'esistenza di differenze inconciliabili. Cfr.: Zapata Barrero R. (2009), *Fundamentos del discurso político en torno a la inmigración*, Ed. Trotta, Madrid, pp. 23-27.

<sup>80</sup> I due tipi di discorsi vengono considerati dal nostro autore, come "tipi ideali" per lo studio delle politiche che giungono a legittimare.



Tabella 2.2: *Fondamenti della politica del discorso.*

<b>Discorso pro-attivo</b>	<b>Discorso re-attivo</b>
Retorica dell'uguaglianza: Imparzialità, svantaggio	Retorica conservatrice: <i>Tradizionalismo</i>
Retorica della cittadinanza: Inclusione, accomodamento	Retorica populista: <i>Cittadinismo</i>

Fonte: Zapata Barrero R., (2009), *Fundamentos del discurso político en torno a la inmigración*, Trotta, Madrid, pag.66.

La retorica della *cittadinanza* e quella *populista* danno origine a discorsi politici somiglianti; ad esempio, utilizzano entrambi il concetto di cittadinanza anche se con fini opposti: la prima punta all'inclusione degli stranieri, la seconda, invece alla loro esclusione. Anche la retorica del *conservatrice* e quella dell'*uguaglianza* sono in qualche modo vincolate, ma propongono strategie differenti per la gestione della popolazione straniera: il *tradizionalismo* acquista legittimità dal passato e dalla tradizione, quindi tende a privilegiare l'uguaglianza di identità dei cittadini autoctoni; la retorica dell'*uguaglianza*, invece, propone la rimozione delle disuguaglianze in termini di diritti e la parità fra cittadini nazionali ed immigrati.

Osservando più da vicino i *discorsi reattivi sull'immigrazione*, è possibile vedere come questi tendano ad anteporre l'interesse dei cittadini autoctoni di fronte a quello degli immigrati, all'interno delle retoriche del *tradizionalismo* e del *cittadinismo*, entrambe contrapposte al processo storico della multiculturalità e desiderose di un ritorno alla società mono-culturale. La retorica del *cittadinismo*<sup>81</sup> ha elaborato una visione del conflitto basata sulla difesa degli interessi dei cittadini di fronte a quelli degli immigrati; il *tradizionalismo*, piuttosto, tende ad esaltare la struttura della società tradizionale denunciando gli effetti negativi dell'immigrazione sull'identità nazionale: la sua reazione contro l'attuale processo di cambiamento verso una società multiculturali sarebbe basato sulla difesa dell'identità tradizionale e sul desiderio di ritorno al passato (*to turn the clock back*). Il discorso reattivo basato sulla *retorica populista* diventa uno "stile di fare politica" (*ivi*, 70) che ha maggiore forza nei periodi di cambiamento sociale e congiuntura economica ed è fortemente legato al contesto in cui si produce (*context-dependent*). In questo senso, i discorsi reattivi si alimenterebbero delle questioni politiche irrisolte, che sono esaltate dalle situazioni di crisi economica o politica. Di solito le retoriche populiste puntano a "restaurare" uno stato precedente di omogeneità culturale esaltando i problemi che potrebbe generare la multiculturalità, in particolare dal punto di vista della sostenibilità del *welfare* pubblico. All'interno della *retorica tradizionalista*, invece, la cultura tradizionale è utilizzata come insieme di valori e credenze proprie della nazionalità di riferimento rappresentando una ragione di coesione sociale e di stabilità, alla si contrappongono le spinte alla multiculturalità intesa come

<sup>81</sup> Zapata Barrero (2009) ha parlato di *cittadinismo* invece che di populismo, perché l'uso del termine cittadino nella retorica populista non solo è frequente, ma viene usato con il fine di raggiungere solo una parte dei cittadini, lasciando fuori dal pubblico di riferimento i *non-cittadini*, ovvero, gli immigrati e i membri delle minoranze etniche. L'enfasi che i discorsi reattivi pongono sulla nazionalità è funzionale al rigetto degli "stranieri" in quanto vengono intesi come individui con interessi contrapposti a quelli della cittadinanza. Cfr.: Zapata Barrero R. (2009), *Fundamentos del discurso político en torno a la inmigración*, Ed. Trotta, Madrid.

fonte di instabilità. L'invariabilità della tradizione e la sua ripetizione attraverso il tempo, diventano gli elementi simbolici della retorica tradizionalista la quale difende una società mono-culturale e identica a quella del passato, rifiutando l'innovazione e il riformismo<sup>82</sup>.

L'approccio del discorso proattivo è la consapevolezza dell'irreversibilità del processo storico che ha portato alla multiculturalità e, invece di contrapporsi a esso lo considera un'opportunità, poiché prende avvio dal presupposto che non ci sono culture superiori ad altre. All'interno del discorso proattivo prevalgono due retoriche: quella dell'*uguaglianza* e quella della *cittadinanza*, entrambe orientate al superamento del conflitto fra culture e al riconoscimento della parità di opportunità tra cittadini nazionali e cittadini stranieri. In entrambe le retoriche, il processo di inclusione sociale dei nuovi arrivati termina con la *piena cittadinanza*, in un contesto dove le due componenti della popolazione sono tenute ad "accomodarsi" in modo reciproco. L'uguaglianza è intesa non come uguaglianza di identità, come avviene nei discorsi reattivi, ma come *riconoscimento della differenza*, ovvero come uguaglianza nella diversità.

Il discorso proattivo sull'immigrazione, da importanza all'imparzialità, quindi, alla parità di trattamento fra cittadini autoctoni e *newcomers*, all'interno di una visione del mondo basata sulla difesa dei diritti essenziali di cui sono destinatari tutte le persone poiché tali. I discorsi proattivi sono caratterizzati dall'*empatia*, ovvero dalla capacità di assumere il punto di vista dell'*Altro*; inoltre puntano a smontare l'equivalenza tra la differenza culturale e la differenza di classe sociale, che spesso ritroviamo nel discorso mediatico "tradizionale", cercando di promuovere politiche redistributive e di difesa delle identità che puntano ad implementare i principi adottati all'interno dei discorsi. I discorsi proattivi, inoltre, promuovono una maggiore *partecipazione sociale e politica* sia dei cittadini autoctoni, sia delle persone immigrate, in quanto non puntano al mero riconoscimento dei diritti politici, ma mirano alla sensibilizzazione della popolazione autoctona alla convivenza con cittadini di altre culture, con l'obiettivo di cambiare il punto di vista "dominante" sull'immigrazione e a modificare i comportamenti verso i *newcomers*. Il superamento delle differenze socioeconomiche è inteso come la condizione necessaria per il raggiungimento dell'uguaglianza, mentre la partecipazione individuale e collettiva non è implicita ma richiede una maggiore *visibilità* della "diversità" multiculturale all'interno degli organi della società (associazioni territoriali e comunitarie), in quelli della politica (partiti, Governo), all'interno dei mezzi di comunicazione (televisione, stampa), nella pubblica amministrazione (funzionari, corpi di polizia) e in tutti gli ambiti della vita sociale. In questo senso, i discorsi proattivi sull'immigrazione auspicano ad una "*culturalizzazione (o etnicizzazione) della visibilità*"

---

<sup>82</sup> L'autore ha mostrato che la retorica tradizionalista in Spagna, si è servita della tradizione ispanica nella costruzione del *discorso reattivo* e anti-islamista a partire dalla lingua (castellana) e dalla religione (cattolica) (Cfr.: Zapata Barrero R. (2009), *Fundamentos del discurso político en torno a la inmigración*, Ed. Trotta, Madrid, pag. 90). All'interno del discorso reattivo l'identità spagnola viene costruita in contrapposizione all'islamismo, all'interno di una dinamica in cui la religione musulmana occupa la posizione di "anomalia" nel processo storico spagnolo. Tuttavia, i discorsi proattivi, attraverso una logica contrapposta considerano l'Islam appartenente alla tradizione e all'identità culturale spagnola. Secondo la logica adottata, quindi, si avrà un discorso che nega la presenza di somiglianze tra l'Islam e la tradizione spagnola, oppure un secondo, che afferma l'esistenza di differenti punti di convergenza tra le due culture.

(Zapata Barrero, 2009: 106) alimentata dalla *politicizzazione* delle persone immigrate e dei loro rappresentanti politici<sup>83</sup>.

Anche se la prima legge spagnola sull'immigrazione risale al 1985, l'immigrazione è entrata a far parte dell'agenda politica dal 2000, anno in cui in Spagna si è cominciato a costruire una *politica del discorso sull'immigrazione (discourse-building)* senza chiari riferimenti all'identità nazionale, ma con l'intenzione di controllare in modo rigoroso le frontiere. In questo modo, più che concentrarsi su come gestire la *convivenza* tra persone appartenenti a culture diverse, il discorso si è concentrato sull'*irregolarità* degli immigrati. Con l'aumentare progressivo dei flussi migratori, l'immigrazione ha cominciato ad essere considerata una questione di Stato da gestire attraverso l'intervento di più attori e non solo con le Forze di Polizia. A partire dal 2006, le proposte politiche hanno cercato di seguire l'esempio di altri Paesi europei, seguendo i principi democratici e liberali con il fine di ridurre il divario tra ciò che veniva discusso in parlamento ed approvato nelle leggi, e la realtà quotidiana. Secondo Zapata Barrero (2009) tra l'anno 1996 e il 2006 il discorso sull'immigrazione in Spagna è stato caratterizzato principalmente da discorsi di tipo reattivo sviluppati intorno ad una definizione dell'immigrazione come *problema*, pur esistendo un discorso di tipo proattivo, che considerava l'immigrazione, un'*opportunità*.

Con l'aumento dell'immigrazione, il discorso reattivo ha cercato le vie legali e giuridiche per la regolazione dei processi migratori, mentre il discorso proattivo si è concentrato maggiormente sugli aspetti sociali e sulla necessità di definire strumenti alternativi per la gestione del fenomeno migratorio. Il discorso reattivo tendeva a mostrare che l'immigrazione “era un problema *loro*”, mentre il discorso proattivo evidenziava che “era un problema non loro, ma *nostro*” (ivi, 123). Il discorso reattivo si è concentrato particolarmente sulla *delinquenza* e sulla *criminalità* degli immigrati, ponendo enfasi sui problemi che gli immigrati generavano all'interno della società spagnola. Il discorso proattivo, invece, ha introdotto il tema dell'integrazione sociale e il rischio che poteva derivare dalla formazione dei *ghetti etnici*.

L'entrata irregolare era considerata all'interno del discorso reattivo il motivo della discriminazione, al contrario, il discorso proattivo la considerava un “alibi” al quale ricorrevano gli intolleranti per giustificare le politiche repressive. I discorsi reattivi hanno di solito definito l'immigrazione come “immigrazione irregolare”, il discorso proattivo, invece, ha introdotto espressioni nuove, tra cui “nuovi cittadini”, “*sans papiers*” (“*sin papeles*”), “cittadini immigrati”, “figli poveri della terra”. Il discorso reattivo si è concentrato

---

<sup>83</sup> Con particolare riferimento al caso della Spagna, i discorsi proattivi hanno insistito sul riconoscimento dei diritti politici alle persone immigrate, ma anche sulla riqualificazione degli spazi pubblici in modo tale da renderli maggiormente adeguati all'*incontro* e all'interazione tra i *newcomers* e cittadini. In questo senso, si è cercato di individuare gli *spazi di conflitto* e si è intervenuti sul territorio con il fine di sensibilizzare le persone che li utilizzavano. La diffusione dei valori della democrazia e del dialogo interculturale sono gli strumenti di una strategia discorsiva orientata alla diffusione della *cultura della diversità* che punta al depotenziamento del conflitto originato dalle differenze etniche e culturali e alla convivenza pacifica. Tali strategie politiche hanno territorializzato il discorso in modi molto diversi, contestualizzando nel quartiere quale luogo di interazione comunitario, uno spazio al cui interno sono stati implementati gli interventi e le azioni mirate alla “scomposizione”, o se vogliamo alla *(de)costruzione* del pregiudizio etnico e delle opinioni negative sugli stranieri.

maggiormente sull'*aspetto giuridico* nella definizione dell'immigrazione (immigrato regolare/irregolare, legale/illegale), mentre quello proattivo ha cercato di definire l'immigrazione prendendo avvio dai *contributi positivi* che essa dava all'economia spagnola: l'immigrato era importante per l'economia e la società, pertanto doveva essere destinatario degli stessi diritti dei lavoratori nazionali.

Anche le immagini dell'immigrazione all'interno dei due tipi di discorso variano: da un lato, si parla di "valanghe", di "inondazioni", dall'altro, si esalta l'attrazione esercitata dalla cultura spagnola nei confronti dell'immigrazione. Da un lato, si esalta la volontarietà dell'immigrazione, dall'altro, il bisogno di fuggire da situazioni inumane, due approcci contrapposti che hanno considerato importanti tipi di interventi differenti: i discorsi reattivi insistevano molto sulla restrizione delle possibilità di entrata e sul bisogno di maggior rigore nei controlli alle frontiere; quelli proattivi, al contrario, mettevano in evidenza la necessità di cambiare la normativa e renderla più adeguata ai fini del rispetto dei diritti umani. In questo modo, da una parte si puntava alla costruzione di una società "chiusa" all'immigrazione e nella quale l'immigrato doveva adattarsi alla cultura autoctona, dall'altra, si mostrava che non esisteva un obbligo di adattamento culturale alla società di accoglienza, piuttosto si esaltava l'obbligo morale all'accoglienza<sup>84</sup>.

Rispetto agli immigrati non in possesso dei documenti, definiti anche *sans papiers* ("sin papeles" in spagnolo), i punti di vista espressi all'interno dei due tipi di discorso sono contrastanti: da un lato, si è data molta importanza alla *concezione giuridica* dell'immigrazione, differenziando tra immigrati legali ed illegali; dall'altro, ci si è concentrati sull'irregolarità come "difetto amministrativo" (*ivi*, 132). Considerando la vicinanza tra l'Africa e la Spagna (14,4 chilometri, Stretto di Gibilterra) i discorsi reattivi hanno inteso l'immigrazione irregolare come un'anomalia del sistema di regolazione dei flussi, alimentata dalle mafie impegnate nella tratta di esseri umani. In questa prospettiva, i sostenitori del discorso reattivo si ponevano il fine di bloccare i flussi irregolari all'origine, arrestarli ed evitare in questo modo che i *migranti*<sup>85</sup> fossero vittima di trattamenti inumani e degradanti. Il discorso proattivo, invece, facendo leva sulla povertà e la mancanza di stabilità nei Paesi di origine, esaltava il bisogno di *aiuto* che caratterizzava le *persone migranti* e il fatto che da loro sarebbe dipeso il destino della stessa società spagnola.

I discorsi reattivi hanno teso sottovalutare i benefici dell'immigrazione in base ad un approccio basato sulla logica *insider/outsider* e la concezione secondo la quale la legalità è da considerare un "premio" che riguarda solo alcuni immigrati (modello del meritevole); inoltre si ipotizzava che l'immigrazione irregolare avrebbe prodotto danni anche agli immigrati regolari poiché si generava una situazione di *competenza sleale* all'interno del mercato del lavoro nazionale. Il discorso proattivo, attraverso il quale il partito di centro-sinistra (PSOE) ha tentato di riformare dal 2004 in poi, la legge sull'immigrazione, accentuava il carattere

---

<sup>84</sup> Dopo le lezioni del 2004 si diffusero due argomenti riferiti all'immigrazione: l'*effetto chiamata* e l'*effetto uscita*, il primo vincolato ad una normativa sull'immigrazione troppo generosa (*pull factors*), il secondo, provocato dalla crescita demografica, l'assenza di lavoro e di instabilità nei paesi di origine dell'immigrazione (*push factors*).

<sup>85</sup> Con questo termine si vuole esaltare il movimento, in altre parole il fatto che il processo migratorio non è ancora giunto a termine. I termini "*Paese di transito*" o "*Paese di passaggio*" sono collegati al primo e indicano una zona di transito dei migranti prima del loro insediamento definitivo.

criminalizzante della normativa approvata dal centro-destra (PP), la quale non prevedeva una gradualità delle sanzioni di fronte all'irregolarità, ma l'espulsione come sanzione unica ("L.O.8/2000"). Le regolarizzazioni periodiche di irregolari venivano interpretate all'interno del discorso proattivo, come un momento per la "documentazione" dei *sans papiers*; al contrario, all'interno del discorso reattivo si enfatizzava la necessità di una politica più rigorosa<sup>86</sup>.

Riassumendo, in Spagna si è passati da un'epoca del *non discorso*, a una caratterizzata dal *discourse building* sull'immigrazione, in presenza di discorsi reattivi, prodotti dall'orientamento politico di centro-destra (PP) che ha collegato l'immigrazione alla delinquenza e all'aumento dell'instabilità economica e sociale; e discorsi proattivi, generati dal centro-sinistra (PSOE), il quale enfatizzava l'impossibilità di arrestare i flussi migratori, il bisogno di migliorare la coesione sociale, la non discriminazione e l'uguaglianza sociale. Seguendo Zapata Barrero (2009), potremmo affermare che "mentre la politica del discorso reattivo fa appello costantemente al *realismo politico*, la logica alla base del discorso proattivo fa appello all'*umanismo*" (Zapata Barrero, 2009: 132). In tal senso, se da una parte è prevalso il pragmatismo realista e l'esaltazione di una logica strumentale basata sui *costi dell'immigrazione* secondo un'interpretazione del fenomeno che potremmo accostare in parte a quella del centro-destra italiano, dall'altra è prevalso l'idealismo politico, all'interno di una logica finalista e garantista che puntava all'affermazione dei principi democratici e di giustizia sociale. Quest'ultima logica potremmo accostarla a quella del centro-sinistra italiano, poiché l'interpretazione della *issue* immigrazione, come abbiamo visto nel paragrafo 2.4 del presente lavoro di ricerca, mostra caratteri di compatibilità.<sup>87</sup> Le logiche che soggiacciono dietro ai discorsi reattivi e proattivi sono diverse e per certi versi contrapposte: da un lato, osserviamo che l'immigrazione è percepita come un *problema* all'interno di una logica di contrapposizione tra cittadini e non cittadini; dall'altro, essa è intesa come un'*opportunità* da gestire attraverso un approccio *globale ed integrato*, dove la formazione e l'informazione dei cittadini autoctoni e delle persone immigrate all'interno delle politiche di intervento occupano un posto centrale. Le due logiche del discorso non vedono allo stesso modo gli immigrati: da un lato, essi vengono riconosciuti come persone e come soggetto di diritto; dall'altro lato, tali diritti vengono negati oppure, si tende a limitarli rendendoli appannaggio degli immigrati regolari e per un periodo limitato, secondo un criterio politico-legale che "è la dimostrazione in flagrante del razzismo istituzionale" (Zapata Barrero, 2009: 144).

---

<sup>86</sup> Per quanto riguarda le *quote annuali* (denominate nel sistema spagnolo "*contingentes*") il discorso proattivo denunciava che questo modello di regolazione dei flussi era in realtà "una regolarizzazione mascherata", attraverso la quale lo Stato spagnolo esprimeva le proprie preferenze per gli stranieri provenienti da alcuni Paesi, mentre altri venivano esclusi e lasciati nell'illegalità, secondo un criterio inammissibile per i sostenitori del discorso proattivo. È utile premettere che le "quote", in Italia come in Spagna, rappresentano il numero complessivo di stranieri non comunitari ammessi ad entrare nel Paese per ragioni di lavoro, studio, ricongiungimenti familiari, ecc., e sono stabilite dal Governo per decreto ("*decreto di programmazione dei flussi*"). La programmazione dei flussi migratori in entrata attraverso il sistema delle "quote", fu introdotta in Italia dalla *Legge Martelli* (1990), ma una reale programmazione dei flussi cominciò solo nel 1996. *Fonte: 1° Rapporto sugli immigrati in Italia – Dicembre 2007*, Ministero dell'Interno. (Cfr.: *sitografia*). In Spagna, tale sistema fu introdotto nel 1993 (Resolución 4 de mayo 1993).

<sup>87</sup> Il discorso proattivo ha dato importanza al passato della Spagna come paese di emigrazione, introducendo all'interno del discorso sull'immigrazione la logica "non fare agli altri quello che non vorresti fosse fatto a te" (*ivi*, 134).

Prima di concludere bisognerebbe notare che la *cittadinanza* è un argomento che ritroviamo collegato alla possibilità di esercitare il *diritto di voto*. I sostenitori del discorso reattivo hanno inteso il diritto di voto come un “premio” che dovrebbe essere concesso agli immigrati “meritevoli”, non un diritto costituzionale<sup>88</sup>. Al contrario, i sostenitori del discorso proattivo partono da una premessa differente, quella secondo la quale è necessario svincolare il diritto di voto dall’acquisizione della cittadinanza poiché il primo è inteso come un diritto previsto per coloro che “abitano” e risiedono stabilmente su territorio dello Stato. In questo senso, i sostenitori del discorso proattivo hanno difeso i diritti degli immigrati in un’ottica garantista, al contrario i sostenitori del discorso reattivo hanno esaltato l’identità nazionale. L’integrazione sociale delle persone immigrate per i sostenitori del discorso reattivo deve essere “dimostrata” attraverso il lavoro e la conoscenza della lingua e della cultura spagnola, quindi è intesa come *un premio per gli immigrati meritevoli*. I sostenitori del discorso proattivo, invece, sostengono che il *diritto di voto* è indispensabile per la piena integrazione degli stranieri poiché esso rappresenta un ottimo antidoto contro la xenofobia.

## **2.7 Il discorso sull’immigrazione all’interno di alcuni quotidiani spagnoli**

Come abbiamo visto in questo capitolo, le reti televisive e i giornali hanno la facoltà di tematizzare in diversi modi l’immigrazione dando a questo fenomeno una connotazione diversa secondo i casi, contribuendo in questo modo alla formazione dell’opinione cittadina e del senso comune rispetto ad alcune etnie di immigrati oppure rispetto al fenomeno migratorio in generale. I quotidiani, seguendo un orientamento politico anziché un’altro, un partito politico piuttosto che un gruppo di potere, contribuiscono a costruire una cornice di significato intorno ai vari argomenti che affrontano, in particolare in riferimento all’immigrazione, un fenomeno fortemente politicizzato anche in Spagna sin dagli anni Novanta. Approfondendo come alcuni quotidiani spagnoli hanno tematizzato l’immigrazione, è possibile osservare come ognuno di essi abbia contribuito in modo diverso all’affermazione del discorso sull’immigrazione in Spagna e in Catalogna.

Seguendo uno studio presentato da Giró e Jarque (2007) è possibile approfondire il modo in cui alcuni quotidiani spagnoli hanno gestito l’informazione sull’immigrazione, dando prova dell’esistenza di un orientamento “politico” dietro le opinioni di ognuno di essi. L’indagine dei due studiosi si è basata sull’esame delle notizie sull’immigrazione all’interno di quattro quotidiani spagnoli e catalani: *El País*, *El Periódico*, *La Vanguardia* e *Avui*, in un arco temporale compreso tra il 1999 e il 2002. Attraverso la classificazione dei vari argomenti riferiti all’immigrazione e trattati all’interno dei quotidiani, gli studiosi hanno individuato undici temi rispetto ai quali ogni quotidiano ha espresso opinioni favorevoli o contrarie, orientando in questo modo il pubblico di riferimento.

---

<sup>88</sup> La Costituzione Spagnola concede il diritto al voto agli immigrati in condizioni di reciprocità, ovvero, solo a coloro che provengono da Paesi che riconoscono il diritto al voto agli spagnoli ivi residenti (art. 13.2 Costituzione Spagnola).

Di seguito vedremo come ogni singolo argomento sia stato trattato all'interno di ogni quotidiano<sup>89</sup>.

- **Normativa sull'immigrazione.** Tutti i quotidiani hanno pubblicato articoli su questo tema dando enfasi al fatto che, trattandosi di una politica nazionale, dovrebbe basarsi su un ampio consenso. Tutti i quotidiani non hanno mosso critiche rispetto al fatto che la normativa conteneva una opposizione implicita tra un "noi" e un "loro" in quanto era stata chiamata "legge sugli stranieri" ("*Ley de extranjería*" in lingua spagnola). *El País* si è schierato contro il governo di centro-destra accusandolo di aver approvato una legge restrittiva, difendendo i diritti degli immigrati. Questo quotidiano ha enfatizzato la necessità di garantire l'assistenza giuridica agli immigrati in quanto questa era prevista dalla Costituzione, mettendo in rilievo l'inefficacia della riforma "restrittiva" e l'impossibilità di arrestare i flussi migratori. Inoltre considerava il *rimpatrio* degli irregolari molto costoso. *El Periódico* ha criticato il governo e difendeva i diritti degli immigrati, ponendo enfasi sull'attacco ai diritti umani. Questo quotidiano evidenziava l'inefficacia della riforma e l'impossibilità di arrestare i flussi migratori e considerava il *rimpatrio* degli stranieri molto costoso. Inoltre, poneva enfasi sul fatto che non fosse stata approvata una norma per la regolarizzazione straordinaria di circa 200.000 immigrati irregolari presenti in quel momento in Spagna. *La Vanguardia* ha sostenuto la posizione del centro-destra, che nell'anno 2000 aveva appena approvato una legge di riforma di segno contrario a quella approvata pochi mesi prima dal centro-sinistra (*L.O. 8/2000*), ritenendola necessaria. Questo quotidiano sosteneva la necessità dell'*espulsione* degli irregolari presenti sul territorio allo scopo di evitare "nuove valanghe di immigrati" e l'arrivo di "flussi incontrollati". Tuttavia, veniva sottolineato anche il bisogno di formare la "nostra" cittadinanza alla tolleranza e alla convivenza gli stranieri. Questo quotidiano esprimeva opinioni contrarie al riconoscimento di nuovi diritti agli immigrati irregolari sostenendo che bisognava adeguare la normativa spagnola a quella di altri Paesi europei, i quali non riconoscevano agli stranieri il diritto di associazione, di riunione, di sciopero e di manifestazione. *Avui*: ha criticato la legge del governo, schierandosi in difesa dei diritti degli immigrati. Ha segnalato l'attacco ai diritti umani ed ha evidenziato la necessità di maggiore garanzia giuridica per le persone immigrate. Il quotidiano avvertiva che la normativa avrebbe peggiorato la situazione degli irregolari.
- **La regolarizzazione.** Tutti i quotidiani si sono mostrati a favore della *regolarizzazione*<sup>90</sup> degli stranieri non in regola con i documenti, ma in modi diversi. Nessun quotidiano ha difeso la consegna

---

<sup>89</sup> Cfr.: Giró X., Jarque J.M. (2007), *El discurso editorial sobre inmigración de El País, La Vanguardia, El Periódico y Avui, desde El Ejido hasta la cumbre europea de Sevilla (1999-2002)*, in Zapata Barrero R., van Dijk T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 17-44.

<sup>90</sup> La *regolarizzazione* degli immigrati irregolari fu approvata con la "L.O.4/2000" (*Disposición Transitoria Primera*) la quale si poneva il fine di contrastare quella che viene definita "irregolarità sopraggiunta", ovvero la caduta nell'irregolarità dopo un periodo di soggiorno regolare. In questo senso, la legge approvata prima della riforma "restrittiva" avvenuta lo stesso anno (*L.O.8/2000*) aveva previsto la regolarizzazione per quegli immigrati che in base alla precedente normativa sarebbero stati espulsi. La regolarizzazione del 2000 suscitò molte proteste in quanto molti immigrati rimasero esclusi dato che non rispettavano il requisito principale: trovarsi in territorio spagnolo prima del 1 di

del permesso di residenza in modo indiscriminato ai *sans papiers*, a parte *El Periódico. El País* ha sostenuto un punto di vista a favore della regolarizzazione, anche se fosse stata approvata attraverso norme straordinarie, in quanto veniva ritenuta necessaria per evitare il “caos”. Affermava che la “quota” di ingressi (“*contingentes*”) prevista era troppo bassa e che la regolarizzazione era necessaria vista la domanda di lavoro interna. Ha posto enfasi sul rischio di marginalità al quale potevano restare esposti gli irregolari. Questo quotidiano ha sostenuto le proteste degli immigrati che reagivano alla nuova legge occupando alcune chiese. Non ha dato visibilità al motto “*papeles para todos*” (documenti per tutti). *El Periódico* ha trattato con toni favorevoli l’argomento intendendo la regolarizzazione una misura necessaria ad evitare il disordine, inoltre, metteva in evidenza il rischio di marginalità a cui erano esposti gli irregolari. Ha esaltato il bisogno di informare gli immigrati sulla legge in vigore per evitare lunghe code davanti agli uffici pubblici, le quali venivano intese come un problema di ordine pubblico. Chiedeva politiche di integrazione per gli immigrati legalmente presenti in Spagna; rispetto alla previsione di chiedere il *visto di ingresso* ai cittadini dell’America Latina, questo quotidiano ha espresso meraviglia e, insieme, disappunto. Si è mostrato d’accordo sulla possibilità di concedere il permesso di soggiorno agli irregolari e ha dato visibilità al motto “*papeles para todos*”. *La Vanguardia* considerava inadeguata la politica delle “quote” e chiedeva una “regolarizzazione ordinata”, mostrando il bisogno di far tornare ai Paesi di origine gli immigrati stagionali, ipotizzando che il loro insediamento stabile avrebbe potuto causare “problemi di convivenza”, ammettendo la “pericolosità” degli irregolari. Ha disapprovato le lunghe code davanti agli uffici pubblici poiché danneggiavano l’immagine della città. Questo quotidiano non ha dato visibilità al motto “*papeles para todos*”. *Avui* si è mostrato favorevole alla regolarizzazione, anche se fosse stata approvata come misura straordinaria, intendendola un intervento necessario ad evitare la confusione. Inoltre, riteneva che la “quota” di ingressi fosse troppo bassa e che la regolarizzazione era necessaria a causa del bisogno di manodopera interno. Essendo un quotidiano catalano, evidenziava la necessità di maggiori competenze alla Comunità Autonoma della Catalogna in tema di immigrazione con il fine di evitare la formazione di sacche di irregolarità all’interno di questo territorio. Ciò nonostante, ha espresso contrarietà a una regolarizzazione fuori dalla legge, affermando che il governo non si dovrebbe lasciare intimorire dalle manifestazioni di protesta di alcuni immigrati che chiedevano di essere regolarizzati. Questo quotidiano si mostrava preoccupato di fronte alla *numerosità* degli irregolari, definendola una “incognita”. Si mostrava contrario ad una

---

giugno 1999 (R.D.239/2000). Furono presentate 244.790 richieste di regolarizzazione, le Comunità che ne registrarono di più furono quella di Madrid (54.331) e quella della Catalogna (51.148), mentre nella Comunità di Murcia ne furono presentate il 7,5% del totale (18.418). Dato che erano state rifiutate oltre 87.000 richieste di regolarizzazione, furono riesaminate quelle domande presentate dagli immigrati arrivati in Spagna dopo il 1 giugno 1999 e prima del 4 di marzo del 2001 (data dell’entrata in vigore del R.D.142/2001), ovvero quelle che non rispettavano il requisito temporale della norma precedente: delle 57.616 domande pervenute, il 62,5% ebbero esito positivo e il 28,2% denegate. Dopo alcune proteste, il governo annunciò una nuova regolarizzazione il 6 giugno 2001 per gli stranieri arrivati in Spagna per ragioni umanitarie prima del 23 gennaio 2001, una decisione che elevò il numero di domande presentate a 322.419 in data 10 dicembre 2001 (*Convocatoria de Arraigo*). Fonte: Gómez Fayrén J. (2002), *El proceso de regularización del 2000 y sus efectos sobre la población inmigrante: entre magrebíes y ecuatorianos*, *Anales de Historia Contemporánea* 18 (2002), Rivista dell’Università di Murcia, pp.131-150.



regolarizzazione indiscriminata e mostrava la sua contrarietà rispetto allo slogan “*papeles para todos*” (documenti per tutti) pubblicando argomenti che indebolivano questa posizione e utilizzando un linguaggio allarmante.

- ***Diritti e libertà degli stranieri in Spagna.*** I quattro quotidiani osservati mostravano tutti un certo consenso verso la concessione di maggiori diritti agli immigrati, ma in modo differente. *El País* ha pubblicato opinioni favorevoli rispetto al riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri evidenziando che era necessario concedere loro anche i diritti politici (associazione, riunione, manifestazione e sciopero), ritenuti diritti fondamentali. In questo senso, questo quotidiano denunciava la condizione di vulnerabilità alla quale erano esposti gli stranieri in Spagna. La politica del centrodestra era ritenuta inconciliabile con le posizioni del centrosinistra e, pertanto, poneva enfasi sulla necessità di modificare la legge per aumentare il consenso verso di essa; inoltre, ha sostenuto la necessità di estendere agli immigrati gli stessi diritti riconosciuti ai cittadini spagnoli, per permettere una loro effettiva integrazione sociale. *El Periódico* si è mostrato d'accordo sul riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri evidenziando che il mancato riconoscimento dei diritti politici costituiva una violazione dei diritti umani. Questi due quotidiani hanno denunciato la condizione di vulnerabilità a cui erano esposti gli immigrati affermando che solo riconoscendo loro gli stessi diritti dei cittadini spagnoli si sarebbe potuto pretendere il rispetto degli stessi doveri. Il riconoscimento dei diritti politici, quindi, era inteso come l'unica via possibile per la loro integrazione. *El Periódico* ha dato importanza al fatto che bisognava garantire condizioni di lavoro degne agli immigrati e denunciava che in alcune località del sud della Spagna molti immigrati vivevano in condizioni di “schiavitù”, pertanto chiedeva l'apertura di un'inchiesta per chiarire i contorni della vicenda. Inoltre, ha trattato il caso di un cittadino africano che non voleva iscrivere i suoi sei figli in una scuola cattolica, un avvenimento che fu utilizzato per mostrare che le “loro” abitudini rappresentavano un ostacolo per la coesione sociale, stigmatizzando il cittadino straniero, ma senza fare nessun riferimento alla mancanza di una adeguata offerta educativa che tenesse conto delle esigenze dei musulmani presenti in Catalogna. *La Vanguardia* ha parlato più dei doveri che dei diritti degli immigrati, ha trattato con toni favorevoli il riconoscimento di alcuni diritti agli immigrati, ma senza includere “nuovi diritti”. Questo quotidiano ha posto l'enfasi sui doveri degli immigranti, tra cui il bisogno di apertura verso la società spagnola e la disponibilità di mettere da parte alcune loro abitudini per un'effettiva integrazione sociale<sup>91</sup>. Inoltre, ha espresso preoccupazione per il degrado della città di Barcellona e, accusando gli irregolari, ne chiedeva apertamente l'espulsione. Ha esaltato le difficoltà di convivenza con gli immigrati trattando in profondità il caso del cittadino africano che non voleva

---

<sup>91</sup> Di fronte alla questione del velo e all'ablazione femminile *La Vanguardia* e *Avui* sostenevano la necessità di adeguarsi all'ordinamento giuridico spagnolo, che non ammetteva queste pratiche. Cfr.: Giró X., Jarque J.M. (2007), *El discurso editorial sobre inmigración de El País, La Vanguardia, El Periódico y Avui, desde El Ejido hasta la cumbre europea de Sevilla (1999-2002)*, in Zapata Barrero R., van Dijk T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 17-44.

iscrivere i suoi figli a scuola: l'avvenimento è stato utilizzato per fare generalizzazioni e mostrare gli ostacoli alloro integrazione sociale. Rispetto all'uso del velo nelle scuole e all'ablazione femminile esprimeva il bisogno di rispettare la legge spagnola. *Avui* si è mostrato favorevole al riconoscimento di alcuni diritti agli immigrati, ma senza includere "nuovi diritti". Questo quotidiano chiedeva condizioni di lavoro degne per gli immigrati e mostrava che in alcune zone della Spagna molti immigrati vivevano in condizioni di "schiavitù", pertanto chiedeva l'apertura di un'inchiesta. Considerava importante l'integrazione sociale degli stranieri però, questa avrebbe dovuto passare attraverso la conoscenza della lingua e della cultura catalana<sup>92</sup>. Ha posto enfasi sui doveri degli immigranti, tra cui il bisogno di apertura verso la società di accoglienza e il bisogno di mettere da parte alcune loro abitudini per un'effettiva integrazione sociale<sup>93</sup>. Rispetto all'uso del velo e all'ablazione femminile sosteneva la necessità di rispettare le leggi spagnole.

- **Espulsioni.** *El País* si è mostrato favorevole alle espulsioni, evidenziando però il bisogno di rispettare i diritti umani. Tuttavia, ha rilevato l'incertezza nella fase di esecuzione dell'espulsione e l'opacità del procedimento, le possibili violazioni dei diritti fondamentali, esaltandone i costi e la sua contraddittorietà. *El Periódico* ha posto l'accento sull'inutilità dell'espulsione esprimendo un'opinione contraria per via della sua inapplicabilità; ha evidenziato che la minaccia di essere espulsi spingeva gli stranieri allo sfruttamento e alla delinquenza, consapevoli che avrebbero dovuto scontare la pena in Spagna prima di essere espulsi. *La Vanguardia* ha mostrato opinioni favorevoli alle espulsioni, enfatizzando però il bisogno di rispettare i diritti umani; secondo questo quotidiano l'espulsione era utile ad evitare l'aumento della xenofobia, lo sfruttamento, i ghetti e il degrado. *Avui*: ha espresso opinioni favorevoli alle espulsioni, evidenziando però il bisogno di rispettare i diritti umani, inoltre, sosteneva che non si potevano fare continue regolarizzazioni.
- **La religione.** Anche se con alcune differenze, tutti i quotidiani considerati hanno mostrato tolleranza e rispetto verso la religione. *El País* esprimeva consenso all'uso del velo e si mostrava favorevole all'insegnamento della religione islamica nelle scuole qualora ci fosse stato un numero sufficiente di studenti interessati. *El Periódico* si mostrava a favore del velo nelle scuole. *La Vanguardia* non considerava l'uso del velo nelle scuole un problema. *Avui* ha espresso opinioni contrarie.
- **Donne.** I quotidiani osservati declinavano il tema delle donne soprattutto intorno a tre argomenti, vale a dire il velo, le mutilazioni genitali (ablazione femminile), la prostituzione. Tutti i quotidiani hanno condannato la mutilazione genitale femminile, poiché considerata una pratica violenta. Tutti i

---

<sup>92</sup> Il quotidiano *Avui* si era schierato in difesa di alcune affermazioni di J. Pujol, che in quell'epoca era Presidente del Governo della Catalogna (2001), attraverso le quali aveva espresso il bisogno di "tolleranza zero" verso gli immigrati che non accettavano la lingua e la cultura catalana. *Avui*, pur non apportando nessun argomento valido a sostegno della posizione dell'ex presidente, si è schierato contro quei giornali che lo accusarono di xenofobia e razzismo.

<sup>93</sup> In riferimento all'uso del velo e all'ablazione femminile, *La Vanguardia* e *Avui* sostenevano la necessità di adeguarsi all'ordinamento giuridico spagnolo, che non ammette queste pratiche.

quotidiani hanno affrontato il tema nell'ottica della solidarietà, ma con un certo etnocentrismo. *El País* si mostrava a favore del velo, che considerava una pratica da non impedire. Chiedeva protezione per le donne che collaboravano nello smantellamento delle reti di sfruttamento e il bisogno di supporto per la loro integrazione sociale. *El Periódico* riteneva che bisognava espellere le persone che praticassero la ablazione genitale femminile. Ha espresso opinioni favorevoli rispetto all'uso del velo, che considera una pratica da non impedire. Rispetto alla prostituzione evidenziava il suo aumento e la sua maggiore visibilità nelle strade cittadine, specialmente nella città di Barcellona. *La Vanguardia* considerava l'ablazione femminile, una "pratica selvaggia". Non considerava l'uso del velo e lo considerava una pratica da impedire. *Avui* ha espresso pareri contrari all'uso del velo, pertanto ne chiedeva la sua proibizione.

- **Delinquenza.** *El País* ha posto l'accento sul fatto che il governo interpretava l'immigrazione come un fenomeno strettamente legato alla criminalità, accusandolo di passività di fronte all'aumento della delinquenza. Secondo questo quotidiano gli immigrati sono da considerare lavoratori, mentre gli irregolari sarebbero i responsabili dell'aumento della delinquenza, evidenziando anche il ruolo delle organizzazioni internazionali. Poneva l'accento sulle responsabilità del Governo di fronte alla criminalità e lo criticava per aver tagliato le risorse alle Forze di Polizia, pertanto rifiutava l'interpretazione secondo cui l'immigrazione era la causa della criminalità e manteneva le accuse contro il governo per aver creato un legame inesistente tra questi due fenomeni. *El Periódico* enfatizzava il legame tra la criminalità degli immigrati e la xenofobia. Rispetto ai minori stranieri irregolari colpevoli di aver commesso micro-crimini, credeva fossero necessari, oltre alle pene detentive, i programmi di reinserimento sociale. Ha posto enfasi sul ritorno della "paura nelle città" attribuendo la responsabilità alla precarietà sociale, all'immigrazione illegale e alla criminalità di alcuni gruppi sociali. Questo quotidiano ha parlato di "immigrazione illegale" e considerava necessario l'intervento della Polizia per contrastare la criminalità. Ha mostrato preoccupazione per l'insicurezza di alcune strade di Barcellona e, pur in assenza di particolari conflitti, tendeva ad esaltare il degrado e la necessità di interventi di Polizia. *La Vanguardia* chiedeva pene severe per i gruppi organizzati in modo da creare un deterrente e frenare la delinquenza immigrata<sup>94</sup>. Ha trattato l'insicurezza nella città di Barcellona attraverso immagini violente, ha parlato di "bande di immigrati", "minacce di morte", "sequestri di famiglie", "si fanno strada a colpi di pistola", rinforzando il legame "immigrazione uguale criminalità". *Avui* considerava le organizzazioni criminali, un problema soprattutto per gli immigrati irregolari, che potevano essere obbligati a

---

<sup>94</sup> *La Vanguardia* ha mostrato preoccupazione per la città di Barcellona, descrivendo i suoi abitanti come cittadini indifesi. La delinquenza e il deterioramento dell'immagine della città è stato esaltato attraverso la continua diffusione di notizie relative ai furti ed alla microcriminalità immigrata, mostrando che l'alta concentrazione di stranieri in alcune aree di Barcellona favoriva la microcriminalità come forma di sopravvivenza. Fonte: Giró X., Jarque J. M. (2007), *El discurso editorial sobre inmigración de El País, La Vanguardia, El Periódico y Avui, desde El Ejido hasta la cumbre europea de Sevilla (1999-2002)*, in Zapata Barrero R., van Dijk T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pag. 31.

delinquere nei Paesi di destinazione. Questo quotidiano criticava il governo e lo accusava di trattare la criminalità esclusivamente come un problema di ordine pubblico senza prestare attenzione alle fragilità degli immigrati. Questo quotidiano si è mostrato favorevole al reinserimento dei minori manifestando il bisogno di rompere il legame creato dal governo fra la delinquenza e la criminalità.

- **La bontà dell'immigrazione.** L'immigrazione è stata considerata all'interno di tutti i quotidiani, un fattore positivo per l'economia e la società spagnola. Durante il periodo della ricerca, sono stati pubblicati alcuni articoli a favore dell'immigrazione, intesa come importante fattore per la crescita economica e demografica della Spagna e tematizzandola come risorsa funzionale alla copertura di quei posti di lavoro che i cittadini spagnoli avevano abbandonato. *El País* ha mostrato posizioni critiche verso il Governo di centro-destra che interpretava l'immigrazione come un problema.
- **Xenofobia e attacchi o maltrattamenti razzisti.** Tutti i quotidiani manifestavano la loro contrarietà agli attacchi razzisti e xenofobi, anche se con alcune differenze. *El País* sosteneva che la Spagna non era preparata culturalmente ad accogliere la crescente immigrazione e criticava il governo per la sua passività di fronte al bisogno di regolare la presenza immigrata, mostrando la necessità di sensibilizzare la cittadinanza per ridurre la xenofobia. Questo quotidiano ha attribuito la causa degli atteggiamenti xenofobi alla legge anti-immigrazione e al governo che non aveva saputo gestire adeguatamente il fenomeno nella sua complessità. *El Periódico* poneva enfasi sul fatto che la xenofobia stava aumentando e criticava il governo per aver approvato una legge anti-immigrazione. Questo quotidiano mostrava il bisogno di sensibilizzare la cittadinanza alla convivenza multietnica. Ha mostrato consenso verso una protesta contro un assassinato, affermando che il razzismo è una risposta irrazionale, ma non ha trattato alcuni avvenimenti razzisti. Ha attribuito la causa degli atteggiamenti xenofobi alla legge anti-immigrazione e al governo, segnalando il bisogno di sensibilizzare la popolazione autoctona per evitare il razzismo e la xenofobia. *La Vanguardia* assicurava che la Catalogna non era razzista né xenofoba, e mostrava il bisogno di formare la cittadinanza per evitare la formazione di atteggiamenti xenofobi. Ha mostrato posizioni contrarie ai maltrattamenti verso gli immigrati e la necessità di rispettare i diritti umani. Questo quotidiano condannava il razzismo, ma difendeva la presunzione di innocenza di alcuni agenti di Polizia accusati di maltrattare diversi immigrati. Il quotidiano ha prestato molta attenzione al degrado della città di Barcellona esprimendo la necessità di maggiori controlli per evitare la crescita del razzismo. *Avui* mostrava che la Catalogna non era razzista né xenofoba e che era necessario evitare la formazione di ghetti, che erano ritenuti la causa dell'aumento della preoccupazione dei cittadini catalani. Partendo da queste considerazioni, criticava le amministrazioni locali che non avevano messo in campo strategie adeguate ad evitare la crescita di zone ad alta concentrazione di

immigrati.<sup>95</sup> *Avui* ha difeso alcune persone vicine all'ex-Presidente del Governo catalano in riferimento ad alcune affermazioni definite razziste da altri quotidiani, sdrammatizzando i toni della polemica. Secondo *Avui*, i ghetti etnici erano dovuti agli stessi immigrati, arrivando alla conclusione secondo cui l'immigrazione non era necessaria, come alcuni volevano far credere.

- **Nazionalismo.**<sup>96</sup> Sull'argomento i vari quotidiani hanno espresso opinioni diverse. *El País* mostrava che il nazionalismo catalano era xenofobo e che i politici della Catalogna odiavano gli stranieri, specialmente i poveri; ha attaccato alcuni politici catalani poiché avevano difeso il punto di vista xenofobo di alcune figure pubbliche. In definitiva, ha espresso una posizione contraria al nazionalismo catalano. *El Periódico* ha difeso il nazionalismo, ma senza agitare la polemica. *La Vanguardia* appoggiava la politica del Governo, ma apprezzava anche quella catalana. *Avui* sosteneva che il nazionalismo e l'immigrazione erano compatibili, ma considerava necessaria la formazione della popolazione al rispetto della diversità, mostrando l'importanza della lingua catalana come veicolo di integrazione sociale.
- **Fortezza Europa.** tutti i quotidiani hanno mostrato che il controllo dell'immigrazione riguardava anche l'Unione Europea e non solo lo Stato spagnolo, ma che costruire una "*Fortezza Europa*" poteva essere controproducente<sup>97</sup>. *El País* vedeva nei Governi di centrodestra un pericolo per gli stranieri, poiché introduceva maggiori controlli ed espulsioni più facili, mentre il soggiorno legale diventava sempre più difficile; misure considerate insufficienti ad arrestare i flussi. *El País* ha espresso opinioni favorevoli rispetto agli accordi bilaterali e alla cooperazione per lo sviluppo in quei Paesi a forte pressione migratoria, ma si è mostrato contrario all'adozione di sanzioni contro quei Paesi che non avessero collaborato. Inoltre, ha mostrato la necessità di adottare una politica comune europea per l'accoglienza degli stranieri e ha espresso opinioni favorevoli rispetto alle sanzioni a quegli imprenditori che impiegassero lavoratori stranieri irregolari. *El Periódico* ha mostrato posizioni ambigue: da un lato si è mostrato contrario alla politica di "chiusura" verso l'immigrazione; dall'altro, affermava che l'Europa doveva assumersi il rischio di farlo. Ha criticato il governo spagnolo e l'Unione Europea per non aver reagito di fronte ad una tragedia nella quale avevano perso la vita molti immigrati. Questo quotidiano, come *El País*, non era d'accordo le

---

<sup>95</sup> *Avui* ha difeso i cittadini di *Premià del Mar*, un comune della provincia di Barcellona, dove le manifestazioni di protesta contro la costruzione di una moschea avevano attirato l'attenzione della stampa locale e nazionale. Secondo il quotidiano *Avui*, non si trattava di razzismo, ma di rabbia accumulata per il degrado della città. Il quotidiano *El País*, al contrario, ha enfatizzato l'intolleranza dei cittadini residenti in quel comune.

<sup>96</sup> Anche se in modi differenti, i quotidiani considerati hanno espresso un'opinione favorevole all'immigrazione nella misura in cui apportasse un beneficio alla società. In questo senso, "diffondono o (ri)producono la macroproposizione nazionalista [...] una cosa è buona se conviene alla nostra nazione" (Giró e Jarque, 2007: 36).

<sup>97</sup> Riguardo al concetto "*fortezza Europa*" Ambrosini (2005: 196) ha mostrato come la validità di questa definizione sia stata messa in discussione da più di uno studioso. La metafora "*Fortress Europe*" avrebbe perso la sua forza iniziale per tre ragioni: primo, per l'evidente aumento del numero dei migranti presenti in Europa; secondo, per l'incremento dei lavoratori migranti provenienti dai Paesi dell'Est europeo; terzo, per la presenza di sforzi verso l'accoglienza in diversi Stati Europei. Cfr.: Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle Migrazioni*, Il Mulino, Bologna, pag. 196.

sanzioni ai Paesi che non avessero collaborato nel contenimento dei flussi. Diversamente, *La Vanguardia* oltre a mostrarsi a favore delle sanzioni ai Paesi che si fossero rifiutati di collaborare, criticava lo stato del Marocco per lo scarso controllo delle sue frontiere. *Avui* giustificava i controlli pur affermando che non si poteva essere impermeabili all'immigrazione. Questo quotidiano si è mostrato contrario ad una politica di completa apertura verso l'immigrazione ritenendo questa opzione non in linea con gli interessi della Spagna. Questo quotidiano chiedeva di applicare le sanzioni ai Paesi che si fossero rifiutati di collaborare.

\*\*\*

In questo paragrafo abbiamo visto come ogni quotidiano sia dotato di un proprio orientamento “politico” nel trattamento delle notizie sull'immigrazione, costruendo una cornice di significato che ha orientato l'opinione dei lettori. Grazie al contributo di Giró e Jarque (2007) abbiamo potuto apprezzare le differenti opinioni esistenti nella stampa spagnola, rispetto al fenomeno migratorio approfondendo, in particolare, undici temi. Abbiamo visto come tutti i quotidiani abbiano mostrato un certo *etnocentrismo* nell'affrontare gli argomenti legati all'immigrazione poiché, di fronte alla gran quantità di dichiarazioni, quelle che si riferiscono ai bisogni degli immigrati sono limitate (*El País* e *El Periódico* più degli altri quotidiani, hanno mostrato un orientamento favorevole ad una normativa meno rigorosa e più rispettosa dei diritti degli immigrati). L'analisi ripercorsa in questo paragrafo ha mostrato che, anche alla presenza di una tendenza generalizzata a stigmatizzare l'immigrazione, all'interno della stampa spagnola *esistono opinioni divergenti* che, potremmo distinguere in negative, positive o miste (Giró e Jarque, 2007)<sup>98</sup>.

Osservando le *opinioni negative*, si rileva la tendenza a tematizzare l'immigrazione in modo *utilitarista*, enfatizzando gli interessi economici della società di destinazione a svantaggio di quelli degli immigrati. Da questo punto di vista, l'immigrazione è considerata sulla base dei suoi aspetti più problematici, di conseguenza, le misure per la sua regolazione tendono ad escludere gli interessi e i diritti degli immigrati. In particolare, *La Vanguardia*, ha sostenuto la politica restrittiva del Governo di centro-destra basata sull'individuazione delle “quote” di lavoratori immigrati da ammettere sul territorio nazionale, secondo un modello al cui interno l'immigrazione è considerata un *fenomeno temporaneo* e lo straniero un “lavoratore ospite”, una “merce” utile ad attenuare gli effetti delle congiunture economiche. Rispetto all'*espulsione*, una pratica che sfiora l'illegittimità e che in molti casi la oltrepassa, *Avui* e *La Vanguardia* non si sono mostrati contrari, piuttosto l'hanno considerata una misura opportuna nei confronti degli immigrati “irregolari”. I due quotidiani hanno utilizzato termini che tendono a suscitare *allarme sociale*, che dovrebbero restare fuori dalla comunicazione mediatica, poiché, come abbiamo visto in questo capitolo, contribuiscono a creare lo stigma negativo sull'immigrazione, intesa come un fenomeno pericoloso, collegato all'illegalità e alla

---

<sup>98</sup> Cfr.: Giró X., Jarque J. M. (2007), *El discurso editorial sobre inmigración de El País, La Vanguardia, El Periódico y Avui, desde El Ejido hasta la cumbre europea de Sevilla (1999-2002)*, in Zapata Barrero R., van Dijk T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pag. 31.

criminalità. Inoltre, di fronte alle dichiarazioni “intolleranti” di alcuni esponenti pubblici, tre quotidiani a parte *El País*, hanno sostenuto opinioni favorevoli al “patriottismo locale” (*ivi*, 41) dando impulso alla xenofobia, invece di condannarla.

Le *opinioni positive* espresse dai quotidiani spagnoli rispetto all’immigrazione, si riferiscono alla necessità del riconoscimento dei *diritti sociali* agli immigrati, a prescindere dalla loro posizione amministrativa. *El País* e *El Periódico* hanno mostrato opinioni favorevoli rispetto alla regolarizzazione, ma hanno espresso preoccupazione per le condizioni di lavoro degli immigrati. Tutti i quotidiani hanno espresso opinioni favorevoli rispetto alla necessità di tollerare le *differenze religiose* e la necessità di lottare contro il razzismo e la xenofobia; solo *La Vanguardia* ha mostrato contrarietà all’uso del velo nelle scuole. *El País* e *La Vanguardia* hanno criticato il Governo per aver creato un legame fittizio fra l’immigrazione e la criminalità. In riferimento alle sanzioni per i Paesi che si rifiutavano di collaborare nelle operazioni di contrasto dell’immigrazione clandestina, *El País* e *El Periódico* hanno espresso opinioni contrarie, mostrando particolare preoccupazione rispetto al giro di vite sull’immigrazione che il Governo spagnolo aveva effettuato.

Se osserviamo le *opinioni miste*, invece, osserviamo che, rispetto ai *diritti degli immigrati*, *La Vanguardia* e *Avui* hanno mostrato una posizione contraria al riconoscimento di “nuovi diritti” agli immigrati, mentre, solo *El Periódico* ha mostrato una posizione favorevole alla *regolarizzazione indiscriminata*, un argomento rispetto al quale gli altri quotidiani non si sono mostrati contrari, ma hanno sottolineato il bisogno di procedere ordinatamente. Quasi tutti i quotidiani hanno parlato più dei doveri che dei diritti degli immigrati: *La Vanguardia* e *Avui* hanno dato visibilità al fatto che i cittadini nazionali sarebbero “obbligati” ad adattarsi agli usi e ai costumi degli stranieri, e che “loro “sarebbero riluttanti ad abbandonare le proprie tradizioni. In particolare, *La Vanguardia* ha colpevolizzato gli immigrati affermando la necessità delle espulsioni per evitare la xenofobia. *El periódico* ha considerato l’espulsione una minaccia che costringe gli immigrati allo sfruttamento lavorativo e alla criminalità. Rispetto alla mutilazione genitale femminile, tutti i quotidiani si sono mostrati contrari, ma senza approfondire adeguatamente il tema. I quotidiani considerati hanno tematizzato la presenza delle donne immigrate solo in riferimento all’uso del velo (*hijab*) e alla prostituzione.

Riassumendo, in questo paragrafo abbiamo osservato come i diversi quotidiani spagnoli abbiano espresso opinioni contrastanti rispetto al tema dell’immigrazione. Un aspetto rilevante dal punto di vista sociologico, risiede nel fatto che tutti i quotidiani hanno considerato importante tener conto degli interessi della società spagnola, secondo un’impostazione che potremmo definire *etnocentrica* poiché pone in secondo piano i bisogni delle persone migranti e delle loro famiglie. Ciò nonostante, osserviamo la presenza di opinioni ispirate alla tolleranza e al rispetto della diversità culturale, pur sempre in una cornice al cui interno i *newcomers* dovrebbero avere gli strumenti per la loro integrazione sociale, in modo tale da non restare ai margini della società.

## 2.8 Considerazioni conclusive

I discorsi sull'immigrazione, tanto quelli politici quanto quelli mediatici, hanno mostrato la capacità di produrre e rafforzare l'immagine negativa degli stranieri all'interno della società, attraverso strategie discorsive proprie del sistema mediatico e di quello politico e che, pur ponendosi obiettivi diversi, hanno contribuito a rafforzare il legame tra immigrazione e criminalità. Se i media hanno mostrato la tendenza a diffondere notizie che tendono a generalizzare le condizioni di una minoranza degli immigrati (dramma, condizioni di vita estreme, criminalità, ecc.) estendendole all'intera popolazione immigrata, attraverso l'uso di un linguaggio che tende a creare uno stereotipo negativo, i politici avrebbero utilizzato una strategia discorsiva basata sulla strumentalizzazione dell'insicurezza cittadina ai fini del consenso elettorale. In questo quadro, i mezzi di comunicazione hanno mostrato da un lato, la capacità di rafforzare il legame fra immigrazione e criminalità, dall'altro l'insicurezza cittadina, all'interno di un circolo vizioso che ha portato al consolidamento di un'immagine dell'immigrazione come fenomeno pericoloso e come problema sociale. Se in Italia diversi studiosi hanno cercato di dimostrare che ciò è avvenuto nella quasi assenza di un discorso alternativo (Dal Lago, 1998, 1999; Caponio, 2004, 2006; Maneri, 1998, Palidda, 2010), in Spagna al contrario, pur essendo presente all'interno del discorso politico e mediatico il legame tra immigrazione e criminalità, potremmo dire che il discorso sull'immigrazione si è sviluppato in maniera più equilibrata essendo presente un "discorso proattivo" (Zapata Barrero, 2009: 66) che ha moderato il dibattito fra le diverse posizioni.

Il ruolo dei mezzi di comunicazione nel consolidamento del legame tra immigrazione e criminalità è, senza dubbio, un fattore rilevante poiché il loro potere nella costruzione di un'immagine negativa dello straniero non solo si è basato sull'esclusione del punto di vista degli immigrati, ma anche sull'uso di informazioni personali e private, il più delle volte irrilevanti, attraverso un *modus operandi* che infrange sia i principi del codice deontologico del giornalismo, sia il diritto alla *privacy* delle persone immigrate. In questa cornice, i mezzi di comunicazione sono stati la piattaforma per la diffusione di un discorso falsificato sull'immigrazione prodotto da un gruppo ristretto e diffuso alla collettività. Il discorso mediatico, dando una specifica connotazione alle notizie sull'immigrazione, ha costruito i punti di riferimento simbolici che hanno orientato ed influenzato l'opinione dei cittadini; essi non possono essere considerati un attore "neutro". I media essendo "istituzioni dotate di una serie di propositi e interessi politici, economici e sociali, [...] si configurano come veri attori politici che cercano di esercitare la loro influenza e soddisfare i loro obiettivi corporativi attraverso la messa in pratica di strategie, principalmente di tipo discorsivo" (Casero, 2007: 71)<sup>99</sup>. Le strategie comunicative e le retoriche discorsive dei mezzi di comunicazione hanno gestito l'identità pubblica dei migranti, l'hanno definita e associata al *gruppo outsider*, gli invasori, rinforzando la coesione sociale e stimolando l'insicurezza e i timori dei cittadini autoctoni. In un contesto in cui gli immigrati non

---

<sup>99</sup> Cfr.: Casero Ripollés A. (2007), *Discurso mediático, inmigración e ilegalidad: legitimar la exclusión a través de la noticia*; in Zapata Barrero R., van Dijk T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 69-87.



rappresentano il gruppo dominante ma la minoranza dominata, il discorso pubblico sull'immigrazione ha rafforzato la loro posizione di inferiorità. I media, in questo senso, svolgono una funzione fondamentale nel processo di costruzione dell'immigrazione come problema sociale.

Dal punto di vista *lessicale*, che potremmo considerare un fattore molto importante del discorso sull'immigrazione, i verbi e gli aggettivi scelti per definire il fenomeno migratorio all'interno delle notizie mediatiche diventano un veicolo per la riproduzione e il rafforzamento di un'immagine dell'immigrazione come fenomeno legato all'illegalità e alla criminalità, una caratteristica che tende ad essere estesa a tutti gli immigrati. Generalizzare l'irregolarità e la criminalità significa estendere ad una categoria molto eterogenea, caratteristiche che riguardano componenti abbastanza ristrette della popolazione straniera. L'eterogeneità linguistica, religiosa e culturale, ma anche le differenze sociali fra gli immigrati, all'interno del discorso mediatico e politico tendono a non apparire, piuttosto, sono omesse o volontariamente trascurate, causando alle singole persone migranti la perdita della personalità e, in altre parole, la loro *disumanizzazione* e *spersonalizzazione*, all'interno di una comunicazione appiattita sulla dimensione dell'*alterità*. Abbiamo visto inoltre, come l'uso dei *tecnicismi* giuridici riferiti allo *status* dei migranti abbia contribuito complessivamente a rafforzare lo stigma negativo, l'idea della marginalità e della devianza della presenza immigrata. Se incrociamo le generalizzazioni e la negativizzazione dell'immagine degli immigrati, il risultato a cui giungiamo è la trasmissione di valori negativi attorno all'immigrazione nel suo complesso. In questa logica, seguendo Casero (2007) potremmo individuare quattro *modalità lessicali* derivanti dall'intersezione delle retoriche che tendono alla generalizzazione e quelle che tendono alla negativizzazione dell'immigrazione, uno schema che potremmo analogamente ai due contesti osservati:

1. Un linguaggio legato agli interventi di Polizia e alla criminalità rintracciabile nell'uso sproporzionato di termini come: "intercettazione", "detenzione", "trattenimento", "entrata illegale" o "residenza irregolare".
2. Un linguaggio tecnico associato alla sfera giudiziale: "respingimento", "regolarizzazione", "permesso di residenza", "ricongiungimento", "quote", "ordine di espulsione".
3. Metafore legate agli effetti nocivi dell'immigrazione: "invasione", "effetto chiamata", "valanga", "barcone carico di immigrati", "macchia d'olio", "ondata", tutti termini che connotano negativamente l'intero fenomeno migratorio e che suscitano allarme sociale.
4. Termini direttamente legati all'aspetto legale/illegale che connotano negativamente l'intero fenomeno migratorio: "clandestini", "*sans papiers*", "irregolari".<sup>100</sup>

È importante soffermarsi su questo aspetto della comunicazione mediatica, in quanto attraverso questi termini l'immigrazione è stata "spiegata" ai cittadini e quindi "costruita" come un fenomeno pericoloso. Un secondo aspetto è l'uso della dicotomia "noi/loro", "legalità/illegalità" che, come abbiamo visto ha permeato in modo quasi completo la trattazione mediatica dell'immigrazione, sia in Italia quanto in Spagna. L'asse

---

<sup>100</sup> *Ivi*, 74-75.

discorsivo legalità/illegalità si è alimentato anche della *criminalità* fino a creare un legame fittizio tra questo gruppo sociale e la necessità di maggiori controlli e di una maggiore repressione del fenomeno nel suo complesso. Questo modo di gestire le informazioni all'interno dei mass media ha contribuito a intimorire i cittadini che hanno chiesto politiche più restrittive nei confronti dell'immigrazione, una domanda che è stata presa in carico dai politici, i quali, riprendendo gli stessi termini che suscitavano il timore dei cittadini, hanno ottenuto il loro consenso.

L'interesse dell'*homo politicus* per il consenso elettorale ha oltrepassato il rispetto dei diritti umani ed è giunto a legittimare misure come l'*espulsione* o il *trattenimento* nei centri per stranieri presentandole all'opinione pubblica come sanzioni necessarie ad arginare la pericolosità degli immigrati. L'ampio spazio che è stato dedicato all'immigrazione irregolare ed alla criminalità degli immigrati all'interno dei discorsi sull'immigrazione è servito a distogliere l'attenzione dei cittadini da altri aspetti del fenomeno migratorio come ad esempio, il bisogno di manodopera dei Paesi europei, in un gioco di definizioni discutibili che hanno portato alla "*cosificazione*" della figura dell'immigrato" (Casero, 2007: 85). Il consolidamento di tale paradigma comunicativo avvenuto sin dai primi anni Novanta in Italia, un po' più tardi in Spagna, è stato favorito dall'omissione del punto di vista dei diretti interessati o dal loro *silenziamento* all'interno dei messaggi. In questa cornice, la repressione della criminalità diventa l'aspetto "consensuale del discorso criminalizzante" sull'immigrazione (Maneri, 1998: 266).<sup>101</sup>

Prima di chiudere questo capitolo, sarebbe necessario fare alcune precisazioni in riferimento al caso della Catalogna che, essendo storicamente una terra di immigrazione, è caratterizzata da alcune specificità di cui è importante parlare in quanto, specialmente negli ultimi decenni, hanno inciso profondamente sulla definizione della sua stessa identità politica e sociale. L'immigrazione è entrata a far parte tanto dei discorsi, quanto delle pratiche attorno alle quali si è costruita la "*catalanità*" (Gil Araujo, 2007: 224) intesa come identità specifica di questa Comunità Autonoma del Regno di Spagna. La studiosa S. Gil Araujo (2007) ha reso evidente come l'integrazione degli immigrati nella Catalogna sia stata intesa come uno strumento di *nation building*, con l'obiettivo di costruire "la nazione". La studiosa ha mostrato che la presenza dell'immigrazione all'interno di una società, obbliga i suoi governanti a riflettere sullo *status* dei cittadini e sulla loro relazione con l'identità nazionale, affermando che l'immigrazione "ci obbliga a mettere in discussione non solo le reazioni di rifiuto che pretendono di fondare una cittadinanza sulla base di una lingua e una cultura comune, ma anche la *generosità assimilationista*, che ha fiducia nel fatto che lo Stato saprà riprodurre la nazione" (*ivi*, 225)<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Il declassamento dell'immigrazione, da fenomeno di persone a fenomeno di cose, contrasta non solo con il diritto e le convenzioni internazionali, ma anche con l'etica e la morale, dato che in nessuna cultura democratica c'è spazio per una visione dell'immigrazione come problema sociale di fronte al quale, l'unico rimedio possibile è quello di privare le persone dei loro diritti fondamentali.

<sup>102</sup> La studiosa ha riflettuto sulla condizione degli immigrati e a questo proposito ha ripreso il pensiero di A. Sayad (2010) per esaltare la *funzione specchio dell'immigrazione*. Secondo questo autore, l'immigrato è il non-nazionale *presente* all'interno dello spazio di un altro Stato, mentre l'emigrato è la persona *assente* dall'ordine dello Stato di origine. Sulla base di questa considerazione l'ordine della nazione e quello delle migrazioni possono essere intesi come

Il nazionalismo, inteso come ideologia diretta alla costruzione della nazione, rappresenta un *artefatto*, vale a dire un discorso o, come direbbe Foucault, una “tecnologia non disciplinare del potere” che interviene nella costruzione della nazione. In questo senso, le *immigrant politics*, ovvero le politiche per l’integrazione degli immigrati nella società locale, possono essere intese come strumenti per il *nation building* in quanto possono essere intese come una “teoria pubblica nazionale” (Gil Araujo, 2007: 228), risultato di un processo politico che ha prodotto una teoria dominante attraverso cui si esaminano e si cercano di risolvere i problemi della società. Le teorie pubbliche, incluso quella elaborata sulla *catalanità*, sono *filosofie pubbliche* che possono essere comprese studiando le modalità istituzionalizzate di risposta ai problemi sociali. Le politiche per l’integrazione degli immigrati, di conseguenza, sono un tipo di “*filosofia pubblica di integrazione*” (*ibid.*), vale a dire una modalità istituzionalizzata di rispondere alle esigenze della popolazione immigrata, la quale prescrive un certo linguaggio e una modalità di gestione dei problemi<sup>103</sup>. Pertanto, “quando gli attori politici disegnano piani e programmi per l’integrazione degli immigrati, inevitabilmente stanno pensando (e costruendo) l’immigrazione e l’integrazione da una prospettiva determinata” (*ivi*, 229).

Nel caso delle politiche locali per l’integrazione degli immigrati della Catalogna, la studiosa ha individuato i principi di un modello di integrazione specifico, basato su un particolare discorso sull’immigrazione, che prende le distanze sia dal modello assimilazionista francese, sia da quello multiculturale anglosassone. L’analisi del discorso pubblico catalano sull’immigrazione e dei diversi Piani per l’integrazione dell’immigrazione del “Governo della Catalogna” (*Piani per l’integrazione degli immigrati 2001-2004 e 2005-2008 poi Piano di cittadinanza ed immigrazione 2009-2012 e 2013-2016*) ha portato la studiosa (Gil Araujo, 2007)<sup>104</sup> all’individuazione di alcuni assi attraverso i quali si sviluppa il discorso politico catalano sull’immigrazione. Alla base del discorso catalano sull’immigrazione, come avremo modo di approfondire nel Capitolo 4, troviamo la *filosofia catalana di integrazione*, basata su una definizione della Catalogna come tradizionale terra di accoglienza, tanto da rendere l’immigrazione un tratto specifico dell’identità di questa comunità. Nella Catalogna, la lingua e la cultura catalana rappresentano l’indicatore del successo dell’integrazione sociale degli immigrati, mentre l’invito a partecipare alle politiche pubbliche locali attraverso il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri residenti, si inserisce nel *progetto di costruzione di una nuova cittadinanza* e, insieme, di una nuova nazione. Questo progetto richiede maggiori competenze

---

il luogo di confronto tra ciò che è nazionale e ciò che è *non-nazionale*. Ha affermato Sayad (2010) che “definire l’immigrazione significa definire la *nazione*” (Sayad, 2010, 19). In quest’ottica, le politiche per l’integrazione degli immigrati vengono interpretate dalla studiosa come strumenti a disposizione dello Stato per operazioni di *nation building*, ovvero strumenti utilizzati per costruire e ricostruire la nazione.

<sup>103</sup> Riprendendo il contributo di Shore e Wright (1997) la studiosa ha spiegato che l’analisi dei discorsi è un utile esercizio per analizzare le forme attraverso le quali il sistema politico gestisce i problemi sociali e definisce nuove personalità. Attraverso il discorso dominante si circoscrivono i problemi e si individuano le soluzioni, optando per alcune e scartandone altre. I linguaggi, i simboli e le retoriche, che non sono autonome ma rappresentano una costruzione sociale, tessono una ragnatela di significato, *una mentalità di governo*, quella che M. Foucault (1978) ha definito *governamentalità*. In quest’ottica è importante comprendere come si costruisce il significato dell’immigrazione. Parlare di cittadino o di utente non produce lo stesso risultato, parlare di minoranza etnica o classe sociale non ha lo stesso effetto, ma sono il prodotto di un discorso differente che attiva un differente sistema di governo.

<sup>104</sup> Cfr.: Gil Araujo S. (2007), *Discursos políticos sobre la nación en las políticas catalanas de integración de inmigrantes*, in Zapata Barrero R., van Dijk T. A., *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 223-268

degli organi di Governo locale, nell'ambito dell'immigrazione ma anche in quello fiscale, funzioni che nell'attualità sono attribuite al Governo centrale, considerato un concorrente, se non addirittura un avversario<sup>105</sup>.

La teoria pubblica catalana di integrazione dell'immigrazione e i discorsi di *nation building* sono radicati nella storia di un popolo tradizionalmente meticcio ma integrato e coeso, in un quadro al cui interno la lingua e la cultura catalana rappresentano le basi solide della società. Il discorso pubblico ha da sempre mostrato le peculiarità delle problematiche locali, non governabili da parte dello Stato centrale. Gli strumenti e le risorse messe in campo per realizzare tale progetto e che possono essere considerati strumenti di *nation building*, hanno come obiettivo quello di mantenere il legame tra la politica di gestione dell'immigrazione e l'identità catalana. L'idea di una *nazionalità catalana* è indivisibile dall'immigrazione in Catalogna, anzi, sarebbe questo legame a dare fondamento alla pretesa di specificità che pervade il discorso politico a livello locale. In Catalogna è importantissima la *gestione della diversità* nel rispetto dell'identità propria catalana. Su questa base si fonda l'idea della nazione catalana e, quindi, quella di uno Stato indipendente.

A livello locale e, precisamente all'interno della Comunità Autonoma della Catalogna, emerge un discorso politico sull'immigrazione differente, al cui interno si esalta l'apprendimento della lingua catalana con il fine della *convivenza armonica delle differenze*, basata sul riconoscimento della diversità etnica e la promozione del dialogo. La comunità locale e i quartieri diventano il riferimento dell'identità locale, il luogo dove si compie la coesione sociale e dove vengono territorializzate le politiche per l'immigrazione. Sul territorio, la conoscenza della *lingua catalana* è indispensabile per gli immigrati, da sempre indicata come il principale veicolo di integrazione per gli stranieri residenti in questa Comunità Autonoma della Spagna. In tal senso, la lingua e la cultura catalana creano e riproducono una popolazione coesa, rendono possibile la partecipazione degli immigrati alla vita pubblica, in altre parole, sono il simbolo dell'integrazione. L'importanza data alla lingua è radicata nel progetto di *nation building catalano*, basato sulla tutela e la diffusione della cultura catalana intesa come piattaforma su cui costruire la convivenza tra cittadini autoctoni e *newcomers*.

La definizione della *catalanità* è legata all'apertura e alla volontarietà dell'adesione a un *progetto nazionale comune*, inclusivo e ugualitario, ispirato al *modello interculturale* che ingloba al suo interno, persone di origine culturale diversa riconoscendole ugualmente degne di essere considerate interlocutori di un dialogo aperto, basato sullo scambio e l'arricchimento reciproco. L'identità catalana, in questo senso, è un' *identità dinamica* basata sull'inclusione dei *newcomers* e la loro trasformazione in cittadini catalani.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> La capacità di accoglienza e di inclusione della Catalogna hanno generato un concetto di *nazione* nuovo, che rappresenta una sfida per lo Stato spagnolo. Gli stessi discorsi ed artefatti dell'amministrazione locale rispecchiano questa filosofia, centrata sulla difesa dell'identità, della lingua e della cultura catalana come presupposto per l'integrazione e la coesione sociale.

<sup>106</sup> Essere cittadino catalano implica la ridefinizione dell'identità originaria degli immigrati, la loro integrazione culturale e linguistica, con il fine della costruzione di un tessuto sociale coeso e privo di conflitti. La gestione dei bisogni dell'immigrazione all'interno del territorio della Catalogna è diventato un argomento di confronto se non di vero e proprio scontro con lo Stato centrale, da sempre contrario alla concessione di maggiori competenze alla Catalogna in materia di immigrazione. Cfr.: Gil Araujo S. (2007), *Discursos políticos sobre la nación en las políticas*

È necessario ricordare che, quando ci si avvicina allo studio della realtà politica, amministrativa, giuridica e sociale della Catalogna, bisogna tener presente che in questa Comunità Autonoma della Spagna la visione politica peculiare è il risultato di fattori storici, sociali e culturali che hanno attraversato la storia di questo Paese. La stessa “teoria politica catalana” per l’integrazione sociale degli immigrati non può essere intesa correttamente se non si considera la storia della Catalogna, un territorio che sin dai tempi antichi ha attirato immigrazione da altre regioni della Spagna e dell’Europa e anche dall’Italia, un fenomeno che ha rappresentato un rischio per la lingua e la cultura catalana, che sarebbe potuta andar persa in mancanza di una specifica attenzione politica finalizzata al suo mantenimento<sup>107</sup>.

Per finire, è importante mostrare che i discorsi generano ideologie che esistono a livello discorsivo ma che non sono realtà indipendenti e, pur essendo una costruzione sociale, generano conseguenze reali. Alcuni discorsi possono convertirsi in egemonici attraverso un processo al cui interno le élite dominanti in difesa dei propri interessi, danno legittimità a un discorso a svantaggio di altri. In questo modo, il linguaggio costruisce connessioni, individua il senso comune e gli elementi condivisi della cultura attraverso meccanismi retorici che persuadono e risvegliano emozioni profonde, trasformandosi in un perfetto strumento di governo e di dominazione di un gruppo sull’altro. In quest’ottica, i discorsi costruiscono la realtà e tentano di governarla, si mostrano neutrali ma la stessa esposizione dei fatti presuppone una presa di posizione non neutrale, alla quale è collegato un tipo di analisi che, a sua volta, individua la soluzione o l’intervento più opportuno. In questo processo, è importante portare alla luce i valori che guidano le logiche discorsive in quanto questi costituiscono una cornice di significato attraverso la quale si dà senso alla realtà, in altre parole, costruiscono il “problema” e individuano una soluzione.

---

*catalanas de integración de inmigrantes*, in Zapata Barrero R., van Dijk T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp. 223-268.

<sup>107</sup> L’ex presidente della Catalogna, J. Pujol, considerato da molti l’autore della filosofia politica catalana, una volta eletto presidente della *Generalitat de Catalunya*, ha concretizzato la dottrina del *nation building* puntando all’integrazione sociale della popolazione immigrata attraverso la politica di “*immersione linguistica*” che potremmo considerarla quell’elemento che ha permesso una maggiore identificazione delle persone immigrate con la *nazione catalana*. A partire dall’integrazione linguistica e culturale, l’immersione linguistica ha permesso di tracciare una linea di demarcazione tra la Catalogna e il resto della Spagna. In questo senso, la struttura del modello politico catalano ha permesso di organizzare il discorso sull’immigrazione a partire da una particolare concezione di questa comunità autonoma come “regione a statuto speciale” al cui interno i bisogni delle persone immigrate venivano collegati al progetto di difesa della lingua e della cultura catalana. Senza approfondire ulteriormente l’argomento in questo capitolo, rimandiamo il lettore a consultare il capitolo 5 della presente ricerca.

## Capitolo 3

### L'evoluzione delle leggi sull'immigrazione in Italia e Spagna

Dopo aver ricostruito fin qui la categoria dello straniero nelle scienze sociali e la tematizzazione del fenomeno dell'immigrazione nei discorsi politici e mediatici in Italia e Spagna, in questo capitolo si ricostruiscono le tappe dell'evoluzione delle principali leggi sull'immigrazione in Italia e Spagna.

L'obiettivo di questa ricostruzione è identificare gli attori, politici e non solo, individuati dalle normative come agenti fondamentali nello sviluppo delle politiche per gli immigrati, con le relative competenze, in modo da descrivere il modello di *governance* previsto dalle leggi di ciascun Paese. A questa, farà seguito nel Capitolo 4, la presentazione della ricerca sul campo condotta in due contesti cittadini volta a ricostruire i ruoli effettivamente giocati da questi attori nelle pratiche di azione per l'integrazione degli immigrati al fine di evidenziare eventuali *gap* tra il modello di *governance* ipotizzato dal legislatore e quello poi concretamente riscontrabile nei contesti locali.

#### 3.1 Le politiche di immigrazione e le politiche per gli immigrati: una classificazione preliminare

Le *politiche migratorie* fanno riferimento non esclusivamente ad un intervento statale nell'ambito dell'immigrazione ma ad un sistema di regolazione e gestione della stessa basato su più livelli amministrativi, in cui operano non solo attori nazionali ed enti locali ma, in una logica di *governance orizzontale* (Caponio, 2004b)<sup>108</sup> anche attori del *terzo settore*<sup>109</sup>. Sia in Italia, sia in Spagna, oltre alle norme sul controllo degli ingressi e delle frontiere (*politiche di immigrazione*), le principali leggi sull'immigrazione (TUI e LODYLE) hanno introdotto norme che regolano l'accesso degli stranieri alla sanità pubblica, al sistema educativo, alla formazione professionale e i programmi finalizzati all'integrazione sociale, oltre che

---

<sup>108</sup> T. Caponio (2004b) introduce due diverse accezioni della *governance* in base al tipo di attori che intervengono nella rete di *policy*: la *governance* verticale o multi-livello e la *governance* orizzontale. La prima enfatizza le relazioni verticali, interistituzionali tra diversi livelli di governo, la seconda mostra la collaborazione tra attori pubblici e privati, analogamente interessati all'intervento nei diversi ambiti di *policy*. Il termine *governance* può essere tradotto con il termine *sussidiarietà* (verticale e orizzontale). Per un approfondimento si veda: Caponio T. (2004), *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, Policy paper prodotto nell'ambito del progetto di ricerca e riflessione su "Il ruolo dei Comuni italiani nella gestione dei processi migratori", (coord.) Pastore F., per conto dell'ANCI (Ass. Nazionale Comuni Italiani).

<sup>109</sup> Con la definizione "*terzo settore*" o "*terzo settore sociale*" facciamo riferimento a quelle organizzazioni che non fanno parte né dell'ambito pubblico (Stato) né di quello privato (mercato), ma che collaborano con gli enti pubblici nell'erogazione di *servizi sociali* a favore delle persone più deboli e anche agli immigrati. Tali organizzazioni sono eterogenee, alcune hanno uno stretto rapporto con le amministrazioni locali, altre con la Chiesa cattolica, altre con i Sindacati dei lavoratori, mentre altre ancora sono formate da cittadini autoctoni e/o immigrati. Queste organizzazioni sono diventate già da lungo tempo *partner* delle istituzioni pubbliche nell'erogazione di servizi agli immigrati: nel caso dell'Italia il loro coinvolgimento formale è avvenuto con la "*Legge Turco Napolitano*" (Legge 40/1998, art. 42, – *Testo Unico sull'Immigrazione*), in quello della Spagna attraverso la "*L.O.4/2000*" (artt.2 e 69).

quelle volte a regolare l'accesso ai servizi sociali, un ambito in cui intervengono soprattutto dagli enti locali (*politiche per gli immigrati*).

Nel caso dell'Italia, le misure per l'integrazione sociale degli stranieri prevedono una cooperazione fra Stato, Regioni, enti locali (Province e Comuni). Nel caso della Spagna, l'implementazione degli interventi per l'integrazione sociale dei *newcomers* prevede una cooperazione fra l'Amministrazione Generale dello Stato, le *Comunità Autonome* (CC.AA.), alle Città Autonome di Ceuta e Melilla e agli "*Ayuntamientos*" (i Comuni). In entrambi i casi, l'importanza data agli *enti locali* nell'organizzare l'offerta dei servizi che rendono possibile l'accesso dei *newcomers* ai servizi socio-assistenziali, per l'accoglienza e l'integrazione sociale, ha favorito l'affermarsi di un sistema che, in entrambi i casi di studio, non è omogeneo a livello nazionale, ma presenta un certo grado di differenziazione territoriale, sia in termini di opportunità di integrazione socio-economica, sia in termini di offerta di servizi. In questo quadro, l'integrazione sociale degli stranieri dipende oltre che dalle possibilità di inserimento lavorativo, anche dai servizi presenti sul territorio, molti dei quali sono erogati da organismi del *terzo settore* e con le associazioni degli immigrati, che in alcuni casi operano in partenariato con la pubblica amministrazione, in altri, agiscono con maggiore autonomia.

La necessità di fornire adeguati servizi di integrazione agli immigrati si è sempre dovuta misurare con un'altra domanda sociale particolarmente significativa, soprattutto per gli amministratori locali: la domanda di sicurezza espressa dalle comunità nazionali, ciò che potremmo considerare la prima spinta verso una politica migratoria più severa nei confronti degli immigrati. Infatti, successivamente ai fatti dell'11 settembre 2001, i politici di tutti i Paesi europei hanno dovuto rispondere ad un maggiore sentimento di insicurezza presente tra la popolazione autoctona e alle conseguenti richieste espresse da una parte sempre più consistente di cittadini, di maggior controllo e sanzioni più aspre rispetto al fenomeno dell'immigrazione irregolare. La regolazione del fenomeno migratorio ha rappresentato un tema "scomodo" da gestire non solo perché è continuamente tenuto sotto il controllo dal sistema dei media, ma anche perché rappresenta un argomento fortemente politicizzato. Una seconda spinta verso un maggior controllo delle frontiere e, quindi, dei flussi migratori è individuabile nella normativa di rango europeo e comunitario che ha puntato all'armonizzazione delle leggi dei singoli Stati membri dell'Unione Europea. Dalla fine degli anni Novanta, i vincoli comunitari e, nello specifico, le *direttive europee*, hanno determinato il *rescaling istituzionale* (Franceschetti, 2010: 2) vale a dire una ridefinizione geografica e dei confini da amministrare e la conseguente ristrutturazione dello spazio politico di riferimento. In questo quadro, se da un lato gli Stati nazionali hanno elaborato politiche di controllo sempre più rigide, dall'altro il *terzo settore* ha operato per rendere effettivi i "diritti sociali" degli stranieri<sup>110</sup> previsti nelle normative, dando luogo a quello che l'autrice

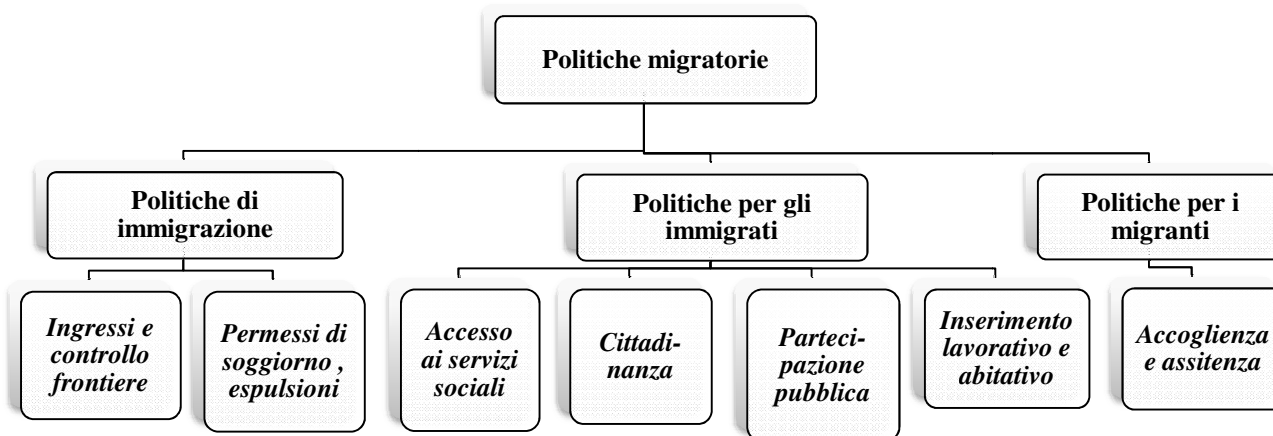
---

<sup>110</sup> I *diritti sociali di cittadinanza* sono stati definiti da M. I. Macioti e E. Pugliese (2010) come "l'insieme delle politiche di *welfare* alle quali i lavoratori hanno diritto di accesso" (Macioti, Pugliese, 2010, 89-90). Gli studiosi mostrano che sarebbe contraddittorio parlare di diritti sociali di cittadinanza e quindi, di cittadinanza post-nazionale espressa dall'estensione dei diritti sociali ai non nazionali. In tal senso, "una cittadinanza post-nazionale sarebbe ancora da realizzare" (*ivi*, 90).

definisce un “*diritto leggero*” (ivi, 8) in quanto, pur essendo previsto dalle leggi dello Stato, tuttavia per un pieno godimento ha bisogno dell’intervento degli attori “non istituzionali”.

Per distinguere i vari ambiti in cui intervengono le politiche migratorie, ci è utile la classificazione di T. Caponio (2006) che riprende quella di T. Hammar (1990) e la amplia, aggiungendo una terza dimensione, che ha definito *politiche per i migranti* (Caponio, 2006: 28-29).

Figura 3.1: *Principali settori di policy dell’immigrazione.*



Fonte: Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna, pag. 29.

Seguendo la suddivisione illustrata nella tabella 3.1, all’interno delle politiche migratorie possono distinguersi in: *politiche di immigrazione* (*immigration politics*), che racchiudono gli interventi per il controllo degli ingressi e il controllo delle frontiere, la definizione delle condizioni per il soggiorno e le espulsioni; *politiche per gli immigrati*, (*immigrants politics*), ossia gli interventi per la gestione dei servizi di *welfare* che permettono alle persone immigrate di poter esercitare i loro “diritti sociali”, quindi, di accedere ai servizi sociali, a quelli per la formazione e l’inserimento lavorativo, la partecipazione, ecc.; le *politiche per i migranti*, infine, si riferiscono alle misure di accoglienza e assistenza erogate a beneficio di quelle persone che sono presenti sul territorio dello Stato in attesa del riconoscimento dello *status* di rifugiato politico o della protezione sussidiaria (richiedenti asilo e rifugiati). La figura 3.1 illustra graficamente i diversi ambiti delle politiche migratorie. Potremmo dire che le *politiche di immigrazione*, puntano alla definizione dello *status de jure* degli immigrati e sono una competenza esclusiva dello Stato, l’unica istituzione che può stabilire le condizioni per l’ingresso e la residenza all’interno del territorio nazionale, i requisiti per la concessione e il rinnovo del permesso di soggiorno (“*permiso de residencia*” nel caso della Spagna), quello di lavoro (ad eccezione di alcune CC.AA. della Spagna tra cui la Catalogna, che sono competenti del rilascio del permesso di lavoro - c.d. *regionalismo asimmetrico*), il ricongiungimento familiare, l’acquisizione della cittadinanza, ecc.. Le *politiche per gli immigrati*, invece, pur essendo definite



dalle leggi dello Stato e sviluppate dalle leggi delle Regioni e delle CC.AA., puntano a rendere la persona immigrata un cittadino *de facto*. In tal senso, queste ultime regolano l'accesso degli immigrati ai servizi di welfare.

Anche se molti studi sulle politiche migratorie si concentrano sugli aspetti della regolazione del fenomeno migratorio, vale a dire quelle funzioni che ricadono sotto la competenza del Governo nazionale (le *politiche di immigrazione*) e che potremmo definire il “nucleo duro della materia” (Aguado i Cudolà, 2004, 820),<sup>111</sup> la vera *issue* del fenomeno migratorio si sviluppa sul territorio, dove acquistano importanza le *policies* implementate dagli enti locali in partenariato con gli organismi del *terzo settore*. Pertanto, i processi di *glocalizzazione* (Bauman, 2005), in cui il contesto locale e quello globale rappresentano due facce della stessa medaglia, rappresentano una sfida per le amministrazioni locali, rispetto alla quale è necessario dare risposte attraverso interventi adeguati a garantire la non discriminazione e la parità di trattamento tra cittadini nazionali e la tutela dei diritti umani, in modo tale da evitare il conflitto e facilitare l'integrazione sociale<sup>112</sup>.

### 3.2 Le leggi italiane sull'immigrazione. Una breve introduzione

Le politiche migratorie sono state al centro del dibattito pubblico portato avanti non solo dai partiti politici ma anche dai sindacati, dall'associazionismo cattolico e dalle organizzazioni del volontariato sociale, i quali hanno cercato di orientare le scelte in materia. L'approvazione di ogni normativa sull'immigrazione è stata definita un “dilemma” (Einaudi, 2007, VII) nel senso che sono sempre prevalse visioni ed esigenze contrastanti tra le varie parti: se i politici dello schieramento di centro-sinistra e le parti sociali hanno preferito soluzioni progressiste e di “apertura” verso l'immigrazione, il centro-destra ha enfatizzato l'aspetto della sicurezza e il controllo delle frontiere, interpretando questo fenomeno come un fattore economico, strumentale alla soddisfazione del bisogno interno di manodopera. In conformità a queste differenti posizioni politiche, i problemi della politica migratoria italiana possono sintetizzarsi in due questioni fondamentali: in primo luogo, si è imposta la questione di come gestire gli ingressi di lavoratori stranieri con il fine di rispondere al bisogno di manodopera interno, mantenendo una certa solidarietà verso i Paesi di origine, ma senza pregiudicare le opportunità lavorative degli italiani. In secondo luogo, la sfida è stata quella di limitare

---

<sup>111</sup> Questo ambito, come dicevamo prima, è riferito al controllo dei flussi migratori quindi si concentra sui requisiti per l'ingresso, la concessione dei visti, la differenziazione tra i vari *status* amministrativi (lavoratore indipendente, a tempo interminato, studente, turista, ecc.) i permessi di lavoro, le “quote”, le espulsioni e le sanzioni amministrative. L'altro ambito in cui gli enti locali hanno competenze è quello delle *politiche per gli immigrati* dove le Regioni e le CC.AA. sono chiamate ad elaborare interventi che permettono l'esercizio dei “diritti sociali” (Aguado i Cudolà, 2004, 820) tra cui l'abitazione, i servizi sociali, l'istruzione, la sanità. Cfr.: Aguado i Cudolà V. (2004), *La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione. Stato, Regione e governo locale*, articolo pubblicato nella rivista *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, N.5 2004, pp. 813-836.

<sup>112</sup> Secondo V. Cesareo (2000) in questa nuova sfida potrebbe essere colto una transizione dalla “*Welfare State* alla *Welfare Society*” (Cesareo, 2000: 65) al cui interno gli sforzi sarebbero diretti da un lato, a riconoscere e rispettare i diritti delle minoranze; dall'altro, alla delega di alcuni interventi alle singole realtà etniche e culturali, specialmente nell'ambito assistenziale ed educativo. Cfr.: Cesareo V. (2000), *Società multietiche e multiculturalismi*, Vita e pensiero, Milano, pp.64-64.

la presenza di “immigrati irregolari”. A questo proposito, l’*espulsione* dei “clandestini” una misura che in passato era riservata solo agli stranieri che rappresentavano un pericolo per la sicurezza pubblica, nel 2002 è diventata una misura ordinaria di politica migratoria. L’integrazione degli immigrati, invece, è un argomento che è entrato nel dibattito pubblico negli anni Novanta e, sin da subito, è stato al centro di una disputa basata su concezioni dell’immigrazione contrapposte: da un lato, si puntava all’inclusione sociale e alla parità di trattamento dei nuovi arrivati; dall’altro, si voleva conservare la loro *identità culturale* rispetto a un processo di assimilazione “forzosa” e contemporaneamente evitare la formazione di “*ghetti etnici*”. Una caratteristica “anomala” delle politiche migratorie se non una vera e propria “patologia abituale” (ivi, IX), è rappresentata dall’incapacità “politica” di regolare efficacemente i flussi *ex ante* e dalle conseguenti “regolarizzazioni” *ex post* degli immigrati irregolari, una peculiarità riscontrabile sia nel caso dell’Italia, sia in quello della Spagna.

### 3.2.1 L’origine delle leggi sull’immigrazione in Italia

Prima della cosiddetta “*Legge Foschi*” (1986) non si può parlare dell’esistenza in Italia di una vera e propria politica migratoria, nonostante esistessero alcune norme derivate del Testo Unico di Polizia (1931) attraverso le quali si “controllava” la presenza degli stranieri sul territorio italiano<sup>113</sup>. In mancanza di una legge sull’immigrazione, in quel periodo gli immigrati non si trovavano in una posizione “illegale”, piuttosto potremmo parlare di “una condizione di alegalità” (Maciotti, Pugliese, 2010: 98). Dopo l’esperienza fascista e la fine della stagione italiana delle “leggi razziali”, nella Costituzione del 1948 furono incorporati i principi di non discriminazione espressi nelle clausole dell’armistizio del 1943: “*tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*” (art.3 co.1 Costituzione It.). Nella Costituzione fu sancito inoltre, che “*la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*” (art.10 co.2), subordinando la normativa nazionale a quella internazionale<sup>114</sup>. Tuttavia, molti meccanismi discriminatori tra cittadini stranieri e nazionali che esistevano prima dell’approvazione della prima legge sull’immigrazione, furono mantenuti anche dopo la sua introduzione. Ad esempio, anche se nella “*Legge Foschi*” fu prevista la parità di trattamento tra i cittadini italiani e stranieri nell’assegnazione di un posto di lavoro, agli italiani veniva accordata una *priorità* poiché la normativa prevedeva l’*accertamento dell’indisponibilità* all’impiego di lavoratori nazionali, una norma

---

<sup>113</sup> L. Einaudi (2007) ha evidenziato che alla fine degli anni Settanta e nei primi anni Ottanta si è avuta una prima esperienza di regolarizzazione degli immigrati “irregolari”. Il provvedimento del 1982 (Disegno di Legge “Di Giesi”, 6 marzo 1982, n.1812, *Disciplina dell’occupazione in Italia di lavoratori subordinati stranieri extracomunitari*) riguardava gli immigrati entrati in Italia prima del 1981 ma non ottenne i risultati sperati in quanto furono presentate circa 5.000 domande. Secondo gli studiosi questo avvenne da un lato, perché i datori di lavoro dovevano versare i contributi ai lavoratori irregolari, dall’altro, per la scarsa pubblicizzazione dell’intervento. Cfr.: Colombo A., Sciortino G. (2002), *Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, pp.55-56; Einaudi L. (2007), *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità ad oggi*, Laterza, Bari, pp.122-123. Inoltre, alcune regolarizzazioni “*ad personam*” erano avvenute in precedenza tra il 1963 e il 1974 a favore di lavoratori qualificati provenienti da paesi sviluppati.

<sup>114</sup> La Costituzione italiana attribuisce allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di immigrazione (art. 117).

secondo la quale i lavoratori stranieri potevano essere assunti solo se per un dato posto di lavoro, non vi fossero lavoratori italiani disponibili.

Un tema strettamente legato all'immigrazione è l'*asilo politico*. La Costituzione Italiana sancì che il *diritto di asilo* nel territorio italiano era riservato agli stranieri ai quali era impedito nei loro Paesi l'esercizio effettivo delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana (art. 10 co. 3, Costituzione It.). Il diritto di asilo fu regolato dalla Convenzione di Ginevra del 1951, ratificata dall'Italia nel 1954 ma con la clausola della *riserva geografica* la quale limitava la protezione solo ai rifugiati di origine europea, una condizione che fu eliminata nel 1990 con l'approvazione della "*Legge Martelli*".<sup>115</sup>

L'Italia, in ritardo rispetto ad altri Paesi europei, dalla metà degli anni Settanta, ha cominciato ad attirare flussi di lavoratori immigrati, un cambiamento frutto di diversi fattori i quali, progressivamente, trasformarono l'Italia da *paese di emigrazione* a *paese di immigrazione*. In primo luogo, la *crescita economica* e il bisogno di manodopera immigrata, che tra gli anni '50 e gli anni '80 ha determinato l'aumento del reddito pro-capite facendo così aumentare il *gap* tra il livello di reddito dell'Italia e quello dei Paesi in via di sviluppo (*pull factors*). In secondo luogo, la *crescente tendenza all'emigrazione* dei Paesi che si andavano sviluppando, motivata dalle difficoltà economiche nei Paesi di origine, condizioni di persecuzione, crisi ambientali, ecc., che spingevano molte persone a cercare migliori condizioni di vita altrove (*push factors*). Infine, il declino demografico registrato in Italia, dovuto alla diminuzione delle nascite e all'invecchiamento della popolazione, un processo che ebbe inizio negli anni '70 e che cominciò a far notare i suoi effetti sul mercato del lavoro negli anni '90. Il mutamento progressivo da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione è stato accompagnato sia dalla diminuzione dell'emigrazione italiana verso altri Paesi, sia dall'arrivo sistematico di stranieri dai Paesi in via di sviluppo<sup>116</sup>. Nell'anno 1973, dopo circa un secolo di emigrazione, il flusso delle migrazioni s'invertì per effetto delle migliori condizioni di vita e per le maggiori opportunità lavorative.

Con la crescita del *welfare state*, l'aumento dell'impiego nel settore pubblico e l'aumento del costo delle abitazioni nelle grandi città, anche le *migrazioni interne* si ridussero, un fenomeno incrociato all'aumento progressivo della popolazione immigrata, in gran parte irregolare e poco rappresentata dai dati sui permessi di soggiorno e da quelli sul censimento. All'origine dell'immigrazione italiana, diversamente da quanto succedeva nei Paesi di più antica industrializzazione come il Regno Unito, la Francia e la Germania, non

---

<sup>115</sup> L'Italia nel 1990 ha ritirato le limitazioni adottate in conformità a un implicito accordo internazionale in base al quale Italia, Austria e Jugoslavia svolgevano il ruolo di *paese di transito* per gli stranieri che fuggivano dai paesi sotto il regime sovietico e che, si sarebbero insediati in paesi aperti all'immigrazione di popolamento (Stati Uniti, Canada, Australia e Nuova Zelanda). Ciò nonostante, in Italia sono state fatte alcune eccezioni con atti legislativi specifici, per esempio, nel caso di alcuni rifugiati politici cileni in fuga dalla dittatura di Pinochet (1973), dei cambogiani, dei laotiani, dei vietnamiti, degli afgani, dei ghanesi, degli iraniani e dei palestinesi. Cfr.: Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari, pp.49-50.

<sup>116</sup> I primi immigrati arrivavano principalmente da paesi magrebini, in particolare dalla Tunisia, ma cominciarono ad arrivare anche molte lavoratrici donne provenienti da un gruppo ristretto di paesi (Isole Filippine, Eritrea, Capo Verde, Salvador e altri paesi dell'America Latina). Un consistente numero di iugoslavi s'insediò in Friuli. Cfr.: Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari, pp. 51-93.

troviamo né organizzazioni per il reclutamento di manodopera, pubbliche o private, né l'effetto delle *catene migratorie*, poiché non vi erano ancora le basi necessarie per la loro attivazione. In Italia, l'immigrazione si è sviluppata non per effetto della “politica di chiusura delle frontiere” di Gran Bretagna (1971) Germania (1973) e Francia (1974), ma “per iniziativa individuale o di piccole organizzazioni, talvolta con scopi di collocamento speculativo e di sfruttamento, talvolta con motivi caritatevoli e solidaristici” (Einaudi, 2007: 58). Le motivazioni che hanno spinto gli individui a emigrare verso l'Italia erano rappresentate dalla possibilità di trovare occupazione in nicchie del mercato del lavoro che gli italiani non volevano più svolgere perché erano faticosi, pericolosi o mal remunerati (agricoltura, pesca, lavoro domestico e lavoro industriale), mentre cresceva il numero di lavoratori autoctoni impiegati in lavori non manuali nel terziario<sup>117</sup>. La presenza di stranieri irregolari era aumentata negli anni in cui lo sviluppo economico era stato maggiore (per esempio, tra il 1986 e il 1990 quando la crescita economica si attestò intorno al 3%). Alla presenza di stime divergenti, potremmo affermare che, di fronte all'arrivo di un'immigrazione spontanea non vi fu una reazione dinamica delle istituzioni, una “mancata risposta” che diede origine a un vuoto legislativo il quale permise alle forze sociali, ai sindacati dei lavoratori, alle associazioni di imprenditori interessati alla manodopera straniera e alle associazioni cattoliche di svolgere una funzione di *advocacy coalition*, ossia di pressione politica.

### 3.2.2 La prima tappa

- La “*Legge Foschi*” (L. 943/1986)

La legge 30 dicembre 1986, n.943, “*Norme in materia di collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*” è la prima legge dedicata all'immigrazione con la quale furono introdotti nell'ordinamento giuridico italiano i principi sanciti nella Convenzione dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) n.143 del 24 giugno 1975 “*sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti*”. La legge, che fu emanata da un governo di centro-sinistra, promuoveva la parità di trattamento e l'uguaglianza dei diritti tra lavoratori italiani e stranieri e le loro famiglie, principi sanciti nel suo art.1. Lo stesso articolo prevedeva il diritto all'abitazione, ai servizi sociali e sanitari, il mantenimento dell'identità culturale. La legge ha istituito presso il Ministero del Lavoro la *Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie*<sup>118</sup> e presso le *Regioni* le *Consulte Regionali per i problemi dei*

---

<sup>117</sup> In questo modo, la *complementarietà* tra lavoratori italiani e stranieri si sarebbe prodotta come conseguenza dell'ampliamento delle possibilità di impiego nel settore pubblico e dei servizi, un fenomeno da cui potrebbe aver dato origine alla segmentazione del mercato del lavoro e all'etnicizzazione di alcuni settori occupazionali (edilizia, servizi alla persona, servizi operativi alle imprese, settore turistico alberghiero, industria dei metalli, della pelle, della plastica).

<sup>118</sup> Erano chiamati a farne parte 6 rappresentanti dei lavoratori extracomunitari, 4 rappresentanti designati dai sindacati nazionali dei lavoratori e 3 dai sindacati dei datori di lavoro, 4 esperti designati dai Ministeri dell'Interno, degli Affari

*lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie* (art.2 co.7). Inoltre, fu creato il “servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie” per mantenere aggiornato il “sistema” la cui istituzione fu prevista presso la *Direzione centrale del collocamento della manodopera* del Ministero del Lavoro: il fine era promuovere l’informazione sulla parità di diritti e doveri, fornire lo scambio continuato di informazioni tra i consolati italiani all’estero e quelli esteri in Italia, l’inserimento al lavoro e la formazione professionale degli stranieri, il reperimento di alloggi, l’insegnamento della lingua italiana e l’educazione, la tutela dell’associazionismo e dei diritti sindacali, fiscali e previdenziali, la tutela dell’invalidità e l’esame dei problemi relativi alle rimesse valutarie. Fu prevista la tutela del ricongiungimento familiare dei coniugi e dei figli dei lavoratori stranieri, ai quali poteva essere concessa l’autorizzazione al lavoro dopo un anno di soggiorno regolare. L’ingresso dei genitori a carico fu previsto “purché non a scopo lavorativo” (art.4). La legge fissò le norme per l’impiego e la mobilità professionale dei lavoratori subordinati, il censimento mensile della *domanda di manodopera inevasa* presso le *Commissioni regionali per l’impiego* per il lavoro stagionale, oltre alle norme che regolano il lavoro domestico e la presenza degli studenti.

Con la “*Legge Foschi*” fu disciplinato l’ingresso per lavoro di cittadini di Paesi extracomunitari, attraverso il rilascio del *visto* da parte del Consolato italiano, in base alla domanda di lavoro interno (inevasa) e alle informazioni fornite dagli *Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione* (art.8). L’autorizzazione al lavoro era valida per due anni e solo per le mansioni per le quali essa era rilasciata. Gli enti locali avrebbero dovuto favorire “ogni esigenza di inserimento nella comunità” e, dunque, l’integrazione abitativa del lavoratore straniero da portare a termine anche attraverso l’istituzione di consulte *ad hoc*<sup>119</sup>. La legge prevedeva il riconoscimento dei titoli professionali acquisiti all’estero e la possibilità di partecipare a corsi di formazione e riqualificazione professionale, oltre che a quelli di lingua italiana. Le *Regioni* furono individuate quali enti competenti in materia di corsi di formazione e di inserimento al lavoro. Si prevedeva inoltre, per i figli degli emigrati italiani che ritornavano dall’estero, insegnamenti integrativi nella lingua del Paese di origine. La legge disciplinava, in base ad “*accordi di reciprocità*”, l’utilizzo di forza lavoro straniera per lavoro subordinato e temporaneo, prevedendo che, al termine della “stagione” i lavoratori erano obbligati a rientrare nei Paesi di provenienza. Lo sfruttamento e l’impiego di lavoratori irregolari erano sanzionati con una multa, ma poteva essere disposta anche l’arresto del datore di lavoro. La normativa esaminata istituiva presso l’Inps (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale) un fondo per il *rimpatrio dei lavoratori privi dei mezzi* (art.13).

Nel suo *Titolo IV*, la “*Legge Foschi*” prevedeva di *regolarizzare* le posizioni dei lavoratori extracomunitari che al momento dell’entrata in vigore della normativa fossero presenti sul territorio italiano in modo

---

Esteri e delle Finanze, 4 rappresentanti delle autonomie locali (2 dalle Regioni, 1 dall’Anci, 1 dall’Upi), 3 rappresentanti delle associazioni nel campo dell’assistenza all’immigrazione (art.2).

<sup>119</sup> Potremmo dire che si tentava di predisporre un sistema di implementazione delle *politiche per gli immigrati* a due livelli: le Regioni con un ruolo di programmazione degli interventi, mentre il livello locale era responsabile dell’esecuzione dei programmi. Gli enti locali (Comuni e Regioni) erano intesi come attori “chiave” del sistema sia tuttavia, tali previsioni incontrarono molte difficoltà di attuazione sia perché non erano stati previsti specifici finanziamenti, sia per il ritardo nell’istituzione della Consulta.

irregolare (*regolarizzazione delle posizioni pregresse*). Questa disposizione, che in altre parole annunciava una “sanatoria”,<sup>120</sup> coinvolgeva anche i datori di lavoro che impiegavano irregolarmente lavoratori stranieri (art.16). Venivano così riconosciuti al lavoratore straniero i diritti previsti all’art.1 della legge in esame (parità di trattamento, assistenza sanitaria e servizi sociali) e, nel caso di stranieri sprovvisti dei documenti, il Comune di residenza veniva individuato quale ente competente al fine del riconoscimento dello straniero che avveniva con *atto notorio* e attraverso “l’acquisizione contestuale di testimonianze di cittadini italiani o provenienti dallo stesso Stato del lavoratore” richiedente la regolarizzazione.

Con l’entrata in vigore della legge, i datori di lavoro italiani potevano chiedere all’*Ufficio Provinciale del Lavoro* la manodopera straniera di cui avessero bisogno, anche ove i lavoratori non fossero stati iscritti nelle liste. In aggiunta, non si prevedevano sanzioni per i lavoratori extracomunitari che avessero violato le disposizioni sul soggiorno: questi non erano riconosciuti come soggetti punibili in quanto potevano regolarizzare la loro presenza attraverso l’Ufficio Provinciale del Lavoro. In tal caso, l’attività lavorativa prestata in precedenza dal lavoratore straniero, era riconosciuta ai fini previdenziali e i rispettivi contributi erano calcolati in base ai *minimi contributivi*<sup>121</sup>. Ai lavoratori ai quali non veniva concessa la regolarizzazione, veniva riconosciuta la possibilità del ricorso amministrativo al Tar (Tribunale amministrativo regionale), mentre per coloro che non avessero chiesto di regolarizzare la propria posizione, veniva previsto il *rimpatrio* (art.17).

La “*Legge Foschi*” è stata criticata poiché molti meccanismi previsti dalle sue norme non vennero in realtà mai applicati. La Commissione prevista per promuovere e controllare l’applicazione degli accordi bilaterali non entrò in funzione. Le *Consulte Regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie* non riuscirono a realizzare la lunga lista di compiti che le erano stati assegnati, a causa della scarsità dei fondi a esse destinati. La “*Legge Foschi*” prevedeva un complesso meccanismo per le assunzioni di lavoratori dall’estero: la *previsione della disponibilità* dei posti di lavoro e i *censimenti mensili* delle offerte di lavoro in essere, la verifica dell’indisponibilità dei lavoratori italiani, le liste per il collocamento dei lavoratori extracomunitari, riconoscendo una priorità agli stranieri già presenti sul territorio dello Stato. Tale meccanismo risultò fallimentare in quanto non esisteva una vera programmazione dei flussi, piuttosto si cercò di regolare l’immigrazione attraverso la disciplina del lavoro. Gli imprenditori potevano fare una “richiesta numerica” e non nominativa dei lavoratori che, invece, era prevista solo per il lavoro domestico. Con questo sistema i datori di lavoro non potevano assumere uno straniero conosciuto, ma dovevano assumere il lavoratore individuato dal *sistema di priorità* istituito con le liste di collocamento. In questo senso, potremmo affermare che la legge puntava ad essere garantista, perché fissava i diritti sociali degli immigrati e il loro accesso al *welfare*, però trassero vantaggio da queste previsioni solo i lavoratori stranieri

---

<sup>120</sup> Con questa sanatoria furono regolarizzate le posizioni di 105.000 lavoratori extracomunitari, arrivati in Italia prima dell’entrata in vigore della legge (febbraio 1987). Cfr.: Colombo A., Sciortino G. (2002), *Assimilati ed esclusi* Il Mulino, Bologna, pag. 56.

<sup>121</sup> Le stesse disposizioni valevano per il datore di lavoro, mentre venivano previste sanzioni amministrative per datori di lavoro e lavoratori che non ottemperassero tali obblighi.

regolari o “regolarizzati”, mentre rappresentava una “politica di chiusura” per tutti gli altri. Una previsione che ebbe effetti importanti fu la *regolarizzazione* degli stranieri già presenti sul territorio italiano in modo irregolare: gli immigrati lavoratori o disoccupati da una parte, datori di lavoro dall’altra parte, dovevano presentare la domanda entro 3 mesi dall’entrata in vigore della legge, dichiarando la presenza di lavoratori irregolari e il tipo di attività svolta; in caso contrario, i cittadini extracomunitari potevano essere *espulsi*, mentre i datori di lavoro, sanzionati o arrestati. La regolarizzazione rappresentò un obiettivo politico fondamentale, per questo furono previste diverse proroghe: dai 3 mesi previsti la cui scadenza fu fissata ad aprile del 1987, le procedure furono protratte fino a giugno del 1988 e portarono alla regolarità oltre 100.000 lavoratori stranieri.<sup>122</sup>

Negli anni che precedettero il 1990, oltre alla crescita economica e all’apparente stabilità politica, alcuni cambiamenti modificarono radicalmente la situazione originaria, tra cui l’apparizione sulla scena politica della Lega Nord (1989) che introdusse nel dibattito sull’immigrazione gli elementi del conflitto, mentre il consenso verso la classe politica diminuiva a causa degli episodi di corruzione portati alla luce dalle inchieste di Tangentopoli. L’immigrazione in Italia era diventata più visibile anche a causa dell’arrivo di numerosi lavoratori dall’Est europeo come conseguenza dell’abbattimento del Muro di Berlino, in un quadro in cui la presenza immigrata nell’*economia sommersa* andava aumentando. Tra cittadini ed esperti si era diffusa la percezione del malfunzionamento della legge<sup>123</sup>. A causa della visibilità dei venditori ambulanti africani nelle grandi città e, in modo specifico sulla costa romagnola, molti commercianti denunciarono la presenza di una “concorrenza sleale” mentre, in alcune città si assisteva a casi di violenza razzista. La stampa cominciò a diffondere notizie relative ad episodi di razzismo e di discriminazioni nei confronti di immigrati, mentre la Lega Nord acquistava importanza e il divario tra le diverse posizioni politiche cresceva. I sindacati, le associazioni di volontariato e quelle cattoliche chiedevano una normativa meno restrittiva, mentre gli italiani all’estero chiedevano più diritti per gli immigrati. La situazione arrivò al culmine con l’omicidio di Jerry Essan Masslo, agricoltore sudafricano e rifugiato politico, che fu assassinato nel corso di una rapina il 24 agosto del 1989 a Villa Literno (CE). La sua uccisione ebbe grande visibilità mediatica e furono organizzate diverse manifestazioni antirazziste, la più grande celebrata a Roma (7 ottobre 1989) alla quale parteciparono circa 200.000 persone. In uno scenario caratterizzato dall’*emergenza razzismo* e dall’apparizione della *retorica securitaria*, come abbiamo visto nel precedente capitolo, la creazione di un nesso fra la presenza immigrata e il bisogno di maggiori controlli, favorì la tematizzazione del fenomeno migratorio come problema sociale. In uno scenario profondamente mutato, entrarono nel dibattito politico le

---

<sup>122</sup> Le domande presentate furono 116.000 mentre gli stranieri effettivamente regolarizzati ammontano a 105.000. Del totale, i due terzi si iscrissero alle liste di collocamento, dichiarandosi disoccupati, anche se in realtà potevano essere occupati nell’economia sommersa. Tuttavia, per i lavoratori impiegati nell’economia sommersa il problema dell’irregolarità riemergeva al momento del rinnovo del permesso di soggiorno che, in assenza di un contratto di lavoro, non poteva essere rilasciato.

<sup>123</sup> Secondo i dati riportati da Einaudi (2007), gli stranieri rintracciati dalla Polizia aumentarono da 13.600 nel 1984 a 26.500 nel 1989, mentre, nello stesso periodo l’effettività delle politiche di contrasto diminuiva (il numero degli stranieri effettivamente espulsi passò da 1.217 a 837). Cfr.: Einaudi L. (2007), *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità ad oggi*, Laterza, Bari, pag. 133.

richieste di maggiori controlli alle frontiere e dell'espulsione degli immigrati irregolari, mentre l'attenzione alle garanzie giurisdizionali non rappresentava una priorità. La politicizzazione dell'immigrazione ridimensionò il peso del volontariato cattolico e dell'associazionismo, introducendo l'aspetto del conflitto fra cittadini autoctoni e immigrati, un elemento quest'ultimo che rese più difficile la formulazione di una politica condivisa<sup>124</sup>.

### 3.2.3 La seconda tappa

- La “*Legge Martelli*” (L. 39/1990)

La “*Legge Martelli*” (L. 28 febbraio 1990 n. 39) porta il nome dall'allora vicepresidente del Consiglio dei Ministri, C. Martelli. La legge in esame prendeva atto della necessità di modificare la normativa anteriore, giudicata troppo restrittiva dai sindacati e associazioni cattoliche, pertanto si rivolse *in primis* ai rifugiati (art.1) ma anche ai lavoratori immigrati autonomi o subordinati, ai turisti, a chi si recasse in Italia per ragioni di culto, di cura o per motivi familiari (art.2). Introduceva un “pacchetto” di norme “urgenti” a causa della preoccupante situazione sociale, tentando di accogliere tanto le richieste dei rappresentanti degli immigrati, dei sindacati, delle associazioni cattoliche, quanto quelle dei partiti meno generosi con l'immigrazione. L'intenzione del Governo era promulgare una legge tollerante ed europeista, in linea con le richieste di integrazione e di riconoscimento dei diritti degli stranieri avanzate dalla parti sociali. La contrarietà all'adozione di una “politica di chiusura” verso l'immigrazione portò il Governo all'adozione di “*accordi bilaterali*” con alcuni Paesi di origine, e scartava la possibilità di adottare il “numero chiuso”, ma si preferì parlare di “*numero programmato*”. Con la “*Legge Martelli*” fu approvata una *regolarizzazione* (art.9) estesa a tutti i cittadini stranieri presenti in Italia al 31 dicembre del 1989, anche in assenza di un rapporto di lavoro.

Un cambiamento rilevante che giunse con la “*Legge Martelli*” fu l'abolizione della clausola della *riserva geografica* che limitava il riconoscimento del diritto di asilo ai soli cittadini provenienti dai Paesi dell'Est europeo (art.1). L'ingresso degli “extracomunitari” veniva previsto attraverso nuovi tipi di “permesso di soggiorno”: per motivi di studio, di turismo, di lavoro subordinato o autonomo, di cura, per motivi familiari e di culto (art.2). La legge disponeva l'approvazione del “*decreto di programmazione dei flussi*” di lavoratori extracomunitari che doveva prevedere oltre agli ingressi, gli interventi socio-culturali volti a favorire l'inserimento degli stranieri, il mantenimento dell'identità, il diritto alla casa e all'istruzione (art.2, co.3)<sup>125</sup>. Dal punto di vista del soggiorno, la legge istituiva due “filtri”: il primo all'entrata, poiché potevano fare ingresso in Italia solo i cittadini muniti di un passaporto valido e del *visto d'ingresso* (solo per gli stranieri

---

<sup>124</sup> Cfr.: *ivi*, pp.132-141.

<sup>125</sup> I “decreti flussi” dovevano essere adottati entro il 30 ottobre di ogni anno di comune accordo fra i seguenti Ministeri: Affari Esteri, Intero, Bilancio e programmazione economica, Lavoro. Inoltre dovevano esprimere un parere anche il CNEL, i sindacati, la conferenza Stato-Regioni (art.2 co.3).



provenienti da specifici Paesi).<sup>126</sup> Il secondo regolava il soggiorno degli stranieri in Italia, rappresentato dal *permesso di soggiorno* che doveva emettere il Questore della Provincia di residenza dello straniero. La “*Legge Martelli*” introduceva pene più severe per chi favorisse l’immigrazione clandestina. Inoltre, il rinnovo del permesso di soggiorno scaduto era subordinato all’accertamento della disponibilità di un *reddito minimo* pari all’importo della pensione sociale. Stabiliva che tutti gli atti riguardanti lo straniero (ingresso, soggiorno, espulsione e anche quelli concernenti le richieste di asilo) dovevano essere notificati all’interessato in una lingua a lui conosciuta e, quando ciò non fosse stato possibile, in inglese, francese o spagnolo. L’*espulsione* dal territorio dello Stato<sup>127</sup> fu prevista per gli stranieri giudicati colpevoli di aver commesso uno dei reati previsti nell’art.380 del codice penale (reati gravi), per aver violato le norme sull’ingresso e il soggiorno in Italia, per sfruttamento della prostituzione o per favoreggiamento dell’immigrazione clandestina. Fu previsto che, nei casi in cui fosse stato necessario procedere ad accertamenti sull’identità, lo straniero poteva essere trattenuto presso una “determinata località” (art.7, co.11).

La regolarizzazione dei cittadini stranieri presenti irregolarmente sul territorio dello Stato, era introdotta con l’art.9, il quale specificava che tanto lo straniero, quanto il datore di lavoro che impiegava un lavoratore irregolare, non sarebbero stati colpiti dalle sanzioni<sup>128</sup>. L’*assistenza sanitaria* era prevista per gli stranieri (regolari o regolarizzati) presso le unità sanitarie locali (Usl) del Servizio Sanitario Nazionale. Questa legge rappresenta l’intenzione del governo di “sanare” anche la posizione dei *lavoratori autonomi presenti irregolarmente in Italia* al 31 dicembre 1989 (art.10) e a questo fine veniva prevista la loro iscrizione all’Albo degli artigiani o al Registro dei commercianti unitamente all’esonero dalle sanzioni. Le Regioni e i Comuni di maggior insediamento dell’immigrazione, venivano coinvolti nella predisposizione di *centri di prima accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati* (art.11 co.3). Si prevedeva l’istituzione presso i valichi di frontiera, di strutture di accoglienza per l’informazione e l’assistenza degli stranieri. In questo senso, la Legge Martelli prevedeva alcune funzioni per gli enti locali, ma senza dare indicazioni in materia di politiche di integrazione. Le richieste di regolarizzazione presentate furono circa 220.000, la gran parte dei permessi di soggiorno (86%) furono concessi a stranieri *in cerca di lavoro*<sup>129</sup>. La regolarizzazione era la più numerosa mai realizzata fino ad allora e includeva le posizioni dei lavoratori dipendenti ed autonomi, degli

---

<sup>126</sup> La norma prevedeva il *respingimento alla frontiera* per gli stranieri che erano stati espulsi in precedenza o perché considerati pericolosi per la sicurezza dello Stato. La disposizione prevedeva il rifiuto dell’ingresso agli stranieri “manifestamente sprovvisti dei mezzi per il sostentamento” (art.7 co.5).

<sup>127</sup> L’espulsione era ordinata dal Prefetto, ed eseguita dal Questore mediante un’*intimazione* a lasciare il territorio in 15 giorni., vale a dire un ordine che se non fosse stata rispettato avrebbe comportato l’immediato accompagnamento alla frontiera. Nei casi di pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica, l’espulsione era disposta dal Ministro dell’Interno. La misura lasciava allo straniero la facoltà di presentarsi in Questura per l’espulsione, una previsione che non dovrebbe essere considerata “debole” poiché mirava a garantire la libertà fondamentale delle persone immigrate ma anche perché si riteneva che il “rimpatrio” potesse rappresentare un rischio maggiore per l’immigrato.

<sup>128</sup> In riferimento ai datori di lavoro, veniva specificato che non erano tenuti al versamento dei contributi o al pagamento di altre forme di assicurazione sociale per il periodo precedente alla regolarizzazione (art.9 co.8). Era lasciata la facoltà al lavoratore di farlo una volta accettata la regolarizzazione (art.9, co.9).

<sup>129</sup> Cfr.: Colombo A., Sciortino G. (2002), *Assimilati ed esclusi* Il Mulino, Bologna, pag. 57.

stranieri disoccupati e dei loro familiari già presenti nel territorio dello Stato<sup>130</sup>. Numerosi stranieri “convertirono” il loro permesso di soggiorno per studio in permesso di lavoro, situazione che rese evidente che molti stranieri si recavano in Italia per ragioni economiche. Le norme per l’espulsione degli irregolari e per chi commetteva delitti gravi erano specificate dettagliatamente, anche se nella maggior parte dei casi restarono inapplicate. L’espulsione, infatti, era prevista con l’“intimazione a lasciare il paese in 15 giorni”<sup>131</sup>. L’accompagnamento alla frontiera, invece, era previsto solo per gli stranieri che erano intercettati in seguito al mancato rispetto dell’*ordine* del Questore a lasciare il Paese, oppure, nel caso in cui la decisione fosse stata presa dal Ministero dell’Interno. Una novità di rilievo è rappresentata dal fatto che le Regioni e i Comuni maggiormente interessati al fenomeno dell’immigrazione furono individuati quali attori incaricati di gestire l’accoglienza, o meglio “le emergenze” (Caponio, 2006: 68) e i servizi per l’immigrazione, anche se non furono previste misure specifiche per l’integrazione degli immigrati. Osservando questa legge oltre vent’anni dopo, si intuisce come sia stata emanata con l’intenzione di trovare una soluzione alle tante questioni legate all’immigrazione e all’integrazione degli immigrati, ma la condizione giuridica dello straniero non venne affrontata a fondo. Erano stati creati strumenti validi ma, carenti in alcuni aspetti: ad esempio, i fondi per la gestione degli alloggi, per i servizi agli stranieri si rivelarono inadeguati.

La “*Legge Martelli*” fu criticata dai partiti anti-immigrazione per aver introdotto delle “pratiche lassiste” nel controllo dell’immigrazione poiché l’espulsione attraverso l’ordine del Questore attraverso l’intimazione a lasciare l’Italia in 15 giorni, non rappresentava una misura convincente, nonostante in passato non erano esistiti strumenti alternativi per il controllo delle frontiere. Gli sbarchi dovuti alla crisi albanese del 1991<sup>132</sup> e la carenza di alloggi, alimentavano la polemica sul *controllo delle frontiere*<sup>133</sup> e sulla casa, mentre le associazioni di volontariato e i sindacati si sforzavano per porre rimedio all’insufficienza dell’intervento

---

<sup>130</sup> Gli africani erano fra gli stranieri che di più avevano usufruito della sanatoria: erano passati da 47.778 (su un totale di 450.227) nel 1986 a 238.130 (su 781.138) a fine 1990. Rappresentavano il 30% degli stranieri regolarizzati con un aumento del 57,5% dei flussi. Le prime 5 nazionalità dei regolarizzati erano identiche a quelle del 1986 (di seguito riportiamo le somme dei regolarizzati tra il 1986 e il 1990): marocchini (70.600), tunisini (35.500) senegalesi (25.400) filippini (19.400) e iugoslavi (18.400). Si trattava di uomini nel 78% dei casi, sul totale l’82% erano clandestini (non irregolari) e l’86% era alla ricerca di un lavoro, mentre gli altri erano familiari di un lavoratore (circa 10.000 minori a carico). (Fonte: Ocse-Sopemi, *Trends in International Migration, Annual report 2002*, Ocse, Paris, 2003, pag. 90, in Einaudi L., *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità ad oggi*, Laterza, Bari 2007, pag. 169). La Sicilia era tra i punti di arrivo più importanti (16,1% nel 1990 e 4,6% nel 1998), ma progressivamente perderà questa caratteristica a favore del nord dell’Italia, che assorbì il 39,6% dei regolarizzati nel 1990 e il 50,8% nel 1998. Il Centro mantenne negli anni ’90 una popolazione di stranieri costante (32,5% nel 1990 e 31,4% nel 1998) e anche il Sud (11,8% nel 1990 e 13,2% nel 1998). In Italia l’immigrazione conoscerà una diffusione territoriale caratterizzata da regioni a bassa disoccupazione e alta presenza di stranieri e regioni ad alta disoccupazione e bassa presenza di stranieri (*ivi*, 169-170)

<sup>131</sup> La procedura di espulsione fu prevista in questa modalità probabilmente per l’alto costo dell’espulsione forzata verso il paese di provenienza, pratica alla quale si erano opposte le forze sociali, dimostrandosi invece, maggiormente a favore di un trattamento più solidaristico e meno discriminatorio.

<sup>132</sup> L’immigrazione albanese verso l’Italia incrementò dal luglio del 1990. Tra il 3 e il 10 marzo giunsero in Italia 25.700 cittadini albanesi. Di fronte a questa situazione, il Governo decise di concedere il permesso di soggiorno per “ragioni umanitarie” a 11.000 di essi, mentre 14.000 furono rinviiati in Albania. Il 9 agosto dello stesso anno giunse al porto di Bari l’imbarcazione *Vlora*, con circa 12.000 persone a bordo che occupavano qualsiasi spazio della nave. L’immagine colpì profondamente l’immaginario collettivo degli italiani (*ivi*, 177-180).

<sup>133</sup> Il 19 giugno del 1990 Germania, Francia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, firmavano l’*Accordo di Schengen* per la soppressione delle frontiere interne e l’aumento dei controlli su quelle esterne. L’Italia lo firmò nel novembre dello stesso anno, mentre la Spagna nel 1991.

pubblico nel fronteggiare un fenomeno in crescita. Fino all'anno 1995 non furono programmati i flussi come aveva previsto la nuova legge, piuttosto la programmazione fu rinviata. L'ingresso per lavoro attraverso il rilascio del permessi di soggiorno avveniva come previsto delle precedenti norme, quindi a seguito della *verifica dell'indisponibilità* della figura professionale sul mercato del lavoro italiano e in presenza dell'offerta del datore di lavoro di un alloggio adeguato. Pertanto, fino al 1995 non furono fissate le "quote" di ingressi per lavoro e neanche i ricongiungimenti familiari e i permessi per i richiedenti asilo furono sottoposti a limitazioni.<sup>134</sup> Intanto, l'Italia ratificò l'*Accordo di Schengen* (1990) che entrò in vigore il 26 marzo del 1995, anche se la completa soppressione dei controlli alle frontiere terminò il 31 marzo del 1998,<sup>135</sup> quando la nuova legge sull'immigrazione era appena stata approvata.

Una legge importante da ricordare, poiché alcune sue disposizioni sono ancora in vigore, è la Legge 5 febbraio 1992, n.91, recante il titolo: "*Nuove norme sulla cittadinanza*". Questa legge prevedeva il restringimento del riconoscimento della cittadinanza italiana ai soli nati dai genitori italiani (*ius sanguinis*), revocando l'antecedente legge del 1912, che prevedeva che i nati in Italia potevano ottenere automaticamente la cittadinanza italiana al raggiungimento del ventunesimo anno d'età, alla sola condizione di essere residenti in Italia quello stesso anno. Le modifiche, invece, sancivano la necessità della residenza ininterrotta dalla nascita fino al compimento dei 18 anni, insieme alla dichiarazione (entro un anno) di voler acquistare la cittadinanza italiana. Fu previsto per i lavoratori extracomunitari che la richiesta di acquisizione della cittadinanza potesse avvenire solo dopo 10 anni di residenza legale, una decisione che provocò la caduta delle naturalizzazioni.

- **Il "Decreto Dini" (D.L. 489/1995)**

Il Decreto Legge 18 novembre 1995, n.489 (c.d. "*Decreto Dini*") introdusse una nuova sanatoria con l'intenzione di far emergere gli stranieri irregolari presenti in Italia e, insieme, dare una risposta al ritardo accumulato nell'approvazione del "decreto di programmazione dei flussi". Il "*Decreto Dini*", che fu approvato in una situazione di grande conflittualità tra i partiti, sanciva la necessità di programmare i flussi in ingresso, prevedeva norme dettagliate per i lavoratori stagionali, la quale doveva avvenire sulla base delle previsioni delle *Commissioni regionali per l'impiego (C.R.I.)*, in collaborazione con gli enti locali, al fine di individuare il fabbisogno di manodopera e rendere più facile l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Rispetto ai lavoratori stagionali, il "*Decreto Dini*" stabiliva la priorità dei lavoratori extracomunitari che tornavano in Italia dopo aver fatto la stessa esperienza l'anno precedente ("*diritto di precedenza*" art.2 co.2). L'assistenza sanitaria era prevista per i lavoratori regolari per tutta la durata del contratto di lavoro come

---

<sup>134</sup> Le richieste per il riconoscimento dello status di rifugiato nel 1991 furono 21.317, in maggioranza da albanesi; nel 1992 furono 6.042, per lo più presentate da cittadini jugoslavi.

<sup>135</sup> Per un approfondimento si veda: *Scheda di sintesi dell'Accordo di Schengen, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica*, (vedi sitografia alla fine del presente volume).

anche la tutela della maternità. Il provvedimento in esame, sanciva alcune modifiche alle procedure di espulsione: questa era prevista sia come “misura di sicurezza” (art.7) che come “misura preventiva” (art.7bis), la prima per chi fosse stato condannato per reati gravi, la seconda per gli stranieri pericolosi per l’ordine e la sicurezza pubblica.

L’espulsione dello straniero per effetto di un *provvedimento amministrativo* fu prevista per i cittadini stranieri entrati irregolarmente e per chi avesse un permesso di soggiorno scaduto da più di trenta giorni. Quest’ultima consisteva nell’intimazione a lasciare il territorio italiano in 10 giorni. Di fronte a tale provvedimento, era possibile esperire il ricorso al TAR e, in caso tale richiesta fosse stata respinta, si prevedeva l’accompagnamento alla frontiera. Una volta espulso lo straniero non poteva rientrare in Italia per sette anni, in caso contrario era previsto l’arresto (fino a tre anni). Si prevedevano norme più severe per chi favorisse l’immigrazione clandestina ed era introdotta l’aggravante di sfruttamento della prostituzione oltre alla confisca dei mezzi utilizzati per il trasporto. Anche le norme per i datori che impiegavano illegalmente i lavoratori extracomunitari furono aumentate. L’art.10 sanciva la *regolarizzazione per ricongiungimenti familiari* attraverso la concessione del permesso di soggiorno per 2 anni al familiare ricongiunto, rinnovabile previa verifica della disponibilità di un alloggio e dei requisiti economici (il reddito minimo del lavoratore straniero doveva essere pari al doppio all’importo dell’assegno sociale per il solo coniuge e una coppia di figli, il triplo nel caso del terzo e quarto figlio). L’art.12, invece, prevedeva la *regolarizzazione per offerta di lavoro*, in presenza dell’immediata disponibilità all’assunzione regolare a tempo indeterminato, determinato o stagionale, ovvero, alle dipendenze di un cittadino italiano. Lo straniero regolarizzato riceveva un permesso della durata di 2 anni in caso di lavoro a tempo indeterminato oppure, di durata uguale alla durata del contratto di lavoro nei casi di rapporti inferiori a 2 anni. I datori di lavoro non erano suscettibili di sanzioni né al pagamento dei contributi. Fu previsto l’arresto per gli stranieri che tentavano di occultare o distruggere i loro documenti e furono aumentate le sanzioni per chi sfruttasse gli irregolari. L’art.13 tutelava il diritto all’assistenza sanitaria a tutti gli stranieri temporaneamente presenti sul territorio italiano.

Lo scopo principale del “*Decreto Dini*” fu quello di far emergere l’occupazione straniera irregolare, una misura prevista *per i soli lavoratori dipendenti* irregolari presenti in Italia fino al 18 novembre 1995. Le norme più discusse furono quelle sulle espulsioni giacché questa misura doveva essere disposta dall’*autorità giudiziaria* nei confronti degli stranieri che avessero commesso reati gravi, per chi fosse stato condannato a pene di carcere inferiori a 3 anni e per le persone ritenute pericolose. Alcuni giuristi definirono queste norme “incostituzionali” perché da una parte, nel caso di mancanza di una condanna definitiva, violavano il diritto alla *presunzione d’innocenza* e quello di *partecipazione al dibattimento*; dall’altra, nel caso di condanne definitive inferiori a tre anni per mancata espiazione della pena. Le *espulsioni amministrative* furono criticate soprattutto perché erano state previste come un “invito” a lasciare il territorio in dieci giorni, pur sapendo che raramente producevano l’effetto desiderato. A differenza della “*Legge Martelli*”, il “*Decreto Dini*” escludeva dalla regolarizzazione i lavoratori autonomi e gli stranieri in cerca di lavoro, ma dall’altro lato vietava l’espulsione dei familiari conviventi dei lavoratori regolari o regolarizzati, entro il quarto grado di

parentela e le donne in gravidanza. Il decreto-legge entrò in vigore il 19 novembre 1995, prevedendo come termine ultimo per la presentazione delle domande di regolarizzazione il 31 marzo 1996: furono presentate in totale circa 246.000 richieste, in 10.000 delle quali si dichiarava la presenza di un minore a carico<sup>136</sup>. La misura più importante del provvedimento, fu la regolarizzazione che, seppur fosse stata limitata ai lavoratori dipendenti e a quelli stagionali, permise l'emersione di un gran numero di lavoratori stranieri irregolari<sup>137</sup>.

### 3.2.4 La terza tappa

Come abbiamo visto durante i primi dieci anni (1986-1996) dell'evoluzione normativa delle leggi sull'immigrazione si produssero diversi cambiamenti che incisero fortemente sul clima politico e sulla società italiana. Se la legge del 1986 si riferiva principalmente ai "lavoratori stranieri" mostrandosi abbastanza garantista nei loro confronti, già nel 1990, pur in presenza della volontà di garantire i diritti sociali agli immigrati, i temi ai quali si dedicò maggiore attenzione furono il *diritto di asilo*, la regolarizzazione degli irregolari presenti in Italia, il controllo delle frontiere, l'espulsione degli irregolari. Si cercò di introdurre una programmazione dei flussi attraverso i "decreti annuali", ma anche la *verifica dell'indisponibilità* dei lavoratori nazionali potrebbe essere intesa come una misura programmatica. La *Legge Martelli*, inoltre, introdusse i *Centri di prima accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati* la cui gestione fu affidata alle Regioni e ai Comuni. La legge del 1990 si mosse tra la "generosità e paura" (Einaudi, 2007: 141), mentre in quegli anni l'immigrazione soffriva una forte politicizzazione che ha rinforzato la *retorica securitaria*. Nel 1995 gli schieramenti politici mostravano una posizione divergente sull'immigrazione, un confronto che impedì una riforma compatta della normativa. Se si considera la mancanza di previsioni certe sul fabbisogno interno di manodopera e il rinvio della programmazione dei flussi, dovrebbe essere facile comprendere che le regolarizzazioni degli stranieri rappresentavano l'unico modo per "normalizzare" la situazione.

La nuova legge doveva includere le previsioni degli "Accordi di Schengen", un trattato che sarebbe entrato in vigore il 31 marzo del 1998 con il quale si prevedeva l'eliminazione delle frontiere interne all'Unione Europea (iniziata il 26 ottobre 1997 e terminata l'1 aprile 1998), il rafforzamento dei controlli delle frontiere

---

<sup>136</sup> Le procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno si concluse nel 1998, tre anni dopo la firma del decreto. Cfr.: Colombo A., Sciortino G. (2002), *Assimilati ed esclusi* Il Mulino, Bologna, pp. 57-58.

<sup>137</sup> Secondo i dati elaborati dal Censis e riportati da Einaudi (2007), le nazionalità dei regolarizzati erano le seguenti: 34.300 marocchini, 21.400 filippini, 29.700 albanesi, 14.400 cinesi, 12.800 peruviani e 11.100 rumeni. Nel complesso gli stranieri regolari erano passati da 649.000 nel 1991 a 729.000 nel 1995, grazie al rilascio dei permessi per ricongiungimento familiare. Il loro numero dopo la sanatoria era pari a 986.000 (1996). Questi dati indicano la tendenza all'insediamento stabile degli stranieri che arrivavano da soli e, in seguito chiedevano la regolarizzazione e il ricongiungimento. Gli irregolari si inserivano soprattutto nell'agricoltura, dove il 27,5% trovava un'occupazione (il 49,3% erano irregolari). Nell'industria lavoravano il 17,9% del totale (di cui il 41,8% irregolari) e il 12,4% nel settore delle pulizie (92,6% irregolari). Inoltre, anche se il numero degli irregolari si riduceva a seguito delle regolarizzazioni, la loro presenza seguiva una distribuzione geografica precisa: su dati Istat, nel Nord-est gli irregolari erano il 22,9%, nel nord-ovest il 40,1%, raggiungevano il 48,9% nel centro, il 55,2% nel Sud mentre sulle Isole toccavano il 62,6%. Cfr.: Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari, pp. 205-206.

esterne, la libera circolazione dei cittadini dei Paesi membri, la collaborazione fra le Forza di Polizia e la creazione del SIS (*Sistema di Informazione Schengen*). La nuova legge si sarebbe dovuta basare su tre assi che per il Ministro della Solidarietà Sociale, L. Turco, erano molto importanti: la programmazione dei flussi, la lotta alla criminalità organizzata che sfruttava gli stranieri desiderosi di raggiungere l'Italia, l'individuazione di un percorso di cittadinanza per i nuovi arrivati. I ministri incaricati consultarono le parti sociali, riesaminarono le proposte della Commissione di accademici ed esperti del settore presieduta da F. Contri<sup>138</sup> riprendendo da essa alcune idee, tra cui il bisogno di creare canali legali per l'immigrazione in modo da limitare l'irregolarità seguita da successive regolarizzazioni e la creazione di *liste di prenotazione* presso i consolati italiani all'estero che tenessero conto dell'anzianità dell'iscrizione, pur riconoscendo il bisogno di creare una certa corrispondenza tra queste e la domanda di lavoro interna di manodopera immigrata da determinare attraverso la individuazione di un numero programmato. Inoltre, si cercò di soddisfare anche la richiesta di limitare le espulsioni e l'accompagnamento alla frontiera, provvedimenti considerati come "*ultima ratio*".

Il Ministro Turco, affiancato dall'allora Ministro dell'Interno G. Napolitano, dopo un anno di dibattito parlamentare, giunse all'approvazione della legge n.40 del 6 marzo 1998, "*Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*" conosciuta anche come "*Legge Turco-Napolitano*" la quale confluisce nel *Testo Unico sull'Immigrazione* (DLgs. 246/1998). La nuova legge sull'immigrazione aveva trovato l'equilibrio tra chi era a favore dell'apertura verso l'immigrazione e chi, invece, era partitario di un maggiore controllo delle frontiere, tenendo in considerazione sia le richieste di chi mostrava la necessità di una politica di integrazione, sia quelle di chi auspicava a rendere più efficaci le espulsioni. Hanno affermato Maciotti e Pugliese che la "*Legge Turco-Napolitano*" "riesce più dei provvedimenti precedenti a introdurre elementi di politica sociale, in un quadro di integrazione degli immigrati (e di repressione della componente deviante o irregolare)" (Maciotti, Pugliese, 2010: 98). La legge, riaffermava ciò che era stato sancito dalle normative precedenti, quindi la necessità di riconoscere i diritti sociali agli immigrati e il bisogno di creare dei percorsi di integrazione per evitare la marginalità. I diritti fondamentali, come ad esempio l'assistenza sanitaria l'educazione dei minori, venivano riconosciuti in modo universale a tutti gli stranieri; le politiche di integrazione venivano delineate meglio, in un'ottica in cui gli enti locali acquisivano una rilevanza senza precedenti, tanto nella programmazione, quanto nell'implementazione degli interventi. La nuova legge manteneva le misure volte alla repressione dell'immigrazione irregolare, volute specialmente dalla Lega Nord e dal Polo per le Libertà, la coalizione guidata da S. Berlusconi (Forza Italia). Il centro-sinistra al governo riuniva attorno ad esso un'ampia maggioranza formata principalmente dai partiti Pds, Ppi, Rifondazione Comunista, Verdi, e puntava da una parte, ad assicurare una certa apertura verso

---

<sup>138</sup> La Commissione presieduta presentò nel 1994 una bozza di legge in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi esterni all'Unione Europea ma, prima dell'approvazione definitiva della legge si riunirono diversi gruppi informali dell'associazionismo cattolico, i sindacati e, infine, un gruppo di lavoro della Consulta per l'immigrazione del CNEL. Riesaminate le proposte della Commissione Contri e tenendo conto sia delle richieste delle parti sociali, sia dei mutamenti avvenuti nel fenomeno dell'immigrazione si giunse ad una proposta di legge organica e concertata. Cfr.: Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari, pp.207-215.

l'immigrazione, dall'altra, prendeva atto del bisogno di introdurre strumenti adeguati per l'integrazione sociale degli stranieri, all'interno di un dibattito, come abbiamo visto nel capitolo precedente, caratterizzato dalle richieste di sicurezza e dall'apparizione degli "imprenditori della paura".

- **La "Legge Turco-Napolitano" (L. 40/1998)**

La "Legge Turco-Napolitano" (Legge 6 marzo 1998, n.40) si riferiva a tutti i cittadini dei Paesi esterni all'Unione europea e agli apolidi, ai quali erano riconosciuti i diritti fondamentali e, nel caso degli stranieri regolarmente soggiornati, era riconosciuta la parità di diritti fra questi e cittadini italiani. La protezione diplomatica fu introdotta nell'ordinamento giuridico in armonia con le norme di diritto internazionale.

La legge in esame ha stabilito la predisposizione del *Documento Programmatico Triennale*, frutto di un lavoro congiunto tra attori di diversi livelli di governo<sup>139</sup> e finalizzato all'individuazione degli interventi in materia di immigrazione, gli accordi di cooperazione da sottoscrivere con i Paesi di origine, i criteri regolare i flussi ingresso, gli interventi per l'integrazione sociale e culturale degli stranieri presenti in Italia. La legge ha previsto la definizione delle "quote" di stranieri da ammettere in Italia per lavoro dipendente, autonomo o stagionale, che dovevano essere previste annualmente, mediante decreto e tenendo conto dei permessi di lavoro (ricongiungimenti e asilo) che permettevano di svolgere attività lavorative (art.3 co.4)<sup>140</sup>. La "Legge Turco-Napolitano" ha attribuito delle Regioni, Province e Comuni la competenza nella rimozione degli ostacoli che impedissero la parità di trattamento tra stranieri e italiani, in particolare, rispetto al reperimento dell'abitazione e ai servizi sociali per l'integrazione. Infine, presso le Prefetture ha istituito i *Consigli Territoriali per l'Immigrazione*,<sup>141</sup> il cui compito era quello di monitorare la realtà migratoria e promuovere interventi da realizzare a livello locale.

L'ingresso in Italia era garantito ai cittadini extracomunitari muniti di passaporto valido e di *visto d'ingresso* rilasciato dalle ambasciate italiane all'estero (per i casi in cui questo era previsto), previa dichiarazione dello scopo e della disponibilità dei mezzi di sussistenza sufficienti per il soggiorno e per il rientro nel Paese di origine. La residenza stabile dei cittadini extracomunitari era stata prevista per gli stranieri in possesso di un *permesso di soggiorno* rilasciato da uno dei Paesi membri dell'Unione Europea (art.5). Per gli stranieri soggiornanti in Italia da almeno 5 anni, in regola con il permesso di soggiorno, era prevista la possibilità di

---

<sup>139</sup> Contribuivano alla preparazione del "Documento Programmatico Triennale" la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il CNEL, la Conferenza permanente Stato-Regioni e Stato-Province Autonome di Trento e Bolzano, la conferenza Stato-Città ed autonomie locali, insieme ai maggiori enti nazionali attivi in materia di accoglienza e integrazione sociale, i sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro (art.3 co.1).

<sup>140</sup> Nella determinazione dei flussi di ingresso per lavoro dipendente, stagionale ed autonome attraverso le "quote" non venivano incluse le "quote riservate agli Stati non appartenenti all'Unione Europea" con i quali si stringevano *accordi bilaterali* per la regolamentazione dei flussi di ingresso e la riammissione (art.19 co.1).

<sup>141</sup> Vi prendono parte le amministrazioni territoriali dello Stato, le Regioni e gli enti locali, le associazioni attive nell'assistenza agli immigrati, i sindacati dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro (art.3 sesto co.).

richiedere la *carta di soggiorno* la quale permetteva loro sia la possibilità del reingresso nel territorio dello Stato in esenzione del visto, sia lo svolgimento di attività lavorative, sia la partecipazione alla vita pubblica locale (art.7). Per quanto riguarda il controllo delle frontiere, si prevedeva il *respingimento* verso lo Stato di provenienza per gli stranieri che ai valichi di frontiera non avessero posseduto i requisiti previsti dalla legge, ma anche per chi era intercettato nel tentativo di entrare in Italia sottraendosi ai controlli (art.8). Con il fine di facilitare gli accertamenti sugli stranieri e la realizzazione degli interventi, la legge promuoveva la creazione di *intese di collaborazione*, vale a dire “accordi bilaterali” con i Paesi in cui la pressione migratoria era maggiore, per i quali si prevedeva la cessione di beni mobili e di apparecchiature alle Autorità di frontiera degli Stati *partner*. Contro le “*immigrazioni clandestine*” erano previste sanzioni più severe per chi favorisse tali attività a scopo di lucro: erano considerate “aggravanti” l’ingresso “organizzato” di stranieri con il fine dello sfruttamento in attività illecite, specialmente in caso di prostituzione e in presenza di minori. Fermo restando che il soccorso e l’assistenza non erano considerati reati, la legge introduceva l’obbligo per i *vettori* di verificare il possesso dei requisiti per l’ingresso in Italia e la comunicazione alla Polizia di Frontiera di quanti, una volta a bordo, ne fossero sprovvisti. In caso di inosservanza di tale norma, al vettore poteva essere applicata una multa e, nei casi più gravi, la revoca della licenza (art.10).

L’*espulsione amministrativa* dello straniero era stata prevista per gli stranieri che fossero entrati irregolarmente in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera, ma anche per chi fosse privo dei requisiti per il soggiorno nel territorio italiano. La misura, disposta attraverso “decreto motivato”, prevedeva l’accompagnamento alla frontiera mediante Forza Pubblica (art.11)<sup>142</sup>. Nei casi in cui ciò non fosse stato possibile a causa del bisogno di accertamenti sull’identità dello straniero, era previsto il suo trattenimento in un *Centro di Permanenza Temporanea* per un periodo massimo di venti giorni prorogabile per altri dieci, una misura prevista per gli stranieri non identificati (art.12). L’espulsione veniva inoltre prevista come “misura di sicurezza” per gli stranieri condannati per reati gravi (art.13) oppure come misura sostitutiva alla detenzione per i cittadini stranieri condannati a pene inferiori ai due anni e in assenza della possibilità di concedere la sospensione condizionale (art.14); in questi ultimi due casi si potrebbe parlare di *espulsione giudiziaria*.

La “*Legge Turco-Napolitano*” prevedeva il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per gli stranieri vittime della violenza di organizzazioni criminali (“*soggiorno per motivi di protezione speciale*”) per i quali veniva prevista la partecipazione a programmi di assistenza ed integrazione sociale (art.16). Tale permesso di soggiorno era rilasciato inizialmente per sei mesi, ma poteva essere prolungato nel caso in cui lo straniero avesse in corso un rapporto di lavoro; era prevista la possibilità della sua conversione in permesso di soggiorno per motivi di studio o lavoro. In base alla “*Legge Turco-Napolitano*” non potevano essere espulsi gli stranieri minori di diciotto anni, i possessori della carta di soggiorno (fatti salvi i casi di pericolo per l’ordine pubblico), gli stranieri che avessero un coniuge di nazionalità italiana e le donne in gravidanza. Si contemplava la possibilità della deroga delle disposizioni in caso di emergenze umanitarie, conflitti, disastri

---

<sup>142</sup> Si prevedeva la possibilità del ricorso amministrativo al *Tar* (Tribunale Amministrativo Regionale) del Lazio.



naturali in Paesi esterni all'Unione Europea. La legge in esame ha introdotto rilevanti novità nell'ordinamento giuridico italiano sia dal punto di vista del riconoscimento dei "diritti sociali" a tutti gli stranieri (in particolare l'assistenza sanitaria, la parità di trattamento, l'obbligo scolastico per i minori stranieri, ecc.), sia dal punto di vista delle "misure di controllo", in particolare attraverso l'istituzione dei "Cpt". Tuttavia, l'effettivo esercizio dei "diritti sociali" previsti dalla legge, come vedremo, dipendeva in gran parte, dalle amministrazioni locali, chiamate a intervenire per rendere i servizi effettivamente accessibili agli stranieri. Questo aspetto, tuttavia, avrebbe potuto comportare l'*implementation deficits* (Maciotti, Pugliese, 2010. 100), o meglio un'insufficienza del livello locale nell'implementazione degli obiettivi di legge, che avrebbe potuto complicare le reali possibilità di accesso degli stranieri ai servizi, una carenza del sistema amministrativo che però sarebbe rilevabile solo in alcuni ambiti dei servizi sociali.

Con l'approvazione della "*Legge Turco-Napolitano*", l'ingresso in Italia di cittadini stranieri provenienti da Paesi esterni all'Unione Europea per ragioni di lavoro dipendente, stagionale o autonomo veniva determinato attraverso le "*quote di ingressi*" stabilite entro il 30 ottobre di ogni anno attraverso il "decreto flussi". In alcuni casi l'ingresso poteva avvenire anche al di fuori di esse, una previsione valida per i cittadini di quei Paesi "partner" dell'Italia, con i quali si prevedeva la sottoscrizione di accordi per la regolamentazione dei flussi in ingresso e per la riammissione degli irregolari: in questi casi parliamo di "*quote privilegiate*".<sup>143</sup> Il "*decreto flussi*" doveva essere disposto annualmente sulla base dell'andamento dell'economia, tenendo conto sia del fabbisogno interno di manodopera, sia dei cittadini non-comunitari iscritti nelle liste di collocamento. Per il lavoro dipendente, si prevedeva la "*richiesta nominativa*" da parte del datore di lavoro, il quale poteva richiedere l'autorizzazione al lavoro degli stranieri iscritti alle "liste"; nel caso in cui non si conoscesse direttamente il lavoratore, invece, sarebbe stato assegnato al datore di lavoro che ne avesse fatto richiesta, un lavoratore iscritto nelle "liste" (art.20).

Un altro aspetto dell'accesso al lavoro era la previsione secondo cui il cittadino italiano o lo straniero regolarmente residente poteva fare da "*garante*" per l'ingresso di un cittadino straniero ai fini del suo inserimento nel mercato del lavoro ("prestazione di garanzia per accesso al lavoro" anche conosciuto come "*meccanismo dello sponsor*"), dimostrando la disponibilità di un alloggio, dei mezzi per il suo sostentamento, la copertura sanitaria durante il soggiorno in Italia. Se autorizzato, il lavoratore poteva chiedere il *visto* all'autorità consolare italiana nel Paese estero e, nel rispetto delle quote stabilite, avrebbe ottenuto il permesso di soggiorno<sup>144</sup>. Per i lavoratori stagionali fu previsto lo stesso sistema, tenendo conto però del diritto di precedenza eventualmente maturato dagli altri lavoratori stranieri: l'autorizzazione per lavoro stagionale aveva una durata di venti giorni, di sei o nove mesi, in corrispondenza della durata del contratto di lavoro. Il lavoratore che rispettava la durata del permesso di soggiorno e che rientrava nel suo Paese nei tempi previsti, acquisiva un "*diritto di precedenza*" al reingresso in Italia rispetto ai cittadini del

---

<sup>143</sup> Gli accordi prevedevano che lo straniero interessato a lavorare in Italia doveva iscriversi nelle liste presso le autorità diplomatiche italiane all'estero, specificando le sue mansioni. Le liste erano poi inviate al Ministero del Lavoro.

<sup>144</sup> I soggetti che potevano fare da garante erano anche le Regioni, gli enti locali, le associazioni di volontariato che avevano dei requisiti patrimoniali ed organizzativi adeguati (art.21).

suo stesso Paese. Ai lavoratori stagionali erano garantite l'assistenza obbligatoria nei casi di invalidità, vecchiaia, contro gli infortuni e le malattie professionali, la maternità. L'ingresso per lavoro autonomo, invece, era consentito solo se l'esercizio di tale attività non fosse espressamente riservato agli italiani<sup>145</sup>.

La legge in esame sanciva il *diritto all'unità familiare* e tutelava l'*interesse superiore dei minori* come previsto dalla *Convenzione dei diritti del fanciullo* del 1989 (ratificata dall'Italia nel 1991) poiché prevedeva la possibilità del ricongiungimento familiare, tanto per il coniuge e per i figli minori, quanto per i genitori e i parenti fino al terzo grado (art. 27).<sup>146</sup> Gli stranieri che avessero fatto ingresso in Italia con visto d'ingresso per ricongiungimento familiare avrebbero ottenuto il "*permesso di soggiorno per motivi familiari*", un tipo di permesso il cui rilascio era previsto sia per gli stranieri sposati con un cittadino italiano o di uno dei Paesi membri dell'Unione Europea e sia per il genitore straniero del minore regolarmente soggiornante in Italia (art.28). I minori conviventi di un genitore regolarmente soggiornante potevano essere iscritti nel permesso o nella *carta di soggiorno* di uno dei genitori fino al compimento dei quattordici anni e acquisiva la condizione giuridica del genitore; dai quattordici ai diciotto anni poteva essere rilasciato il permesso di soggiorno per motivi familiari, oppure una carta di soggiorno. In questi casi, come in quelli di *minori affidati*, al compimento della maggiore età poteva essere rilasciato il permesso di soggiorno per motivi di studio, per lavoro o per esigenze sanitarie. La legge prevedeva l'istituzione di un *Comitato per i minori stranieri* il cui compito era quello di vigilare e tutelare i diritti dei minori stranieri.

Il "*Titolo V*" della "*Legge Turco-Napolitano*" raccoglieva le disposizioni in materia di *politiche sociali e di integrazione*, quindi conteneva norme sulla sanità, sull'istruzione, sull'alloggio, sulla partecipazione alla vita pubblica e quelle relative all'integrazione sociale degli stranieri. In particolare, si poneva enfasi sulla *parità di trattamento e l'uguaglianza* di diritti e doveri tra cittadini italiani e stranieri regolarmente residenti in Italia, sia nell'ambito dell'assistenza sanitaria, sia per quanto riguarda gli obblighi contributivi (art.32). Per gli stranieri irregolari erano assicurate le cure urgenti, per malattie o infortuni e i trattamenti di medicina preventiva senza carichi economici, se sprovvisti delle risorse sufficienti, senza l'obbligo per il personale sanitario di segnalare lo straniero irregolare all'autorità di pubblica sicurezza (art.33). La norma prevedeva per gli stranieri in possesso di titoli professionali riconosciuti in Italia, la possibilità di iscrizione agli Albi professionali e l'esercizio della professione, previo riconoscimento dei titoli. I minori stranieri erano soggetti all'obbligo scolastico, il cui l'effettivo esercizio era garantito dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, i quali erano tenuti a predisporre, inoltre, corsi di italiano e iniziative volte sia alla tutela della cultura di origine degli stranieri, sia a carattere *interculturale* poiché "*la comunità scolastica accoglie le differenze*

---

<sup>145</sup> Oltre alle *quote*, l'ingresso in Italia era previsto per categorie di "soggetti particolari": dirigenti e personale altamente qualificato, personale universitario, traduttori ed interpreti, collaboratori domestici, personale per la formazione professionale, lavoratori che fanno ingresso temporaneamente per adempiere mansioni specifiche, lavoratori marittimi, dipendenti di imprese che hanno sede all'estero che si recano in Italia per svolgere prestazioni specifiche, lavoratori dello spettacolo, artisti, musicisti, atleti professionali e ricercatori (art.25).

<sup>146</sup> Lo straniero che richiedeva il ricongiungimento dei familiari doveva avere un alloggio che rispettasse i requisiti previsti dalla normativa e un reddito pari all'importo annuo dell'assegno sociale per il ricongiungimento di 1 solo familiare, al doppio per 2 o 3 familiari, pari al triplo per il ricongiungimento di 4 o più familiari.

*linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza” (art.36 co.3).*

La legge precisava che le differenze linguistiche e culturali andavano intese come un valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra culture e della tolleranza. L'*educazione interculturale* era intesa come un compito da portare a termine attraverso la scuola, per questo motivo potevano essere create specifiche convenzioni tra Regioni ed enti locali con il fine di permettere l'attivazione di corsi di alfabetizzazione e quelli per il conseguimento per i titoli della scuola dell'obbligo (art.36). La *Programmazione Territoriale degli Interventi* per l'integrazione sociale assegnava un'importante funzione alle istituzioni scolastiche le quali, insieme alle Regioni e agli enti locali, diventavano attori chiave nell'implementazione delle politiche educative e di integrazione sociale. In materia di alloggio e assistenza sociale, la "*Legge Turco-Napolitano*" prevedeva che le Regioni, le Province e i Comuni unitamente alle associazioni di volontariato predisponessero *centri di accoglienza* per ospitare gli stranieri regolarmente soggiornanti ma temporaneamente impossibilitati a provvedere all'alloggio e alla sussistenza<sup>147</sup>. La legge sanciva, inoltre, la parità di trattamento dello straniero e del cittadino italiano nell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, al credito per l'acquisto o la locazione della prima casa e, analogamente, ai servizi di assistenza sociale.

Il *Capo IV* della legge in esame, raccoglieva le norme sull'integrazione sociale e quelle riferite al *Fondo per le Politiche Migratorie*. In particolare, l'art.40 prevedeva la collaborazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni, le associazioni del *terzo settore* e quelle dei cittadini stranieri, ai fini della realizzazione di attività per l'integrazione sociale degli stranieri, da realizzarsi in Italia o nei Paesi di origine. Veniva sancita l'importanza della diffusione di informazioni utili per il positivo inserimento degli stranieri nella società italiana, delle iniziative volte alla conoscenza della cultura degli stranieri, e l'approfondimento delle cause dell'immigrazione con il fine di prevenire le discriminazioni razziali e la xenofobia. Gli art. 41 e 42 definivano e rifiutavano gli *atti di discriminazione* (diretti ed indiretti) verso i cittadini stranieri, corroborando la parità di trattamento tra cittadini stranieri e italiani in campo politico, economico, sociale, culturale e in ogni altro ambito della vita pubblica. Le discriminazioni razziali, etniche, religiose potevano essere segnalate al Pretore il quale aveva il compito di determinare il risarcimento del danno economico o non patrimoniale o altri tipi di sanzioni. L'art. 43 istituiva il *Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie* che serviva per il finanziamento delle iniziative di accoglienza in caso di emergenza, per quelle volte all'istruzione e all'educazione interculturale, per il funzionamento dei centri di accoglienza, per l'implementazione degli interventi per l'integrazione sociale. Inoltre, conteneva le risorse per finanziare la *Commissione per le Politiche di Integrazione* (art.44) il cui compito era monitorare lo stato delle politiche per l'integrazione, formulare proposte di intervento e rispondere ai quesiti del Governo, oltre che elaborare

---

<sup>147</sup> I *centri di accoglienza* erano intesi come strutture idonee a fronteggiare le esigenze di vitto e alloggio dello straniero e, ove possibile, potevano offrire corsi di lingua italiana, di formazione professionale, assistenza socio-sanitaria "per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale" (art.38 co.3).

un rapporto annuale. Infine, alcune disposizioni erano volte alla creazione del *Testo Unico*, quale riferimento unitario della normativa sull'immigrazione, mentre altre specificavano il bisogno di dotare le Questure delle apparecchiature tecnologiche necessarie alla trasmissione telematica dei dati personali e per il collegamento tra queste e il sistema informativo della *Direzione Centrale della Polizia Criminale*.

Le disposizioni della "*Legge Turco-Napolitano*", come abbiamo detto, confluirono nel DLgs del 25 luglio 1998 n.286, il "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*" (abbreviazione: T.U.I.). La sua approvazione dimostra che il Governo aveva compreso il carattere strutturale che il fenomeno migratorio aveva assunto in Italia, un tema sul quale interveniva individuando strumenti programmatici per la sua gestione e regolazione. L'introduzione del *Documento Programmatico Triennale*, che doveva essere integrato dai *decreti flussi* (annuali) metteva in evidenza l'intenzione del Governo di introdurre strumenti di programmazione degli ingressi. Dall'esame del testo di legge emerge l'importanza data alle *politiche per gli immigrati*, quindi all'integrazione sociale degli stranieri e agli interventi finalizzati alla promozione del dialogo e dello scambio interculturale. A questo scopo era stato istituito il *Fondo nazionale per le politiche migratorie* con il quale finanziare i programmi di statali, regionali, provinciali e comunali per l'accoglienza e l'integrazione dei *newcomers*. Un'altra novità introdotta dalla legge è rappresentata dalla possibilità della collaborazione fra enti locali e associazioni, sia di stranieri e sia di quelle che operano in loro favore: gli enti locali diventano attori chiave sia nella definizione degli interventi, sia nella scelta dei progetti da portare a termine.

Un'altra novità sulla quale bisogna soffermarsi, è l'introduzione della collaborazione con i Paesi di emigrazione attraverso la stipula di *accordi bilaterali* che consentivano all'Italia e ai Paesi provenienza dell'immigrazione, la sottoscrizione di accordi per contrastare i flussi irregolari e favorire l'immigrazione legale: i maggiori controlli nei Paesi di origine venivano scambiati con "quote speciali" di immigrazione regolare. L'espulsione degli stranieri irregolari era stata prevista come una *procedura amministrativa* e, pertanto, era stata integrata nella gestione politica dell'immigrazione come misura ordinaria per il contrasto degli irregolari; una volontà che era confermata anche dall'introduzione dell'obbligo per i vettori di verificare i documenti delle persone trasportate, prevedendo sanzioni più severe per chi favorisse l'ingresso di stranieri irregolari. Un altro aspetto innovativo è l'istituzione dei *Centri di Permanenza Temporanea* (Cpt), quali spazi per il trattenimento degli stranieri in attesa dell'espulsione, pur avendo previsto la possibilità del ricorso. L'*espulsione come misura di sicurezza* veniva mantenuta per gli stranieri "pericolosi" condannati in via definitiva per reati gravi insieme al divieto di reingresso in Italia per cinque anni. L'*espulsione giudiziaria*, invece, era stata prevista come misura sostitutiva alla detenzione degli stranieri condannati in via definitiva a pene detentive inferiori a due anni.

Dal punto di vista delle garanzie per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, la legge prevedeva il *divieto di espulsione* per i minori di diciotto anni, per le donne in gravidanza durante i primi sei mesi successivi alla nascita del figlio e per i possessori della carta di soggiorno. Altre novità introdotte dalla

legge, sono rappresentate dal *permesso di soggiorno per motivi familiari* e dall'introduzione dell'obbligo scolastico per i minori stranieri. L'istituzione dei *Centri di Accoglienza* per gli stranieri regolari facevano parte di una *politica per i migranti* con la quale si puntava a garantire un supporto a quelle persone regolarmente soggiornanti ma temporaneamente impossibilitati a provvedere in modo autonomo al reperimento dell'alloggio: in questo ambito il Comune e la Regione svolgevano un ruolo fondamentale sia nella programmazione dell'intervento, sia nell'individuazione dei "partner".

Le *politiche di integrazione*, vale a dire le *immigrants politics* erano programmate con il contributo dei *Consigli territoriali per l'immigrazione* (art.3) a cui partecipavano Regioni, gli enti locali, le associazioni del terzo settore e quelle degli stranieri, nonostante non venga specificato se il loro parere fosse vincolante oppure consultivo. Tuttavia, la consultazione degli enti locali era prevista anche per l'elaborazione del "documento programmatico triennale" e, quindi, nella definizione dei flussi. La maggiore attenzione al contesto locale e, più in particolare all'integrazione sociale degli stranieri veniva confermata dall'istituzione della *Commissione per le politiche di integrazione* (art.44) il cui compito era quello di monitorare lo stato di attuazione delle *politiche per gli immigrati*, monitorare il fenomeno migratorio e formulare proposte.

Nonostante le procedure della regolarizzazione approvata con il "*Decreto Dini*" (1995-1996) fosse terminata solo pochi mesi prima, le associazioni cattoliche e i sindacati chiedevano una nuova regolarizzazione per la presenza di molti immigrati irregolari. Dopo un'iniziale disapprovazione delle forze di governo il Senato approvò un ordine del giorno per favorire l'emersione degli immigrati irregolari. Dopo una serie di negoziazioni tra il Governo, che chiedeva una misura selettiva, e le forze sociali, che chiedevano una regolarizzazione quanto più ampia possibile, nel settembre del 1998 il Governo presentò una proposta per la *regolarizzazione* dei lavoratori autonomi e dipendenti con un tetto di 38.000 domande che si sarebbero dovute sommare alle quote del 1999. I richiedenti avrebbero dovuto dimostrare la loro presenza in Italia al momento dell'approvazione della legge, la disponibilità di un lavoro e di un alloggio, l'assenza di precedenti penali; i datori di lavoro, invece, furono obbligati a farsi carico delle spese per l'assicurazione sanitaria. Fu previsto che la regolarizzazione si sarebbe dovuta svolgere in un tempo massimo di due mesi, ma il termine fu prorogato fino al 15 dicembre del 1998, il tetto numerico fu rimosso e i ricongiungimenti familiari entrarono nelle previsioni legislative.<sup>148</sup> Furono presentate complessivamente 250.000 domande di regolarizzazione di cui 217.000 furono accettate<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup> *DPCM 16 ottobre 1998, art. 1; DLgs 13 aprile 1998; Circolare del Ministero del Lavoro 5 agosto 1999 n. 64.*

<sup>149</sup> La regolarizzazione fu l'unico strumento in grado di portare alla legalità gli stranieri che altrimenti sarebbero rimasti irregolari alla luce di una normativa che regolava l'immigrazione unicamente attraverso la disciplina del lavoro, attraverso "quote" inadeguate di fronte ai flussi in entrata. Oltre all'inadeguatezza delle "quote", un'altra variabile che alimentava la presenza di immigrati irregolari era l'*economia sommersa*, caratterizzata da una consistente domanda di "lavoratori in nero". Tra i regolarizzati, l'Albania passava al primo posto, prendendo il posto del Marocco, che la segue, mentre al terzo posto troviamo la Romania. *Cfr.: Einaudi L. (2007), Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari, pag. 248. Secondo Colombo e Sciortino (2002) a fine marzo 2001 duemila domande erano ancora sospese, 34.000 in corso di accertamento, mentre il 3% delle 217.000 richieste accettate, mostravano la presenza di un minore al seguito. *Cfr.: Colombo A., e Sciortino G. (2002), Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, pp. 59-60.

La *Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati* prevista dalla “*Legge Turco-Napolitano*”, presieduta dalla sociologa G. Zincone, elaborò nel 1999 e nel 2000 il *Rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia* (1999, 2000), documenti che mostravano la tendenza alla stabilizzazione della popolazione straniera, l’aumento del lavoro legale e dei ricongiungimenti familiari, l’incremento dei minori stranieri nelle scuole. I Rapporti mostravano inoltre, la tendenza all’*eticizzazione delle professioni* e alla *ghettizzazione* degli immigrati nell’economia sommersa e in alcuni settori occupazionali specifici: agricoltura, costruzioni, servizi domestici e di cura, restando esclusi sia dalle professioni, sia dall’impiego nella Pubblica Amministrazione. Il *Secondo Rapporto* (2000) evidenziava il bisogno di raggiungere due obiettivi per ottenere un buon livello di integrazione della popolazione straniera e una buona gestione dei flussi: da un lato, il rispetto dell’*integrità della persona* e la costruzione di un’*interazione a basso conflitto* tra persone immigrate e cittadini autoctoni; dall’altro, la riduzione di quella che la studiosa ha definito “*inimicizia dall’alto*” (Zincone, 2000). Il rapporto, a questo proposito, segnalava che la xenofobia era entrata pericolosamente nella sfera pubblica e nelle istituzioni anche a causa della visibilità mediatica data al “*lato deviante dell’immigrazione*” e per la presenza degli “*imprenditori politici del razzismo*” (Zincone, 2000)<sup>150</sup>. In questo senso, Einaudi (2007) ha affermato che: “*uno degli effetti della legge Turco-Napolitano fu di fornire alle opposizioni un obiettivo contro cui lanciarsi e coalizzarsi. L’opposizione alla legge da parte del Polo della Libertà e della Lega, si manifestò in tutta la sua virulenza immediatamente*” (Einaudi, 2007: 294).

Alla fine degli anni Novanta l’Italia aveva stipulato una gran quantità di “*accordi di riammissione*” ripartiti nella maniera seguente: Stati UE (Austria, Grecia, Francia e Spagna); Stati extra UE in procinto di farne parte (Albania, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Macedonia, Lettonia, Lituania, Malta, Moldavia, Polonia, Romania, Serbia Montenegro, Slovacchia, Slovenia, Svizzera, Ungheria); Stati Africani (Algeria, Marocco, Nigeria, Tunisia); Stati Asiatici (Giorgia, Sri Lanka)<sup>151</sup>. In uno spazio politico di riferimento notevolmente ristrutturato, la tendenza verso una “*politica comune*” per l’immigrazione implicava tener in considerazione anche gli accordi che ogni singolo Stato aveva sottoscritto con i Paesi di origine dei flussi e che rappresentavano una *membership di secondo livello* (Franceschetti, 2010).

La svolta avvenne nel 1999, con il vertice di Tampere in cui si affermava la necessità di cooperare attivamente per la creazione di uno spazio di libertà. I quattro assi individuati sono i seguenti: partenariati con i paesi di origine, regime europeo comune in materia di asilo, equità di trattamento per i cittadini stranieri che risiedono negli Stati dell’Unione Europea, la gestione efficace dei flussi e il contrasto all’immigrazione irregolare. Il controllo delle frontiere, negli anni Novanta come nell’attualità rappresenta

---

<sup>150</sup> G. Zincone (2000) ipotizza un distacco tra le istituzioni e l’opinione pubblica: le prime, troppo a lungo impegnate a gestire l’emergenza, tolleranti dei comportamenti irregolari e poco preoccupate delle paure cittadine di fronte ai comportamenti devianti. La seconda, intimorita e bersagliata da informazioni fuorvianti. Tale distacco avrebbe facilitato l’ingresso degli “*imprenditori della paura*”. Cfr.: Zincone G. (2000) *Secondo Rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Introduzione e sintesi: utili, uguali e dissimili*. (Si veda: Sitografia).

<sup>151</sup> Altri accordi erano in corso di sottoscrizione con Pakistan, Ghana Senegal e Cina. Cfr.: Franceschetti L. (2004), *Regolare l’immigrazione. Il management dei flussi per lavoro in Europa*, Franco Angeli, Milano, pag. 119.

un problema dell'Italia e dell'Unione Europea, in quanto le frontiere italiane (e quelle spagnole) rappresentano i confini dell'UE. Pertanto, allora come oggi è necessario il sostegno politico e finanziario all'Unione Europea secondo il principio del *burden sharing*: negli anni Novanta le criticità maggiori erano rappresentate dall'arrivo dei profughi dalle regioni balcaniche, oggi da quelli provenienti dai Paesi del Medio Oriente e dell'Oriente Estremo, ma anche dell'Africa. L'Italia durante il Consiglio di Tampere (1999) reclamò, in particolare, la ripartizione dei costi del controllo delle frontiere esterne della Unione Europea e quelli derivanti dell'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo. Inoltre, va ricordato che in questa tappa dell'evoluzione delle normative italiane sull'immigrazione venne approvato, mediante decreto del Presidente della Repubblica, il regolamento di attuazione del T.U.I., che recava appunto, le norme per l'esecuzione delle disposizioni sulla disciplina dell'immigrazione<sup>152</sup>.

### 3.2.5 La quarta tappa

Con il cambio di governo e l'entrata in scena dei partiti di centrodestra (Lega Nord, Alleanza Nazionale e Forza Italia), si producono cambiamenti sostanziali nella normativa sull'immigrazione. L'approvazione della "Legge Bossi-Fini" si inseriva in una situazione fortemente mutata, in cui i partiti anti-immigrazione chiedevano misure più aspre nei confronti dell'immigrazione, specialmente quella irregolare, esaltando il carattere minaccioso e problematico della presenza immigrata. Ciò nonostante, si riconosceva l'utilità dei lavoratori stranieri per il mercato interno.

- **La "Legge Bossi-Fini" (L. 189/2002)**

La "Legge Bossi-Fini" (Legge 30 luglio 2002 n.189), intitolata "*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo*", ha modificato in senso restrittivo i diritti e le libertà riconosciute agli stranieri in Italia ritoccando, in particolare le norme relative al soggiorno dei cittadini appartenenti a un Paese non comunitario, un successo dovuto anche agli effetti della campagna elettorale del centro-destra, basata sul binomio "*immigrazione uguale criminalità*"<sup>153</sup>. I cambiamenti introdotti dalla legge hanno indebolito le *garanzie* sulla condizione giuridica degli stranieri e reso più severe sia le disposizioni per l'ingresso in Italia, sia quelle che disciplinano le espulsioni. Questi cambiamenti rispondevano alle esigenze di un'opinione

---

<sup>152</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n.394 "*Regolamento recante norme di attuazione del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art.1 comma 6, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286*".

<sup>153</sup> Il binomio "*immigrazione uguale criminalità*" riuscì a unire la Lega Nord e Alleanza Nazionale che non sempre trovavano d'accordo il resto della coalizione (Casa delle Libertà). In sintesi, erano tre gli assi della campagna dello schieramento di centro-destra: più severità nel combattere l'immigrazione e la criminalità ad essa collegata, quindi, meno intimidazioni a lasciare il territorio e più accompagnamenti alla frontiera; riduzione dei flussi in entrata; incentivare l'immigrazione temporanea al fine di limitare la sua integrazione sociale. *Cfr.*: Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari, pp. 307-308.

pubblica spaventata dall'immigrazione irregolare e dalle criticità che essa portava con sé. Il nuovo Governo di centro-destra ha introdotto un giro di vite sull'immigrazione, in particolare eliminando la possibilità dell'ingresso per ricerca di lavoro e promuovendo l'immigrazione stagionale, in modo da evitare l'insediamento definitivo degli stranieri in Italia. In quest'ottica, la *Legge Bossi-Fini* da un lato, ha ridimensionato l'*aspetto umanitario* della precedente legge e dall'altro, ha gestito l'ingresso esclusivamente dal punto di vista del lavoro e attraverso le espulsioni. Come abbiamo visto in precedenza, la "*Legge Turco-Napolitano*" confluì nel "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*" (DLgs 286/1998) che raccoglieva la normativa di riferimento in vigore. La "*Legge Bossi-Fini*", anche se non può essere considerata un intervento organico sull'immigrazione, ha corretto e modificato alcuni aspetti fondamentali della normativa fino allora in vigore. In particolare, ha introdotto il "*contratto di soggiorno*" che vincolava la presenza in Italia dello straniero ad una specifica attività lavorativa e, solo per il periodo di tempo previsto dal contratto di lavoro. Una disposizione che limitava ulteriormente gli ingressi di stranieri era l'eliminazione della figura del garante o "sponsor" che in passato aveva reso più facile per gli enti locali, le associazioni a favore degli immigrati e agli stessi stranieri regolari l'ingresso per lavoro dei cittadini stranieri non comunitari.

Passiamo adesso ad approfondire più nel dettaglio la legge n.189 del 2002, un provvedimento orientato dalla retorica securitaria, centrata sullo slogan: "si viene in Italia per lavorare non per delinquere" (Einaudi, 2007: 312), un motto che univa il Presidente della Lega Nord, U. Bossi e quello di Alleanza Nazionale, G. Fini.

La legge in esame, ha istituito il *Comitato per il coordinamento e il monitoraggio* il cui ruolo era quello di osservare l'evoluzione del fenomeno migratorio e predisporre interventi coordinati tra i Ministeri interessati dai vari aspetti dell'immigrazione, a cui vi partecipava un gruppo tecnico, alcuni esperti, ma potevano parteciparvi anche i rappresentanti della Pubblica Amministrazione, nonché gli enti e le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Oltre a prevedere la possibilità di emanare il *documento programmatico* in tempi più brevi rispetto ai tre anni, la legge prevedeva che il Comitato partecipasse alla definizione delle "quote" di stranieri da ammettere in Italia, per lavoro dipendente, stagionale e autonomo. I ricongiungimenti familiari e le richieste di asilo erano fatte ricadere all'interno delle quote, anche se si prevedeva la possibilità di emanare più decreti durante l'anno. La "*Legge Bossi-Fini*" derogava l'obbligo per le autorità consolari italiane all'estero di chiarire i motivi del diniego del visto. L'entrata di cittadini stranieri considerati pericolosi per la sicurezza nazionale dalle autorità italiane o di uno degli Stati membri, era automaticamente rifiutata: il visto di ingresso, in particolare, era negato agli stranieri che avessero commesso reati gravi legati al traffico di stupefacenti, al traffico di esseri umani, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina o che fossero considerati un pericolo per la sicurezza dei Paesi con i quali l'Italia aveva sottoscritto accordi di riammissione (art.4).

Per la richiesta del permesso di soggiorno era necessario sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici e la stipula del "*contratto di soggiorno*" il quale determinava la durata del primo: la durata complessiva in ogni caso non poteva superare i due anni (uno nel caso di lavoro a tempo determinato, nove mesi nel caso di lavoro



stagionale). Nel caso del lavoro stagionale, il *diritto di precedenza* era sostituito, dal *permesso pluriennale*, che prevedeva per i lavoratori stagionali che per due anni consecutivi avevano ottenuto il permesso di soggiorno per lavoro stagionale, il rilascio del *nulla osta* triennale al lavoro stagionale, che facilitava l'ingresso in Italia nei limiti delle "quote" per lavoro stagionale. La durata del permesso di soggiorno, però, non poteva avere durata maggiore di due anni neanche nei casi di ricongiungimento familiare (*limite biennale*). La contraffazione del permesso di soggiorno prevedeva l'arresto da uno a tre anni (art.5). Il *contratto di soggiorno per lavoro subordinato* doveva essere stipulato tra il datore di lavoro italiano o straniero e il lavoratore extracomunitario presso lo *Sportello Unico per l'Immigrazione*<sup>154</sup> istituito presso la Prefettura (art.6), a cui erano attribuite le funzioni prima espletate dall'Ufficio Provinciale del Lavoro. Lo Sportello Unico per l'Immigrazione, infatti, svolge principalmente funzioni legate al lavoro dei cittadini stranieri, gestisce le richieste di assunzione dei datori di lavoro all'interno del territorio della Provincia e rilascia il *nulla osta* al lavoro. Inoltre, gestisce le domande per il ricongiungimento familiare e quelle per la conversione del permesso di soggiorno<sup>155</sup>. Con la stipula del *contratto di soggiorno* il datore di lavoro si impegnava a garantire un alloggio adeguato al lavoratore straniero e assumeva le spese del viaggio di rientro del lavoratore. Il rinnovo del permesso di soggiorno era previsto solo nei casi in cui avveniva il rinnovo del contratto di soggiorno e, quindi, del contratto di lavoro, per una durata non superiore a quella del primo rilascio, mentre gli altri tipi di permessi potevano essere convertiti in permesso di soggiorno per lavoro solo in presenza del contratto di soggiorno<sup>156</sup>. Era introdotto l'obbligo della rilevazione fotodattiloscopica in caso di dubbi sull'identità dello straniero, mentre gli anni di residenza necessari ad ottenere la *carta di soggiorno*, passavano da cinque a sei (art.9).

Le norme contro l'immigrazione "clandestina" furono rese più severe: fu introdotta la pena di carcere da quattro a dodici anni per chi facilitava l'ingresso nel territorio dello Stato di stranieri irregolari, e una multa di quindici mila euro per ogni persona trasportata. Le pene aumentavano nei casi in cui si prevedeva l'ingresso di stranieri per scopo di lucro o per il loro sfruttamento sessuale. Era prevista la possibilità della perquisizione delle imbarcazioni sospette e il loro sequestro nel caso fosse confermato il traffico di esseri umani. In queste operazioni erano impegnate le navi della Marina Militare Italiana. L'*espulsione amministrativa*, pur restando una misura rivolta agli stranieri "irregolari" o a quelli "pericolosi" che avessero commesso delitti gravi, era prevista con *decreto motivato immediatamente esecutivo* (accompagnamento alla frontiera a mezzo della Forza pubblica), sostituendo l'antecedente norma che prevedeva l'intimazione a lasciare

---

<sup>154</sup> Lo *Sportello unico per l'immigrazione* (art.18) divenne responsabile del procedimento per l'assunzione dei lavoratori dipendenti e dei procedimenti relativi al rilascio dei permessi di soggiorno. Il procedimento di assunzione diventò più complesso, poiché il datore di lavoro doveva comunicare il suo bisogno di manodopera al *centro per l'impiego* competente per Provincia, il quale diffondeva la richiesta di lavoro in tutti i Paesi dell'Unione Europea. Se entro venti giorni nessun lavoratore nazionale o comunitario avesse risposto all'offerta di lavoro, il *centro per l'impiego* trasmetteva allo *Sportello unico* competente e al datore di lavoro interessato, il *nulla osta* per la firma del contratto di soggiorno. Il nuovo procedimento per la *verifica dell'indisponibilità* recuperava quello eliminato dalla legge del 1998.

<sup>155</sup> Presso la Prefettura, inoltre, troviamo anche i Consigli territoriali per l'Immigrazione, istituiti dalla "*Legge Turco-Napolitano*", presieduti dai Prefetti e ai quali partecipano i rappresentanti delle amministrazioni statali competenti, degli enti locali e degli organismi attivi nell'ambito dell'assistenza agli stranieri.

<sup>156</sup> Il rinnovo doveva essere chiesto con novanta giorni di anticipo rispetto alla scadenza.

il territorio dello Stato. Tale disposizione era mantenuta solo per gli stranieri che non avessero chiesto in tempo il rinnovo del permesso di soggiorno, ma il trattenimento dello straniero poteva comunque essere disposto se il Questore avesse rilevato “il concreto pericolo che quest’ultimo si sottragga al provvedimento” (art.12). Il Questore in attesa dell’ottenimento del *nulla osta* dell’Autorità Giudiziaria disponeva il trattenimento dello straniero in *Centro di Permanenza Temporanea* (Cpt). L’esecuzione dell’espulsione prevedeva il trattenimento dello straniero in un *Cpt* per il tempo necessario all’acquisizione del nulla osta, dei titoli di viaggio o per l’accertamento della sua identità. *La durata massima del trattenimento degli stranieri all’interno del Cpt veniva raddoppiata, passando da trenta a sessanta giorni.* Se in questo periodo non fosse stato possibile eseguire l’espulsione, lo straniero riceveva l’*ordine a lasciare il territorio in cinque giorni*; lo straniero che non seguiva tale raccomandazione, se intercettato dalle forze di Polizia sarebbe stato punito con l’arresto da sei mesi a un anno e la conseguente espulsione. Gli stranieri espulsi se intercettati sul territorio italiano, erano arrestati per un periodo da uno a quattro anni (art.13). Nel caso di stranieri che potevano essere condannati a pene di carcere inferiori a due anni potevano essere espulsi dall’Italia (“*espulsione come misura sostitutiva o alternativa alla detenzione*”), caso in cui non sarebbero potuti rientrare in Italia per un periodo compreso tra cinque e dieci anni (art.15). Per gli Stati che non collaborassero con l’Italia nella lotta all’immigrazione irregolare attraverso la riammissione dei propri cittadini, subivano dei “tagli” alle “quote riservate” specificando che, per gli stranieri che accedevano a tali quote, era necessario dare la “precedenza” ai cittadini di quel Paese presenti in Italia e ai cittadini stranieri discendenti di emigrati italiani, fino al terzo grado. Lo stesso articolo prevedeva che le Regioni trasmettessero entro il 30 novembre di ogni anno “indicazioni previsionali” riferite alla sostenibilità dei flussi sul territorio e alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.

La “*Legge Bossi-Fini*”, come detto in precedenza, riduceva le possibilità di ingresso dei lavoratori stranieri non comunitari attraverso l’introduzione del *contratto di soggiorno*, un documento che il datore di lavoro doveva presentare obbligatoriamente allo *Sportello Unico per l’Immigrazione* della Provincia di residenza, insieme alla “richiesta nominativa” nei casi in cui conoscesse direttamente il lavoratore, o la richiesta di *nulla osta* al lavoro di uno straniero iscritto alle liste presso i consolati italiani all’estero (art.18). Una volta ottenuto il *nulla osta* il lavoratore poteva ottenere il visto d’ingresso e, un volta in Italia, firmare il contratto di soggiorno. La figura del “garante” (cosiddetto “*sponsor*”) fu abolita, conservando come unico meccanismo di flessibilità il “titolo di prelazione”, vale a dire un diritto di precedenza che maturava lo straniero che avesse frequentato nel suo Paese di origine attività di istruzione e formazione professionale, organizzate da enti e associazioni italiane e approvate dal Ministero del Lavoro e da quello dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca. Lo scopo di tali corsi era finalizzato all’*inserimento lavorativo mirato* in Italia, ma anche per promuovere lo sviluppo di attività imprenditoriali nei Paesi di origine. Anche per il lavoro stagionale, il datore di lavoro doveva seguire la stessa procedura prevista per il lavoro dipendente con la differenza che i tempi d’attesa per la verifica dell’indisponibilità di lavoratori italiani o comunitari era di cinque giorni invece che di venti. L’autorizzazione all’assunzione del lavoratore straniero era valida per un

periodo di venti giorni fino ad un massimo di nove mesi (art.20). Il *diritto di precedenza* dei lavoratori che avessero rispettato i termini previsti per il loro ritorno nel Paese di origine era mantenuto.

Le norme sul ricongiungimento familiare subivano modifiche: si manteneva la possibilità del ricongiungimento per il coniuge e per i figli minori a carico, ma fu introdotta la possibilità di chiedere il ricongiungimento dei figli maggiorenni solo in caso di gravi motivi di salute. I genitori a carico potevano essere ricongiunti solo nel caso in cui non avessero altri figli nel Paese di origine o nel caso in cui fossero ultrasessantacinquenni, i cui figli fossero impossibilitati al loro sostentamento perché invalidi. Inoltre, era eliminata la possibilità di ricongiungere i parenti fino al terzo grado. I *minori affidati* al compimento della maggiore età potevano chiedere il permesso di soggiorno per studio o lavoro, ma solo nel caso in cui avessero frequentato *progetti di integrazione sociale* gestiti da enti pubblici o privati per un periodo non inferiore a due anni e a condizione che avessero risieduto in Italia almeno per tre anni; si prevedeva che tali permessi dovessero essere stabiliti all'interno delle quote annuali (art.25). Gli stranieri irregolari erano esclusi dall'accoglienza prevista dalla precedente legge (art. 40 T.U. modificato dall'art.27 L.189/2002). La previsione di accedere in condizione di parità ai cittadini italiani all'edilizia residenziale pubblica, era eliminata per gli stranieri iscritti alle liste di collocamento, una garanzia prevista solo per i titolari di carta di soggiorno e per i possessori di permesso di soggiorno non inferiore a due anni. Nel caso fosse accertato che il matrimonio tra un cittadino italiano e uno straniero fosse stato contratto con il fine di eludere le norme sul soggiorno, la nuova legge prevedeva la revoca immediata del permesso di soggiorno.

La "*Legge Bossi-Fini*" modificava inoltre, le norme che regolavano l'ottenimento del permesso di soggiorno nei casi di stranieri richiedenti asilo e quindi quelle norme della "*Legge Martelli*" (L. 39/1990), che regolavano i principali aspetti di questo fenomeno. Si prevedeva il trattenimento presso i *centri di identificazione* (art.32 co.3)<sup>157</sup> ai fini dell'esame della richiesta presentata dal richiedente asilo, sia se lo straniero fosse stato fermato nel tentativo di eludere i controlli alla frontiera, sia esso fosse destinatario di un provvedimento di espulsione. La legge istituiva la *procedura semplificata* per il riconoscimento dello *status* di rifugiato che prevedeva che una durata massima del procedimento di venti giorni, sessanta nel caso in cui lo straniero fosse già stato intercettato e trattenuto per ragioni legate alla sua irregolarità. L'allontanamento volontario dai *centri* equivaleva alla rinuncia della richiesta. Per la valutazione delle richieste erano istituite sette *Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato* (art.32) che affiancavano la *Commissione nazionale per il diritto di asilo* con compiti di coordinamento delle commissioni territoriali, la raccolta dei dati statistici e la concessione e deroghe degli *status* concessi<sup>158</sup>.

La "*Legge Bossi-Fini*" ha istituito il *Sistema di protezione per il richiedente asilo e i rifugiati* (SPRAR), un complesso apparato per la gestione dei rifugiati, al cui interno gli enti locali sono individuati quali attori

---

<sup>157</sup> Sono strutture analoghe ai Cpt ma riservate solo ai richiedenti asilo in attesa dell'esito della domanda.

<sup>158</sup> La *Commissione Nazionale per il diritto di asilo* ha sostituito la *Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato* prevista dall'art.2 del regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 15 maggio 1990, n.136.

fondamentali di tale strategia. In particolare i Comuni e le organizzazioni del *terzo settore* sono individuati come gli attori incaricati della prestazione dei servizi per l'accoglienza e la tutela dei rifugiati e degli stranieri a cui era riconosciuta la protezione umanitaria, purché privi di altri mezzi di sussistenza. Ai fini del miglioramento del sistema nel suo complesso, era prevista l'attivazione di un *servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico* agli enti locali che prestavano i servizi sociali ai rifugiati e ai destinatari di protezione. Tale servizio era affidato all'*Anci* ed era finanziato attraverso il *Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo*, istituito con la stessa legge, dove confluivano i *Fondi Europei per i rifugiati* (FER) oltre alle donazioni di privati e organizzazioni. La *Legge Bossi-Fini*, infine, ha sancito una nuova regolarizzazione per l'emersione dei soli lavoratori e lavoratrici irregolarmente impiegate nell'ambito domestico (art.33), anche definita: "regolarizzazione di *colf* e *badanti*". A tale decisione però, fece seguito un'altra norma che ampliava la possibilità della regolarizzazione anche ai lavoratori dipendenti a condizione che il rapporto di lavoro fosse iniziato almeno tre mesi prima della data di pubblicazione della legge<sup>159</sup>. La Prefettura era incaricata di accogliere le (auto)denunce dei datori di lavoro, mentre la Questura era incaricata di verificare la sussistenza di motivi non ostativi per il rilascio del permesso di soggiorno. Il datore di lavoro doveva comunque stipulare il contratto di soggiorno ai fini del rilascio del permesso di soggiorno. I datori di lavoro e i lavoratori non erano punibili. Nelle disposizioni finali, la legge esaminata istituiva la *Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle Frontiere* con compiti di coordinamento delle attività della Polizia di frontiera, di contrasto all'immigrazione irregolare e di supporto alle attività dell'Autorità di Pubblica Sicurezza.

Con la "*Legge Bossi-Fini*", le Regioni sono confermate come attori importanti delle *politiche di integrazione*, le quali pur essendo finanziate attraverso fondi nazionali restavano centrate sulla programmazione regionale. Le Regioni, partecipavano alla definizione della politica di immigrazione quindi, essendo incaricate di dare indicazioni sulla determinazione dei flussi di ingresso (art.17), potevano anche rifiutare "nuova immigrazione" poiché la legge supposeva il rispetto della "capacità di assorbimento del tessuto sociale produttivo". Le amministrazioni locali più vicine ai cittadini, quindi i Comuni, dovevano farsi carico dell'assistenza sociale e dei servizi, rendendoli accessibili agli stranieri. Un elemento che non rappresenta una novità, ma che con la nuova legge è stato ufficializzato, è l'importanza dei Comuni, sia nell'ambito dei servizi per gli stranieri residenti, sia con la creazione dello *SPRAR*, la cui gestione del *Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico* veniva affidata all'*Anci* (*Ass. Naz. Comuni Italiani*) (art.32.co.4).<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Legge 9 ottobre 2002, n.222 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 9 settembre 2002, n.195, recante disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari".

<sup>160</sup> Le politiche di integrazione con la *Legge Bossi-Fini* furono ridefinite profondamente: la *Commissione per le politiche di integrazione* venne eliminata, la *Consulta degli immigrati* perse la sua funzione iniziale, il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri venne accorpato al Ministero del Lavoro, in un'ottica in cui il fenomeno migratorio finì per essere interpretato unicamente dal punto di vista del lavoro e della sicurezza. La legge, infatti, non faceva nessun riferimento ai "diritti sociali" degli immigrati, né alle politiche di integrazione. In questa logica, la soppressione del *Fondo Nazionale per le politiche migratorie* rappresentò, probabilmente, la misura più grave,

Concludendo, potremmo affermare che la “*Legge Bossi-Fini*” cerca di dare una risposta alla domanda di maggiore sicurezza nella regolazione dell’immigrazione attraverso l’introduzione di misure che vincolano la presenza straniera sul territorio quasi esclusivamente al possesso di un *contratto di lavoro*. Non interviene apertamente sugli articoli della “*Legge Turco-Napolitano*” che disciplinavano i diritti sociali degli immigrati, ma ne limita di fatto il godimento, agendo a monte sul processo migratorio: restringendo i criteri per l’ingresso sul territorio nazionale. In tal senso, l’aspetto più difficile è rappresentato dall’eliminazione del *Fondo nazionale per le politiche migratorie* (art.43, L.40/1998) e la confluenza dei fondi ad esso destinati nel *Fondo per le politiche sociali*,<sup>161</sup> un passaggio in cui si perde il “vincolo di spesa” che obbligava le Regioni a realizzare i programmi per l’integrazione sociale degli stranieri. In questo nuovo scenario, se le Regioni decidevano di spendere risorse per le politiche di integrazione era evidente che le sottraevano alle altre politiche sociali, quelle per i cittadini nazionali, creando non solo una situazione di forte precarietà soprattutto nelle Regioni meno virtuose d’Italia, ma anche nuovi conflitti fra cittadini autoctoni ed immigrati. Infine, va segnalata la presenza di *una nuova regolarizzazione*, prima pensata in modo specifico per i lavoratori e le lavoratrici domestiche irregolari (L.189/2002) successivamente estesa anche ai lavoratori subordinati (L. 222/2002).

Emersero complessivamente circa 705.000 richieste di regolarizzazione, il numero più elevato di domande presentate fino ad allora; quelle accettate furono circa 647.000<sup>162</sup>. L’alto numero regolarizzati potrebbe essere interpretato come un nuovo fallimento delle politiche migratorie italiane, in altre parole, una conseguenza dell’ostinazione del Governo nel mantenere piuttosto basse le “quote” di ingressi legali<sup>163</sup>. Nonostante nel 2002 le quote per i lavoratori stagionali fossero più alte di quelle dell’anno precedente del 52% (60.000 contro 39.400), quella per i lavoratori non stagionali subì un forte taglio (-61%) passando da 50.000 a 19.500; le “quote privilegiate” furono ridotte del 44% (da 18.000 a 10.000), mentre la quota destinata alle persone in cerca di lavoro fu abolita completamente. Pertanto, se gli ingressi legali previsti attraverso il “decreto annuale” nel 2001 furono complessivamente 89.400 (di cui 39.400 per lavoro stagionale), nel 2002 furono limitati a 79.500 (di cui 60.000 stagionali), un numero di ingressi confermato

---

poiché la sua confluenza senza vincolo di spesa nel *Fondo per le Politiche Sociali* non obbligava gli enti locali alla programmazione degli interventi per l’integrazione degli stranieri (l’eliminazione del vincolo di destinazione è specificata nell’art.46 della *legge finanziaria* del 2003 (L. 289/2002).

<sup>161</sup> Il *Fondo per le politiche sociali* subì forti riduzioni passando da 63 milioni di euro nel 2002, a 23 milioni nel 2004. Nel 2005 le risorse ad esso destinate furono dimezzate a fronte di un aumento della popolazione straniera tra il 2002 e il 2005 pari circa al doppio. Cfr.: Einaudi L. (2007), *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’Unità ad oggi*, Laterza, Bari, 355.

<sup>162</sup> Il gran numero di domande presentate può essere considerato da un lato, l’effetto dell’eliminazione di quei meccanismi di flessibilità che erano stati introdotti dalla *Legge Martelli* e che permettevano l’ingresso in Italia degli stranieri per la ricerca del lavoro; dall’altro, confermavano il fallimento di una politica degli ingressi troppo restrittiva.

<sup>163</sup> In tal senso è stata interpretata da Macioti e Pugliese che hanno affermato che “lo spropositato numero di domande di regolarizzazione [...] che si è registrato in rapporto ai provvedimenti di sanatoria proposti dal nuovo governo (in coerenza con quanto fatto dai precedenti) può forse trovare una spiegazione nella produzione interna di nuovi irregolari (o, clandestini, come si dice con un termine troppo abusato) (Macioti, Pugliese, 2010: 101).

nell'anno 2003 (ma con 68.500 stagionali) e nel 2004 (anno un cui i lavoratori stagionali richiesti diminuiscono a 50.000)<sup>164</sup>.

Prima di passare alla quinta tappa, vanno ricordate due sentenze della Corte Costituzionale (Sentenze n.222 e n.223 del 2004) che sancivano la libertà personale e il diritto di difesa dello straniero. Tali sentenze portarono alla modifica della “*Legge Bossi Fini*”, in particolare delle norme sull'espulsione degli stranieri irregolari, un mutamento che fu provocato dall'approvazione della Legge 12 novembre 2004, n. 271<sup>165</sup>, con la quale si puntava ad assicurare la tutela effettiva delle garanzie previste nell'art.13 della Costituzione Italiana e si sanciva la competenza del Giudice di Pace sulla convalida dei provvedimenti di “*accompagnamento alla frontiera*”. Inoltre furono varate misure volte a rendere più veloce l'esecuzione dei procedimenti, in modo tale da rendere meno lunga l'attesa degli stranieri sottoposti ai procedimenti di espulsione. Prima di passare alla tappa successiva, è necessario ricordare che la “*Legge Bossi-Fini*” attraverso il suo art. 34 comma 1, prevedeva alcune modifiche al regolamento di esecuzione del 1999, variazioni che furono portate a termine attraverso il Decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2004, n.334 “*Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 31 agosto 1999, n.394, in materia di immigrazione*”.

### 3.2.6 La quinta tappa

È ancora sotto il Governo di centrodestra (Lega Nord, Alleanza Nazionale e Forza Italia) che matura una misura legislativa che segna la decisa tematizzazione del fenomeno migratorio come problema per la sicurezza e l'ordine pubblico. Nel 2008 vengono presentate una serie di norme, il c.d. “*Pacchetto Sicurezza*”, consistente in un insieme di misure presentate dal Ministro dell'Interno della Lega Nord che, con il fine di migliorare la sicurezza dei cittadini, rendono molto più stretto il legame tra l'immigrazione e la criminalità. Le disposizioni che ci interessano in questa sede sono sia quelle contenute nel Decreto-legge 23 maggio 2008 n.92 “*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*”, convertito in Legge 24 luglio 2008, n.125, un provvedimento che racchiude una serie di norme che rendono complessivamente più severa la normativa sull'immigrazione; sia quelle contenute nella legge 15 luglio 2009, n.94 (“*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*”). In seguito, è approfondita la Legge 3 agosto 2009, n.102 del (“*Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*”), un intervento legislativo con il quale

---

<sup>164</sup> I dati completi sui decreti annuali di programmazione dei flussi e le quote privilegiate (1996-2014) sono stati resi disponibili dal *Centro studi e ricerche – IDOS* (elaborazione su dati del Ministero dell'Interno e del Lavoro e delle Politiche Sociali) nell'ambito del Progetto IPRIT II, *Immigrazione e percorsi di regolarità in Italia*, Progetto cofinanziato dal Ministero dell'Interno. In particolare si veda: *Breve storia dell'immigrazione marocchina in Italia, Parte introduttiva*, pag.15.

<sup>165</sup> “*Conversione in Legge, con modificazioni del decreto-legge 14 settembre 2004, n.241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione*”.

viene approvata una nuova regolarizzazione per i lavoratori stranieri irregolari. Infine, viene analizzato il Decreto-Legge del 23 giugno 2011, n.89 (*“Disposizioni urgenti per il completamento dell’attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare”*), un provvedimento che ha reso più facile l’espulsione dei cittadini comunitari e più severa la disciplina che regola il trattenimento degli stranieri all’interno dei *Cie*, i centri di identificazione ed espulsione, la nuova denominazione dei *Cpt* (centri di permanenza temporanea).

- **Il “Pacchetto Sicurezza” (L. 125/2008, L. 94/2009)**

Il primo provvedimento in esame è la Legge 24 luglio 2008, n.125, una legge che pur intervenendo in diversi ambiti con il fine di migliorare la sicurezza, introduceva modifiche anche alla normativa sull’immigrazione. Da un punto di vista strettamente legato alla sicurezza urbana, la legge attribuiva ai Sindaci maggiori competenze in materia di ordine pubblico, in particolare attribuendo a questa figura il compito di adottare provvedimenti per prevenire e “eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana”. Ad essi era inoltre attribuito l’obbligo di segnalare alle Autorità gli stranieri irregolari ai fini dell’espulsione. Le disposizioni che hanno inciso maggiormente sulla normativa sull’immigrazione sono quelle che introducono all’interno dell’ordinamento giuridico italiano l’aggravante di clandestinità, una previsione che era sancita sia attraverso una modifica del Codice di Procedura Penale (art.2 lett. m, L. 125/2008), sia attraverso l’introduzione del comma 11-bis all’art.61 del Codice Penale (art.1 comma 1, lett. f, L. 125/2008). Le disposizioni prevedevano che, se a commettere un reato fosse stato uno straniero illegalmente presente sul territorio dello Stato, la pena attribuitagli avrebbe potuto aumentare fino a un terzo rispetto a quella che sarebbe stata attribuita ad un cittadino italiano o ad uno straniero presente in Italia in modo regolare. Tale aumento di pena sarebbe stato applicato in virtù della sua presenza irregolare, quindi in assenza di una maggiore effettiva pericolosità sociale, creando una discutibile *disparità di trattamento* tra le persone colpevoli dello stesso reato<sup>166</sup>.

Con la modifica dell’art.235 del Codice Penale, le espulsioni dei cittadini comunitari erano rese più facili, introducendo la previsione secondo la quale questi potevano essere allontanati dall’Italia in caso di condanne superiori a due anni. Altre modifiche introdotte dalla L.125/2008, riguardano gli artt.495 e 496 del Codice Penale, il primo, relativo all’alterazione delle parti del corpo per impedire l’identificazione, il secondo, relativo al rilascio di *false dichiarazioni a Pubblico Ufficiale*, delitti per i quali si prevedeva un aumento di

---

<sup>166</sup> Tale norma sarà dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale attraverso la Sentenza n. 249 del 2010, poiché in contrasto con la Costituzione italiana, in particolare con l’art. 3 comma 1, sull’uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, e con l’art. 24 comma 2, sull’inviolabilità del diritto di difesa. La pronuncia della Corte mostrava che la condizione giuridica dello straniero non poteva essere considerata come causa di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell’ambito del diritto penale che è direttamente connesso alle libertà fondamentali della persona.

pena. Tra le novità introdotte dalla legge in esame, troviamo da una parte l'introduzione del nuovo tipo di reato compiuto da chi cedeva in locazione allo straniero irregolare un immobile a titolo oneroso (nuovo comma 5-bis all'art.12 del T.U.I.); dall'altra, l'introduzione di un'*aggravante* per il favoreggiamento dell'immigrazione illegale (modifiche al comma 5 dell'art.12 T.U.I.). Con la legge in esame, l'*espulsione* poteva essere adottata come misura di sicurezza per gli stranieri che avessero commesso delitti puniti con pene detentive superiori a due anni. Per finire, con questa legge i "Centri di permanenza temporanea" (Cpt) sono rinominati "*Centri di identificazione ed espulsione*" (Cie).

Le modifiche introdotte dal "*Pacchetto Sicurezza*" ebbero un grande impatto sulla normativa e sull'opinione pubblica, poiché il legame tra l'immigrazione e la sicurezza presente nella retorica dei partiti di Governo aveva portato all'introduzione di misure punitive soprattutto nei confronti degli stranieri irregolari, fossero essi cittadini comunitari o appartenenti ai Paesi terzi. Il secondo intervento di questa tappa, segna il passaggio dal trattamento dell'irregolarità degli immigrati come "illecito amministrativo" a uno in cui interviene il *diritto penale*. Tale passaggio avviene con l'introduzione del controverso "reato di clandestinità" una misura che incideva profondamente sulla condizione giuridica dello straniero. La legge 15 luglio 2009, n.94 ("*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*"), completava le disposizioni previste dalla Legge 125/2008 e sanciva nuove modifiche in materia di immigrazione. Le nuove disposizioni specificavano che l'"*aggravante di clandestinità*" (art.61, numero 11-bis Codice Penale) era applicabile agli stranieri irregolari appartenenti ai Paesi terzi e agli apolidi. (art.1 comma 1, Legge 94/2009). Tra le modifiche più rilevanti introdotte dalla legge in esame, troviamo l'inserimento nel T.U. sull'immigrazione del nuovo art.10-bis, con il quale veniva introdotto il controverso "*reato di clandestinità*" (art.1 comma16 lett. a), vale a dire un "delitto" per il quale è prevista una multa compresa fra cinquemila e diecimila euro e l'immediata espulsione dello straniero, eseguita dopo il "*giudizio direttissimo*" dinanzi al Giudice di pace<sup>167</sup>. Tra le altre novità troviamo la previsione dell'arresto fino ad un anno e l'obbligo di pagare una multa per gli stranieri che "senza giustificato motivo" avessero impedito la loro identificazione, in particolare non mostrando i propri documenti alla richiesta da parte della autorità (art.1 comma 22 lett. h).

Il rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo era subordinato al superamento di un *test di lingua italiana* (art.1 comma22, lett i); si prevedeva l'allungamento dei tempi di trattenimento dello straniero in attesa dell'identificazione e dell'espulsione da sessanta a *centottanta giorni* (art.1, comma 22, lett. l), trascorsi i quali, nel caso in cui non fosse stato possibile eseguire l'allontanamento, sarebbe stato

---

<sup>167</sup> Con la Sentenza n.250 dell'8 luglio 2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato la *non fondatezza* delle questioni di legittimità costituzionale sollevate contro il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato. La Corte Costituzionale ha ribadito il principio secondo il quale l'ingresso e il soggiorno illegale rappresenta una sanzione applicabile non a tutti gli stranieri in quanto tali, ma solo a quelli che trasgrediscono le norme del T.U.I. che regolano l'ingresso e il soggiorno dello straniero in Italia. Pertanto, la norma impugnata (art.10-bis T.U.I.) si limiterebbe a reprimere un fatto oggettivamente anti-giuridico, offensivo dell'interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, un aspetto essenziale della sovranità statale espressione del controllo del territorio.



disposto l'ordine di lasciare l'Italia in cinque giorni (art.1, comma 22, lett. m)<sup>168</sup>. Per lo straniero che avesse violato l'ordine del Questore era prevista la reclusione (nuovo art.14 comma 5-bis T.U.I.): da uno a quattro anni se l'ordine di espulsione era stato adottato per ingresso irregolare, per revoca o annullamento del permesso di soggiorno, mentre le pene erano ridotte da sei mesi ad un anno se l'ordine era stato adottato per mancato rinnovo di un permesso scaduto da più di sessanta giorni (nuovo art.14 comma 5-ter). La "L.94/2009" modificava l'art.12 del T.U.I., riguardante il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (art.1, comma 26) per il quale prevedeva oltre alla confisca dei mezzi, un aumento delle sanzioni per i "trafficienti" specialmente se l'ingresso delle persone avveniva ai fini dello sfruttamento sessuale, lavorativo o se fossero coinvolti minori.

Alcune *aggravanti speciali* erano previste a proposito del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, in particolare attraverso le modifiche all'art.12 comma 1 del T.U.I.: le modifiche apportate a tale articolo prevedevano la reclusione da uno a cinque anni del trasportatore e una multa di quindicimila euro per ogni persona trasportata; se il traffico era finalizzato allo sfruttamento della prostituzione le pene aumentavano da un terzo alla metà (art.1 comma 26). Le sanzioni per chi avesse ceduto in locazione un immobile ad uno straniero irregolare al momento della firma del contratto di locazione venivano confermate: per questo tipo di delitto era prevista la reclusione da sei mesi a tre anni (art.1 comma 14). La legge in esame interveniva anche sulla normativa che regola l'ottenimento della cittadinanza italiana in caso di matrimonio attraverso un allungamento dei tempi per presentare la relativa richiesta di riconoscimento. Infatti, se in passato in caso di matrimonio fra un cittadino straniero e uno italiano bastavano sei mesi di residenza legale per chiedere il riconoscimento, la nuova legge portava tale termine a due anni (tre se residenti all'estero) con l'indicazione secondo la quale, in caso di separazione, scioglimento o annullamento, la richiesta decade. In passato, invece, anche in caso di scioglimento, la richiesta rimaneva valida.

Una norma sancita con il fine di migliorare la sicurezza urbana è quella prevedeva la possibilità per i Sindaci di collaborare con le "associazioni di cittadini" ai fini di segnalare alle Forze dell'Ordine eventi che potessero arrecare danno alla sicurezza urbana (art.3 comma 40 L.94/2009)<sup>169</sup>. Questa norma ha fatto molto discutere perché legittimava le cosiddette "ronde anti-immigrati"<sup>170</sup>. La legge prevedeva per gli stranieri regolari che chiedevano l'iscrizione all'*anagrafe comunale* o anche semplici variazioni anagrafiche, la verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile dove lo straniero intendeva fissare la residenza, un

---

<sup>168</sup> L'ordine del Questore a lasciare il Paese in cinque giorni poteva essere disposto nei casi in cui non fosse stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di identificazione ed espulsione, oppure quando né il suo allontanamento, né il suo respingimento potevano essere eseguiti.

<sup>169</sup> La vigilanza dei luoghi pubblici fu perseguita in particolare attraverso il "*Piano per l'impiego del personale delle Forze Armate nel controllo del territorio*" con il quale si prevedeva l'uso degli uomini dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica Militare e dei Carabinieri con funzioni di vigilanza dei luoghi istituzionali e degli obiettivi sensibili. Tali provvedimenti furono motivati oltre che da un diffuso sentimento di insicurezza, da alcuni incidenti avvenuti a Castel Volturno del 18 e 19 settembre 2008, in cui persero la vita 6 cittadini africani innocenti e un italiano. Dopo quell'avvenimento il Governo decise di inviare in Campania 400 uomini delle Forze dell'Ordine e 500 paracadutisti della Brigata Folgore con il fine di migliorare la sicurezza di quel territorio. Nell'implementazione del Piano furono impiegati complessivamente 4.250 uomini del personale militare in diverse Province d'Italia.

<sup>170</sup> Cfr.: "*Ronde, pronti mille volontari leghisti*". (La Repubblica, 04 luglio 2009).

compito attribuito agli uffici comunali di riferimento (art.1, comma 18). Alcune norme riguardavano i “*money transfer*”, vale a dire gli agenti che prestano servizi finanziari di incasso e pagamento di somme di denaro, i quali erano obbligati ad acquisire e conservare per dieci anni una copia del permesso di soggiorno dei cittadini stranieri che avessero fruito delle loro prestazioni (art.1, comma 20): una previsione che se non fosse stata rispettata avrebbe comportato la sospensione dell’attività, oltre al versamento di un contributo variabile tra gli 80 e un massimo di 200 euro per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno (art.1 comma 21).

Una novità rilevante introdotta dalla legge in esame è l’introduzione dell’“*accordo di integrazione*” (art.1 comma 24, L.94/2009) che inserisce il nuovo art. 4-*bis* al T.U.I.) che confermava l’ipotesi di T. Caponio (2006) la quale aveva ipotizzato una tendenza dello schieramento di centro-destra all’implementazione del “modello del meritevole” (Caponio, 2006: 175) secondo il quale, pur essendo l’immigrazione concettualizzata come un *problema sociale*, si prevede la possibilità dell’integrazione sociale per gli stranieri “buoni”. L’introduzione dell’*accordo di integrazione* prevedeva un “patto” tra lo straniero e le Autorità italiane, che doveva essere necessariamente stretto al momento della richiesta del permesso di soggiorno, con il quale lo straniero accettava di raggiungere specifici *obiettivi di integrazione* durante la durata del permesso di soggiorno. La perdita integrale dei crediti provocava la revoca del permesso di soggiorno e l’espulsione dello straniero. Tale accordo, in altre parole, non solo rappresentava una “condizione necessaria” per il rilascio del permesso di soggiorno, ma obbligava lo straniero al raggiungimento di obiettivi, senza indicare le modalità attraverso le quali raggiungerli, rimandando al regolamento di esecuzione la specificazione degli aspetti “organizzativi” della formazione degli stranieri<sup>171</sup>.

I provvedimenti del primo “*Pacchetto sicurezza*” furono integrati da altri interventi normativi tra i quali vanno ricordati la Legge 30 giugno 2009 n.85, con la quale si sanciva l’adesione dell’Italia al *Trattato di Prum*<sup>172</sup> e quello con il quale si determinavano gli ambiti operativi delle *associazioni di osservatori volontari* (Decreto del Ministro dell’Interno 8 agosto 2009) e le modalità per la loro iscrizione ai registri prefettizi<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> Il regolamento di attuazione della disciplina dell’*accordo di integrazione* è stato emanato il 14 settembre 2011 (DPR n.179) (ben due anni dopo) e attraverso di esso sono stati fissati i criteri e le modalità di implementazione della misura. Il regolamento, entrato in vigore il 12 marzo 2012, prevedeva che al momento della firma dell’*accordo* allo straniero erano assegnati 16 crediti che potevano essere incrementati attraverso l’approfondimento della conoscenza della *lingua italiana* parlata (almeno un livello A2), della *cultura civica* e della *vita civile* dell’Italia, lo svolgimento di attività di studio, di formazione o professionali, e attraverso la stipula di un contratto di locazione. Il completamento delle attività formative era previsto con la frequentazione di una “sessione di formazione civica e di informazione” (art.2) della durata da cinque a dieci ore da sostenere presso lo *Sportello Unico per l’Immigrazione* delle Prefetture. L’integrazione si considera avvenuta con l’ottenimento di 30 crediti in un periodo massimo di due anni (la durata dell’*accordo* è di un anno rinnovabile di un altro anno). Gli unici a essere esclusi da questa misura, conosciuta anche con il nome di “*permesso di soggiorno a punti*” erano i possessori del permesso di residenza di lunga durata, i possessori della carta di soggiorno, i rifugiati e gli stranieri destinatari della protezione umanitaria.

<sup>172</sup> Il trattato fu sottoscritto da Germania, Francia, Austria, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna il 27 maggio 2005 e prevedeva il rafforzamento della cooperazione delle Forze di Polizia nella lotta al terrorismo, alla criminalità transfrontaliera e all’immigrazione irregolare. Nello specifico, era previsto lo scambio di informazioni sulle persone (dati, impronte digitali e DNA), su autoveicoli, l’impiego degli *sky marshall* (poliziotti in borghese) a bordo di aerei di

- **I “Provvedimenti anticrisi” (L. 102/2009)**

Una norma che ebbe importanti effetti in materia di immigrazione fu introdotta dalla Legge 3 agosto 2009, n.102 del (“Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali”). Con questo provvedimento fu approvata una nuova regolarizzazione per i lavoratori stranieri irregolari presenti in Italia in presenza di un rapporto di lavoro subordinato (art.1-ter). In particolare, la legge si poneva il fine dell’emersione dei rapporti di lavoro “sommersi” che vedevano coinvolti lavoratori italiani e stranieri (comunitari e non) nel lavoro domestico o in attività di assistenza alle famiglie (*colf e badanti*). La norma prevedeva la possibilità di regolarizzare lo *status* dei lavoratori che fossero impiegati irregolarmente alla data del 30 giugno 2009, da almeno tre mesi. La norma prevedeva il pagamento di una somma di cinquecento euro e la presentazione della richiesta presso l’INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale) o presso lo Sportello Unico per l’Immigrazione, nella quale si indicava la proposta di contratto di soggiorno e la richiesta del relativo permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Furono presentate in totale 295.130 “dichiarazioni di emersione”<sup>174</sup>.

La scelta del Governo di promuovere una *regolarizzazione* poco dopo l’approvazione del “Pacchetto Sicurezza”, era motivata dal bisogno di far emergere i lavoratori stranieri irregolari impiegati nell’*economia sommersa*. Pur di fronte alla stima ottimistica di un maggior numero di richieste, queste non furono molto numerose, un evento che potrebbe essere spiegato considerando diversi aspetti. In primo luogo, la “regolarizzazione” delle assistenti familiari non poteva avvenire nel caso in cui il datore di lavoro avesse avuto un reddito inferiore a venti mila euro se unico percettore di reddito, venticinque mila in presenza di più redditi all’interno del nucleo familiare; un parametro questo che potrebbe aver fatto desistere le famiglie con redditi più bassi. In secondo luogo, le disposizioni prevedevano che le richieste di emersione sarebbero dovute pervenire entro un mese, quello di settembre 2009, un fattore questo che avrebbe potuto incidere sul risultato, poiché il tempo a disposizione era abbastanza ridotto. In terzo luogo, la difficoltà di reperire informazioni legate al procedimento, per lo più pubblicizzato attraverso i siti web dei ministeri del Lavoro e dell’Interno, quello dell’Agenzia delle Entrate e dell’INPS. Inoltre, bisogna considerare gli oneri della regolarizzazione per le famiglie (cinquecento euro *una tantum*), la necessità di dover documentare l’idoneità alloggiativa della propria abitazione, la non-autosufficienza della persona assistita, l’impegno minimo di assumere il lavoratore straniero per almeno venti ore settimanali, gli oneri contributivi ed, infine, la necessità

---

compagnie commerciali, ma conteneva anche norme sui *rimpatri congiunti*, sulla falsificazione di documenti e sul pattugliamento delle frontiere.

<sup>173</sup> Alle “associazioni di osservatori” era attribuita la funzione di “segnalare” alle Forze dell’Ordine gli eventi che ripresentassero situazioni di disagio sociale o che potessero arrecare un danno alla sicurezza cittadina. La decisione di istituirle spettava al Sindaco, che avrebbe dovuto emanare una specifica ordinanza indicando gli ambiti nei quali impiegare le associazioni e poi stipulare una convenzione. Le associazioni di cittadini impegnate nelle “ronde” rappresentavano uno strumento per il controllo del territorio e la prevenzione dei reati, un modello che avrebbe prodotto risultati positivi specialmente in Veneto. (*Il Sole 24 ore*, 4 agosto 2009).

<sup>174</sup> Dati provvisori in attesa della definizione delle ultime 6.616 richieste. Fonte: *Dossier Statistico Immigrazione 2014 – Rapporto UNAR - Dalle Discriminazioni ai diritti*, Idos, pag. 124.

di riconoscere i diritti al lavoratore (ferie, riposi, malattie, indennità di liquidazione), un insieme di costi che provocavano un aumento della spesa complessiva sostenuta dalle famiglie. Nel suo complesso la regolarizzazione del 2009, pur avendo fatto emergere quasi 300.000 lavoratori stranieri irregolari non ha portato alla regolarizzazione dell'interno *stock* di lavoratori irregolari, le cui presenze venivano stimate intorno alle 422.000 unità<sup>175</sup>.

Il giro di vite sull'immigrazione realizzato dal Governo di centro-destra con l'approvazione del "*Pacchetto sicurezza*" è stato in parte limitato da una sentenza della Corte Costituzionale attraverso la quale si dichiarava incostituzionale l'"*aggravante della clandestinità*", vale a dire le sanzioni aggiuntive applicate in sede di giudizio agli stranieri "irregolari" coinvolti in fatti delittuosi<sup>176</sup>. La previsione contenuta nella "L.94/2009" è stata ritenuta discriminatoria dalla Corte Costituzionale, poiché provocava un trattamento peggiorativo e differenziato dello straniero in ambito penale. In tal senso, la pronuncia citata ha interpretato l'"*aggravante clandestinità*" come uno "stigma legale" verso gli stranieri irregolari, vale a dire una previsione normativa che violava il principio dell'uguaglianza di tutti gli individui di fronte alla legge poiché prevedeva una pena maggiore per gli irregolari. L'*aggravante* della presenza irregolare, ipotizzando una maggiore pericolosità dello straniero in quanto privo del titolo per il soggiorno, era una previsione che impediva allo straniero la possibilità di difendersi e dimostrare la sua innocenza, violando il diritto fondamentale alla difesa in sede giudiziale (art.24 Costituzione)<sup>177</sup>. Tuttavia, l'interpretazione dell'immigrazione come una questione di sicurezza pubblica ha continuato ad ispirare altri interventi del Governo di centro-destra, detentore del potere esecutivo in Italia fino al novembre del 2011, quando S. Berlusconi annunciò le sue dimissioni; evento che segnerà l'inizio di una nuova tappa.

- **La Legge 129/2011**

Quando il D.L. del 23 giugno 2011 n.89 era ancora in discussione, una sentenza della Corte Costituzionale (sentenza 13 dicembre 2010, n.359) ha evidenziato l'incostituzionalità dell'applicazione di una parte del

---

<sup>175</sup> Stima sulla base dei risultati dell'indagine svolta dall'Ismu a livello nazionale (Cesareo, Blangiardo, 2010). Cfr.: Fondazione Ismu (2010), *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano.

<sup>176</sup> Cfr.: Corte Costituzionale, Sentenza n.249 dell'8 luglio 2010.

<sup>177</sup> La Corte Costituzionale si pronunciò anche sul "reato di immigrazione clandestina" ("ingresso e soggiorno irregolare nel territorio dello Stato"), ritenendo però legittima la norma in oggetto, in quanto il controllo del territorio e il regolamento dei flussi migratori rappresenta un interesse statale che può essere perseguito anche attraverso il diritto penale. Cfr.: Sentenza n.250 del 8 luglio 2010. Anche la Corte di Giustizia Europea si è pronunciata in merito all'art.10-bis del T.U.I., dichiarando il "reato di clandestinità", in parte incostituzionale. Nella sentenza 28.04.2011, n.°C-61/11, infatti, la Corte di Giustizia Europea evidenzia che una legge nazionale che prevede la reclusione di uno straniero irregolare che non abbia rispettato l'*ordine del Questore* a lasciare il territorio in cinque giorni, *osta* con la direttiva sul rimpatrio dei migranti irregolari. In tal senso, una sanzione penale come quella introdotta nella legge italiana potrebbe compromettere la realizzazione di una politica efficace di allontanamento e di rimpatrio nel rispetto dei diritti fondamentali. La Corte Europea è giunta a queste conclusioni con particolare riferimento al caso di H. El Dridi, un cittadino algerino condannato dal Tribunale di Trento ad un anno di reclusione per non aver rispettato l'ordine di espulsione.

“reato di clandestinità”, introdotto dalla “L.94/2009” (art.1 comma 22 lettera m) con la quale era previsto l’arresto dello straniero che non avesse rispettato l’ordine di allontanamento impostogli a causa della sua irregolarità. La sentenza si soffermava in particolare sulla clausola “senza giustificato motivo”, ritenendo incostituzionale l’applicazione della reclusione in caso di ragioni che giustificassero l’inottemperanza dell’ordine<sup>178</sup>.

Con l’approvazione del D.L. del 23 giugno 2011 n.89, convertito con modificazioni dalla Legge 2 agosto 2011, n.129, sono state introdotte nell’ordinamento giuridico italiano le disposizioni di due importanti direttive europee: la prima è la direttiva 2004/38/CE sulla *libera circolazione dei cittadini dei Paesi membri dell’Unione Europea*, la seconda è la direttiva 2008/115/CE sui *rimpatri* dei cittadini dei Paesi esterni all’Unione Europea il cui soggiorno era irregolare. La portata di questo intervento è duplice: da un lato si completava l’incorporazione delle norme sulla circolazione dei cittadini comunitari; dall’altro, si recepivano quelle sul rimpatrio degli stranieri irregolari di un Paese esterno all’Unione Europea.

Le norme contenute all’interno del *Capo I “Disposizioni in materia di libera circolazione e permanenza dei cittadini comunitari e dei loro familiari”* introducono importanti modifiche alla normativa che regola il soggiorno dei cittadini comunitari. Il provvedimento in esame, eliminava l’obbligo del *visto d’ingresso* per i cittadini dei Paesi membri dell’UE e, introducendo il nuovo comma 3-bis all’art.9 (*formalità amministrative*), sanciva la *verifica* della sussistenza delle risorse economiche sufficienti per il soggiorno. Si prevedeva che l’ingresso di un familiare a carico del cittadino comunitario regolarmente soggiornante avvenisse attraverso la presentazione di un *documento ufficiale che attestasse il grado di parentela* e, eventualmente, che fosse a carico dello straniero titolare di permesso di soggiorno autonomo. L’obbligo della presentazione del visto d’ingresso era stato eliminato anche in caso di richiesta, da parte di un cittadino comunitario, della *carta di soggiorno per un familiare a carico*. Le modifiche all’art.13 comma 2 del D.lgs. 6 febbraio 2007, n.30 (“*in materia di libera circolazione e permanenza dei cittadini comunitari e dei loro familiari*”), si introduceva la possibilità di verificare il mantenimento delle condizioni per il soggiorno qualora esistessero dubbi sul possesso dei requisiti per il soggiorno. Le limitazioni al diritto di soggiorno di un cittadino comunitario potevano essere applicate qualora la sua presenza fosse legata ad attività sovversive o alle organizzazioni terroristiche, se la persona rappresentava una minaccia concreta all’incolumità pubblica o riportasse condanne per delitti legati alla sicurezza dello Stato, allo sfruttamento della prostituzione, al traffico delle sostanze stupefacenti, ecc..

Con le modifiche all’art.20 comma 4 del D.lgs. 6 febbraio 2007, n.30 si prevedeva la possibilità di disporre l’allontanamento del cittadino comunitario e quindi la sua espulsione, nei casi in cui rappresentasse una

---

<sup>178</sup> La Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art.14, comma 5-*quater* (T.U.I.) come modificato dalla “L.94/2009”, “*nella parte in cui non dispone che l’inottemperanza dell’ordine di allontanamento, secondo quanto già previsto per la condotta di cui al precedente comma 5-ter, sia punita nel solo caso che abbia luogo <<senza giustificato motivo>>*”. In tal senso, non sarebbe punibile lo straniero che si trattiene in Italia per giustificato motivo. Cfr.: Sentenza della Corte Costituzionale del 13 dicembre 2010, n.359.

“minaccia concreta effettiva e sufficientemente grave”. Nei casi in cui tale condizione fosse una minaccia per la civile e sicura convivenza, l’allontanamento era disposto attraverso l’ordine del Questore. Era previsto l’*allontanamento coattivo* per mezzo della Forza Pubblica per chi avesse infranto un ordine di allontanamento, trattenendosi sul territorio italiano oltre i termini previsti: nel secondo caso la misura era eseguita immediatamente. In sintesi, le modifiche apportate dalla Legge 2 agosto 2011, n.129 alla disciplina sul soggiorno dei cittadini comunitari (D.Lgs. 6 febbraio 2007 n.30), pur essendo realizzate nell’ambito di un provvedimento con il quale si recepiva una direttiva europea sulla libera circolazione dei cittadini degli Stati membri dell’Unione, inasprivano nel complesso le norme sul soggiorno dei cittadini comunitari, disattendendo lo scopo principale della stessa, che era quello di favorire la libera circolazione delle persone quale libertà fondamentale<sup>179</sup>. La stessa direttiva, infatti, limitava l’applicazione dell’*allontanamento* dei cittadini comunitari ai soli casi in cui esistessero particolari condizioni, vale a dire esclusivamente nei casi in cui nel rispetto del principio di proporzionalità “il comportamento personale *rappresenti* una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società” specificando inoltre, che gli Stati membri possono limitare “la libertà di circolazione di un cittadino dell’Unione o di un suo familiare [...] per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica” e che “tali motivi non possono essere invocati per fini economici”<sup>180</sup>.

Le norme contenute nel *Capo II* della “*L. 129/2011*” recepiamo le disposizioni della direttiva 2008/115/CE sul *rimpatrio* dei cittadini dei Paesi terzi irregolari, apportando, pertanto, modifiche al T.U.I. (DLgs. 286/1998 e successive modificazioni). Con le modifiche all’art.13 comma 2 del T.U.I. si disponeva che l’*espulsione amministrativa* degli stranieri dei Paesi terzi sarebbe stata disposta “caso per caso”: una correzione vincolata dalla normativa comunitaria che prevedeva appunto, di tenere in considerazione le esigenze specifiche di ogni immigrato sottoposto a questa misura privativa della libertà. In particolare, prima di imporre l’espulsione di uno straniero si sarebbe dovuto tener conto delle sue *condizioni personali*, tra cui il bisogno di mantenere l’unità familiare, la necessità di erogare cure sanitarie, l’educazione dei minori, il grado di vulnerabilità. Tale previsione era valida anche per gli stranieri che si fossero trattenuti sul territorio dello Stato oltre la validità del permesso di soggiorno, oppure senza farne richiesta. Rappresenta una novità, l’introduzione del *divieto di espulsione* (nuovo art.13 comma 2-ter), che impedisce l’esecuzione coattiva della misura nei confronti di stranieri in uscita dal territorio nazionale. Tale previsione, che rinforzava la nuova formulazione dell’art.10-bis del T.U.I., non rendeva più necessaria l’esecuzione dell’espulsione per gli stranieri la cui irregolarità venisse scoperta in uscita dal Paese e dall’area Schengen. Le disposizioni del

---

<sup>179</sup> La L.129/2011 è basata su un’interpretazione “restrittiva” della direttiva 2004/38/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo la quale prevedeva, al contrario di quanto disposto dalla prima, maggiori tutele per i cittadini comunitari in merito all’espulsione. Il *diritto d’ingresso* di un cittadino comunitario in un altro Stato membro è previsto senza visto d’ingresso, mentre il *diritto di soggiorno sino a tre mesi* può avvenire senza altre formalità, a parte il possesso di un documento d’identità valido. Il soggiorno superiore a tre mesi, invece, è subordinato al rispetto di alcune condizioni: essere un lavoratore, disporre delle risorse sufficienti e di un’assicurazione per la malattia, per motivi di studio sempre disponendo di un’assicurazione per la malattia, per i familiari che accompagnano un cittadino dell’Unione. Per i soggiorni superiori a tre mesi può essere disposta l’iscrizione presso le autorità competenti. *Cfr.*: Direttiva 2004/38/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo, del 29 aprile del 2004, (G.U.U.E. L 158 del 30 aprile 2004).

<sup>180</sup> *Cfr.*: art. 27, Direttiva 2004/38/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo, del 29 aprile del 2004.

nuovo art.13 comma 4, limitavano l'esecuzione dell'*espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera* ad alcuni casi, di seguito elencati: per motivi di ordine pubblico, nel caso di sussistenza del rischio di fuga, quando la richiesta di permesso di soggiorno è stata respinta perché infondata o fraudolenta, quando lo straniero "senza giustificato motivo" non abbia rispettato il termine per la "*partenza volontaria*" o abbia violato altre prescrizioni ad essa vincolate, nei casi in cui l'espulsione veniva adottata attraverso una decisione giudiziaria, in caso di mancata richiesta del termine per la partenza volontaria.

Il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 13, specificava la nozione di "*rischio di fuga*" quale presupposto per le autorità statali per denegare la concessione di un periodo per la partenza volontaria ed eseguire immediatamente l'espulsione. La disposizione in esame spiega che il rischio di fuga esiste quando vi è la possibilità che lo straniero "*possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione*", vale al dire il suo rimpatrio volontario. Nella disposizione si afferma che il rischio di fuga esiste quando si presenta una delle circostanze di seguito indicate: mancato possesso del passaporto o di un altro documento equipollente in corso di validità, mancanza dei documenti che dimostrino la disponibilità di un alloggio, aver attestato in passato false generalità, non aver ottemperato uno dei provvedimenti emessi dal Questore in caso di concessione di un periodo per la partenza volontaria (consegna del passaporto, obbligo di dimora in un luogo dove possa essere rintracciato, obbligo di presentazione presso le sedi della Forza Pubblica)<sup>181</sup>.

La possibilità per lo straniero di chiedere un periodo per *la partenza volontaria* è inserita attraverso la nuova stesura del comma 5 dell'art.13, nel quale si specifica che lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione, qualora non ricorrano le condizioni per l'accompagnamento immediato alla frontiera, *può chiedere* al Prefetto un periodo per la partenza volontaria, che può avvenire anche attraverso programmi di rimpatrio assistito. La norma dispone che il Prefetto, *valutando ogni singolo caso*, adottando il provvedimento di espulsione, può specificare nello stesso l'intimazione a lasciare volontariamente il territorio in un termine compreso tra sette e trenta giorni, intervallo che può essere prorogato in modo congruo alle circostanze specifiche del caso (durata del soggiorno, presenza di minori che frequentino la scuola, di legami familiari o sociali). La norma dispone che tale previsione non era applicabile ai casi di respingimento. Il comma 5.1 dell'art.13 (T.U.I.) specifica che la Questura provvede ad informare lo straniero della possibilità di chiedere la partenza volontaria, mediante moduli informativi plurilingue. La partenza volontaria è riconosciuta allo straniero che possa dimostrare la disponibilità di risorse economiche sufficienti per il soggiorno durante il periodo residuo, "compresa tra una e tre mensilità dell'assegno sociale annuo".<sup>182</sup> Oltre alla dimostrazione della disponibilità di risorse economiche sufficienti, proporzionale al termine concesso, il Questore può disporre una o più misure tra le seguenti: consegna del passaporto o del documento d'identità, obbligo di dimora o di presentazione negli uffici della Forza Pubblica. Lo straniero che disattende tali misure, è punito con una multa e, insieme, con l'immediata espulsione: nei casi in cui questa non può

---

<sup>181</sup> Va notato che l'introduzione di tali circostanze rende più difficile l'applicazione della previsione secondo cui allo straniero dovrebbe essere concesso un termine per la partenza volontaria, un principio che costituisce l'asse principale della direttiva 2008/115/CE.

<sup>182</sup> Una mensilità dell'assegno sociale annuo riferita ad un solo richiedente senza familiari a carico è pari a 447,61 euro.

essere eseguita con accompagnamento alla frontiera mediante Forza Pubblica, lo straniero è trattenuto presso un *Cie*. Altre modifiche all'art. 13 del T.U.I., introducono correzioni al suo comma 14, prevedendo per lo straniero destinatario di un ordine di espulsione il *divieto di reingresso* compreso tra i tre e i cinque anni, riducendo il termine massimo di dieci anni in vigore sino al 2011.

Altre modifiche introdotte dalla “*L. 129/2011*” riguardano l'art.14, più nello specifico il comma 1 che viene riformulato in modo da prevedere nuovi casi che giustificano il trattenimento degli stranieri all'interno dei *Cie*. Se in passato gli stranieri in attesa dell'espulsione erano trattenuti ai fini dell'accertamento della loro identità, per l'acquisizione dei documenti per il viaggio o per l'indisponibilità di un mezzo di trasporto idoneo, con la nuova legge il trattenimento è previsto nei seguenti casi: a causa di *situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'esecuzione dell'allontanamento*, qualora sussista il rischio di fuga, in caso di soccorso.<sup>183</sup> La “*Legge 129/2011*” inseriva il nuovo comma 1-*bis* all'art.14 con il quale sono introdotte *misure alternative al trattenimento* dello straniero in un *Cie*, nello specifico queste sono: la consegna del passaporto o di un altro documento in corso di validità, l'obbligo di dimora, obbligo di presentazione presso gli uffici della Forza Pubblica. Tali misure alternative possono essere adottate dal Questore competente per territorio attraverso provvedimento motivato, che deve essere convalidato dal Giudice di Pace. Qualora adottate, la mancata osservazione di tali misure da parte dello straniero, comporta la sua immediata espulsione, oppure il suo trattenimento all'interno del *Cie*. La nuova stesura del comma 5 dell'art.14 prevedeva un allungamento del tempo massimo di trattenimento degli stranieri all'interno dei *Cie*, che passava da *centottanta giorni* a un *anno e mezzo*.<sup>184</sup>

Attraverso il nuovo comma 5-*bis* dell'art.14 si prevede che, qualora il trattenimento in un *Cie* non abbia portato all'identificazione e all'allontanamento dello straniero, oppure qualora non sia stato possibile eseguire il trattenimento, il Questore ordina allo straniero di lasciare il Paese *nel termine di sette giorni* (in passato venivano concessi allo straniero cinque giorni); tale novità è accompagnata dal fatto che la nuova disposizione specifica che allo straniero può essere consegnato, oltre alla documentazione per raggiungere il Paese di appartenenza o quello di provenienza, anche il *titolo di viaggio*. Le pene restrittive della libertà personale imposte nel passato allo straniero che avesse violato l'ordine del Questore a lasciare il territorio dello Stato, nella nuova stesura del comma 5-*ter*, scompaiono per gli stranieri che avessero infranto l'ordine in base all'esistenza di “un giustificato motivo”. In questo caso al trasgressore è applicata la *multa*. Nel caso in cui lo straniero fosse stato trattenuto in un *Cie* perché destinatario di un provvedimento di respingimento, oppure per aver violato le misure imposte dal Questore ai sensi dell'art.13 comma 4, ma anche nel caso si

---

<sup>183</sup> Tale previsione è abbastanza discutibile poiché introduce un importante margine di discrezionalità a favore dell'amministrazione dello Stato in base alla quale si priva della libertà personale una persona che non ha commesso un delitto e che non è stata condannata attraverso una sentenza definitiva. In tal senso, la disposizione potrebbe porsi in contrasto con l'art. 13 della Costituzione Italiana, in cui si afferma che la libertà personale “non può essere limitata se non per atto motivato dell'*Autorità giudiziaria* e nei soli casi previsti dalla legge”.

<sup>184</sup> L'allungamento dei tempi di trattenimento introdotto dalla “*L.129/2011*” è conforme a quanto previsto dalle disposizioni contenute nell'art.15 (co. 5 e 6) della direttiva 2008/115/CE. L'allungamento del tempo di trattenimento degli stranieri irregolari all'interno dei *Cie* raggiunge il suo massimo storico con la disposizione in esame, in seguito, come vedremo nel prossimo paragrafo, sarà ridotto a novanta giorni.



fosse sottratto dal *programma di ritorno volontario assistito* (nuovo art.14-ter T.U.I.), la multa è compresa tra diecimila e ventimila euro; se invece l'espulsione fosse stata applicata per non aver rispettato i termini per la partenza volontaria, la multa è compresa tra i seimila e i quindicimila euro. Il comma 5-ter, pur introducendo la valutazione di ogni singolo caso, prevede che la violazione dell'ordine del Questore comporta l'adozione di un *nuovo provvedimento di espulsione*, con accompagnamento alla frontiera mediante Forza Pubblica<sup>185</sup>. Nei casi in cui l'espulsione non possa essere eseguita, si prevede il trattenimento in un *Cie*, oppure l'adozione di un nuovo ordine da parte del Questore<sup>186</sup>. Il comma 5-quater dell'art 14, disciplina i casi di violazione del secondo ordine di espulsione, per i quali si prevede oltre all'applicazione di una multa da quindicimila a trentamila euro, il procedimento previsto nell'art.14 comma 5-ter, quindi una delle misure seguenti: l'accompagnamento alla frontiera mediante Forza Pubblica, l'ingresso in un *Cie*, oppure l'adozione di un nuovo ordine del Questore. Il comma 5-quinquies specificava che la mancata osservazione degli ordini del Questore costituiva un reato penalmente rilevante, il cui procedimento sarebbe stato eseguito con *presentazione immediata* dell'imputato di fronte al Giudice di Pace<sup>187</sup> e la contestuale citazione a giudizio.

Le norme che disciplinano i *programmi di rimpatrio volontario assistito* sono contenute nel nuovo art.14-ter, nel quale si afferma che il Ministero dell'Interno, in collaborazione con le organizzazioni internazionali, gli enti locali e le associazioni di assistenza agli immigrati, dispone programmi per il rientro nei Paesi di origine o provenienza, per i cittadini dei Paesi terzi. Si dispone che gli stranieri ammessi ai programmi di rientro, se trattenuti presso un *Cie*, restano in tale centro sino alla partenza. Per gli stranieri soggetti al respingimento, per quelli destinatari di un provvedimento di espulsione per aver fatto ingresso in Italia in modo irregolare o per essersi trattenuti sul territorio dello Stato oltre il termine previsto nel permesso di soggiorno senza aver chiesto il rinnovo, invece, si prevede la sospensione del procedimento sanzionatorio. Non sono ammessi al programma di rimpatrio gli stranieri che ne hanno beneficiato in passato, chi non abbia rispettato il termine per la partenza volontaria, quelli destinatari di un provvedimento di espulsione come pena alternativa alla detenzione. Infine, si specifica che tali programmi sono finanziati nei limiti delle risorse disponibili del *Fondo Rimpatri* e di quelle destinate a tale scopo dall'Unione Europea.

La "*L. 129/2011*" pur senza introdurre uno specifico divieto, ha elencato le categorie vulnerabili per le quali il respingimento o l'espulsione devono essere eseguite "*con modalità compatibili con le singole situazioni*

---

<sup>185</sup> Va ricordato che la Sentenza 28.04.2011, n.°C-61/11 della Corte di Giustizia Europea evidenziava che l'adozione di misure restrittive della libertà personale dello straniero che non avesse rispettato l'ordine del Questore si poneva in contrasto con una politica di allontanamento rispettosa dei diritti umani.

<sup>186</sup> In tal senso, la disposizione in esame non recepiva né la giurisprudenza in materia, né un importante principio contenuto nell'art.15 comma 4 della direttiva 115/2008/CE il quale prevede che "*quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata*".

<sup>187</sup> La "*Legge 129/2011*" attribuiva al Giudice di Pace la competenza nella gestione delle misure previste nell'art.13 comma 5.2, art.14, commi 1-bis, 5-ter e 5-quater del T.U.I.

*personali*”, previsione che vale per i disabili, gli anziani, i minori, i componenti delle famiglie monoparentali con figli minori, per le vittime di violenza psicologica, fisica o sessuale.

Per concludere è necessario evidenziare che questa tappa dell’evoluzione delle normative italiane sull’immigrazione è stata caratterizzata da leggi repressive, soprattutto per quanto concerne la presenza irregolare. Il particolare, il legame tra l’immigrazione irregolare e la criminalità è legittimato da norme attraverso le quali si suppone un’ingiusta e maggiore pericolosità dello straniero irregolare. Il ricorso al diritto penale per punire l’irregolarità delle persone immigrate è un aspetto controverso, poiché si pone in contrapposizione con gli stessi principi espressi nella Costituzione italiana e ribaditi sia dalla Corte Costituzionale, sia dalla Corte di Giustizia Europea. La “*Legge 129/2011*”, in particolare rappresenta un’occasione persa si sarebbe potuta incorporare nella normativa la giurisprudenza italiana e comunitaria in materia e, congiuntamente, recepire alcuni importanti principi contenuti nelle due direttive europee le quali, invece, sono state integrate nell’ordinamento italiano in modo selettivo, capovolgendo in alcuni casi il significato delle disposizioni. Il legislatore ha mostrato di voler portare avanti la lotta contro la criminalità immigrata attraverso una politica di “tolleranza zero” nei confronti dell’immigrazione.

### **3.2.7 La sesta tappa**

Dopo il 2011 molti articoli del *Testo Unico sull’Immigrazione* sono stati oggetto di modifiche dovute all’introduzione di nuove leggi. Pur non essendo stata approvata una riforma *ad hoc* della legge sull’immigrazione, i vari Governi succedutisi dopo le dimissioni del Governo Berlusconi (12 novembre 2011), hanno modificato la normativa in alcune parti al fine di incorporare nell’ordinamento giuridico italiano alcune importanti disposizioni europee. Occorre premettere che i numerosi e repentini cambiamenti che hanno riguardato la società italiana e la classe politica in questa nuova tappa, sono stati generati sia dai rapidi effetti della crisi economica sul mercato del lavoro e sui conti pubblici, sia dal bisogno di dare una risposta ad aspetti irrisolti della politica migratoria, che tanto la società italiana, quanto le istituzioni europee ponevano al Governo. Il cambiamento è stato accompagnato e “sorvegliato” dalle istituzioni nazionali e comunitarie, un processo che ha portato alla sostituzione della precedente maggioranza politica, con un “Governo tecnico” presieduto da M. Monti, che è restato in carica per circa un anno. Il “governo tecnico” ha approvato una misura rilevante nell’ambito dell’immigrazione con la quale, come vedremo in seguito, è stata recepita la direttiva 2009/52/CE, che introduce norme minime relative a sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini dei Paesi Terzi il cui soggiorno è irregolare. L’anno 2012, si è chiuso con la fine del governo tecnico ma, è stato necessario attendere il 2013 per l’insediamento del nuovo esecutivo di “larghe intese”, il quale è restato in carica meno di un anno (giuramento 28 aprile 2013, dimissioni 14 febbraio 2014). Nonostante gli sforzi del Governo fossero diretti principalmente a evitare “*default*” dei conti pubblici e, quindi, alla razionalizzazione della spesa pubblica, è intervenuto anche

nella materia dell'immigrazione, in particolare, ampliando i risultati della regolarizzazione approvata l'anno precedente (in totale vennero accolte circa 100.000 richieste). Nel 2014, a seguito dell'insediamento del Governo Renzi (22 febbraio), una serie di interventi legislativi hanno modificato la normativa sull'immigrazione in diverse sue parti, dei quali in questa sede saranno approfonditi i più rilevanti.

In questa tappa dell'evoluzione normativa saranno passati in rassegna in seguenti provvedimenti:

- DLgs 28 giugno 2012, n.108 (norme per *lavoratori altamente qualificati*);
- DLgs 16 luglio 2012, n.109 (sanzioni per i datori di lavoro che impiegano lavoratori irregolari, regolarizzazione);
- D.L. 28 giugno 2013, n.76 (c.d. “decreto lavoro”, estensione degli effetti della regolarizzazione);
- D.L. 14 agosto 2013, n.93, convertito attraverso la Legge 15 ottobre 2013, n.119 (norme per la tutela delle vittime della violenza di genere);
- L. 8 novembre 2013, n. 128, conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 12 settembre 2013, n.104 (norme sui permessi di soggiorno per motivi di studio);
- DLgs 13 febbraio 2014, n. 12 (norme sul rilascio del *permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo* ai beneficiari della protezione internazionale);
- L. 21 febbraio 2014 n.9 (norme per l'agevolazione dell'ingresso a favore di imprenditori che investono in settori innovativi, formazione avanzata o ricerca);
- DLgs 21 febbraio 2014, n. 18 (norme riguardanti i beneficiari della protezione internazionale);
- DLgs 4 marzo 2014, n. 24 (norme a favore degli stranieri in condizioni di vulnerabilità, dei minori non accompagnati e delle vittime della tratta);
- DLgs 4 marzo 2014, n. 40 (norme sul rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro valido all'interno dei Paesi membri dell'Unione Europea – c.d.“permesso unico”);
- L. 28 aprile 2014, n.67 (norme per l'abrogazione del c.d. “reato di clandestinità”);
- L. 30 ottobre 2014, n.161 (norme sui rimpatri e la riammissione degli stranieri espulsi da un Paese membro; riduzione del periodo massimo di trattenimento nei *Cie*).

- **I DLgs n.108/2012 e n.109/2012**

Il Dlgs 28 giugno 2012, n.108 introduce le disposizioni sul *soggiorno dei cittadini stranieri altamente qualificati*, in attuazione della direttiva 2009/50/CE. Con questo provvedimento è stato introdotto al T.U.I. l'art.27-*quater* (“*Ingresso e soggiorno per lavoratori altamente qualificati. Rilascio della Carta Blu UE*”), una disposizione che prevede che l'ingresso e il soggiorno di lavoratori stranieri altamente qualificati, superiore a tre mesi ai fini del lavoro subordinato, avviene *al di fuori delle “quote”*, sia per gli stranieri soggiornanti in un altro Paese membro e per quelli in possesso della “Carta Blu” rilasciata da uno Stato membro, sia per quelli presenti sul territorio nazionale in possesso dei requisiti richiesti.

Nel provvedimento si specifica che per assumere un lavoratore altamente qualificato il datore di lavoro (soggetto richiedente), deve presentare apposita “*richiesta di nulla osta*” allo Sportello Unico per l’Immigrazione, corredata dalla *proposta di contratto di lavoro*,<sup>188</sup> il titolo di istruzione e la qualifica secondaria superiore del lavoratore straniero; l’importo dello stipendio lordo non può essere inferiore al triplo del livello minimo previsto per l’esenzione della partecipazione alla spesa sanitaria. Il rilascio del *nulla osta per lavoro subordinato*, del visto d’ingresso e del permesso di soggiorno, è condizionato dalla presenza di un’offerta di lavoro “vincolante” della durata di almeno un anno, in un’attività lavorativa per la quale sia richiesta una qualifica superiore (art.27-*quater* comma 4). Entro novanta giorni, lo Sportello Unico per l’Immigrazione rilascia il *nulla osta* al lavoro subordinato. Al lavoratore che fa ingresso in Italia per svolgere un lavoro altamente qualificato, il Questore rilascerà il permesso di soggiorno di durata biennale (nel caso di contratto di lavoro a tempo indeterminato) oppure della durata pari a quella del contratto di lavoro (più tre mesi), negli altri casi. Tale permesso di soggiorno che recherà la dicitura “*Carta Blu UE*”. Per titolari della “*Carta Blu UE*” è prevista la parità di trattamento con il lavoratore nazionale, dal punto di vista delle condizioni contrattuali e alcune limitazioni (per i primi due anni) nell’accesso al mercato del lavoro.

Nello specifico, il comma 13 prevede per questo tipo di lavoratori, l’esercizio di sole attività altamente qualificate per le quali è stato rilasciata la *Carta Blu UE*, i cambiamenti di datore di lavoro devono essere autorizzati dalle competenti Direzioni territoriali del lavoro. I lavoratori altamente qualificati possono esercitare il diritto al ricongiungimento familiare, mentre la loro mobilità da un altro Paese dell’Unione Europea verso l’Italia, dopo i primi diciotto mesi, può avvenire senza visto d’ingresso, sempre che abbiano ottenuto la Carta Blu UE in un altro Stato Europeo. Nel caso lavoratori altamente qualificati che intendano esercitare la loro professione in Italia è richiesto il *nulla osta al lavoro* che, una volta ottenuto, è accompagnato dal rilascio del permesso di soggiorno. Il lavoratore altamente qualificato che non rispetti le norme sul soggiorno, può essere espulso verso lo Stato che per primo ha rilasciato il permesso; allo stesso modo, si prevede la riammissione in Italia di chi è in possesso della Carta Blu UE e sia stato espulso da un altro Stato membro. Lo *status* dei soggiornanti di lungo periodo e di chi è titolare di una *Carta Blu UE* è disciplinato dal nuovo art.9-*ter* il quale prevede che ai fini del computo dei cinque anni richiesti per l’ottenimento dello *status* “soggiornante di lungo periodo” possono essere sommati i periodi trascorsi regolarmente in un altro Stato membro, sempre che le eventuali assenze non siano superiori a dodici mesi consecutivi o a diciotto complessivamente. Tale *status* comporta, in ogni caso, che il lavoratore altamente qualificato abbia trascorso in Italia almeno due anni.

Altre importanti novità alla normativa sull’immigrazione sono state introdotte dal DLgs 16 luglio 2012 n.109 il quale contiene le nuove disposizioni riguardanti le *sanzioni* applicabili ai datori di lavoro che impiegano lavoratori stranieri in modo irregolare e, alcune tutele per i lavoratori stranieri irregolarmente impiegati.

---

<sup>188</sup> L’obbligo di sottoscrizione del *contratto di soggiorno*, strumento introdotto dalla “Legge Bossi-Fini”, è stato sospeso a partire dall’11 novembre 2011, attraverso la circolare 4773 del 28 novembre 2011 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, recante il titolo: “*Comunicazioni obbligatorie in caso di assunzione di lavoratore non comunitario regolarmente soggiornante in Italia*”.

Attraverso il nuovo comma 5-bis (art.22 T.U.I.) si prevede la *denegazione del nulla osta al datore di lavoro* che fosse stato condannato negli ultimi cinque anni, anche con sentenza non definitiva, per i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina con il fine del reclutamento di persone da impiegare in attività illecite, per l'intermediazione ai fini dello sfruttamento illecito di manodopera, oppure, se straniero, per aver presentato documenti contraffatti con il fine di ottenere il permesso di soggiorno o il suo rinnovo. Per il datore di lavoro che impiega lavoratori stranieri irregolari si prevede un *aumento di pena da un terzo alla metà*<sup>189</sup> se i lavoratori impiegati siano più di tre, oppure ove siano minori in età non lavorativa o se le condizioni di lavoro comportino il loro sfruttamento (art.12-bis). Inoltre, si prevede per il datore di lavoro una *sanzione amministrativa accessoria*, vale a dire il pagamento del costo medio del rimpatrio dei lavoratori stranieri impiegati illegalmente (art.12-ter).

Con questo provvedimento sono state introdotte norme per la tutela del lavoratore straniero vittima dello sfruttamento e altre che mirano a far emergere le situazioni di irregolarità. In particolare, le disposizioni dei commi 12-*quater* e 12-*quinquies* mirano a tutelare il lavoratore irregolare che abbia *presentato denuncia* e che coopera nel processo a carico del datore di lavoro. In tal caso si prevede il *rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari* della *durata di sei mesi*, rinnovabile per un anno o per un periodo più lungo se la presenza dello straniero è necessaria ai fini del procedimento penale applicato al datore di lavoro. L'art. 3 del DLgs 109/2012 prevede che ai fini della determinazione degli obblighi contributivi dovuti al lavoratore straniero irregolare, in mancanza di informazioni relative al rapporto di lavoro, si presume una durata di tre mesi, salvo prova contraria fornita dal lavoratore o dal datore di lavoro.

Il DLgs 109/2012 ha sancito anche una nuova *regolarizzazione*, vale a dire l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari (art.5 - "*Disposizione transitoria*"). Questa era rivolta ai lavoratori stranieri impiegati in modo irregolare da almeno tre mesi alle dipendenze di un datore di lavoro italiano o straniero regolare, presenti in Italia almeno dal 31 dicembre 2011. La dichiarazione di sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare poteva essere realizzata dal 15 settembre al 15 ottobre 2012 allo Sportello Unico per l'Immigrazione e, contestualmente, avviare la pratica per la "*dichiarazione di emersione*", un procedimento che prevedeva il pagamento di una somma di denaro pari a mille euro (il doppio della somma prevista per la regolarizzazione del 2009), per ogni lavoratore dichiarato. La disposizione escludeva dalla procedura i rapporti di lavoro a tempo parziale; i datori di lavoro che fossero stati condannati per i reati legati al favoreggiamento dell'immigrazione "clandestina" o per lo sfruttamento della prostituzione, e quelli che, a seguito dell'espletamento delle procedure per l'ingresso di un lavoratore straniero per lavoro subordinato o di procedure di emersione di rapporti di lavoro irregolari, non avessero provveduto alla sottoscrizione del relativo contratto di soggiorno. Il comma 5 dell'art.5 ("*DLgs 109/2012*") prevedeva che il datore di lavoro era obbligato al pagamento delle somme dovute al lavoratore a titolo retributivo, contributivo e fiscale, pari a sei mesi, a meno che il rapporto di lavoro non fosse più lungo, ipotesi in cui il datore di lavoro avrebbe

---

<sup>189</sup> Per il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori irregolari, è prevista la pena del carcere (da sei mesi a tre anni) e una multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato (art. 12 T.U.I.).

dovuto corrispondere al lavoratore l'intera somma dovuta. La disposizione prevedeva la sospensione delle sanzioni per i lavoratori e i datori di lavoro, salvo i casi di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Se lo *Sportello Unico per l'Immigrazione* avesse ritenuto ammissibile la dichiarazione presentata e l'assenza di motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno, avrebbe convocato il lavoratore e il datore di lavoro per avviare le pratiche per la richiesta del permesso di soggiorno per lavoro subordinato. A tal fine era necessario dimostrare il pagamento del contributo forfettario di mille euro e delle somme dovute al lavoratore. Con la stipula del *contratto di soggiorno* il datore di lavoro avrebbe dovuto provvedere a comunicare al *Centro per l'Impiego* l'avvenuta assunzione del lavoratore (all'INPS nel caso dei lavoratori domestici). Furono presentate 134.576 domande, delle quali furono accolte 98.943<sup>190</sup>.

- **Il “Decreto Lavoro” (D.L. 76/2013)**

Il Decreto-legge 28 giugno 2013 n. 76, (convertito con la Legge 9 agosto 2013, n.99), è un intervento finalizzato a favorire l'impiego giovanile e la stabilizzazione dei rapporti di lavoro e annunciava, inoltre, il rinvio dell'aumento dell'iva. Per ciò che concerne la materia dell'immigrazione, la legge ha sancito la prassi secondo la quale, prima di assumere un lavoratore straniero è necessario verificare presso il *Centro per l'impiego* che non vi siano lavoratori italiani disponibili ad occupare quel posto di lavoro (“*verifica dell'indisponibilità*”), una previsione che modificava l'art.22 comma 2 del T.U.I. (art.9.7 - L.99/2013). Il provvedimento inoltre, ha stabilito che il contingente di cittadini stranieri che si recano in Italia con il fine di frequentare corsi di formazione o un tirocinio, debba essere determinato attraverso la “programmazione degli ingressi”, quindi, attraverso l'approvazione del relativo “decreto” del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in modo concertato con il Ministero dell'Interno e degli Affari Esteri, sentita la Conferenza Permanente Stato, Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano. In altre parole, è stato previsto che il numero di *visti d'ingresso* rilasciati a scopo di studio *sia sottratto dal contingente* indicato nel “decreto di programmazione triennale”<sup>191</sup>.

Il decreto in esame, nel suo art.9 comma 10 è intervenuto sulla *regolarizzazione del 2012* (“DLgs. 109/2012”). Introducendo il nuovo comma 11-bis all'art.5, ha stabilito l'estensione degli effetti della sanatoria del 2012, in particolare prevedendo che, nel caso in cui la richiesta fosse stata *respinta per cause imputabili esclusivamente al datore di lavoro* ma la somma di denaro dovuta dal datore di lavoro al

---

<sup>190</sup> Fonte: *Dossier Statistico Immigrazione 2014 – Rapporto UNAR - Dalle Discriminazioni ai diritti*, Idos, pag. 124. Il dato sulle richieste accolte è provvisorio in quanto in data 28 agosto 2014 si attendeva la definizione delle ultime 21.964 richieste.

<sup>191</sup> Il decreto 25 giugno 2014 del Ministero del Lavoro, recante il titolo “*determinazione del contingente triennali 2014/2016 per l'ingresso nel territorio nazionale di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionali e tirocini formativi*” ha autorizzato il rilascio di 15.000 “visti d'ingresso per studio” a cittadini stranieri che intendano frequentare un corso di formazione professionale (7.500) o che intendano terminare un percorso formativo cominciato nel Paese di origine, attraverso la partecipazione ad un tirocinio in Italia (7.500).

lavoratore straniero fosse stata corrisposta e il contributo forfettario di mille euro per ogni lavoratore “da regolarizzare” fosse stato pagato, al lavoratore straniero veniva rilasciato un *permesso di soggiorno per attesa occupazione*. Nel caso in cui la dichiarazione di emersione non fosse stata ancora definita, ma nel frattempo il rapporto di lavoro si fosse concluso, se il lavoratore era in possesso del requisito della presenza in Italia al 31 dicembre 2011, era previsto il rilascio del *permesso di soggiorno per attesa occupazione*; mentre, in presenza di una richiesta di assunzione da parte di un nuovo datore di lavoro, era previsto il rilascio di un *permesso di soggiorno per lavoro subordinato*<sup>192</sup>.

Un importante provvedimento che tutela le vittime della violenza di genere è stato varato attraverso il Decreto-Legge 14 agosto 2013, n.93 (convertito attraverso la Legge 15 ottobre 2013, n.119) recante il titolo “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*”. Le disposizioni contenute in tale provvedimento modificano il T.U.I., inserendo, attraverso l’art.4, il nuovo art.18-*bis* (T.U.I.), una norma che prevede il rilascio da parte del Questore previo parere favorevole dell’Autorità Giudiziaria, del *permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica* per consentire alle vittime di sottrarsi alla violenza. Per il rilascio di tale permesso *non è obbligatoria l’esistenza di una denuncia*, ma sono sufficienti le dichiarazioni della vittima emerse durante le indagini preliminari o nel corso di interventi assistenziali in centri antiviolenza o presso i servizi sociali territoriali che mettono in evidenza l’esistenza di “*uno o più atti gravi ovvero non episodici*” di violenza. Il Questore, sulla base della relazione redatta dai servizi sociali specializzati in violenza di genere, può in questi casi rilasciare il permesso previsto nel nuovo art.18-*bis* del T.U.I.. Il comma 5 dell’articolo specifica che tale disposizioni, se compatibili, possono essere applicate anche ai cittadini comunitari<sup>193</sup>.

Nello stesso periodo, un’importante novità giunge dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 201 del 3 luglio 2013, dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 comma 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (T.U.I.), nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita si applichi solo allo straniero che “*ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare*” o al “*familiare ricongiunto*”, e non anche allo straniero che abbia legami familiari nel territorio dello Stato. La norma, infatti, così come formulata, si poneva in contrasto con i principi di uguaglianza e di proporzionalità di cui all’art. 3 della Costituzione, perché discriminava situazioni identiche dal punto di vista sostanziale, ledendo i diritti

---

<sup>192</sup> Le disposizioni sancite dal D.L. 76/2013 approvavano una regolarizzazione già anticipata da una circolare congiunta del Ministero del Lavoro e dell’Interno (Prot.4096/2013 e Prot.4417/2013) attraverso la quale veniva semplificata la procedura di emersione, una decisione motivata probabilmente dall’esiguo numero di richieste presentate. La circolare specificava, infatti, che mancanza della *certificazione dell’idoneità alloggiativa* non costituiva un requisito obbligatorio per l’ammissione della richiesta di emersione, ma solo per il contratto di soggiorno. Pertanto, pur essendo necessario richiederla, la sua mancanza non causava il rifiuto della richiesta di emersione. Nel caso della regolarizzazione delle badanti, veniva ritenuta sufficiente la presentazione del *certificato medico* attestante la necessità dell’assistenza.

<sup>193</sup> Il provvedimento prevede anche l’adozione di un *Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale di genere*, con il fine di garantire risposte omogenee sul territorio nazionale, prevenire il fenomeno della violenza contro le donne, sensibilizzare gli operatori mediatici per realizzare una comunicazione rispettosa della rappresentazione di genere, formare il personale della scuola alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere, potenziare le forme di assistenza, accrescere la protezione delle vittime, promuovere percorsi di recupero omogenei su tutto il territorio nazionale, definire un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo. Con il provvedimento si sostengono i centri anti-violenza e le case rifugio promossi da enti locali e da associazioni del terzo settore.

fondamentali degli stranieri e dei loro familiari, per una ragione di carattere meramente formale (consistente nella mancata presentazione di un'istanza amministrativa).

Alcune modifiche alle disposizioni che regolano il *soggiorno per motivi di studio*, sono state introdotte dalla Legge 8 novembre 2013, n. 128, un provvedimento che modifica l'art.5 comma 3 del T.U.I., prevedendo che *la durata del permesso di soggiorno non può essere inferiore al periodo di frequenza, anche pluriennale, di un corso di studio* di istituzioni scolastiche, universitarie e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, o per altri corsi di formazione certificati. Tale permesso di soggiorno, secondo le nuove disposizioni, *può essere prolungato per ulteriori dodici mesi oltre il termine del percorso formativo*.

- **I provvedimenti del 2014**

Il DLgs. 13 febbraio 2014, n.12, in attuazione della direttiva 2011/51/UE modifica le previsioni della direttiva 2003/109/CE riguardante lo *status* dei cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari della protezione internazionale. Questo provvedimento ha introdotto importanti modifiche alla normativa sull'immigrazione, in particolare in riferimento al rilascio del *permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo*. Le disposizioni, modificando l'art.9 del T.U.I., prevedono l'inserimento sul permesso di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo, della dicitura "protezione internazionale riconosciuta dall'Italia il...", nel caso il permesso fosse stato rilasciato dalle Autorità italiane ai beneficiari di tale misura. Il provvedimento, pur conservando alcuni *obblighi* per gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia per un periodo superiore a cinque anni ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE di lunga durata, nel caso dei destinatari di protezione internazionale, invece, dispone una loro diminuzione.

Nello specifico, beneficiari della protezione internazionale ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE di lunga durata *non è richiesto il certificato d'idoneità alloggiativa, è eliminato l'obbligo del superamento di un test di conoscenza della lingua italiana*, quello della disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale<sup>194</sup>. In caso di cessazione dello *status* di rifugiato o protezione sussidiaria, è previsto il ritiro del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, mentre, il calcolo dei cinque anni per chi richiede la protezione internazionale comincia dalla data di presentazione della relativa domanda. L'espulsione dei rifugiati o dei cittadini ammessi alla protezione internazionale è disciplinata dall'art.20 del DLgs. 19 novembre 2007, n.251 (in attuazione della direttiva 2004/83/CE), vale a dire nei casi in cui si suppone che sussista un pericolo per la sicurezza dello Stato, oppure in caso di condanna con sentenza definitiva a pene detentive superiori a quattro anni e inferiori a dieci.

---

<sup>194</sup> L'importo è pari a 5.818,93 euro annui.



Attraverso il nuovo comma 13-*bis* dell'art.9 (T.U.I.) si prevede la riammissione in Italia dei cittadini titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo titolari di protezione internazionale allontanati da un altro Stato membro e dei suoi familiari quando la protezione è stata riconosciuta dall'Italia. Al contrario, se le autorità italiane dispongono l'allontanamento di un cittadino titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo titolari di protezione internazionale, perché lo straniero non ha comunicato la sua presenza alle Autorità italiane nei tempi dovuti, il provvedimento è eseguito verso il Paese membro che per primo ha riconosciuto lo *status* di beneficiario di protezione. Se invece, è disposta l'espulsione per motivi di ordine pubblico, sarà necessario comunicare la decisione allo Stato che per primo ha riconosciuto lo *status* ed eseguire l'espulsione verso un Paese terzo; fermo restando il divieto di espulsione verso uno Stato in cui il cittadino può essere reso oggetto di persecuzione per la sua appartenenza etnica, la sua religione, le sue opinioni politiche, ecc. (*cfr.*: art.19 T.U.I.). Se il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ottenuto in un altro Stato membro riporta l'annotazione che specifica che il cittadino è titolare della protezione internazionale, le Autorità italiane devono specificare tale caratteristica sul nuovo permesso ma, prima, sono tenute a verificare il possesso di tale *status* presso le autorità del Paese che per prima l'hanno riconosciuta. Infine, il provvedimento in esame prevede che, quando la titolarità della protezione internazionale passa da un altro Stato membro all'Italia, le autorità nazionali devono provvedere entro tre mesi, ad annotare tale variazione sul permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo comunicando agli altri Stati membri la variazione entro trenta giorni.

Altre modifiche al T.U.I. sono dovute alla Legge 21 febbraio 2014 n.9, (di conversione del decreto-legge 23 dicembre 2013 n.145). Tra le novità introdotte dalla legge si distingue la previsione di individuare “*forme di agevolazione nella trattazione delle domande di visto d'ingresso e di permesso di soggiorno connesse con start-up innovative, con iniziative d'investimento, formazione avanzata, di ricerca o di mecenatismo*” (art. 5 comma 7). Con questa legge è stato eliminato l'obbligo del superamento dell'esame di lingua italiana nei casi di rilascio di *permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo* per lo svolgimento di attività di ricerca presso le università e gli altri enti vigilati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca (art.5 comma 8 che modifica l'art.9 comma 2-*bis* T.U.I.). Altre modifiche riguardano il soggiorno per la ricerca scientifica, in particolare si prevede che sia l'istituto di ricerca che ospita il ricercatore straniero a certificare e dichiarare l'esistenza delle risorse finanziarie mensili per la realizzazione del progetto (nuovo comma 3-*bis* dell'art.27-*ter* T.U.I.). Per facilitare il ricongiungimento familiare dei ricercatori è stato eliminato l'obbligo di presentare il certificato sull'idoneità abitativa dell'alloggio. Altre modifiche sono state inserite alle disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno di *lavoratori altamente qualificati* e il rilascio della “*Carta Blu UE*”, facilitando nello specifico il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero (art.5, comma 8 lettere d, e - “*L.9/2014*”).

Un altro importante provvedimento legislativo che introdotto modifiche di primaria importanza è il DLgs 21 febbraio 2014, n. 18, con il quale è stata recepita la direttiva 2011/95/CE (“*nuova direttiva qualifiche*”), vale a dire. La rilevanza di tale intervento normativo risiede nell'aver *allineato le norme sull'asilo, alla*

*legislazione comunitaria in materia*, arricchendo le disposizioni contenute nel DLgs. 19 novembre 2007, n.251, con il quale era stata recepita la direttiva 2004/83/CE. Il provvedimento ha riordinato la materia sullo *status* dei rifugiati in modo conforme alle previsioni comunitarie. Nello specifico, è stata introdotta una precisazione del concetto di *beneficiario di protezione internazionale*, spiegando che tale definizione può essere usata sia nei confronti di chi si è visto riconosciuto lo *status* di *rifugiato*, sia nei casi dei cittadini beneficiari della *protezione sussidiaria* (modifiche all'art.1 del DLgs. 251/2007 – “*attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*”).

Le disposizioni del provvedimento in esame prevedono una *più stabile posizione dei diversi soggetti che offrono protezione* ai beneficiari, prevedendo per i primi il bisogno di disporre della volontà e della capacità per offrire una tutela “effettiva e non temporanea”. L’introduzione del nuovo comma *e-bis* all’art 7 del DLgs. 251/2007 amplia le condizioni suscettibili di essere considerate “atti di persecuzione”, includendo tra essi anche i casi in cui sono inflitte sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali come conseguenza del rifiuto di prestare il servizio militare. La definizione degli atti di persecuzione e la mancanza di protezione rispetto agli stessi è ampliata e, oltre alla razza, la religione, la nazionalità, l’appartenenza ad un particolare gruppo sociale, le opinioni politiche, è aggiunta *l’identità di genere*. L’art.19 comma 2 è modificato in modo tale da rendere più ampia la categoria delle *persone vulnerabili*, nello specifico sono riconosciuti come tali anche i *minori non accompagnati*, le *vittime della tratta di esseri umani*, le *persone con disturbi psichici*. Il nuovo comma *2-bis*, invece, mette in risalto l’importanza di considerare nell’applicazione delle disposizioni contenute nel DLgs. 251/2007 *l’interesse superiore del minore*. Si prevede, inoltre, il rilascio del *permesso di soggiorno per motivi familiari* ai parenti del titolare della protezione internazionale presenti in Italia che, individualmente non sono riconosciuti come destinatari della protezione internazionale. In materia di assistenza sanitaria e sociale è prevista l’adozione di interventi per l’assistenza e la riabilitazione delle persone affette da disturbi psichici a cui è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria. Per le persone destinatarie di protezione internazionale, sono previste misure per la loro integrazione sociale attraverso l’implementazione di iniziative adeguate al superamento della loro condizione di svantaggio e per la rimozione delle barriere che ostacolano la loro piena integrazione all’interno della società.

L’art.29 comma 3 istituisce presso il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, il *Tavolo di coordinamento nazionale*<sup>195</sup> quale organo incaricato della predisposizione a cadenza biennale di un *Piano nazionale* per la programmazione degli interventi volti sia a massimizzare il sistema di accoglienza, sia a

---

<sup>195</sup> Il Tavolo è composto da rappresentanti del ministero dell’Interno, dell’Ufficio del Ministro per l’Integrazione, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, delle Regioni, dell’Unione delle Province (UPI) e dell’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), ed è integrato con un rappresentante del Ministero per le Pari Opportunità, un rappresentante dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante della Commissione nazionale per il diritto di asilo e da rappresentanti di altre amministrazioni o soggetti interessati.

favorire l'integrazione sociale delle persone destinatarie della protezione internazionale e il loro inserimento socio-lavorativo. Nello specifico si prevede che il Piano debba contenere le misure per l'accesso all'assistenza sanitaria, ai servizi sociali, all'*abitazione*, ai corsi di formazione e di lingua e misure volte al contrasto delle discriminazioni. Infine, il provvedimento in esame ha semplificato il ricongiungimento familiare dei cittadini beneficiari della protezione internazionale.

Un'importante modifica al T.U.I. è stata introdotta attraverso il DLgs. 4 marzo 2014, n. 24 che in applicazione della direttiva 2011/36/UE punta a garantire una maggiore tutela alle *persone vulnerabili* (minori, anziani, disabili, donne specialmente se in gravidanza, genitori appartenenti a nuclei familiari monoparentali con figli minori, persone affette da disturbi psichici, vittime di violenza) e ai *minori stranieri non accompagnati vittime di tratta* (art.4). Il provvedimento fa riferimento all'importanza della *formazione* degli operatori delle amministrazioni interessate dal fenomeno della tratta degli esseri umani e della protezione delle vittime (art.5). Nel provvedimento si riconosce il *diritto d'indennizzo delle vittime di tratta* al cui scopo si offre il *Fondo per le misure anti-tratta* e infine, si apporta una modifica all'art.18 del T.U.I. (*soggiorno per motivi di protezione speciale*), inserendo il nuovo comma 3-bis. Con la misura si prevede per le vittime della tratta o del grave sfruttamento e per le persone che versano in una situazione di pericolo per volersi sottrarre agli abusi di un'organizzazione criminale, il loro coinvolgimento in un *programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale*, con il fine di garantire temporaneamente l'alloggio, il vitto e l'assistenza sanitaria. Tale azione, nella cornice del *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani* (art.13 L.228/2003), è completata dal rilascio di un *permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale*, della durata di sei mesi, rinnovabile per un anno o per periodi superiori, per ragioni di giustizia. Il permesso abilita i beneficiari all'accesso ai servizi sociali, al lavoro subordinato e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio.

Il DLgs. 4 marzo 2014, n. 40 è un provvedimento di notevole importanza poiché con esso è recepita la direttiva 2011/98/UE con la quale si introduce la *procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso di soggiorno unico* che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e di godere di un insieme di diritti per i lavoratori stranieri analoghi a quelli dei lavoratori nazionali, sia nell'ambito del lavoro, sia nell'accesso ai servizi sociali. Il provvedimento modifica l'art.4-bis, relativo all'*accordo di integrazione*, specificando che al momento del rilascio del "permesso unico lavoro" sarebbero state fornite allo straniero le informazioni sui suoi *diritti* e sulle *attività formative* previste per la sua integrazione sociale. Il fine principale dell'intervento è l'istituzione di una procedura unica per la richiesta e il rilascio di un "permesso unico di lavoro" che consente ai cittadini stranieri di soggiornare e lavorare nel territorio degli Stati membri dell'Unione Europea. A tal proposito è inserito il nuovo comma 8.1 all'art.5 del T.U.I. (*norme sul permesso di soggiorno*) con il quale si specifica che la dicitura "*permesso unico lavoro*"

sarebbe stata inserita solo su alcuni permessi di soggiorno e non su tutti<sup>196</sup>. Il provvedimento in esame amplia il tempo per il rilascio, il rinnovo e la conversione del permesso di soggiorno, che passa da venti a sessanta giorni, e prevede che, qualora il cittadino straniero non ottenga una risposta nei tempi indicati, può soggiornare liberamente nel territorio dello Stato, svolgere un'attività lavorativa fino all'eventuale comunicazione dell'autorità di Pubblica Sicurezza con l'indicazione dei motivi ostativi al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno. Il nuovo comma 5.1 dell'art. 22 (T.U.I.) sanciva che le istanze di *nulla osta al lavoro subordinato* sono esaminate nell'ambito delle "quote" individuate nel documento programmatico triennale.

Una seconda novità introdotta dal DLgs 40/2014 è l'abrogazione delle norme del regolamento di attuazione del T.U.I. (D.P.R. 31 agosto 1999, n.394) che prevedevano l'obbligo di stipulare il contratto di soggiorno al momento del rinnovo del permesso di soggiorno (art.13 comma 2-bis e art.36-bis)<sup>197</sup>. Tuttavia, è conservata la norma che prevede la sua sottoscrizione al momento del primo rilascio del permesso di soggiorno. La legge 40/2014 ha abrogato anche l'art.10 n.1 dell'Allegato A del Regio Decreto 8 gennaio 1931, n. 148 attraverso la quale si rendeva obbligatorio il requisito della cittadinanza italiana per i lavoratori del settore autoferrotranviario<sup>198</sup>. Attraverso questa modifica i cittadini stranieri possono essere assunti come lavoratori del trasporto pubblico.

Un altro importante provvedimento varato in questa tappa delle politiche migratorie italiane è la Legge 28 aprile 2014, n.67, con la quale il Governo ha attuato una  *riforma del sistema sanzionatorio*  intervenendo anche sulle  *pene detentive non carcerarie* . La principale novità introdotta dalla legge in esame, è la  *previsione dell'abrogazione del "reato di clandestinità"*  (ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato) e la sua trasformazione in illecito amministrativo. Il Governo, pertanto, è stato investito dal dovere di varare una riforma (entro diciotto mesi) del sistema sanzionatorio e di abrogare l'art.10-bis del T.U.I. però,  *"conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia"*  (art.2 comma 3, lett. b).

---

<sup>196</sup> In particolare il "permesso unico di lavoro" non è previsto per gli stranieri soggiornanti di lungo periodo con permesso di soggiorno UE rilasciato dall'Italia o da un altro Stato membro (titolari della "Carta Blu UE"), ai lavoratori stagionali, ai lavoratori autonomi, ai dirigenti altamente specializzati, ai lavoratori ammessi temporaneamente per svolgere compiti specifici, ai lavoratori marittimi, ai dipendenti di società estere temporaneamente presenti in Italia per svolgere mansioni specifiche e, infine ai ricercatori e agli studenti che giungono in Italia per realizzare attività di ricerca nell'ambito dei programmi di scambio o di mobilità, ai destinatari della protezione internazionale e a chi è in attesa del suo riconoscimento, agli studenti.

<sup>197</sup> L'obbligo della sottoscrizione del contratto di soggiorno in fase di rinnovo del permesso di soggiorno era stata superata in virtù dell'art.17 del "*decreto semplificazioni*" (D.L. 9 febbraio 2012, n.5 - convertito il legge il 4 aprile 2012, n.35). In base a tale disposizione si prevedeva che gli obblighi relativi all'abitazione e all'eventuale rimpatrio del lavoratore straniero sono assunti dal datore di lavoro attraverso la comunicazione obbligatoria di assunzione realizzata con il "*modello Unificato-Lav*" con il quale si comunica l'assunzione, oppure nella comunicazione all'INPS, nel caso di lavoro domestico. (Cfr.: *Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n.8827 del 5 dicembre 2011*).

<sup>198</sup> Tale norma era estesa anche al settore del trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in virtù della L.628/1952 e della L.1054/1960, che impedivano di fatto l'assunzione di personale straniero nelle imprese di trasporto pubblico.

La Legge 30 ottobre 2014, n.161 (*“Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea”*), ha introdotto alcune rilevanti novità in materia di immigrazione e rimpatri, attraverso il suo art.3. In particolare, è previsto il pagamento di una *multa* compresa tra centonove e trecentonove euro per gli stranieri muniti di permesso di soggiorno, o di altro documento equipollente, rilasciato da un altro Stato membro, che non dichiarano la loro presenza al Questore della provincia di residenza, *entro otto giorni* dal loro ingresso in Italia (nuovo art.5 comma 7 - T.U.I.). Attraverso il nuovo comma *7-bis* dell’art. 5 del T.U.I. si prevede per gli stranieri che si trattengono in Italia oltre i novanta giorni dal loro ingresso, l’*intimazione di lasciare l’Italia entro e non oltre sette giorni*, un provvedimento attraverso il quale il Questore dispone allo straniero di recarsi nello Stato che ha rilasciato il permesso di soggiorno o altro documento equipollente. Attraverso il nuovo comma *7-ter* dell’art.5 si prevede che il Prefetto adotti l’*espulsione* con accompagnamento alla frontiera a mezzo della Forza Pubblica per lo straniero che non abbia rispettato l’intimazione a lasciare il territorio, misura che sarà eseguita verso lo Stato che ha rilasciato il permesso di soggiorno o altra autorizzazione. In tal caso, se la presenza dello straniero rappresenta un problema per l’ordine pubblico, l’espulsione sarebbe disposta, sentito lo Stato membro che per primo ha rilasciato il permesso di soggiorno, verso il suo Paese di provenienza o di origine. Al contrario, è *prevista la riammissione dello straniero* con permesso di soggiorno in corso di validità rilasciato dall’Italia, qualora un altro Stato membro disponga l’espulsione, sempre che il destinatario del provvedimento non rappresenti un problema per la sicurezza dello Stato (nuovo comma *7-quater* art.5). Attraverso l’art.3.1 lett. c) è inserito il nuovo comma *3-septies* all’art.13, una disposizione che prevede che sia *sempre eseguita l’espulsione* dello straniero sottoposto agli arresti domiciliari o obbligato ad eseguire lavori di pubblica utilità (misure applicabili in sostituzione al pagamento delle pene pecuniarie previste per i “reati” previsti dall’art.10-*bis* e 14 commi *5-ter* e *5-quater* del T.U.I.)<sup>199</sup>.

La Legge 161/2014 introduce all’art.13 del T.U.I. (espulsione amministrativa) i commi art.14-*bis* e *ter*, che prevedono il primo, l’*obbligo della registrazione del divieto di reingresso* applicato allo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione nel Sistema di Informazione Schengen (SIS); il secondo, la possibilità, in presenza di accordi bilaterali con altri Stati membri entrati in vigore prima del 30 settembre 2009, di eseguire l’espulsione dello straniero verso tali Stati. Un’altra importante novità della legge in esame è la sostituzione del comma 5 dell’art.14 (esecuzione dell’espulsione), una norma che, nello specifico disciplina il trattenimento degli stranieri all’interno dei *Cie*. Con tale modifica, il tempo complessivo di

---

<sup>199</sup> Il nuovo comma *3-septies* dell’art.13 è stato inserito dal legislatore con il fine di *garantire l’allontanamento* dello straniero e non il suo “inutile” trattenimento, un principio fondamentale introdotto dalla direttiva 2008/115/CE. È dovere ricordare che l’art.10-*bis* del T.U.I. nella sua “tradizionale” prevede una multa (da 5.000 a 10.000) ma anche che *non è applicabile l’art.162 del Codice Penale*. Questo significa che è esclusa la possibilità dell’*oblazione*, vale a dire, la possibilità di estinguere il “reato” pagando la pena pecuniaria, una misura prevista per le contravvenzioni. Ciò significa che il “clandestino” è sottoposto a processo davanti al Giudice di Pace e l’espulsione è immediatamente eseguita, quando è possibile farlo. Negli altri casi si prevede il trattenimento nei *Cie*. In questo senso, il fine della norma introdotta dalla L.161/2014 è rendere effettivo l’allontanamento di quegli stranieri privati della loro libertà personale in virtù dell’art.10-*bis* o dell’art. 14 commi *5-ter* e *quater*. La c.d. “direttiva rimpatri” (2008/115/CE) prevede che *“ove gli stati membri ricorrano – in ultima istanza - all’applicazione di misure coercitive per allontanare un cittadino di un Paese terzo che oppone resistenza, tali misure sono proporzionate e non eccedono un uso ragionevole della forza”*. (art. 8 comma 4). Se ne deduce che, il trattenimento applicato a persone che non possono essere espulse è illegittimo.

trattenimento di uno straniero all'interno dei centri di identificazione ed espulsione passa *da un massimo di diciotto mesi a novanta giorni* (trenta nel caso lo straniero sia già stato trattenuto presso un carcere per un periodo di novanta giorni). L'art.14 comma 5-bis conserva *l'ordine del Questore di lasciare l'Italia in sette giorni* sia qualora non sia stato possibile trattenere lo straniero in un *Cie* nei casi in cui il trattenimento non abbia consentito l'allontanamento dello straniero, ma estende tale possibilità anche ai casi in cui *“dalle circostanze non emerga più alcuna prospettiva ragionevole che l'allontanamento possa essere eseguito e che lo straniero possa essere riaccolto nello Stato di origine o provenienza”*.

Poiché il “reato” in esame è una peculiarità delle politiche migratorie italiane, sono necessari alcuni chiarimenti. Va rilevato che la L.161/2014 introduce modifiche apprezzabili rispetto alla formulazione che tali disposizioni assunsero nel 2009 con le norme del “*Pacchetto sicurezza*”. Va notato *in primis* che il legislatore specifica che solo alla presenza di “*gravi difficoltà*” il Giudice di Pace può concedere la prima proroga di trenta giorni (dopo i primi trenta giorni di trattenimento a seguito della *convalida* dell'espulsione). In secondo luogo, la disposizione prevede la possibilità di adottare “una o più proroghe” dopo la prima, una previsione che lascia desumere che il Giudice di Pace può adottare proroghe di periodi più brevi, fermo restando che non superino complessivamente i trenta giorni (gli ultimi trenta)<sup>200</sup>. Infine, la L.161/2014 ha modificato l'art.16 e introducendo il nuovo comma 1-bis specifica che in caso di ingresso e soggiorno irregolare (art.10-bis) e nei casi di violazione dell'ordine del Questore di lasciare il territorio (art.14-ter e 14-*quater*), il *divieto di reingresso* opera per un periodo non inferiore a tre anni e non superiore a cinque (pena la reclusione da uno a quattro anni). Invece, nei casi in cui l'espulsione è adottata a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione (per condanne a pene detentive inferiori a due anni e nel caso in cui non si possa applicare la condizionale) il divieto di reingresso non può essere inferiore a cinque anni.

Per concludere, è necessario prendere atto del cambiamento avvenuto in questa nuova tappa dell'evoluzione delle normative sull'immigrazione e della volontà dei Governi di “*larghe intese*”, di rendere la normativa più rispettosa delle previsioni comunitarie e dei diritti degli stranieri, una categoria vasta al cui interno troviamo diversi tipi di stranieri, con diversi *status* e diverse necessità. Se in passato la normativa sembrava volesse trattare l'immigrazione principalmente sotto il profilo dell'irregolarità e del lavoro nel rispetto di precise condizioni, in questa nuova fase sembra che le leggi italiane abbiano cominciato a prestare maggiore attenzione ai diversi profili dello straniero e ai diritti di cui questo soggetto è portatore, tutelandolo maggiormente soprattutto nei casi in cui la sua presenza all'interno della società italiana non è volontaria, ma forzata. Dal punto di vista dell'immigrazione economica, invece, potremmo dire che in questa nuova fase,

---

<sup>200</sup> La possibilità secondo la quale il Giudice di Pace possa adottare proroghe per un periodo minore a trenta giorni (in passato le proroghe erano concesse di trenta giorni in trenta giorni) è prevista nei casi in cui l'identificazione dello straniero o l'acquisizione dei documenti per il viaggio presentino “*gravi difficoltà*” e “*qualora siano emersi elementi concreti che consentano di ritenere probabile l'identificazione*” (art.14 comma 5). In mancanza di prove adeguate a giustificare il trattenimento, quindi, il Giudice di Pace non può autorizzare una proroga del trattenimento, al contrario, se l'espulsione non appare una misura concretizzabile, lo straniero non può essere ulteriormente privato della libertà di movimento e il Questore è tenuto ad adottare l'ordine a lasciare il Paese in sette giorni (art.14 comma 5-bis). In tal senso, l'apertura del legislatore ad una prassi meno rigorosa appare evidente.

alle misure per la semplificazione dell'ingresso e del soggiorno si affiancano altre che mirano a proteggere il mercato del lavoro interno e, in particolare, quei lavoratori che potrebbero essere disponibili all'interno della società italiana<sup>201</sup>.

### 3.3 Le leggi spagnole sull'immigrazione. Una breve introduzione

Prima di dare avvio all'analisi sull'evoluzione della normativa spagnola sull'immigrazione è necessario evidenziare che in Spagna, come del resto avviene anche in Italia, le *politiche di immigrazione*, finalizzate al controllo e alla regolazione degli ingressi, sono una competenza esclusiva dello Stato centrale (Costituzione Spagnola art. 149.1). Alle Comunità Autonome<sup>202</sup> sono riservate, invece, competenze rilevanti nell'ambito locale: i servizi sociali, l'istruzione, l'accoglienza, la formazione e l'accompagnamento al lavoro, tra altre.

---

<sup>201</sup> Non bisogna dimenticare che la tappa attuale è caratterizzata da difficoltà maggiori derivanti dalla crisi economica che ha comportato difficoltà supplementari nella regolazione dei flussi. Se osserviamo i decreti annuali di programmazione dei flussi, riscontriamo un aumento dopo l'anno 2005 e un decremento costante a partire dal 2010. Tuttavia, in Italia i flussi di lavoratori ammessi per lavoro subordinato e stagionale, non si arresterà completamente come invece è successo in Spagna, Paese nel quale il blocco dei flussi è stato determinato anche dal "ritorno" di alcuni cittadini nazionali in quei settori dell'economia che in passato erano occupati prevalentemente da lavoratori immigrati. Nel caso dell'Italia, il totale dei decreti flussi nel 2005 prevedeva l'ingresso di 99.500 lavoratori stranieri (di cui 45.000 stagionali), nel 2006 di 550.000 (di cui 80.000 stagionali), nel 2007 di 252.000 (di cui 80.000 stagionali), nel 2008 230.000 (di cui 80.000 stagionali). Nel 2009 nel complesso, venne previsto l'ingresso di soli lavoratori stagionali in un numero pari a 80.000, nel 2010 il totale prevedeva l'ingresso di 104.080 lavoratori (di cui 80.000 per lavoro stagionale), nel 2011 nuovamente venne previsto l'ingresso di soli stagionali, in un numero pari ad 60.000. Nel 2012 il totale previsto raggiunse le 62.850 unità (di cui 35.000 stagionali), nel 2013 fu di 47.850 (di cui 30.000 stagionali), nel 2014 32.850 (di cui 15.000 stagionali). *Fonte: Centro studi e ricerche – IDOS* (elaborazione su dati del Ministero dell'Interno e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), nell'ambito del *Progetto IPRIT II*; Centro studi e ricerche Idos (2013) *Immigrazione e percorsi di regolarità in Italia*, Progetto co-finanziato dal Ministero dell'Interno. Si veda: Centro Studi e ricerche Idos (2013) *Breve storia dell'immigrazione marocchina in Italia, Parte introduttiva*, Edizioni Idos, pag.15. Per l'anno 2015 sono stati autorizzati 17.850 ingressi per lavoro subordinato non stagionale e di lavoro autonomo. La "quota" è così ripartita: 1.000 lavoratori stranieri che abbiano completato programmi di formazione nei Paesi di origine; 2.400 lavoratori autonomi (appartenenti alle seguenti categorie: imprenditori che svolgono attività di interesse per l'economia italiana e che effettuano investimenti significativi in Italia, liberi professionisti, titolari di cariche di amministrazione o di controllo di società, artisti di fama internazionale o di alta qualificazione professionale, cittadini che intendono avviare "start-up" innovative); 100 posti sono riservati a lavoratori stranieri per motivi di lavoro subordinato non stagionale e di lavoro autonomo discendenti di cittadini italiani (fino al terzo grado) residenti in Argentina, Uruguay, Venezuela e Brasile. Le restanti sono così ripartite: 4.050 sono riservate a chi ha un permesso di soggiorno per lavoro stagionale da convertire in permesso di soggiorno per lavoro subordinato non stagionale; 6.000 a chi ha un permesso di soggiorno per studio, tirocinio e/o formazione professionale da convertire in permesso di soggiorno per lavoro subordinato non stagionale; 1.050 a chi ha un permesso di soggiorno per studio, tirocinio e/o formazione professionale da convertire in permesso di soggiorno per lavoro autonomo; 1.000 sono riservate a chi ha un permesso di soggiorno CE (UE) per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da un altro Stato membro, da convertire in permesso di soggiorno per lavoro subordinato non stagionale; 250, infine, sono riservate a chi ha un permesso di soggiorno CE (UE) per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da un altro Stato membro, da convertire in permesso di soggiorno per lavoro autonomo. Nelle 17.850 unità sono ricomprese le 2.000 unità per l'ingresso di partecipanti all'EXPO di Milano 2015. *Fonte: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2014, "Programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato per l'anno 2014"*.

<sup>202</sup> Le Comunità Autonome (da adesso in poi CC.AA.) sono le unità amministrative territoriali che compongono la Spagna (Regno di Spagna), Stato membro dell'Unione Europea dal 1986, organizzato sotto forma di *monarchia parlamentare*. Le CC.AA., che sono in tutto 17, rappresentano l'unità amministrativa "regionale" della Spagna e sono 190

Nel caso della Spagna, è importante considerare che il decentramento istituzionale non prevede le stesse competenze per tutte le CC.AA.; si tratta di una forma di decentramento amministrativo definito “*regionalismo asimmetrico*”, in quanto prevede per alcune CC.AA. un’ autonomia maggiore rispetto alle altre. Lo Stato spagnolo prevede l’ autonomia politica per ogni *comunità autonoma*, quindi riconosce ad esse il “*diritto all’ autogoverno*”, una competenza che fu accettata “*volontariamente*” dai Comuni (*Ayuntamientos*) e dalle Province (*Diputaciones*) della Spagna e che portò alla formazione delle attuali CC.AA.. Questa, adottando il proprio “Statuto dell’ Autonomia” si costituirono formalmente in “comunità autonoma” assumendo quelle competenze previste dagli artt.148 e 149 della Costituzione del 1978<sup>203</sup>. Con l’ approvazione degli “Statuti” da parte del Parlamento nazionale (“*Cortes Generales*” composte da una “Camera bassa” e dal “Senato”) le CC.AA. definirono la propria organizzazione interna, assumendo quelle competenze che non erano espressamente riservate allo Stato centrale (art.149 Cost. “*competenze esclusive dello Stato*”)<sup>204</sup>.

La ripartizione delle competenze tra lo Stato e le diverse CC.AA. non è direttamente rilevabile nella Costituzione Spagnola poiché questa pone in evidenza unicamente che le CC.AA. dovrebbero descrivere “volontariamente” le materie sulle quali avere competenza, scegliendole tra quelle elencate nell’ art.148 della Cost., senza invadere il campo delle competenze statali. Fatta questa premessa, è utile evidenziare che nell’ attualità, anche se tutte le CC.AA. hanno raggiunto un alto grado di autonomia, tra di esse permangono alcune “asimmetrie”, di cui la lingua e le politiche educative rappresentano gli esempi più chiari. Infatti, anche se il *castigliano* (comunemente definita “lingua spagnola”) è la lingua ufficiale parlata in tutta la

---

espressione della decentralizzazione statale. Alcune di esse hanno una lingua propria, *co-ufficiale* allo spagnolo (castigliano), e un diverso grado di autonomia dal punto di vista delle competenze amministrative di cui si fanno carico.

<sup>203</sup> Il processo di decentralizzazione prese avvio dalla premessa secondo cui i Comuni e le Province potevano costituirsi in CC.AA. adottando uno statuto e scegliendo volontariamente le materie sulle quali avere una competenza esclusiva tra quelle indicate nell’ art.148 della Costituzione Spagnola. Nel 1983 in Spagna si formarono 17 CCAA le quali, per le loro peculiarità culturali ed economiche, si distinguono fra comunità di “*regime comune*” e comunità di “*regime forale*”. Sono dell’ ultimo tipo solo la *Comunità di Navarra* e i *Paesi Baschi*, “nazioni” alle quali fu riconosciuta una maggiore autonomia istituzionale e amministrativa per ragioni storiche (“diritto storico dei territori forali”). Le “*regioni storiche*” che si erano già dotate di un proprio Statuto prima della dittatura franchista sono: la Catalogna, i Paesi Baschi e la Galizia. Tra il 1979 e il 1983, l’ Andalusia e le tre “regioni storiche” si organizzarono in CC.AA. seguendo il “procedimento aggravato” (“*vía especial*”, art.151 Cost. Es.) che prevedeva l’ immediato accesso al massimo grado di autonomia “regionale”; le restanti, invece, lo fecero attraverso il “procedimento ordinario” (“*vía lenta*”, art.143 Cost. Es.) che prevedeva un accesso progressivo all’ autonomia amministrativa a partire dal riconoscimento delle “competenze minime” e il successivo ampliamento dopo un periodo di cinque anni (art.148 Cost. Es.).

<sup>204</sup> L’ art.149 della Costituzione Spagnola indica le competenze esclusive dello Stato spagnolo, in particolare: troviamo la nazionalità, l’ immigrazione, l’ emigrazione, gli stranieri (“*extranjería*”) e il diritto di asilo (art.149.1.2). Nel suo art.13, invece, la Costituzione sancisce che “*gli stranieri godranno in Spagna delle libertà pubbliche garantite dal presente titolo nei termini che stabiliscono i Trattati e la legge*”, una disposizione che pone in evidenza come le leggi sull’ immigrazione disciplinino sia il “nucleo duro” della materia (controllo dei flussi migratori, quindi, requisiti per l’ ingresso, concessione dei visti, tipologia del soggiorno, autorizzazioni al lavoro, “quote”, espulsioni, sanzioni e infrazioni), sia le *misure per l’ integrazione sociale degli stranieri*, un ambito delle politiche migratorie in cui le CCAA. hanno competenze importanti. È attraverso queste ultime che è regolato l’ esercizio dei “diritti sociali” (educazione, sanità, abitazione, servizi sociali) riconosciuti agli stranieri in Spagna. Tuttavia, lo Stato conserva un ruolo importante anche nell’ ambito delle politiche di integrazione sociale, infatti, ha affermato V. Aguado i Cudolà (2004) che “la legislazione dello Stato in materia di servizi sociali non si limita, tuttavia, a regolare in modo generico tutti i diritti degli immigrati, bensì si traduce in una estesa organizzazione amministrativa” (Aguado, 2004: 821), all’ interno di un quadro in cui gli enti locali e le associazioni del terzo settore hanno un ruolo centrale in quanto rappresentano l’ anello di congiunzione tra lo Stato e i cittadini.



Spagna, in alcune CC.AA. i loro idiomi storici hanno il rango di *lingue coufficiali*, avendo un'importanza pari allo spagnolo se non maggiore. È questo il caso della Catalogna, dove si parla il catalano; della Galizia, dove si parla il galiziano; dei Paesi Baschi, dove si parla l'*euskera* (lingua basca); della Comunità Valenzana, dove si parla il valenzano; delle Isole Baleari, dove si parla il maiorchino<sup>205</sup>.

La ripartizione delle competenze tra Stato e CC.AA. è un argomento che è stato approfondito in particolare da V. Aguado i Cudolà (2004) che ha suddiviso le competenze assunte dalle CC.AA. in quattro categorie: le *competenze esclusive* (servizi sociali e abitazione); le *competenze concorrenti* (sanità ed educazione, in cui lo Stato sancisce la legge di riferimento e le CC.AA. la sviluppano più nel dettaglio), le *competenze condivise* (esecuzione della legge in materia di lavoro) e le *competenze indistinte* (materie la cui competenza è attribuita indistintamente a diversi organi, come avviene nel caso della cultura)<sup>206</sup>. Particolarmente complessa sarebbe la gestione delle politiche di integrazione sociale degli immigrati in quanto, pur essendo queste implementate da enti che mantengono una relazione di prossimità con gli stranieri e pur rappresentando “una necessità e un’aspirazione della comunità locale” (art.25.1 LBRL), le risorse destinate alla loro gestione sono determinate dalle leggi dello Stato e delle CC.AA., un aspetto che, come avviene anche in altri ambiti delle politiche sociali, incide molto sull’efficacia degli interventi.

L’analisi dei principali interventi legislativi per la regolazione del fenomeno migratorio ha portato all’individuazione di sei tappe, che descrivono l’evoluzione della normativa spagnola sull’immigrazione. Tale periodizzazione, ci consente di avere un quadro di riferimento dettagliato sui principali provvedimenti legislativi in materia di immigrazione e, al tempo stesso, avere uno schema di riferimento adeguato alla comparazione con la normativa italiana, la cui evoluzione, come abbiamo visto, è stata suddivisa in sei tappe.

### 3.3.1 Le origini delle leggi sull’immigrazione in Spagna

Al fine di comprendere le normative spagnole sull’immigrazione deve essere ricordato in primo luogo il carattere tradizionalmente “emigratorio” della Spagna e in secondo luogo, che la trasformazione della Spagna da *paese di emigrazione* a *paese di immigrazione* è avvenuta con leggero ritardo rispetto all’Italia. Infatti, se nel caso dell’Italia l’inversione dei flussi è fatta risalire alla prima metà degli anni Settanta (1973-

---

<sup>205</sup> La pluri-nazionalità propria della Spagna, basata su differenze storiche (“*fatti differenziali*” in spagnolo “*hechos diferenciales*”) è riconosciuta e tutelata dalla Costituzione del 1978. Le seguenti CC.AA., in particolare, sono oggetto di speciale tutela: i Paesi Baschi (diritto civile forale in alcuni territori, lingua, polizia propria, sistema di finanziamento speciale, denominato “*concierto económico*”), la Catalogna (lingua, diritto civile “speciale”, polizia propria), la Galizia (lingua, diritto civile forale), la Comunità Autonoma di Navarra (diritto civile forale, polizia propria, sistema di finanziamento speciale chiamato “*convenio económico*”, lingua), le Isole Canarie (permane la forma di amministrazione locale storica esercitata attraverso i “*cabildos*”, sistema di finanziamento speciale), le Isole Baleari (lingua, forma storica di governo locale storica denominata “*consejo insular*”, diritto civile speciale), la Comunità Valenziana (lingua e diritto civile), la Comunità di Aragona (diritto civile). L’autonomia finanziaria esiste solo per i Paesi Baschi e la Comunità di Navarra, in questo senso potremmo parlare di *federalismo fiscale asimmetrico*.

<sup>206</sup> Cfr.: Aguado i Cudolà V. (2004), *La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione. Stato, Regione e governo locale*, in *Le istituzioni del federalismo*, Rivista di studi giuridici e politici, n.°5, 2004, pp. 813-836.

74), un mutamento avvenuto sia per la crescita economica interna (*boom economico*), sia per la riduzione delle possibilità occupazionali nei Paesi industrialmente avanzati dell'Europa settentrionale<sup>207</sup>, nel caso della Spagna il cambiamento si sarebbe presentato alla fine degli anni Novanta<sup>208</sup>. Seguendo A. Izquierdo (1996), potremmo affermare che anche se gli anni compresi fra il 1985 e il 1991 sono stati decisivi per tale processo, l'inversione dei flussi migratori in Spagna si è completata nel 1992<sup>209</sup> al termine del secondo processo di "regolarizzazione" (il primo si era avuto tra il 1985 e il 1986, con l'approvazione della prima legge sull'immigrazione). Già prima della "modernità", il "Regno di Spagna" si caratterizzava per essere una terra di emigrazione poiché un gran numero di spagnoli lasciava la Penisola Iberica per recarsi verso i territori colonizzati dell'America Latina, laddove l'impero spagnolo si era esteso. In tempi più recenti la guerra civile spagnola provocò l'emigrazione di numerosi cittadini spagnoli i quali furono costretti a partire sia a causa dell'assenza di lavoro, sia per effetto della repressione della *dittatura franchista* la quale durò fino al 1975, anno della morte del Generale Francisco Franco<sup>210</sup>. Da un lato, il carattere tradizionalmente "emigratorio"

---

<sup>207</sup> Si stima che dopo oltre un secolo di emigrazioni di massa (si stima che avvennero 27 milioni di partenze dall'Italia, 12-14 milioni delle quali nel periodo compreso tra il 1876 e il 1988), a partire dal 1973 il flusso di italiani che emigravano scese al di sotto di quelli che rientravano dall'estero. Fonte: Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari, pag. 52.

<sup>208</sup> Secondo L. Cachón (2002) è importante distinguere alcuni mutamenti avvenuti nel "sistema migratorio europeo": il primo, avvenuto intorno agli anni Cinquanta, quando i Paesi del sud cominciano ad emettere emigrazione, prevalentemente economica, diretta verso i Paesi dell'Europa del nord. Secondo lo studioso tra il 1955 e il 1974 emigrarono quattro milioni di italiani, due milioni di spagnoli, un milione di portoghesi, uno di greci e uno di jugoslavi, a questa prima "generazione" di emigrati si unirono gli arabi e i turchi, i quali nel 1987, raggiunsero complessivamente le due milioni di presenze. Il secondo mutamento definito dallo studioso "sedentarizzazione" (Cachón, 2002: 98) ha avuto inizio nella seconda metà degli anni Settanta e per certi aspetti può essere considerato un fenomeno "paradossale" poiché evidenziava una *capacità di resistenza* alle politiche di chiusura di quell'epoca degli immigrati trasferitisi nella prima fase. I lavoratori stagionali, invece di far ritorno al loro Paese di origine, restano nei Paesi di emigrazione e avviano i processi di ricongiungimento familiare, trasformandosi così, in una componente stabile della popolazione. Il terzo mutamento avviene alla fine degli anni Ottanta, quando i Paesi del sud dell'Europa diventano *paesi ricettori di immigrazione*, un fenomeno però, diverso da quello della prima fase. Infatti, se durante il primo mutamento i Paesi del nord "chiedono e organizzano" i flussi, durante l'ultima fase, gli Stati ricettori sono costretti ad "ordinare" un fenomeno non richiesto. Cfr.: Cachón Rodríguez L. (2002), *La formación de la España inmigrante. Mercado y ciudadanía*, Reis - Revista española de investigaciones sociológicas, n.97, 2002, pag. 95-126.

<sup>209</sup> Izquierdo A. (1996), *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*, Trotta, Madrid, pp. 211-212.

<sup>210</sup> Secondo L. Cachón (2002), fino al 1960 la crescita degli stranieri in Spagna fu lenta; in seguito e fino al 1974 si ebbe una crescita più veloce, un fenomeno che coincideva con l'emigrazione degli spagnoli verso i Paesi dell'Europa settentrionale. Dopo il 1974 e fino al 1978 l'immigrazione verso la Spagna rallenta nuovamente, mentre in seguito, si produce una nuova accelerazione degli ingressi, che dura fino all'anno 1985. Dopo il 1985 flussi in ingresso sono stati sempre più intensi, specialmente dal 1999. Cachón, ha proposto una classificazione in "tre grandi tappe" dell'immigrazione verso la Spagna: la prima, fino al 1985, la seconda dal 1986 al 1999, la terza dal 1999 in poi. Secondo lo studioso, fino al 1985 la maggior parte degli immigrati presenti in Spagna era di origine europea (il 65% nel 1981), i latinoamericani rappresentavano il 18%, i nord americani il 7%, mentre gli africani e gli asiatici non raggiungevano il 10%. È sorprendente la scarsa rilevanza dei Magrebini fino al 1985. Fra il 1986 e il 1999, l'immigrazione in Spagna divenne un "fatto sociale" (Cachón, 2002: 104) che vede prevalere i cittadini marocchini, ma anche quelli dell'Est europeo e dell'Asia. La "nuova immigrazione" è attratta dalle possibilità di lavoro, un *effetto chiamata* per nuovi immigrati desiderosi di inserirsi nel mercato del lavoro non qualificato, un fenomeno complementare ai fattori di espulsione (*push factors*) propri dei Paesi di origine. Nell'anno 2000, avrebbe avuto inizio una nuova fase caratterizzata dall'aumento dei flussi e dalla diversificazione dei Paesi di origine, nella quale il ricongiungimento familiare e le possibilità di lavoro non qualificato nelle "nicchie classiche" del mercato del lavoro (agricoltura, edilizia, servizi) sono affiancate da nuove opportunità occupazionali in settori *high skill*. Quest'ultima tappa avrebbe visto emergere le sfide collegate all'*inclusione sociale* degli immigrati e la consolidazione della loro presenza in enclavi etniche (specialmente a Madrid e Barcellona), l'apparizione di conflitti e la paura dell'"invasione". Secondo Cachón (2002) un tratto specifico dell'ultima fase è la trasformazione dell'immigrazione in "problema

della Spagna, dall'altro il relativo isolamento che caratterizzò il Paese fino agli anni Ottanta, possono essere considerati fattori di scarsa attrazione per l'immigrazione, soprattutto per quella economica. Con la fine della dittatura e l'approvazione della Costituzione (1978) la Spagna si preparava per l'entrata nella Comunità Economica Europea (CEE).

La prima legge sull'immigrazione risale al 1985 e portò con sé la prima "regolarizzazione" di stranieri irregolari. In seguito, lo Stato cominciò a registrare un aumento degli immigrati provenienti da Paesi non europei e una contemporanea riduzione del peso degli immigrati europei sul totale degli stranieri: tra il 1980 e il 1992, di fronte al raddoppiamento (quasi) della popolazione straniera residente che passa da 200.049 a 393.087, gli europei passarono dal 62,5% al 50,1%, mentre i nord-africani passarono dal 2,5% al 18,1%.<sup>211</sup> Il cambiamento dello *stock* di immigrati residenti potrebbe essere attribuito all'effetto delle due regolarizzazioni di stranieri di Paesi non comunitari, ma anche ad un cambiamento nei flussi migratori, che portarono i cittadini del nord Africa e quelli asiatici ad aumentare sia in valori assoluti, sia relativi<sup>212</sup>. Alla fine degli anni Ottanta, la Spagna cominciò ad attirare flussi di migranti provenienti da Paesi meno sviluppati in cerca di migliori condizioni di vita e, in breve tempo, si è convertita in una meta delle migrazioni di massa. Anche a causa dell'influenza che gli spagnoli esercitarono sui Paesi dell'America Latina e per la vicinanza linguistica e culturale, la Spagna è diventata dall'anno 2000 il maggior Paese ricettore di immigrati provenienti dal continente latinoamericano<sup>213</sup>.

Con il passare del tempo, aumentarono gli immigrati provenienti dai Paesi africani, dell'Europa dell'Est, dal Medio e dall'estremo Oriente. La Spagna attirò molti cittadini europei provenienti dai Paesi nord europei (principalmente dal Regno Unito e dalla Germania); ma la maggior parte di essi non emigrava per la ricerca di un lavoro, ma per beneficiare del clima tipico dei Paesi mediterranei (Italia e Spagna), un fenomeno definito "*sun migrations*" (Pugliese, 2014: 22)<sup>214</sup>.

---

sociale", un fenomeno che ha effetti individuali, collettivi, mediatici e istituzionali. Cfr.: Cachón Rodríguez L. (2002), *La formación de la España inmigrante. Mercado y ciudadanía*, Reis (*Revista española de investigaciones sociológicas*), n.97, 2002, pag. 102-108

<sup>211</sup> Izquierdo A. (1996), *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*, Trotta, Madrid, pag. 214.

<sup>212</sup> Lo studioso A. Izquierdo (1996) distingue quattro fasi della crescita della popolazione straniera, precedenti all'inversione dei flussi: la prima compresa tra il 1960 e il 1970, nella quale il numero di stranieri presenti in Spagna passò da 60.000 a 150.000. Durante la seconda fase (1970-1979) il numero di stranieri variò di poco, raggiungendo le 173.000 presenze. Durante la terza fase (1980-1985) si assistette ad una rapida crescita della presenza straniera, la quale in cinque anni raggiunse le 250.000 unità. La quarta fase ebbe inizio con la prima regolarizzazione (avvenuta fra il 1985 e il 1986) che portò all'emersione di circa 40.000 stranieri "insufficientemente documentati" e finisce con la seconda regolarizzazione (1991), la quale portò all'emersione di 108.000 lavoratori irregolari. Alla fine del 1992 il numero di stranieri residenti aveva raggiunto le 400.000 presenze. Pertanto è legittimo affermare che il passaggio da *paese di emigrazione a paese di immigrazione* avviene nel decennio degli Ottanta. Cfr.: *ivi*, 212-214.

<sup>213</sup> Nel 1993 non era ancora avvenuta la "*latinoamericanizzazione*" dello stock di stranieri residenti (Izquierdo, 2009) piuttosto, anche se il valore assoluto di cittadini latinoamericani presenti in Spagna era passato da 43.392 (1980) a 74.063 (1992) il loro peso relativo era diminuito. In una fase in cui la grande emigrazione dai Paesi sudamericani verso la Spagna non era ancora avvenuta, gli spagnoli residenti in America latina erano più numerosi (650.000). *Ivi*, 213.

<sup>214</sup> Secondo E. Pugliese (2014), le *sun migration*, ossia le migrazioni verso i Paesi del Mediterraneo, interesserebbero particolarmente i cittadini tedeschi e gli inglesi, che sceglierebbero la Spagna e l'Italia per il trasferimento definitivo,

### 3.3.2 La prima tappa

La Spagna, prima del 1985, non era dotata di una vera e propria normativa sull'immigrazione e gli unici garanti dei diritti dei cittadini stranieri erano i Tribunali, i quali si basavano sui precetti costituzionali e sui Trattati internazionali ai quali lo Stato spagnolo aveva aderito. Le sentenze dei Tribunali spagnoli avevano creato la *giurisprudenza* che premeva per l'applicazione dei principi di legalità e tipicità, e il contrasto dell'arbitrarietà amministrativa. Attraverso la pronuncia delle sentenze, i Tribunali avevano creato i precedenti giudiziari in tema di immigrazione. È importante ricordare la sentenza del Tribunale Costituzionale n.107/1984, del 23 di novembre, la quale aveva stabilito una *tripartizione dei diritti* individuando, appunto, tre gruppi di diritti: quelli legati alla dignità della persona e che riguardano tutti gli esseri umani; quelli che non sono direttamente vincolati alla dignità della persona, ma che devono essere regolati dalla legge dello Stato; i diritti di cui gli stranieri non sono titolari. Tale tripartizione mostrava tuttavia una certa ambiguità, poiché la Costituzione non elenca i diritti da inserire in ognuno di questi tre gruppi, ma era necessaria un'interpretazione sistematica da fare caso per caso, un processo che rendeva confusa l'applicazione pratica e che dava spazio a trattamenti discriminatori e a volte arbitrari.

- **La “L.O. 7/1985”**

La prima legge spagnola in materia di immigrazione risale al 1985 e porta il nome di “*Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España*”. Questa legge fu approvata prima che la Spagna entrasse nell'Unione Europea (1 gennaio 1986) e rimase in vigore fino al 2000 quando fu approvata la prima legge di riforma. Con la “L.O.7/1985” il governo spagnolo tentò da un lato, di raccogliere le norme disperse che venivano applicate fino ad allora e dall'altro, controllare l'ingresso degli stranieri provenienti soprattutto dai Paesi del nord Africa, il cui rapido aumento generava preoccupazioni crescenti sia nello Stato spagnolo, sia negli altri Paesi dell'Unione Europea. La legge in esame non dedicava molta attenzione alla tutela giuridica degli stranieri e faceva pochi riferimenti ai loro diritti, specialmente nel caso in cui questi fossero presenti irregolarmente all'interno dello Stato. Questa legge, piuttosto, puntava a sancire il principio secondo cui l'ingresso e la residenza degli stranieri in Spagna dovevano avvenire nei termini stabiliti dalla legge. Pur riconoscendo agli stranieri i diritti fondamentali previsti sia dalla Costituzione spagnola sia dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, ai *newcomers* non era riconosciuto il diritto di voto (suffragio attivo e passivo) e, solo nel caso delle elezioni municipali potevano votare i cittadini di quei Paesi che riconoscevano il diritto di voto per i cittadini spagnoli (“*régimen de reciprocidad*”, vale a dire

---

oltre che alcuni italiani, che sceglierebbero i Paesi magrebini e le Isole Canarie quali Paesi di destinazione. Secondo lo studioso, non si tratterebbe di emigrazione *tout court*, sia perché questo fenomeno coinvolgerebbe unicamente persone appartenenti al ceto benestante, sia per la sua scarsa rilevanza statistica, in tal senso, sarebbe più corretto parlare di *trasferimento di residenza*. Cfr.: Pugliese E. (2014), *L'Italia tra emigrazione e immigrazione: tendenze storiche e recenti* in FILEF - Federazione Italiana lavoratori Emigranti e Famiglie (a cura di), *Le nuove generazioni nei nuovi spazi e nei nuovi tempi delle migrazioni*, Ediesse, Roma, pp.17-30.

*sistema di reciprocità*). Inoltre, per gli stranieri non era previsto l'accesso agli impieghi pubblici né l'assunzione di incarichi legati alle Autorità statali (art.5).

La "L.O.7/1985" prevedeva l'ingresso in Spagna attraverso l'esibizione del *passaporto* o di altro documento valido e del *visto di ingresso* nei casi in cui questo fosse richiesto; inoltre, gli stranieri erano obbligati a dimostrare la disponibilità di mezzi economici sufficienti, un elemento che contribuiva a rendere più difficile il soggiorno regolare. La legge prevedeva l'adozione di "misure cautelari" per gli stranieri irregolari o per chi avesse fatto ingresso nello Stato eludendo i controlli alla frontiera, vale a dire l'*espulsione* e il *respingimento alla frontiera*. L'entrata dello straniero e due situazioni contemplate dalla legge (art.13) erano le seguenti: la permanenza limitata di novanta giorni ("*estancia*"), oppure il soggiorno regolato da permesso ("*residencia*"). Il soggiorno degli stranieri, pertanto, supponeva l'ottenimento del "permesso di soggiorno" ("*permiso de residencia*") rilasciato dal Ministero dell'Interno, mentre gli stranieri che si recavano in Spagna per lavoro dovevano richiedere anche il *permesso di lavoro*, che aveva la stessa durata del permesso di soggiorno. Il rinnovo del permesso di soggiorno era condizionato, oltre che dalla disponibilità di lavoratori nazionali disoccupati disposti a realizzare il lavoro per il quale lo straniero chiedeva il permesso, dal bisogno di manodopera e dal *principio di reciprocità*<sup>215</sup>. L'uscita volontaria dalla Spagna era prevista attraverso l'esibizione di documenti validi; l'espulsione (art.26) e il respingimento verso il Paese di provenienza ("*retorno*"), invece, erano eseguite in maniera coattiva.

L'espulsione era prevista per gli stranieri irregolari, per quelli che rappresentassero un pericolo per la sicurezza pubblica, oppure poteva essere disposta come pena sostitutiva per gli stranieri condannati per delitti che prevedevano pene di detenzione superiori ad un anno. Il respingimento era previsto per gli stranieri espulsi che avessero tentato di entrare in Spagna violando il "divieto al reingresso" della durata minima di tre anni (art.36). Gli apolidi potevano essere allontanati dallo Stato oppure ricevere un documento identificativo e, una volta ottenuto, potevano essere autorizzati al lavoro (art.22). L'entrata irregolare, ma anche la mancata richiesta di permesso di soggiorno o di lavoro, erano considerate infrazioni gravi ed erano sanzionate con l'espulsione, una misura che era applicata anche agli stranieri condannati per reati dolosi o "meno gravi" e a chi avesse cercato di ingannare la Pubblica autorità attraverso false dichiarazioni. Il favoreggiamento dell'immigrazione irregolare rappresentava una "infrazione grave", in altre parole una condotta suscettibile di sanzioni pecuniarie. L'espulsione era applicata anche agli stranieri che rappresentavano un rischio per la sicurezza della Spagna, a chi praticasse attività illecite, ai mendicanti e coloro privi dei mezzi di sussistenza<sup>216</sup>. Gli stranieri destinatari dell'*ordine di espulsione* erano obbligati a lasciare il territorio della Spagna in settantadue ore, in caso contrario sarebbero stati detenuti e in seguito

---

<sup>215</sup> Il rinnovo del permesso di lavoro era condizionato dalla *disponibilità di lavoratori nazionali* disposti a svolgere lo stesso lavoro. Erano previste alcune preferenze a favore degli stranieri sposati con cittadini spagnoli, per i discendenti di cittadini spagnoli, per i cittadini iberoamericani (Paesi di antica occupazione spagnola), i portoghesi, i filippini, gli andorran, gli ecuadoriani, i sefarditi, per i coniugi e i figli di stranieri regolari (art.18).

<sup>216</sup> Il co.2 dell'articolo in esame (art. 26) venne dichiarato incostituzionale dalla STC 115/1987.

allontanati con la forza (art.33)<sup>217</sup>. Il respingimento alla frontiera degli stranieri già espulsi disposti a violare il “divieto di reingresso” (“*devolución*”) era previsto senza l’obbligo di un nuovo ordine di espulsione da parte dell’autorità (“*Gobernador Civil de la provincia*”), ma era realizzato direttamente dalla Polizia alla frontiera.

Per comprendere il valore della prima legge spagnola sull’immigrazione bisogna tener presente che fu approvata alla vigilia dell’ingresso del Paese nella CEE (*Comunità Economica Europea*). Questo aspetto è centrale in quanto né il governo spagnolo, né il resto dei Paesi europei desideravano trasformare la Spagna in un “corridoio” per gli immigrati provenienti dall’Africa, in particolare se pensiamo che altri Paesi europei, Francia e Germania *in primis*, avevano adottato politiche di chiusura verso l’immigrazione. Il *visto di ingresso* da ottenere nel Paese di partenza, anche se non era previsto per alcuni Paesi con i quali la Spagna aveva sottoscritto accordi bilaterali, rappresentava un limite importante all’emigrazione per molti cittadini extracomunitari, che veniva rafforzato dal controllo dei documenti alla frontiera. La mancanza di previsioni dettagliate rispetto ai casi in cui applicare l’espulsione e il respingimento lasciava spazio ad una certa “discrezionalità amministrativa” (Solanes, 2010: 90) nell’applicazione di tali misure. Tale considerazione è stata messa in luce da vari studiosi (Solanes, 2010; Moya, 2006, 2010) i quali, pur riconoscendo che la “L.O.7/1985” poneva le basi per un sistema di regolazione moderno, un “sistema di controllo a doppio filtro” l’uso eccessivo dell’espulsione rievocava l’“arbitrarietà amministrativa” del passato (Moya, 2006: 56)<sup>218</sup>.

Considerando che i “filtri” all’ingresso rappresentavano la volontà di controllare l’immigrazione irregolare, potremmo affermare che la “L.O.7/1985” fu approvata sia per colmare il *vuoto legislativo* in materia di immigrazione, sia per il timore che la Spagna si convertisse in un paese di transito per i cittadini di Paesi non comunitari diretti verso altri Paesi europei dove l’industria era più sviluppata ma dove la congiuntura economica aveva portato ad una “politica delle porte chiuse”. L’aumento dei flussi e la mancanza di una “gradualità” nelle sanzioni rendevano possibile una “gestione poliziesca” dei flussi migratori, centrata sul controllo alla frontiera e sull’espulsione. La legge prevedeva alcuni requisiti difficili da possedere: il rilascio dei permessi di soggiorno e di lavoro avveniva in assenza di un sistema che mettesse in contatto i datori di lavoro spagnoli e i lavoratori stranieri; non erano previsti né il ricongiungimento familiare, né l’assistenza giuridica e sociale agli stranieri presenti sul territorio della Spagna. Ciò nonostante, con la legge “L.O.7/1985” fu approvata la prima regolarizzazione degli stranieri irregolari, attraverso la sua “*Disposición Transitoria Segunda*”. Essa stabiliva per gli stranieri “insufficientemente documentati”, vale a dire gli irregolari, presenti sul territorio dello Stato la possibilità di regolarizzare la propria posizione facendone

---

<sup>217</sup> La legge sanciva nel suo art.34 che le decisioni amministrative che prevedevano l’espulsione degli stranieri non potevano essere sospese, una disposizione che in seguito fu dichiarata incostituzionale dalla STC 115/1987.

<sup>218</sup> Secondo D. Moya (2010) tra il 1980 e il 1985 sussistevano quelle pratiche amministrative proprie del passato che vedevano i Tribunali quali uniche sedi dove gli immigrati potevano far valere quei diritti previsti dalla Costituzione e dai trattati internazionali sui diritti dell’uomo. La giurisprudenza dunque, aveva moderato l’applicazione di norme “*precostituzionali*” proprie del precedente regime e che ostacolavano l’applicazione del *principio della legalità* e della *tipicità*, la protezione di fronte all’arbitrarietà amministrativa e alle sanzioni uniche. *Cfr.:* Moya D., (2010), *¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, num. 40, 2010, pp. 76-77.

richiesta nei tre mesi successivi, a partire dalla data di entrata in vigore della legge; periodo che in seguito fu ampliato fino al 31 marzo del 1986 (“*Orden del 30 enero de 1986 - Ministerio de Interior*”). Gli stranieri “pericolosi” per la sicurezza e l’ordine pubblico, quelli condannati per delitti puniti con pena di carcere superiore ad un anno e quelli senza i mezzi per la sussistenza, furono lasciati fuori dalla regolarizzazione. In nove mesi furono presentate 43.815 richieste di cui furono accettate 38.181<sup>219</sup> (Gozálvez Pérez, 1996: 22).

- **II “R. D. 1119/1986”**

Il regolamento di esecuzione della “*L.O. 7/85*” fu approvato attraverso il “*Real Decreto 1119/1986*”, che portava con sé i “difetti legali” della normativa del 1985 e persino “ne aggiungeva qualcuno in più” (Solanes, 2010: 79)<sup>220</sup>. Il regolamento, infatti, prevedeva la possibilità del controllo dei documenti personali da parte della Polizia in assenza di una disposizione normativa che giustificasse tale misura, una “prassi” che fu legittimata solo in seguito, con l’approvazione della “*Ley Orgánica 1/1992*” (“*legge sulla protezione della sicurezza cittadina*”). Le numerose responsabilità che la legge riconosceva alle Forze dell’Ordine, finirono per caratterizzare l’intera normativa, prevedendo un apparato di regolazione dell’immigrazione basato da un lato, sul controllo dei documenti alla frontiera e sulla possibilità del rifiuto dell’entrata; dall’altro, sullo stretto legame tra il permesso di soggiorno e la disponibilità di un lavoro. In altre parole, la normativa instaurava un modello di immigrazione basato sull’ipotesi della presenza immigrata come fenomeno temporaneo legato al lavoro regolare.

La prima legge spagnola sull’immigrazione fu criticata per il suo carattere “autoritario” e generò il ricorso di incostituzionalità del “*Difensor del Pueblo*” (Difensore del popolo) un organo incaricato di difendere i diritti fondamentali e le libertà pubbliche dei cittadini, che controlla le attività delle pubbliche amministrazioni. La sentenza del Tribunale Costituzionale (STC 115/1987 del 7 di luglio) dichiarò incostituzionali alcuni articoli della *L.O. 7/85* che sopprimevano alcuni diritti costituzionali, come il *diritto di riunione*, che era stato previsto solo per gli stranieri regolari, e al *diritto di associazione*, che poteva essere soppresso dal

---

<sup>219</sup> Cfr.: Gozávez Pérez V., *El reciente incremento de la población extranjera en España y su incidencia laboral*, in Investigaciones Geográficas - Anuales de la Universidad de Alicante, 8, Instituto universitario de Geografía, 1990 su dati del Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía, Memorias anuales 1985-1986. Le richieste di regolarizzazione presentate dai cittadini marocchini rappresentavano il 18% del totale, rappresentando la comunità più numerosa, primato che fu confermato anche nel 1991, quando le richieste raggiunsero il 44% del totale. Cfr.: Izquierdo A. (1996), *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*, Trotta, Madrid, pag. 141.

<sup>220</sup> Le criticità che generava la *LO 7/85* risultarono rinforzate dall’introduzione del regolamento di attuazione, il quale “consacrò un regime di infrazioni e sanzioni senza graduazione” (Solanes, 2010: 79). Un limite a tale sistema è rappresentato da una sentenza del Tribunale Costituzionale (STC 115/1987) che rimosse le restrizioni al diritto di riunione, prima vincolato al possesso del permesso di soggiorno, e al diritto di associazione, che poteva essere sospeso. Questa sentenza, dunque, affermava l’esistenza di alcuni diritti degli stranieri che non potevano essere soppressi dalla legge. Cfr.: Solanes A. (2010), *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*, in *Migraciones Internacionales – Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigracion del Gobierno de España*, N. 90, 2010, pp. 79-80.

Governo<sup>221</sup>. Il Tribunale Costituzionale si espresse anche rispetto al trattenimento “preventivo” dello straniero in vista della sua espulsione: il trattenimento “cautelare” dello straniero previsto dall’art.26.2, fu dichiarato incostituzionale, poiché essendo l’infrazione di natura amministrativa, si considerò che l’Amministrazione Civile dello Stato non potesse privare di libertà un cittadino per più di settantadue ore, termine oltre il quale la decisione sul trattenimento spettava all’Autorità Giudiziaria<sup>222</sup>. In questo senso, se nel trascorso delle settantadue ore non fosse stato possibile eseguire l’espulsione, lo straniero sarebbe stato trattenuto in un centro “non penitenziario” con il fine di rendere effettivo l’ordine di espulsione. La durata massima del trattenimento fu limitata a quaranta giorni, ma fu dichiarato incostituzionale l’art. 34co.2 che escludeva la possibilità di sospendere l’esecuzione dell’espulsione in caso di ricorso da parte dello straniero.

### 3.3.3 La seconda tappa

In questo paragrafo sono esaminati due provvedimenti che definiscono una tappa dell’evoluzione della normativa spagnola sull’immigrazione. Il primo è l’Accordo del Consiglio de Ministros attraverso il quale, nel 1991, fu approvato un secondo processo di regolarizzazione; il secondo, è il nuovo regolamento di esecuzione della legge sull’immigrazione approvato nel 1996.

- **La regolarizzazione del 1991**

La disposizione recante il titolo “*Resolución de 7 de junio de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 1991 sobre regularización de trabajadores extranjeros*” è un provvedimento “eccezionale” che portò alla regolarizzazione delle posizioni amministrative di circa 128.000 stranieri irregolari anche se le domande presentate raggiungevano le 135.000 unità<sup>223</sup>. Tra il 1985 e il 1991, gli stranieri regolari presenti in Spagna passarono da 250.000 presenze a 360.655, anno in cui lo *stock* di lavoratori stranieri residenti era ancora caratterizzato dal prevalere della componente marocchina, la quale aveva avuto fino ad allora una crescita superiore alla media, fino a

---

<sup>221</sup> Il Tribunale Costituzionale (STC 115/1987) dichiarò incostituzionali l’art. 7 sul diritto di riunione il comma 2 dell’art.8, che regolava il diritto di associazione. Anche il comma 2 dell’art.26 (trattenimento dello straniero in vista dell’espulsione) fu dichiarato incostituzionale poiché prevedeva il trattenimento “cautelare” dello straniero irregolare senza il dovuto *controllo di garanzia* vale a dire, senza il parere di un giudice.

<sup>222</sup> L’art. 26.2 sanciva la “possibilità di accordare giudizialmente, con carattere preventivo o cautelare, l’entrata in centri che non abbiano carattere penitenziario di stranieri incorsi in determinate cause di espulsione, mentre si predispone il procedimento”.

<sup>223</sup> Secondo Izquierdo (1996) le richieste di regolarizzazione dei cittadini marocchini rappresentavano da sole il 44% del totale, quelle di tutti gli africani il 56,7%, quelle degli americani il 24,7%, mentre quelle degli asiatici l’11,4%. Cfr.: Izquierdo A. (1996), *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*, Trotta, Madrid, pag. 141. Secondo lo studioso, la regolarizzazione del 1985/1986 portò alla “normalizzazione” della situazione degli immigrati pionieri, prevalentemente lavoratori stranieri che erano giunti in Spagna e che non avevano fatto esperienza di periodi di irregolarità. Diversamente, nel 1991 le richieste provenivano da lavoratori più giovani, attratti dalla crescita economica che aveva caratterizzato la Spagna tra il 1986 e il 1990.



raggiungere le 50.000 presenze<sup>224</sup>. Il miglioramento della situazione economica della Spagna e l'aumento dei flussi determinato dall'accresciuto bisogno di manodopera specialmente negli ambiti dell'agricoltura, delle costruzioni, del servizio domestico e dei servizi in generale, non trovavano una risposta efficace nella normativa sull'immigrazione allora in vigore, la quale non disponeva di meccanismi adeguati per facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, né di strumenti per evitare l'irregolarità degli stranieri, né di un impenetrabile sistema per il controllo delle frontiere.

Il provvedimento del 1991 puntava ad affrontare l'irregolarità che riguardava molti lavoratori stranieri, per i quali fu prevista la possibilità di regolarizzare la loro posizione amministrativa e ottenere i relativi permessi di soggiorno e di lavoro. La richiesta di regolarizzazione, secondo la disposizione, poteva essere inoltrata da un lato, dagli stranieri presenti in Spagna prima del 24 luglio del 1985 la cui permanenza fosse "abituale" (previsione il cui scopo era quello di "normalizzare" la situazione di chi non era riuscito ad accedere alla regolarizzazione nel 1985); dall'altro, da coloro presenti sul territorio prima del 15 maggio del 1991 che in passato fossero già stati in possesso di un permesso di lavoro e che al momento dell'approvazione del provvedimento fossero impegnati in attività lavorative per conto proprio o alle dipendenze di un datore di lavoro. Il provvedimento in esame, inoltre, prevedeva la possibilità della regolarizzazione anche per i richiedenti asilo la cui richiesta fosse stata denegata purché al momento della presentazione della nuova istanza avessero un'offerta di lavoro. Rimanevano esclusi da tale processo "eccezionale" gli stranieri destinatari di un ordine di espulsione, però era prevista la possibilità del rilascio del permesso di soggiorno per i familiari dei lavoratori regolarizzati. Il tempo per presentare le richieste era di sei mesi, dal 10 giugno al 10 dicembre del 1991.

Il gran numero di richieste di regolarizzazione presentate evidenziò il bisogno di nuovi strumenti normativi capaci di canalizzare le entrate di nuovi lavoratori stranieri ed evitare il generarsi dell'irregolarità, ragione per la quale anche la Spagna decise di adottare il sistema delle "quote" (chiamato "*contingente anual*" oppure "*cupo*") uno strumento introdotto nel 1993<sup>225</sup> che avrebbe permesso la razionalizzazione dei flussi e la determinazione del numero di permessi di soggiorno e di lavoro da concedere ai lavoratori stranieri necessari a soddisfare il bisogno nazionale di manodopera ed evitare, in questo modo, la presenza di lavoratori irregolari. Tuttavia, sia a causa della priorità che la legge accordava ai lavoratori nazionali, sia perché tale sistema non riuscì a "frenare" per le partenze di nuovi immigrati, il sistema delle "quote" più che favorire l'entrata regolare finì per rappresentare uno strumento al quale si faceva ricorso soprattutto per "mascherare le regolarizzazioni" (Solanes, 2010: 80) i lavoratori irregolari già presenti sul territorio.

---

<sup>224</sup> Cfr.: Moya D. (2010), *¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, num. 40, 2010, pag. 78.

<sup>225</sup> "*Resolución de 4 de mayo de 1993 por la que se dictan instrucciones generales y de procedimiento sobre la determinación de un contingente de autorización para trabajadores extranjeros para 1993*". Questo strumento permise di stabilire una "quota" per il 1993 pari a 20.600 permessi. Cfr.: Cachón Rodríguez L. (1995), *Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España*, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 69/1995, pp.113-114.

Secondo A. Solanes (2010), l'aumento dei flussi verso la Spagna dei primi anni Novanta, aveva creato una situazione insostenibile poiché tale sistema non solo non riusciva ad evitare l'irregolarità, ma "stimolava indirettamente l'immigrazione irregolare" (*ibid.*). Dato che il sistema delle "quote" non riusciva a risolvere il problema dell'irregolarità degli stranieri, il bisogno di strumenti legislativi che regolassero l'ingresso e il soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi spinse il governo alla ricerca di un meccanismo nuovo. Il Governo socialista, sollecitato dai sindacati, dalle associazioni di immigrati, dai Collegi di Avvocati e dal "*Defensor del Pueblo*", invece di modificare la legge sull'immigrazione optò per riformare il regolamento di esecuzione del 1986, una scelta che trascinò con sé le limitazioni e i difetti della legge in quell'epoca ancora in vigore.

- **II "R.D. 155/1996"**

Il nuovo regolamento sancito dall'approvazione del "R.D. 155/1996", derogava quello del 1986 e, anche se puntava a raccogliere in un unico testo le norme e la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale, portava con sé i limiti della legge del 1985. Ciò nonostante, il nuovo regolamento di attuazione, composto da 123 articoli e da diverse "disposizioni transitorie" e da altre "addizionali", dedicava maggiore attenzione ai diritti e alle libertà degli stranieri e alla loro integrazione sociale, attenuando la rigidità della "L.O.7/1985". Il nuovo regolamento classificava i diritti riconosciuti agli stranieri regolari (diritto alla libera circolazione, quello di associazione e di riunione, quello al voto e alla copertura di funzioni pubbliche, quello di sciopero, all'educazione, all'assistenza sociale, alla salute, alla libertà di fondare imprese o accedere alle professioni) e quelli fondamentali riconosciuti a tutte le persone in quanto tali. Sul versante delle sanzioni, l'espulsione era affiancata dalla *multa*, introducendo una certa *gradualità* sia nelle infrazioni, sia nelle sanzioni (artt.98 e 99) per evitare che si applicasse l'espulsione come sanzione unica.

Il regolamento del 1996 creò le basi per un procedimento maggiormente garantista nei confronti degli stranieri irregolari destinatari di un ordine di espulsione, assorbendo le pronunce del Tribunale Costituzionale (STC 115/1987) rispetto al trattenimento "cautelare". In particolare, si specificava che nel caso in cui non fosse stato possibile eseguire l'espulsione nei quaranta giorni previsti dalla legge (art.26.2 "L.O.7/1985"), l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto provvedere all'accompagnamento dello straniero al posto di frontiera (art.107). Tra i pregi del nuovo regolamento di esecuzione va citato il *permesso di soggiorno permanente* (art.52) che si poteva ottenere dopo sei anni di lavoro stabile, una novità che concedeva ai cittadini stranieri (pensionati, invalidi, minori non accompagnati, *sans papiers*, apolidi e rifugiati, lavoratori residenti in Spagna da almeno sei anni) maggiore stabilità. Inoltre, con l'approvazione del nuovo regolamento era sancita una nuova regolarizzazione di stranieri in situazione irregolare ("*Disposición Transitoria Tercera – Documentación de extranjeros en situación irregular*") alla quale potevano ricorrere sia i cittadini esteri presenti in Spagna prima del 1 gennaio 1996, sia chi avesse perso i requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno ottenuto dopo l'approvazione del precedente regolamento

di esecuzione, ma non gli stranieri destinatari di un ordine di espulsione. Per la presentazione delle richieste si prevedeva un periodo di quattro mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, avvenuta il 2 aprile 1996. Nel complesso furono registrate oltre 25.128 richieste, delle quali furono accettate circa 21.294<sup>226</sup>.

Dalla seconda metà degli anni Novanta l'immigrazione verso la Spagna era diventata un fenomeno stabile e strutturale, i flussi migratori si erano ormai consolidati e continuavano a svilupparsi. Nell'anno 1996 la Spagna si misurava con la sfida derivante dall'entrata in vigore del Trattato di Schengen sulla libera circolazione delle persone e, con esso, l'aumento degli stranieri comunitari; inoltre, i flussi di cittadini dei Paesi terzi continuavano a crescere, attirati soprattutto dalle possibilità occupazionali nei settori dell'edilizia, nei servizi domestici, nell'agricoltura e nel settore dei servizi. Mentre altri Paesi europei avevano "chiuso le porte" agli immigrati extracomunitari, in Spagna si cominciò a registrare un incremento degli stranieri provenienti da Paesi non comunitari, alcuni regolari e altri irregolari<sup>227</sup>. In questo periodo cominciarono ad apparire le prime imbarcazioni di stranieri provenienti dall'Africa settentrionale, le "zattere" ("*pateras*"), un fenomeno insieme al quale cominciarono a registrarsi i primi casi di *tratta di esseri umani*,<sup>228</sup> evento che presto, avrebbe caratterizzato per un lungo periodo l'immagine dell'immigrazione tra i cittadini spagnoli. Dalla seconda metà degli anni Novanta, il rafforzamento dei controlli alle frontiere non impedì la crescita dello stock degli stranieri presenti in Spagna appartenenti a Paesi terzi, un fenomeno legato in parte all'aumento dei cittadini provenienti dall'America Latina, in particolare dall'Ecuador e dalla Colombia.

L'inasprimento dei requisiti per la concessione dei visti di ingresso, l'aumento dei controlli alla frontiera e il giro di vite sul riconoscimento del diritto di asilo ("*Ley 9/1994*") contribuì a creare un legame tra fenomeni che dovrebbero rimanere separati ma che, come abbiamo visto nel capitolo precedente, tendono spesso a mescolarsi all'interno dei discorsi politici, mediatici e all'interno dell'opinione pubblica. Un altro aspetto che emerge chiaramente dall'analisi fin qui condotta è il bisogno sistematico di ricorrere alle *regolarizzazioni* per contrastare la presenza di irregolari. L'insufficienza degli strumenti legislativi che permettessero l'ingresso regolare di lavoratori stranieri da impiegare nel mercato del lavoro nazionale e la presenza dell'*economia sommersa* sono elementi che hanno contribuito a generare l'irregolarità degli stranieri e, con essa, il bisogno di ricorrere costantemente alle regolarizzazioni "eccezionali" in un quadro in

---

<sup>226</sup> Cfr.: Kostova Karaboytcheva M. (2006), *Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005)*. *Un año después*, Documento de trabajo (DT) 15/2006, Real Instituto Elcano, pag. 6. Si veda anche: Ortega Rivera E., et al. (2013), *El empadronamiento de la población extranjera en los municipios andaluces*, Cuadernos Geográficos 52(I), 232-263, nota pag. 238.

<sup>227</sup> Solanes ha parlato di "*irregolarità sopraggiunta*" (Solanes, 2010: 81) poiché molti stranieri prima regolari, cadevano nell'irregolarità per l'assenza di strumenti normativi che permettessero di evitarla, una caratteristica che avrebbe caratterizzato anche le leggi successive, seppur con alcune eccezioni.

<sup>228</sup> Nel lustro compreso tra il 1995 e l'anno 2000, gli stranieri residenti passarono da 449.773 di cui 205.047 (il 40%) erano appartenenti a Paesi extracomunitari ("*régimen general*") e 294.726 (il 60%) a Paesi comunitari ("*régimen comunitario*"). Alle porte del 2001, su circa un milione di stranieri presenti in Spagna, il 59,5% erano cittadini originari di Paesi terzi, mentre il 40,5% erano appartenenti ad un Paese comunitario (nel 2000 la proporzione era di 53,12% e 46,88%). Fonte: Moya D. (2010), *¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, num. 40, 2010, pag. 79.

cui alla mancanza di una politica di regolazione dei flussi coerente con i bisogni del mercato del lavoro<sup>229</sup>, si deve aggiungere l'incertezza e la preoccupazione che hanno caratterizzato tanto i percorsi migratori dei lavoratori e delle famiglie immigrate, quanto l'opinione pubblica dei cittadini nazionali.

A questo punto della nostra analisi possiamo già osservare alcuni aspetti che rendono analoghe le normative spagnole e quelle italiane: primo, la presenza di “nicchie” del mercato del lavoro che non venivano occupate dai lavoratori nazionali; secondo, l'esistenza di una normativa che prevedeva per l'entrata legale requisiti difficili da possedere; terzo, la presenza di un'*economia sommersa* che rendeva possibile l'inserimento lavorativo di molti stranieri irregolari come manodopera a basso costo. L'effetto combinato di questi fattori ha generato un flusso di immigrazione irregolare costante e la predisposizione di un modello in cui gli stranieri irregolari diventano una componente stabile della presenza straniera all'interno dei due Paesi. Tali politiche hanno favorito la creazione di un *modello di immigrazione* in cui l'irregolarità è una “forma ordinaria di immigrazione” (Solanes, 2010: 82) che può anticipare il soggiorno regolare.

### 3.3.4 La terza tappa

Tra il 1985 e il 1999 la normativa spagnola sull'immigrazione non ha avuto cambiamenti radicali, anzi rimase piuttosto stabile. Dall'anno 2000 invece, le modifiche furono numerose e frequenti. Una prima legge di riforma fu approvata a gennaio dell'anno 2000 quando il Governo comprese che era necessario modificare la legge sull'immigrazione, per renderla più efficace sia dal punto di vista del controllo dei flussi, sia dal punto di vista dei diritti degli stranieri. L'intenzione del Governo era quella di approvare una legge che fosse adeguata alla normativa comunitaria e che tenesse conto del fatto che la Spagna si era convertita in un Paese di immigrazione. In tal senso, l'integrazione sociale degli stranieri era considerata un aspetto centrale della legge poiché il Governo aveva compreso che l'immigrazione era diventata un fenomeno strutturale, più

---

<sup>229</sup> Le “quote”, vale a dire i permessi di lavoro riservati ai lavoratori stranieri per lavoro stabile o stagionale, anche di fronte ad incrementi consistenti dei flussi migratori verso la Spagna, sono sempre state “modeste”, probabilmente per favorire i lavoratori nazionali, ma anche per evitare l'*effetto chiamata*. Se osserviamo le “quote” destinate ai lavoratori stranieri, nel 1993 quando il governo socialista adottò tale sistema, queste ammontavano a 20.600, delle quali furono coperte solo 5.220, un risultato dovuto sia alla scarsa pubblicizzazione del provvedimento, sia all'*inesperienza amministrativa* dei lavoratori stranieri e dei datori di lavoro. Nel 1994 la quota restò la stessa, ma le richieste superarono di molto le 20.600 autorizzazioni. Nel 1995 furono previste 25.000 autorizzazioni, di cui 17.000 erano riservate a quei lavoratori che l'anno precedente non erano riusciti ad ottenere i permessi a causa della mancanza dei requisiti. Nel 1996, anno della regolarizzazione, non fu emanato il provvedimento sul contingente mentre, nel 1997 le quote previste erano 15.000, numero in seguito ampliato fino a 24.690. L'abbandono di alcuni settori occupazionali da parte dei lavoratori nazionali e la crescita dell'economia spagnola, permisero l'ampliamento delle quote per il 1998, che raggiunsero le 28.000 unità, e nel 1999 le 30.000, ma le richieste di permessi di soggiorno per lavoro eccedettero le quote stabilite dal Governo. Le richieste ammontarono a 37.206 nel 1995, a 64.164 nel 1997, a 62.297 nel 1998, mentre nel 1999 raggiunsero 97.028 unità. Cfr.: Márquez Domínguez J.A.; Gordo Márquez M., Felicidad García J., Díaz Diego J., (2013), *Evolución de los contingentes de trabajadores extranjeros en España (1993-2011): las actividades agrícolas*; in Camacho Ballesta J.A., Jiménez Olivencia Y., (eds), *Desarrollo regional sostenible en tiempos de crisis*, Vol.2, cap. 41, pp. 757-780.

complesso del passato e che, accanto alle migrazioni economiche e volontarie, anche quelle forzate avevano assunto un peso non trascurabile.

- **La “L.O. 4/2000”**

Nell’anno 2000 fu approvata la “L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”, una legge che derogava quella precedente e faceva proprie le conclusioni adottate nel Consiglio di Tampere del 1999 attraverso le quali si puntava alla creazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Questa legge modificava radicalmente la normativa sull’immigrazione poiché riconosceva l’importanza dell’integrazione sociale e lavorativa dei lavoratori immigrati, puntando all’uguaglianza tra gli stranieri dei Paesi terzi e quelli comunitari, dal punto di vista dei diritti e dei doveri, aspetti che la precedente legge non aveva sviluppato in modo sufficiente. L’*integrazione sociale* dei cittadini dei Paesi terzi rappresenta un aspetto centrale della “L.O.4/2000” (conosciuta anche con l’abbreviazione “LODYLE”), tanto che questo concetto viene inserito nel suo titolo. Tale legge ha avuto una vita breve, in quanto, così come aveva promesso durante la campagna elettorale, il Partito Popolare (PP) una volta giunto al Governo, modificò la legge da poco approvata dall’opposizione (PSOE), inasprendola in alcuni suoi aspetti.

La “L.O.4/2000” ha modificato la condizione degli stranieri irregolari in quanto, se nella “L.O.7/1985” lo straniero irregolare era considerato unicamente dal punto di vista dell’espulsione, con la nuova legge venivano riconosciuti a questo soggetto alcuni diritti anche nei casi di irregolarità amministrativa. Tra i diritti riconosciuti a tutti gli stranieri presenti sul territorio della Spagna spiccano il diritto all’istruzione (art.9) e all’assistenza sanitaria (art.12)<sup>230</sup>. Il riaggruppamento familiare era riconosciuto oltre che agli stranieri regolari, ad un loro coniuge, ai figli minori anche se adottati, ai suoi genitori purché economicamente dipendenti da chi chiedeva il ricongiungimento, agli altri familiari in presenza di una *ragione umanitaria* che giustificasse tale scelta (art.17). In continuità con le conclusioni di Tampere, la “L.O.4/2000” introduceva la tutela giuridica per gli stranieri resi oggetto di pratiche discriminatorie (art.22). Era prevista la possibilità di concedere un permesso di soggiorno temporaneo agli stranieri che potevano dimostrare di aver risieduto in Spagna ininterrottamente per due anni consecutivi, purché iscritti presso il registro degli abitanti residenti (“*Padrón municipal*”) (art.29.3); una previsione attraverso la quale si puntava a portare alla regolarità gli stranieri *de facto* presenti in Spagna. La concessione del permesso per lavoro subordinato restava

---

<sup>230</sup> Tali diritti erano subordinati all’iscrizione al “registro” municipale del comune di residenza (“*empadronamiento*”), la quale diventava con questa legge sia uno strumento di politica migratoria, in quanto permetteva il monitoraggio dell’evoluzione della popolazione straniera residente, sia uno strumento di politica sociale che nel tempo assumerà un’importanza sempre maggiore, in quanto permetteva agli stranieri l’accesso ad alcuni diritti sociali fondamentali, tra cui il *diritto di partecipazione alla vita pubblica locale* (art.6) e quindi, il diritto di voto alle elezioni municipali. Il *diritto di voto* era stato escluso dai diritti riconosciuti agli stranieri da sentenza del Tribunale Costituzionale (STC 107/1984).

condizionata dalla “situazione nazionale de lavoro” (art.35.2) disposizione che obbligava l’amministrazione dello Stato a tener conto dell’andamento dell’occupazione; inoltre, si prevedeva la possibilità che esso fosse limitato a un determinato territorio, settore o attività economica, limitazione che scompariva con il primo rinnovo. Era prevista la concessione di un *permesso di lavoro speciale* della durata di un anno rinnovabile, per gli stranieri disoccupati. Pur mantenendo il sistema di programmazione annuale delle “quote” di permessi da concedere ai lavoratori stranieri non presenti in Spagna (art.37), le offerte di lavoro proposte direttamente dal datore di lavoro al cittadino straniero erano mantenute al di fuori della programmazione dei flussi, così come anche quelle dei figli e dei coniugi degli stranieri regolari e quelle delle persone riconosciute come rifugiati. I permessi per lavoro stagionale e transfrontaliero, così come quelli per gli studenti, erano regolati attraverso una disciplina speciale, che sarebbe stata sviluppata dal regolamento di esecuzione.

Le infrazioni e le relative sanzioni erano disciplinate del “*Título III*” ed erano suddivise in tre tipi: lievi, gravi e molto gravi<sup>231</sup>. La legge in esame escludeva la possibilità dell’espulsione per gli stranieri che percepivano un’indennità di disoccupazione o un sussidio destinato al reinserimento lavorativo, oltre che per i coniugi, i figli e i genitori a carico di uno straniero regolarmente soggiornante in Spagna. L’espulsione comportava la proibizione dell’ingresso nel territorio dello Stato per un periodo minimo di tre anni e massimo di dieci. La previsione secondo cui l’espulsione degli stranieri dovesse essere realizzata in settantadue ore, fu conservata, insieme alla possibilità del trattenimento in un centro “non penitenziario” (art.56) per il tempo necessario all’esecuzione dell’espulsione, senza superare il periodo massimo di trattenimento di quaranta giorni (art. 58.2). La “*L.O.4/2000*” nel suo “*Título IV*” disciplinava il coordinamento degli organi della pubblica amministrazione coinvolti nello studio e nella gestione del fenomeno migratorio, individuando nel Governo l’organo responsabile dell’elaborazione di piani e programmi finalizzati al controllo sul lavoro e alla verifica della corretta applicazione delle norme antidiscriminatorie, nel rispetto delle competenze delle CC.AA.. La “*L.O.4/2000*” prevedeva l’istituzione del “*Consiglio Superiore della Política di Inmigración*” (art.61) al quale partecipavano rappresentanti dello Stato, delle CC.AA. e dei municipi. Era sancito, inoltre, il sostegno statale alle associazioni di immigrati, ai sindacati, a quelle del *terzo settore* e a quelle che, senza scopo di lucro, favorissero l’integrazione sociale degli immigrati. La legge istituiva il “*Foro per l’immigración*” (art.63) quale organo di consulenza e

---

<sup>231</sup> Erano considerate *infrazioni* del primo tipo i ritardi nelle comunicazioni riferite ai cambi di domicilio o al tipo di lavoro esercitato dallo straniero, i ritardi nel caso di rinnovo di permessi scaduti, l’esercizio di un’attività lavorativa senza aver richiesto il relativo permesso, avendo ottenuto solo l’autorizzazione per il soggiorno (art.48). Erano considerate infrazioni gravi il soggiorno irregolare dovuto al mancato rinnovo del permesso di soggiorno (“*irregularidad sobraggiunta*”), l’esercizio di attività lavorative senza il relativo permesso, le false dichiarazioni relative a cambiamenti di nazionalità o domicilio, l’aver fatto ingresso sul territorio spagnolo senza la documentazione prevista, la violazione delle misure imposte per ragioni di sicurezza, l’aver commesso tre infrazioni lievi nell’arco di sei mesi e la realizzazione di attività illegali (art.49). Infine, erano considerate infrazioni molto gravi la partecipazione ad attività che pregiudicassero la sicurezza dello Stato e l’ordine pubblico, il favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, i comportamenti discriminatori o razzisti, il reclutamento di lavoratori in mancanza del relativo permesso, l’aver commesso tre infrazioni gravi in un arco di due anni (art.50). Tutte le infrazioni previste negli artt. 48, 49 e 50 erano sanzionate con multe (art.51), a parte l’aver fatto ingresso sul territorio dello Stato senza la documentazione necessaria, infrazione questa che poteva provocare l’espulsione dello straniero.

informazione;<sup>232</sup> infine, veniva approvata una nuova “regolarizzazione” per gli stranieri irregolari (“*Disposición Transitoria Primera*”)<sup>233</sup>. Delle 244.327 richieste presentate ne furono accettate 152.207.<sup>234</sup>

- **La “L.O. 8/2000”**

Se con la “L.O.4/2000” l’integrazione sociale degli stranieri aveva rappresentato una delle priorità della legge, che era stata approvata con il contributo sostanziale del partito socialista (PSOE) e senza il sostegno dell’opposizione, dopo pochi mesi, quando il partito di centro-destra (PP) ottenne la maggioranza assoluta al Governo, fu approvata una nuova riforma della legge sull’immigrazione che inaspriva alcuni aspetti della legge appena approvata, rimettendo in discussione lo *status* degli stranieri in Spagna. La “contro-riforma” approvata dalla legge “L.O.8/2000” rappresentava in parte un’inversione di tendenza rispetto alle legge precedente non solo perché modificava una gran parte degli articoli della “L.O.4/2000”, ma anche perché, pur riconoscendo un ampio ventaglio di diritti agli stranieri, introduceva alcune misure restrittive. D’altra parte instaurava un nuovo strumento di accesso ai “diritti sociali” che permetteva agli stranieri di acquisire “un nuovo *status* giuridico dello straniero a metà strada tra la regolarità e l’irregolarità” (Moya, 2010: 80). Tale *status* corrispondeva allo straniero irregolare iscritto al registro municipale degli abitanti (“*Padrón municipal*”), una previsione che rappresentava sia la chiave per il riconoscimento di alcuni “diritti sociali”, sia quella per la regolarizzazione (in presenza anche di altri requisiti) in quanto diventava uno strumento utile agli irregolari per dimostrare la loro presenza all’interno del territorio spagnolo (“*arraigo*”). Seguendo il prof. Moya, potremmo affermare che la “L.O.8/2000”, ha finito per rendere molto stretto il legame tra il permesso di soggiorno e il lavoro (c.d. “*laboralización de la normativa*”), poiché vincolava il soggiorno dello straniero alla disponibilità di un’offerta di lavoro, pur prevedendo una certa mobilità tra i diversi tipi di permesso di soggiorno e diverse vie di accesso all’occupazione. La nuova riforma ampliava la partecipazione

---

<sup>232</sup> Si prevedeva che il *Foro per l’Immigrazione* fosse composto in modo equilibrato da rappresentanti della pubblica amministrazione, dalle associazioni di immigrati e dai sindacati, oltre che dalle organizzazioni sociali di sostegno all’immigrazione.

<sup>233</sup> Il procedimento fu sviluppato attraverso il decreto “R.D.239/2000”, del 18 febbraio. La disposizione prevedeva la possibilità di presentare la richiesta di regolarizzazione per gli stranieri presenti in Spagna da prima del 1 giugno del 1999, che durante gli ultimi tre anni fossero stati in possesso di un permesso di lavoro o di residenza e che non fossero stati destinatari di un ordine di espulsione. Era prevista la possibilità di presentare una richiesta anche per i *richiedenti asilo* che avevano presentato domanda prima del 1 febbraio 2000, la cui domanda avesse avuto esito negativo oppure la cui risposta non fosse ancora stata formalizzata; la richiesta di regolarizzazione in questo caso, avrebbe sospeso il procedimento per la richiesta di asilo. Gli stranieri avrebbero dovuto dimostrare di avere i mezzi economici sufficienti o un’offerta di lavoro (“*arraigo laboral*”). La presentazione delle richieste doveva avvenire tra il 21 marzo e il 31 luglio.

<sup>234</sup> Fonte: *Ministerio del Interior, Vicepresidencia Primera del Gobierno, “Delegación de Gobierno para la extranjería y la inmigración. Balance 2001”*, tabella pag. 30. Alla fine del 2000 gli stranieri regolari rappresentavano il 2,7% della popolazione spagnola, raggiungendo le 938.738 presenze. Cf.r: *Fundació CIDOB, Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2001. Balance de la inmigración extranjera en España, Anuario Internacional CIDOB 2001 – Edición 2002*, Barcelona, pag.122. Per un approfondimento si vede anche: Mullor M. (2011), *Inmigrantes subsaharianos. Una aproximación a las claves de la exclusión, Cuadernos de la Epic, Cuaderno n°5 noviembre 2011*, Consejería de Asuntos Sociales, Comunidad de Madrid, pag.18. Si veda anche: Morcillo Espina A. (2013), *Interpretando las políticas de inmigración de España desde el debate transnacionalismo-nacionalismo metodológico*, *Migraciones 33(2013) – Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre migraciones – Universidad Pontificia Comillas*, pp. 33-65, tabella pag. 50.

delle CCAA., dei Comuni (“*Ayuntamientos*”) e delle organizzazioni della società civile alla gestione della presenza immigrata con il fine di implementare politiche per l’integrazione sociale delle persone immigrate.

La “*L.O.8/2000*”, riconobbe che la Spagna era diventata un Paese di immigrazione e di transito degli stranieri diretti verso altri Paesi dell’unione Europea (“*Exposición de motivos I*”); tra le modifiche rilevanti vanno segnalate le misure per la lotta all’immigrazione “illegale” e gli strumenti per evitarla. Tra questi, si introducevano nuove sanzioni per i vettori che facilitassero l’entrata di stranieri irregolari e altre finalizzate alla lotta contro il traffico di esseri umani, centrate sia sul controllo delle attività legate a questo fenomeno e sia sulla semplificazione delle procedure per “neutralizzare” i mezzi impiegati dai trafficanti (“*Exposición de motivos VI*”). Tra gli aspetti più critici vi sono le limitazioni introdotte ad alcuni diritti prima riconosciuti a tutti gli stranieri e che la legge di riforma “sospendeva” nei confronti degli stranieri irregolari; tra questi vanno menzionati il diritto di riunione e manifestazione (art.7), il diritto alla libera associazione (art.8), il diritto all’istruzione non obbligatoria (art.9), il diritto al lavoro e di accesso alla previdenza sociale (art.10), il diritto di iscrizione al sindacato e di sciopero (art.11)<sup>235</sup>. Tali diritti, se prima erano riconosciuti a tutti gli stranieri in condizioni di parità, con l’introduzione della “*L.O.8/2000*”, venivano riconosciuti solo agli stranieri regolari. Tali previsioni suscitarono numerosi ricorsi di incostituzionalità<sup>236</sup>, ai quali seguirono otto sentenze del Tribunale Costituzionale<sup>237</sup>, grazie alle quali fu stabilito un criterio maggiormente garantista dei diritti fondamentali.

Le norme per il ricongiungimento familiare furono modificate in senso restrittivo, introducendo la limitazione secondo cui il coniuge e i genitori potevano ottenere il ricongiungimento dei loro familiari purché fossero “a carico” del richiedente, dovendo in questo caso dimostrare la disponibilità dei mezzi economici sufficienti al loro sostentamento e di un alloggio adeguato. Per i familiari ricongiunti era prevista la possibilità di ottenere un *permesso di soggiorno indipendente*, di durata pari a quella del familiare che richiedeva il ricongiungimento. Nel caso dei coniugi, tale permesso poteva essere ottenuto in presenza di un’offerta di lavoro e della relativa autorizzazione oppure dimostrando la propria presenza sul territorio spagnolo per almeno due anni; i figli ricongiunti, invece, potevano ottenere il citato permesso al raggiungimento della maggiore età oppure nel caso avessero ottenuto un permesso di lavoro.

---

<sup>235</sup> Anche il *diritto alla partecipazione pubblica* (art.6) e la possibilità per gli stranieri regolari (e iscritti al “*Padrón municipal*”) di poter eleggere un proprio *rappresentante* fu eliminata. Fu conservato il diritto al voto alle elezioni municipali, ma solo in condizioni di *reciprocità*, vale a dire solo per gli stranieri originari di quei Paesi in cui veniva riconosciuto lo stesso diritto ai cittadini spagnoli.

<sup>236</sup> Dopo il ricorso del Parlamento della Comunità Autonoma di Navarra, il Tribunale Costituzionale, attraverso la sentenza STC236/2007, dichiarò incostituzionali gli artt. 7.1, 8 e 11 in riferimento al diritto di accesso alle organizzazioni sindacali e anche l’introduzione della parola “residenti” negli artt. 9.3 e 22 (“*L.O.8/2000*”). Rispetto all’art. 60.1 (*Rimpatrio*) non ammetteva il ricorso di incostituzionalità, rendendo legittimo il trattenimento degli stranieri intercettati dalle autorità di frontiera privi dei documenti necessari per l’ingresso in Spagna. La motivazione della sentenza era basata sul principio della *dignità della persona*, secondo cui il legislatore non può sospendere quei diritti fondamentali riconosciuti alla persona in quanto tale, sia dalla Costituzione Spagnola, sia dalla Convenzione Europea sui Diritti dell’Uomo. La sentenza, tuttavia, non annullava gli articoli difettosi, ma invitava il legislatore a modificare la legge (gli unici articoli derogati furono quelli riferiti all’educazione non obbligatoria e allo sciopero).

<sup>237</sup> Cfr.: Solanes A. (2010), *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*, in *Migraciones Internacionales – Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España*, N. 90, 2010, pag.84.



Il rilascio del *permesso di soggiorno temporaneo* era previsto per gli stranieri in grado di poter dimostrare di avere risorse economiche sufficienti, tuttavia veniva prevista la possibilità del suo rilascio per *ragioni umanitarie* o *circostanze eccezionali*, ovvero, quando gli stranieri avessero potuto dimostrare l'aver soggiornato in modo regolare in Spagna per almeno cinque anni (*“arraigo”*), caso in cui si sarebbe potuto ottenere anche il *permesso di soggiorno permanente* (art.32)<sup>238</sup>. La *“L.O.8/2000”* specificava meglio in casi in cui lo straniero era tenuto a pagare una tassa per i documenti richiesti: visto di ingresso, richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno e di lavoro, permesso di studio, rilascio di documenti di identità nel caso di cittadini *sans papiers* (art.44). Nel caso dei lavoratori dipendenti, il pagamento di tali imposte era attribuito al datore di lavoro (art.46) mentre per i cittadini appartenenti ad uno Stato Iberoamericano, alle Isole Filippine, ad Andorra, all'Ecuador, i sefarditi, i figli e i nipoti di cittadini spagnoli o di origine spagnola e gli stranieri nati in Spagna, era previsto l'esonero dal pagamento delle imposte previste per il rilascio del permesso di soggiorno (art.47). Il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina era considerata un'infrazione grave e, sempre con il fine di contrastare questo fenomeno, per i vettori veniva introdotto l'obbligo di verificare la validità dei documenti degli stranieri diretti in Spagna (art.54).

Una disposizione controversa introdotta dalla *“L.O.8/2000”* è quella che prevedeva la possibilità di applicare l'*espulsione* allo straniero nel caso in cui questo avesse commesso una *“infrazione molto grave”* tra quelle previste nell'art.53 par. a) b) c) d) ed f); in particolare, tra queste si contemplava il soggiorno irregolare per oltre tre mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno (*“irregolarità sopraggiunta”*), senza aver presentato la relativa richiesta di rinnovo (art.57). L'espulsione era prevista, inoltre, per gli stranieri condannati a pene di carcere superiori a un anno per delitti dolosi dentro o fuori dal territorio spagnolo. Il *“rimpatrio”* (*“devolución”*) degli stranieri destinatari di un ordine di espulsione che avessero cercato di entrare in Spagna prima del periodo in cui vigeva la proibizione al reingresso, periodo notificato nello stesso ordine e compreso fra tre e dieci anni, era previsto anche per chi, intercettato alla frontiera, era privo dei requisiti per l'ingresso. In entrambi i casi, se la misura non poteva essere eseguita in settantadue ore, si prevedeva il trattenimento dello straniero presso un centro (art.58). L'art.60 regolava il respingimento (*“retorno”*) verso il punto di partenza degli stranieri irregolari: una misura che, ove non fosse possibile eseguirla, si disponeva il trattenimento della persona in un centro *“non penitenziario”*.

La legge in esame, reintroduceva la *“detenzione cautelare”* degli stranieri in attesa della preparazione dei documenti per l'espulsione, una misura che non poteva superare le settantadue ore. Per i vettori che avessero infranto la legge, invece, era prevista la sospensione delle attività (art.61). L'entrata in un *“centro di internamento per stranieri”* (Cie), pertanto, era prevista tanto per gli stranieri che sarebbero stati espulsi, quanto per quelli in attesa di rimpatrio o respingimento: la sua durata massima era di quaranta giorni. Tale misura privativa della libertà di movimento era prevista anche per i minori, previa udienza di fronte al

---

<sup>238</sup> Tuttavia, questa possibilità era limitata dal fatto che se lo straniero avesse perso, per un periodo di tempo limitato, i requisiti per la regolarità (ad esempio, per aver perso il lavoro, situazione che impossibilitava il rinnovo del permesso di soggiorno), il conteggio dei cinque anni sarebbe ricominciato da capo.

Giudice del Tribunale per i Minori (art.62). Una novità rispetto alla legge precedente è l'introduzione di un "procedimento preferenziale" (art.63) al quale erano sottoposti sia gli stranieri soggetti ad *irregolarità sopraggiunta*, sia quelli che non avessero rispettato le misure a loro imposte per ragioni di sicurezza, sia coloro avessero svolto attività contrarie all'ordine pubblico, sia, infine, gli stranieri che avessero partecipato ad attività contrarie alla sicurezza esterna dello Stato o che avessero promosso l'*immigrazione clandestina* a scopo di lucro. Il "procedimento preferenziale" prevedeva l'immediata esecuzione dell'espulsione, una previsione che però metteva a rischio il *diritto alla tutela giuridica effettiva* degli stranieri e, insieme ad esso, il diritto all'assistenza giuridica e ad un interprete.

Tra le misure istituite per contrastare l'immigrazione irregolare, la legge conservava l'obbligo per i vettori della verifica del possesso e della validità dei documenti dei viaggiatori e la loro validità (visto, passaporto, ecc.), e veniva introdotto l'obbligo per gli stessi di farsi carico del trasporto del passeggero il cui ingresso, una volta giunto alla frontiera, fosse stato rifiutato dalle autorità (art.66). La legge promuoveva le attività delle associazioni di immigrati oltre a quelle del *terzo settore* e dei sindacati finalizzate all'integrazione sociale degli stranieri. Con la "L.O.8/2000" il *Foro per l'immigrazione* (art.63 L.O.4/2000) cambia la sua denominazione in "*Foro per l'integrazione sociale degli immigrati*" mentre le sue funzioni restavano orientate all'informazione e alla consulenza (art.70).

Tra le altre modifiche rilevanti, va menzionata la possibilità per le CC.AA. di istituire le "*Subcomissioni per la cooperazione*" quali organi operativi territorialmente in seno alle *Comissioni Bilaterali per la Cooperazione* tra lo Stato e le CC.AA., responsabili dell'analisi delle criticità nell'ambito del lavoro e del soggiorno riguardanti il fenomeno migratorio nel territorio di riferimento. Infine è importante ricordare il "*processo di riesame*", ossia la possibilità di poter accedere alla regolarizzazione dall'anno precedente ("*Disposición Transitoria Cuarta*"). Tale possibilità, tuttavia, fu limitata agli stranieri irregolari presenti sul territorio al momento dell'approvazione della legge, la cui richiesta di regolarizzazione *fosse stata rifiutata* in base alla norma precedente ("*R.D.239/2000*") per la mancanza del requisito di trovarsi in Spagna prima del 1 giugno 1999. Le richieste rifiutate nell'anno 2000, furono "riesaminate" d'ufficio, senza presentare nuova documentazione<sup>239</sup>. Furono esaminate 57.616 richieste, delle quali furono approvate 36.013<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Il decreto che disciplinava la nuova regolarizzazione è il "*R.D.142/2001*", il quale definiva il *processo di riesame* delle richieste che erano state rifiutate poiché non rispettavano il requisito di trovarsi in Spagna prima del 1 giugno 1999 pur rispettando tutti gli altri requisiti. Il termine per la presentazione delle domande, d'accordo con la "*LO8/2000*", non poteva essere superiore ai tre mesi. Gli stranieri avrebbero potuto ottenere il permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo, senza limitazioni geografiche, settoriali o professionali, oppure il permesso di soggiorno temporaneo della durata di un anno. Ai familiari dei cittadini spagnoli o degli stranieri comunitari, invece, poteva essere concesso il permesso di soggiorno per cittadini comunitari.

<sup>240</sup> Fonte: *Ministerio del Interior, Vicepresidencia Primera del Gobierno, "Delegación de Gobierno para la extranjería y la inmigración. Balance 2001"*, tabella pag. 30. Pertanto, tra il 2000 e il 2001 il Governo avrebbe portato a termine un totale di quattro processi di regolarizzazione che fecero emergere 615.377 richieste delle quali 334.882 furono accettate. Il primo è il "processo straordinario" approvato con la "*L.O.4/2000*" che aveva portato alla regolarizzazione di 152.207 stranieri; il secondo è quello che si è avviato con il *processo di riesame* ("*R.D.142/2001*") e che si concluse con 36.013 richieste accolte; il terzo è quello che aveva fatto emergere 24.884 richieste da parte di cittadini ecuadoriani di cui ne

Con l'approvazione della "L.O. 8/2000", il quadro normativo era cambiato notevolmente e anche lo scenario migratorio presentava mutazioni importanti. I cambiamenti avvenuti nel movimento migratorio avrebbero portato alla costituzione di quella che L. Cachón (2004) ha denominato "Spagna migrante" (Cachón, 2004: 52) una definizione con la quale lo studioso ha evidenziato come l'immigrazione verso questo Paese era diventata un "fatto sociale" caratterizzato dall'accelerazione dei flussi in entrata e della definitiva "istituzionalizzazione" della presenza immigrata all'interno della società<sup>241</sup>. Dopo l'anno 2000 l'immigrazione cominciò ad essere intesa come *problema sociale*, un'interpretazione basata sulla costante rievocazione all'interno del dibattito mediatico e politico di opinioni contrastanti, alcune delle quali basate sulla strumentalizzazione delle regolarizzazioni, della manifestazione razzista avvenuta nella località *El Ejido*, a febbraio del 2000, della tragedia di *Lorca* (gennaio 2001) nella quale persero la vita dodici immigrati ecuadoriani *sans papiers* (un treno si scontrò con il furgone nel quale viaggiavano diretti al lavoro) o, infine, l'arrivo delle zattere ("pateras"). In un dibattito caratterizzato dalla presenza di visioni contrapposte su come regolare l'immigrazione, cominciava ad emergere la sfida dell'integrazione degli stranieri molti dei quali non avevano di lasciare la Spagna alla fine del periodo di validità del permesso di soggiorno, così come avevano dimostrato le numerose richieste di regolarizzazione per motivo di "radicamento" o "arraigo". A questo proposito, Cachón ha affermato che "non c'è niente di più permanente dei lavoratori stranieri stagionali" (Cachón, 2004: 53).

- **II "R.D. 864/2001"**

Questa tappa dell'evoluzione della normativa sull'immigrazione termina con l'approvazione del regolamento di esecuzione della "LODYLE" (abbreviazione usata per definire la "L.O.4/2000" e successive modifiche). Il "R.D.864/2001" è un complesso di norme che rendeva ancora più severa la normativa sull'immigrazione, poiché ispirato dalla logica secondo la quale, rendendo più difficile il soggiorno e il lavoro regolare, era possibile evitare l'arrivo di nuovi immigrati<sup>242</sup>. Il nuovo regolamento di esecuzione pur riconoscendo che l'immigrazione verso la Spagna era diventata un fenomeno strutturale il cui controllo e regolazione dovevano avvenire riconoscendo agli stranieri un trattamento dignitoso, specialmente nell'ambito del lavoro,

---

furono accolte 24.352 ("Programa de retorno voluntario y paulatino"). Infine, quello derivante dal rilascio dei permessi per "radicamento" ("arraigo") (art.31. *LODYLE*): delle 346.166 richieste presentate, in data 31 dicembre 2001, ne furono accolte 122.310. Cfr.: Fundació CIDOB, *Claves para interpretar la política exterior española ey las relaciones internacionales en 2001. Balance de la inmigración extranjera en España*, Anuario Internacional CIDOB 2001 – Edición 2002, pag. 117. Per un approfondimento sugli accordi bilaterali tra la Spagna e i Paesi dell'America Latina si veda: Cachón L. (2004), *Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia*, in Geronimi E., Cachón L., Texidó E., (2004), *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudios de casos*, Estudios sobre Migraciones internacionales, N. 66, *Programa de Migraciones Internacionales*, OIT, Ginebra, pp.23-93.

<sup>241</sup> Cfr.: Cachón L. (2004), *Inmigración y mercado del trabajo en España*, in *Economía Exterior*, n.28, Primavera 2004, pp.49-57.

<sup>242</sup> Cfr.: Moya D. (2010), *¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, num. 40, 2010, pag. 80.

affermava la necessità di contrastare l'immigrazione clandestina e il traffico di esseri umani. A questo fine, il rafforzamento dei controlli alla frontiera e il coordinamento tra gli organi dello Stato puntavano a garantire una miglior efficacia dell'azione amministrativa ("*Préambulo*"). Tra le novità introdotte dal regolamento vanno ricordate l'ampliamento delle prove richieste allo straniero per giustificare il proprio ingresso in Spagna (art.23.3); l'esenzione per i vettori del trasporto dell'obbligo di inviare i dati dei passeggeri stranieri se la partenza avveniva da un Paese dell'area Schengen (art.30.4); la possibilità di ottenere, *in caso di necessità*, un'autorizzazione per l'uscita e il reingresso in Spagna per gli stranieri con permesso di soggiorno scaduto e in attesa del rilascio del nuovo (art.32.6). Il regolamento sviluppava le disposizioni per il rilascio del permesso per ragioni di "radicamento" ("*arraigo*", art.41.2.d); la possibilità per gli stranieri oggetto di maltrattamenti razzisti o xenofobi di ottenere il permesso di soggiorno temporaneo (art.41.3.c); la possibilità del rilascio del permesso di soggiorno temporaneo in caso di collaborazione con le Autorità amministrative o giudiziarie (art.41.3.d); la possibilità del rilascio di un *permesso di soggiorno a tempo indeterminato* per gli stranieri beneficiari di una pensione (c.d. "pensionamento contributivo", art.42.2.a) oppure per "invalidità permanente assoluta" (art.42.2.b) e agli emigrati spagnoli che avessero perso la nazionalità di origine (art.42.2.d). L'art.45.b prevedeva ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno o per il suo rinnovo, la possibilità di presentare "qualsiasi mezzo di prova che accrediti il tempo di soggiorno legale e continuato[...] o *permanenza di fatto*". Per la richiesta del permesso di soggiorno a tempo indeterminato non era necessario accreditare un soggiorno anteriore (art.48). L'art.51.3 fissava a tre mesi il tempo massimo per risolvere le pratiche per la richiesta del permesso di soggiorno.

Nel caso di "minori senza protezione" il *colloquio* diventava sufficiente per il suo "rimpatrio" verso il Paese di origine o per il rilascio di un permesso di soggiorno, d'accordo con quanto avesse disposto il "Servizio di Protezione dei Minori" (art.62.4). Nel caso in cui lo straniero "minore non protetto" rimasto a disposizione dei "servizi di protezione" per oltre sei mesi senza che il suo rimpatrio fosse stato portato a termine, era prevista la possibilità del rilascio di un permesso di soggiorno (art.62.5). L'art.65 del nuovo regolamento stabiliva che le "quote" ("*contingentes*") dovevano contenere solo lavoratori non presenti e non soggiornanti in Spagna. Nel caso del *lavoro stagionale*, si prevedeva per i datori di lavoro che non fossero riusciti a soddisfare il loro bisogno di manodopera attraverso il "Servizio Pubblico di collocamento" ("*Servicio Público de empleo*"), la possibilità di inoltrare tre mesi prima dell'inizio della stagione, le loro richieste alle "Delegazioni e Sottodelegazioni del Governo", le quali attraverso gli organi delle CC.AA. avrebbero inviato la richiesta alla "Direzione Generale per la Regolazione delle Migrazioni" (art.89.1.2). Infine, si prevedeva per gli stranieri vittime del traffico di esseri umani l'assistenza giuridica durante il periodo di collaborazione (art.94.2).

Dopo l'approvazione della legge e del regolamento alcune associazioni a sostegno degli immigrati presentarono un ricorso poiché i nuovi strumenti normativi erano considerati lesivi di molti diritti fondamentali degli stranieri, un'azione che si concluse con la sentenza del Tribunal Supremo ("*STS de 20 de marzo de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo*") che annullava diverse disposizioni dei testi

esaminati in questo paragrafo<sup>243</sup>. La “L.O.8/2000” e il regolamento del 2001, per quanto potessero rendere alcuni procedimenti più veloci, reintroducevano una certa *discrezionalità* nella concessione dei permessi soggiorno e di lavoro prevedendo, ad esempio, la possibilità di denegazione allo straniero nel caso l’amministrazione competente avesse rilevato “cause considerate motivi sufficienti” (art.74.1.k). Ciò nonostante, la nuova normativa introduceva alcune forme di tutela per i lavoratori stranieri irregolari. In particolare, è importante ricordare da un lato, la possibilità per tutti gli stranieri di iscriversi al registro municipale degli abitanti (“*padrón municipal*”) e di conseguenza, accedere ai “diritti sociali”; dall’altro, la possibilità di “regolarizzare” la propria irregolarità, attraverso il *permesso di soggiorno temporaneo* per “radicamento”, una previsione che introduceva uno strumento permanente per l’emersione dall’irregolarità (art.41.2.d). Tale disposizione, prevista dalla legge e sviluppata attraverso il regolamento, pur non prevedendo una regolarizzazione *ad hoc*, stabiliva la possibilità, per gli stranieri che fossero “*de facto*” nel territorio dello Stato, di regolarizzare la loro posizione.

Per concludere questa tappa, va ricordato il *Programma GRECO* (“*Programma Globale di Regolazione e Coordinamento degli stranieri e dell’immigrazione 2001-2004*”) con il quale il Governo ha promosso, in una prospettiva globale e interdisciplinare, l’immigrazione verso la Spagna intendendo questo fenomeno in senso positivo per la crescita del Paese all’interno dell’Unione Europea. Il *Programma GRECO*, attraverso ventitré azioni e settantadue misure concrete, puntava da un lato al miglioramento dell’accoglienza dei migranti più vulnerabili e alla promozione di misure volte alla loro integrazione sociale; dall’altro lato, sviluppava una politica di regolazione dei flussi orientata sia ad un maggior controllo delle frontiere, sia al miglioramento delle condizioni di vita nei Paesi di origine dell’immigrazione, quindi attraverso specifici programmi di cooperazione allo sviluppo. Le misure per l’integrazione sociale degli stranieri erano intese in modo

---

<sup>243</sup> Alcuni articoli furono soppressi, interamente o in parte, dal Tribunale Supremo (*STS de 20 de marzo de 2003*), in particolare furono annullati l’art.38 (attraverso il quale si prevedeva la possibilità di applicare le “misure di sicurezza” contemplate nell’art.5 della “L.O.4/2000” agli stranieri non in possesso dei requisiti per l’ingresso), l’art.41.5 (che limitava l’esercizio del ricongiungimento familiare ai soli stranieri che avessero ottenuto un permesso di soggiorno indipendente da quello della persona che aveva permesso il ricongiungimento); l’art.49.2 lettera d) ed e), disposizioni che prevedevano la possibilità di denegare l’esenzione del visto per il soggiorno agli coniugi stranieri dei cittadini spagnoli; art.56.8 (che prevedeva per gli stranieri *sans papiers* che avessero chiesto di soggiornare in Spagna, la loro iscrizione in un “*Sezione Speciale*” del Registro degli Stranieri a cui poteva accedere la “direzione generale della Polizia”); art.57.1 (che prevedeva per gli apolidi che volessero recarsi fuori dallo Stato la possibilità di emanare un documento che proibiva il reingresso in Spagna); art.84.2 e 84.6 (che prevedevano l’annullamento della richiesta di permesso di lavoro se lo straniero avesse diretto la richiesta all’organo sbagliato o seguendo un procedimento inadeguato); art.117.2 (secondo questa disposizione nel caso gli stranieri fossero privi di un domicilio, l’*autorità competente di istruire l’espulsione* poteva porre in essere *misure cautelari* quali il ritiro del passaporto); 127.2.c (si prevedeva il trattenimento dello straniero presso un centro in caso di respingimento); art.130.2 e 130.6 (le disposizioni annullate prevedevano da una parte l’imposizione di misure “più dure” agli stranieri che, all’interno del centro, non avessero rispettato le norme di convivenza e dall’altra, limitavano le comunicazioni fra gli stranieri trattenuti e i loro parenti ad un orario che non disturbasse la convivenza all’interno del centro); art.136.3 (prevedeva la comunicazione all’*autorità governativa* della fine dei processi giudiziari che coinvolgevano stranieri che avessero commesso infrazioni amministrative o che fossero stati condannati per reati dolosi sanzionati con pene superiori ad un anno con il fine di istruire il procedimento disciplinare); art.138.1.b (prevedeva la possibilità di eseguire il respingimento, o meglio l’espulsione dello straniero senza il relativo ordine di espulsione qualora si trovasse all’interno del territorio delle CC.AA. uni-provinciali, tra le quali troviamo *Ceuta* e *Melilla*). Dopo la sentenza, il Governo modificò la legge attraverso la “L.O.11/2003” e, successivamente, attraverso la “L.O.14/2003”, provvedimenti finalizzati all’adattamento della normativa sull’immigrazione alla pronuncia del Tribunale Supremo.

complementare a quelle orientate alla lotta contro il razzismo e la xenofobia, carenze della società spagnola, che il Programma Greco voleva superare con programmi educativi e formativi finalizzati alla creazione di una società multiculturale, tollerante e inclusiva. Il programma citato, prevedeva oltre all'entrata in funzione del *Sistema Integrato per la Vigilanza Esterna* (SIVE) per la lotta all'immigrazione clandestina, anche il miglioramento delle condizioni di accoglienza dei minori con la collaborazione delle istituzioni sanitarie e delle CC.AA., In sintesi, potremmo affermare che, se da un lato, la normativa assunse i caratteri di una *politica securitaria*, dall'altro lato, furono introdotte iniziative volte a migliorare alcuni difetti delle politiche di immigrazione introducendo, ad esempio, uno strumento ordinario per l'emersione dall'irregolarità (c.d. "*arraigo*") oppure il Programma GRECO, la prima iniziativa "globale e coordinata" per la creazione di un quadro di riferimento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri.

### 3.3.5 La quarta tappa

- La "*L.O. 11/2003*"

La legge "*L.O.11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*" ha apportato importanti modifiche in materia di immigrazione anche se non trattava la materia in modo diretto. La "*L.O.11/2003*" fu approvata per contrastare la delinquenza e favorire la sicurezza cittadina, come si indica nell'"*esposizione dei motivi*" della stessa<sup>244</sup>. Con il fine di migliorare le condizioni di convivenza fra cittadini nazionali e stranieri, la "*L.O.11/2003*" introduceva modifiche alle norme che regolavano la separazione e il divorzio principalmente per affrontare alcuni problemi legati ai matrimoni in cui erano coinvolti i cittadini di fede musulmana. Altre modifiche introdotte con la legge riguardavano la *LODYLE* (abbreviazione con la quale si fa riferimento alla "*L.O.4/2000*" e successive modifiche), nello specifico le norme che regolavano l'espulsione degli stranieri<sup>245</sup> prevedendo a questo fine un procedimento più "agile e urgente" riferito agli stranieri coinvolti in un processo penale, per i quali l'espulsione poteva essere eseguita in settantadue ore. Infine, erano modificate le norme per il trattenimento dello straniero presso i *centri di identificazione ed espulsione*.

La "*L.O.11/2003*" attraverso alcune modifiche al Codice Penale (CP), introduceva nell'ordinamento giuridico spagnolo la "regola generale" secondo la quale l'espulsione doveva essere applicata come *sanzione*

---

<sup>244</sup> Per ciò che concerne l'immigrazione in particolare, la legge nell'"*esposizione dei motivi*" mostrava il bisogno di dover adeguare la *risposta penale* alla criminalità degli immigrati irregolari. Con la legge il Governo di centro-destra sanciva il principio secondo il quale, nei casi degli stranieri condannati a pene di carcere inferiore a sei anni, la "*regola generale*" da adottare era la sostituzione della stessa con l'espulsione. A questo proposito erano introdotte modifiche al Codice Penale (art.89 e 108), veniva "tipizzato" il reato di mutilazione genitale femminile considerata una pratica contraria all'ordinamento giuridico spagnolo per la quale si prevedevano pene fino a dodici anni (art.149 CP). La legge interveniva anche sulle "nuove forme di delinquenza" come il traffico di esseri umani (art.318 e 318 *bis*), un fenomeno ritenuto specialmente pericoloso per la presenza di immigrati "clandestini" e per lo sfruttamento delle vittime.

<sup>245</sup> Artt.57.4, 57.7, 62.1 della "*L.O. 4/2000*" e successive modifiche.

*sostitutiva* per gli stranieri irregolari condannati per delitti punibili con pene privative di libertà inferiori a sei anni. Le modifiche ai commi 1, 2 e 3 dell'art 89 (CP), rendevano quindi, l'espulsione dello straniero una "*decisione giudiziaria*" che, qualora fosse stata eseguita avrebbe impedito allo straniero il reingresso in Spagna per un periodo di dieci anni. Se il "divieto di reingresso" non fosse stato rispettato, lo straniero sarebbe stato "respinto" alla frontiera e il termine del divieto di reingresso sarebbe ricominciato da zero. La modifica dell'art.108 (CP) sanciva l'applicazione dell'espulsione come sanzione sostitutiva delle altre *medidas de seguridad* adottabili dal Giudice nel caso il delitto fosse commesso da uno *extranjero irregular*. Anche in questi casi era previsto il divieto di reingresso della durata di dieci anni. La legge, più che puntare all'integrazione sociale dello straniero come annunciava nel suo titolo, introduceva disposizioni che rivelano la volontà del Governo di voler espellere gli stranieri che avessero commesso delitti. Tuttavia, il titolo non fu contraddetto in merito alle misure di contrasto alla violenza domestica, in quanto, osservando le disposizioni che modificavano l'art.149 del CP, possiamo osservare come, attraverso di esse, il legislatore si sia attenuto a quanto annunciato all'inizio, ovvero l'introduzione di misure per contrastare la violenza domestica. In tal senso, furono introdotte pene da sei a dodici anni per chi avesse provocato "la perdita o l'inutilità di un organo o membro principale" (modifica all'art.149.1 CP), tipizzando un delitto che veniva reso esplicito con l'introduzione del comma 2 all'art.149, nel quale si specificava che "chi causasse ad un altro una mutilazione genitale [...] sarà castigato con la pena di prigionia da sei a dodici anni". L'esercizio di tale pratica, nel caso fosse esercitata su minori, avrebbe potuto causare per il responsabile la perdita della *patria potestà* per un periodo compreso tra quattro a dieci anni. Altre modifiche rilevanti dal punto di vista della nostra analisi, sono la modifica degli artt.318 e 318 *bis* (CP), attraverso le quali si prevedeva un aumento delle sanzioni per i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e traffico di esseri umani e l'applicazione di pene di prigionia da quattro a otto anni, sanzioni che aumentavano passando dai cinque ai dieci anni se tali pratiche fossero state dirette allo sfruttamento sessuale<sup>246</sup>.

L'"*Artículo Segundo*" della "*L.O.11/2003*" introduceva modifiche alla *LODYLE*. In particolare, le correzioni all'art.57.4 sancivano *in primis* che l'espulsione avrebbe comportato per lo straniero la sospensione dei permessi di soggiorno o di lavoro; in secondo luogo, le modifiche apportate al comma 7 dello stesso articolo prevedevano che, nel caso degli stranieri coinvolti in uno o vari processi penali per infrazioni o delitti puniti con sanzioni o con pene di prigionia inferiori a sei anni, in presenza dell'ordine di espulsione, questa poteva essere autorizzata per via giudiziaria nel termine massimo di tre giorni, previa autorizzazione del Pubblico Ministero ("*Ministerio Fiscal*"), l'organo responsabile dell'azione penale. Le modifiche all'art.61.1 della *LODYLE* rendevano più agile l'adozione di *medidas cautelares* durante la preparazione del procedimento con il quale si prevedeva l'espulsione dello straniero, eliminando l'autorizzazione dell'autorità governativa. Un'altra modifica alla normativa sull'immigrazione fu introdotta in riferimento al trattenimento degli stranieri presso i "*centros de internamiento*" (art.62.1 *LODYLE*), prevedendo che il soggetto istruttore della pratica (Polizia o altre autorità) potesse chiedere direttamente al giudice competente l'autorizzazione per il

---

<sup>246</sup> Le pene aumentavano della metà se tali delitti fossero stati commessi ingannando la vittima, usando la forza o nel caso fossero coinvolti minori. Cfr.: *L.O.11/2003*, "*Artículo Primero, Trece*" – *BOE n.234 de 30 de septiembre de 2003*.  
214

trattenimento dello straniero che avesse commesso infrazioni molto gravi, tra cui l'esercizio di attività contrarie alla sicurezza dello Stato e all'ordine pubblico, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina oppure, nel caso in cui fosse presente sul territorio in modo irregolare o se non avesse rispettato le misure di sicurezza a cui fosse stato sottoposto<sup>247</sup>. Infine, le modifiche all'art.107 del Codice Civile, prevedevano nello specifico che, nei casi di divorzio e separazione quando uno dei due coniugi fosse di nazionalità spagnola o risiedesse abitualmente in Spagna, ma anche nel caso in cui le leggi dei Paesi di origine dei coniugi non riconoscessero la separazione e il divorzio o lo facessero in maniera discriminatoria, si sarebbe dovuta applicare la normativa spagnola<sup>248</sup>.

- **La “L.O. 14/2003”**

La seconda legge esaminata in questo paragrafo è la “L.O.14/2003” con la quale venivano introdotte direttamente alcune modifiche alla *LODYLE* per adattarla sia alle mutate caratteristiche del fenomeno migratorio, sia per introdurre la normativa comunitaria all'interno dell'ordinamento giuridico. Inoltre, con questa legge erano incorporate nella legge sull'immigrazione in vigore, le modifiche dovute alla sentenza del Tribunale Supremo (“*STS, del 20 de marzo de 2003*”) che aveva annullato alcuni articoli (o parte di essi) della *LODYLE* introdotti attraverso la sua legge di riforma “L.O.8/2000”. Nella sua “*esposizione dei motivi*”, la “L.O.14/2003” riafferma il bisogno di migliorare i procedimenti sanzionatori per una più efficace lotta all'immigrazione illegale e al traffico di esseri umani, quelli diretti al “respingimento” degli irregolari e di chi avesse favorito l'immigrazione clandestina ai fini di lucro. Inoltre, con la “L.O.14/2003” erano recepite le disposizioni di alcune direttive europee, tra cui la direttiva 2001/51/CE del Consiglio che integra le disposizioni dell'art.26 in applicazione dell'Accordo di Schengen, la direttiva 2001/40/CE sul riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini dei Paesi terzi e, infine, la direttiva 2002/90/CE, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, il transito e il soggiorno illegali<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Tale modifica, oltre a semplificare il trattenimento dello straniero e rendere più efficaci le espulsioni, evidenziava la necessità di dover prestare “speciale” attenzione agli stranieri privi di un domicilio o dei documenti, alla presenza di anteriori condanne, di sanzioni amministrative o processi penali in corso.

<sup>248</sup> Secondo A. Solanes (2010) l'importanza di tale modifica risiede nell'aver dato la possibilità alle donne straniere musulmane, residenti in Spagna, di poter evitare l'applicazione dello “statuto personale islamico”, che prevede per i cittadini di fede islamica il rispetto delle leggi religiose anche al di fuori del Paese di origine. Cfr.: Solanes A. (2010), *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*, in *Migraciones Internacionales* – Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigracion del Gobierno de España, N. 90, 2010, pag. 86.

<sup>249</sup> La direttiva 2001/51/CE, del 28 giugno 2001; la direttiva 2001/40/CE del 28 maggio 2001; la direttiva 2002/90/CE del 28 novembre 2002. Altre due importanti direttive comunitarie (direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000 sull'attuazione del principio della parità di trattamento delle persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e la direttiva 2000/78/CE, del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) non furono recepite attraverso la “L.O. 14/2003”, ma attraverso la “legge finanziaria” (*Ley 62/2003, “Capítulo III – Medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato”, dall'art.27 all'art.43*). La scelta di recepire le due direttive europee attraverso la *legge finanziaria*, non solo minava la *certezza del diritto* poiché le norme erano disperse all'interno di una legge che affrontava temi eterogenei rendendo più complessa la loro localizzazione, ma risultava anche incoerente, poiché potevano essere assorbite con la “L.O.14/2003”.



Nella sua “*esposizioni dei motivi*” si mostrano gli obiettivi perseguiti con la riforma, ossia il miglioramento della gestione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi; il miglioramento del sistema di sanzioni per garantire una più efficace lotta all’immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani, l’aggiornamento della tassazione sul rilascio dei visti di ingresso e delle sanzioni applicabili ai vettori. Tra le norme che hanno avuto effetti negativi indiretti sui diritti degli stranieri vi sono una disposizione che limitava i c.d. “*ricongiungimenti familiari a catena*” e un’altra che impediva l’esercizio di tale diritto alle persone che avessero ottenuto un permesso di residenza attraverso un precedente riaggruppamento familiare. La legge introduceva l’obbligo di presentarsi personalmente davanti alle amministrazioni competenti per la presentazione delle richieste per il rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro (“*personación del interesado*”). Infine, la Direzione Generale della Polizia veniva abilitata ad accedere ai dati contenuti nei registri municipali (“*Padrón municipal*”) con l’obiettivo di migliorare il controllo sulla presenza straniera.

Nello specifico, una delle modifiche più rilevanti alla *LODYLE* introdotti dalla “*L.O.14/2003*” era sancita dall’introduzione del comma 3 all’art.1, attraverso il quale si prevedeva che anche gli *stranieri comunitari* sarebbero stati sottoposti alla legge sull’immigrazione quando questa fosse stata più tollerante nei loro confronti rispetto alle norme che regolano il soggiorno dei cittadini comunitari. La legge in esame modificava l’art.4.2 della *LODYLE* prevedendo per gli stranieri muniti di permesso di soggiorno per un periodo superiore a sei mesi, l’obbligo di presentarsi personalmente, entro un mese dall’ingresso nel territorio dello Stato, presso gli uffici dell’Amministrazione dello Stato per il ritiro della “*carta d’identità dello straniero*” (“*tarjeta de identidad de extranjero*”), il documento che accreditava la loro regolarità amministrativa. Le modifiche all’art.17.2 prevedevano che il ricongiungimento familiare poteva essere richiesto solo da stranieri in possesso di un permesso ottenuto *independientemente*, escludendo dall’esercizio di tale diritto gli stranieri soggiornanti in virtù di un precedente ricongiungimento, una previsione attuata per evitare i “ricongiungimenti a catena”. Le modifiche all’art.18.2 sancivano che il ricongiungimento poteva essere richiesto solo dagli stranieri regolari residenti in Spagna da almeno un anno, in possesso di permesso di soggiorno valido perlomeno un altro anno. Le modifiche all’art.27.1 limitavano il soggiorno ai soli motivi specificati nel *visto d’ingresso*. La “*L.O.14/2003*” introduceva modifiche all’art.30 della normativa sull’immigrazione mettendo in evidenza che per “soggiorno” (“*estancia*”) si intendeva una presenza non superiore a novanta giorni. Attraverso il nuovo art.30 *bis*, si specificava la differenza tra “residenza temporaneo” e “residenza permanente”: la prima si riferiva ad un soggiorno compreso fra i novanta giorni e i cinque anni, includendo in questa categoria gli stranieri titolari di permessi di soggiorno concessi per motivo di “radicamento” (“*arraigo*”) o per ragioni umanitarie; la seconda, alle residenze indefinita, alla quale si poteva accedere dopo cinque anni di soggiorno regolare.

Altre modifiche rilevanti ai fini della nostra analisi riguardavano il sistema delle “quote” ritoccando nello specifico l’art.39 della *LODYLE*. A tal fine, si specificava che l’approvazione sarebbe avvenuta con cadenza annuale, tenendo in considerazione la *situazione nazionale del lavoro*, precisando che la programmazione era

riferita solo ai lavoratori stranieri residenti in Spagna<sup>250</sup>. La disposizione specificava da un lato, che le “quote” annuali avrebbero potuto stabilire sia il numero di visti da concedere ai discendenti dei cittadini spagnoli per la ricerca di un lavoro, sia quelli per specifici settori di attività,<sup>251</sup> dall’altro lato, che le offerte di lavoro realizzate attraverso il sistema delle “quote” sarebbero state orientate “preferibilmente” verso i cittadini di quei Paesi con i quali la Spagna avesse firmato accordi per la regolazione dei flussi,<sup>252</sup> una preferenza prevista anche per il lavoro stagionale.<sup>253</sup>

La “L.O.14/2003” introduceva modifiche al “*Título III*” della *LODYLE*, sulle infrazioni e le sanzioni, rendendo più dura la normativa nel suo complesso con il fine di contrastare l’immigrazione irregolare. La mancata richiesta della “carta d’identità dello straniero” prevista dal nuovo art. 4.2 era considerata un’infrazione grave (art.53.h). Tra le infrazioni molto gravi erano inclusi il favoreggiamento dell’immigrazione clandestina e il mancato rispetto degli obblighi previsti per i vettori (art.54). Per questi ultimi, in particolare, si prevedeva l’invio alle autorità delle informazioni personali sui passeggeri che non avessero utilizzato i biglietti di ritorno, l’obbligo di controllare la validità del passaporto e del visto d’ingresso, l’obbligo di farsi carico delle spese per il trasporto degli stranieri il cui ingresso non fosse stato consentito dalle Autorità di frontiera. Le sanzioni pecuniarie per le infrazioni lievi erano aumentate, specialmente quelle imposte ai vettori (art.55). Le nuove norme prevedevano l’entrata in un “*centro di internamento*” quando l’espulsione dello straniero non poteva essere eseguita in settantadue ore (previa autorizzazione dell’autorità giudiziaria). Oltre al “respingimento” (“*retorno*”), agli stranieri sorpresi nel tentativo di entrare illegalmente in Spagna era applicato il *divieto al reingresso* per un periodo di tre anni. Si prevedeva l’applicazione di un nuovo divieto di reingresso della stessa durata del primo a coloro che avessero infranto tale misura prima del termine previsto (artt.58. commi 5 e 6).

La legge sviluppava, attraverso cinque nuovi articoli, la disciplina dei *Cie* (centri di identificazione ed espulsione): l’art.62-*bis* definiva i diritti delle persone trattenute nei *Cie*,<sup>254</sup> l’art.62-*ter*, esponeva i loro doveri; l’art. 62-*quater*, specificava il diritto ad essere informato sul funzionamento del centro e sulle norme da rispettare, oltre che sulle modalità attraverso le quali avrebbe potuto presentare un reclamo al direttore

---

<sup>250</sup> Si prevedeva che la determinazione delle “quote” sarebbe avvenuta sia tenendo conto delle proposte delle CC.AA., sia della relazione sulla situazione nazionale del lavoro e dell’integrazione sociale degli stranieri elaborata dal “*Consiglio Superiore della Politica di immigrazione*”.

<sup>251</sup> Per il primo tipo non erano previste limitazioni territoriali, ma temporanei: il visto era valido per tre mesi, al termine dei quali, in assenza di un’offerta di lavoro, lo straniero era obbligato a lasciare il territorio dello Stato.

<sup>252</sup> Ciò nonostante era prevista la possibilità di realizzare offerte di lavoro “*nominative*”.

<sup>253</sup> Le modifiche all’art.42 prevedevano la collaborazione delle CC.AA. e dei comuni (“*Ayuntamientos*”) nella programmazione dei flussi.

<sup>254</sup> Nello specifico, la disposizione prevedeva per lo straniero trattenuto il diritto ad essere informato sulla sua situazione, il diritto all’integrità fisica e alla salute e la garanzia di non essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti, il diritto di vedersi riconosciuti i diritti che l’ordinamento riconosceva a tutti gli stranieri senza ulteriori limitazioni oltre a quelle derivanti dal trattenimento, il diritto all’assistenza medica, il diritto a ricevere assistenza legale da parte di un avvocato d’ufficio, il diritto a ricevere visite di familiari o funzionari pubblici, il diritto di essere assistito da parte di un interprete.

dello stesso; l'art.62-*quinquienes* introduceva disposizioni sulla sicurezza interna;<sup>255</sup> infine, l'art.62-*sexies*, specificava che ogni centro sarebbe stato dotato di un direttore responsabile, oltre che del suo funzionamento, della "corretta convivenza" al suo interno e dell'imposizione di "misure" non meglio specificate agli stranieri che non avessero rispettato le regole interne.

La "L.O.14/2003" introduceva modifiche all'art.63 specificando che, nei casi in cui si potesse adottare l'espulsione dello straniero attraverso il "*procedimento preferenziale*" (che prevedeva l'immediata esecuzione dell'espulsione), sarebbe stato necessario informare la persona in forma scritta, avvertendola delle conseguenze e fornendole l'assistenza legale d'ufficio. La possibilità di applicare il "*procedimento preferenziale*" veniva estesa agli stranieri irregolari intercettati sul territorio dello Stato, la cui richiesta di proroga del permesso di soggiorno fosse stata denegata o lo stesso scaduto da più di tre mesi. In attuazione della relativa direttiva europea (2001/40/CE del 28 maggio 2001) era modificato l'art.64 e, con l'introduzione del comma 3, si sanciva la possibilità di eseguire "immediatamente" l'espulsione di uno straniero che fosse stato espulso da uno Stato membro senza il bisogno di un nuovo ordine di espulsione<sup>256</sup>. Altre modifiche introdotte dalla "L.O.14/2003" erano orientate a rafforzare il contrasto dell'immigrazione irregolare e, in particolare, si riferivano agli obblighi dei vettori (art.66). Era previsto l'obbligo di trasmettere alle autorità spagnole le informazioni sui passeggeri diretti verso la Spagna, una volta imbarcati e prima dell'inizio del viaggio; quelle sui passeggeri che non avessero usato il biglietto di ritorno (nome, cognome, n. passaporto, ecc.); quelle concernenti la validità della documentazione per l'ingresso nello Stato<sup>257</sup>. Tra le modifiche introdotte per assicurare l'efficacia della riforma, la "L.O.14/2003" modificava le funzioni del "*Consiglio Superiore di Politica di Immigrazione*" le cui raccomandazioni avrebbero inciso sulla determinazione delle "quote annuali" e sulla concessione dei permessi per lavoro stagionale. In virtù di questa nuova funzione era previsto l'accesso per tale organo, alle informazioni in possesso dalle amministrazioni statali o "regionali" e dagli agenti economici e sociali (modifiche all'art.68).

La legge ha istituito l'"*Osservatorio spagnolo del razzismo e della xenofobia*" (art.71), con funzioni di monitoraggio e analisi del fenomeno migratorio, ma anche propositive ai fini del miglioramento della convivenza e dell'integrazione sociale degli stranieri. Con la "*Disposición Adicional Quinta*" si sanciva l'accesso alle informazioni e la collaborazione fra le pubbliche amministrazioni, in particolare con riferimento agli organismi competenti nei procedimenti regolati dalla legge sull'immigrazione: "Agenzia Tributaria", "Tesoreria Generale della *Previdenza Sociale*" e Istituto Nazionale di Statistica (INE). Per quest'ultimo, in particolare, era previsto l'accesso ai dati del registro municipale ("*Padrón municipal*"). La "*Disposición Adicional Octava*" regolava il finanziamento dei *programmi per il ritorno volontario*.

---

<sup>255</sup> Il primo comma dell'art.62, che prevedeva per ragioni di sicurezza ispezioni e perquisizioni periodiche del centro e degli stranieri, verrà dichiarato incostituzionale dal Tribunale Costituzionale (*STC de 31 de enero de 2013, Sala Pleno*).

<sup>256</sup> Per l'ingresso in un centro di internamento, invece, era necessaria l'autorizzazione di un giudice.

<sup>257</sup> Per i vettori era previsto l'obbligo di farsi carico del costo del viaggio di ritorno o del mantenimento dello straniero nel caso questo fosse stato trattenuto perché le autorità del Paese di partenza avessero rifiutato il suo ingresso.

Per concludere, vanno ricordate le modifiche alla normativa che regola il funzionamento degli “enti locali” (“*Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del Régimen Local*”), introdotte attraverso l’“*Artículo Tercero*” della “*L.O.14/2003*”. Tale articolo conteneva disposizioni che permettevano “alle amministrazioni pubbliche che lo avessero richiesto” l’accesso alle informazioni contenute nel registro municipale dei cittadini residenti (“*Padrón municipal*”) con il fine di consentire l’efficacia dei provvedimenti sanciti dalla legge di riforma<sup>258</sup>. L’accesso era consentito, nello specifico, alla *Direzione Generale della Polizia* la quale, al fine di mantenere aggiornati i dati, avrebbe dovuto comunicare mensilmente all’INE, le variazioni sui dati sulla popolazione straniera soggiornante in Spagna, una previsione che acquista una grande importanza dal punto di vista della politica migratoria poiché il Governo si dotava di un nuovo strumento di controllo sulla popolazione straniera. Infine, nel suo “*Artículo Cuarto*” la “*L.O.14/2003*”, modificando la “*Ley 30/1992*”, stabiliva una sorta di “*regime específico*” per tutti i procedimenti regolati dalla legge sull’immigrazione, fissando un principio che, però, avrebbe potuto generare “eccezioni alle garanzie generali” (Solanes, 2010: 89)<sup>259</sup>.

- **II “R.D. 2393/2004”**

Il terzo provvedimento di questa tappa dell’evoluzione della legge spagnola sull’immigrazione, il decreto reale con il quale si sancisce l’entrata in vigore di un nuovo regolamento di esecuzione della *LODYLE*: il “*R.D.2393/2004*”, uno strumento approvato nel dicembre 2004, anno in cui era avvenuto il cambio di governo e il centrosinistra (PSOE) aveva vinto le elezioni. Il nuovo regolamento affiancava al “sistema delle quote”, il “*catalogo delle occupazioni di difficile copertura*”, uno strumento che prevedeva l’aggiornamento trimestrale della lista dei posti di lavoro disponibili, in modo da facilitare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il regolamento del 2004, ha legittimato il dispositivo ordinario per la regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio, (c.d. “*arraigo*”) per motivi di lavoro, per vincoli sociali o familiari. Inoltre, sanciva una nuova regolarizzazione (“*Disposición Transitoria Tercera*”), alla quale potevano ricorrere i lavoratori stranieri irregolari iscritti al registro municipale da almeno sei mesi, in possesso di un’offerta di lavoro. Tale previsione, definita “*proceso di normalizzazione*”, esprimeva l’interesse del governo di centro-sinistra di riconoscere ai lavoratori stranieri irregolari presenti sul territorio sia la possibilità di emergere dall’irregolarità, sia una maggiore tutela di fronte allo sfruttamento, poiché rendeva obbligatoria l’iscrizione del lavoratore all’ente previdenziale (“*alta en la Seguridad Social*”).

---

<sup>258</sup> Si prevedeva inoltre, per gli stranieri non comunitari senza permesso di soggiorno permanente, l’obbligo del rinnovo, ogni due anni, dell’iscrizione al registro municipale (“*Padrón municipal*”). Il mancato rinnovo comportava la cancellazione automatica (*Artículo Tercero - Uno*).

<sup>259</sup> L’istituzionalizzazione di un “sistema di cittadinanza duale” basato sulla differenziazione tra cittadini nazionali e stranieri all’interno dello Stato, è un argomento affrontato in particolare da H. Silveira (2003). Lo studioso ha affermato che, in particolare nel caso degli stranieri irregolari, “il legislatore crea un *diritto amministrativo e penale speciale* destinato agli stranieri, ponendo una pietra angolare per la formazione di una cittadinanza duale nell’ordinamento giuridico”. Cfr.: Silveira H., (2003), *Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía*, in AA.VV., *Sistema penal y problemas sociales*, (coord. R. Bergalli), Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 539-576.

Questo provvedimento rappresenta in parte una rottura con la precedente politica del Governo di centro-destra che, dopo le elezioni politiche del marzo 2004 lasciava il posto al nuovo Governo socialista guidato da J. L. R. Zapatero. L'approvazione del nuovo regolamento era considerata necessaria poiché le modifiche fino ad allora introdotte rendevano obsoleto il regolamento del 2001. Il "R. D.2393/2004", composto da 13 Titoli, 165 articoli e diciotto disposizioni supplementari, puntava a ordinare la normativa sull'immigrazione e adeguare il suo contenuto ai precetti dell'Unione Europea<sup>260</sup>, dando priorità all'immigrazione legale e contrastando efficacemente quella irregolare. Alcune importanti novità sono introdotte dal punto di vista dei requisiti per ottenere il permesso di soggiorno e di lavoro, sia semplificando i procedimenti per la concessione dei permessi di lavoro per quei settori occupazionali in cui la manodopera nazionale era insufficiente, sia correggendo quelle norme suscettibili di creare "discrezionalità" nella concessione degli stessi. Nonostante la necessità di occupare i posti di lavoro vacanti, il Governo riconosceva che l'architettura delle politiche migratorie obbligava i lavoratori stranieri a procurarsi un *visto d'ingresso per lavoro*, un documento difficile da ottenere considerati gli alti tassi di irregolarità<sup>261</sup>.

Prendendo atto dell'alta cifra di stranieri irregolari presenti sul territorio spagnolo, il legislatore ha ritenuto opportuno implementare misure adeguate a regolare tale situazione, trovando la sua soluzione nel "processo di normalizzazione" ("*Disposición transitoria Tercera*"),<sup>262</sup> misura straordinaria per la regolarizzazione degli stranieri irregolari<sup>263</sup>. Tra le novità più rilevanti va ricordato il recupero del *sistema generale di contrattazione dei lavoratori stranieri* attraverso il potenziamento del "*Catálogo delle occupazioni di difficile copertura*", alla cui elaborazione avrebbero partecipato sia le CC.AA., sia gli agenti sociali ed economici con il fine di garantire un'analisi dei bisogni del mercato del lavoro più vicina alla realtà. Il sistema delle "quote annuali" come strumento di programmazione dei flussi per lavoro, era comunque conservato, ma con alcune modifiche che lo avrebbero reso più flessibile con il fine di superare l'indeterminatezza delle stime, ma anche per includere la possibilità di concedere *visti di ingresso* per la ricerca di lavoro. La formazione dei lavoratori nei Paesi di provenienza e la successiva "selezione" erano affiancate da strumenti che avrebbero permesso la loro posteriore integrazione sociale. La lotta all'immigrazione irregolare era orientata al fine di evitare che gli strumenti legali fossero utilizzati per aggirare la legge, in particolare con l'obiettivo di evitare che all'interno le "quote annuali" fossero utilizzate

---

<sup>260</sup> Puntava ad adattare il suo contenuto alle disposizioni contenute nella Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

<sup>261</sup> Nonostante determinare il numero di stranieri irregolari presenti in un dato momento sul territorio di uno Stato sia un'operazione molto difficile, le stime per quanto imprecise, possono dare un'idea della dimensione del fenomeno. Una stima "prudente" degli stranieri irregolari presenti in Spagna in data 1 gennaio 2005, ottenuta sottraendo al numero di stranieri "registrati" presso i municipi ("*empadronados*") quelli in possesso di un permesso di soggiorno e/o lavoro, si ottiene una cifra pari a 1.714.256, dei quali 1.405.204 non erano soggetti all'applicazione della normativa comunitaria. Fonte: Benlloch P., Ruíz de Huidolmo J.M., (2005), *El nuevo regolamento de extranjería español. El proceso de normalización*, in *Migraciones – Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas*, n.17 2005, pp. 252-269.

<sup>262</sup> La disposizione, per evitare richieste fraudolente, prevedeva che le richieste di regolarizzazione fossero presentate dal datore di lavoro insieme al relativo contratto di lavoro.

<sup>263</sup> Altri importanti "meccanismi permanenti di regolarizzazione" (Moya, 2010: 81) per ridurre l'irregolarità sono stati previsti per la concessione di *permessi di soggiorno temporanei* per ragioni di "radicamento" ("*arraigo laboral*", "*arraigo familiar*", "*arraigo social*") e per ragioni umanitarie.

per la “regolarizzazione” di stranieri irregolari già presenti sul territorio dello Stato. Inoltre, venivano previsti nuovi strumenti per garantire la opportuna tutela agli stranieri irregolari che, in vista della loro espulsione, si trovassero trattenuto presso un “centro di internamento per stranieri” (*Cie*). Per rendere i procedimenti amministrativi più veloci, era prevista l’introduzione di un’applicazione informatica comune al *Ministero della Pubblica Amministrazione, Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione, Ministero dell’Interno e Ministero del Lavoro e Politiche Sociali* (quest’ultimo era incaricato di sviluppare la “politica di immigrazione”), ognuno coinvolto in un differente ambito amministrativo. Infine, va sottolineata il maggiore coinvolgimento delle CC.AA., dei Comuni (“*Ayuntamientos*”) e degli agenti economici e sociali, questi ultimi in particolare avrebbero partecipato attraverso la *Commissione del Lavoro Tripartita sull’Immigrazione* (“*Comisión Laboral Tripartita de Inmigración*”)<sup>264</sup>.

Dato che un’analisi approfondita del Regolamento di esecuzione andrebbe oltre gli obiettivi del presente lavoro di ricerca, in questa sede ci limitiamo a evidenziare i punti più importanti, tra cui gli effetti della regolarizzazione “straordinaria” e gli strumenti “ordinari” per la regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio dello Stato.

La “*Disposición transitoria Tercera*” prevedeva per i datori di lavoro la possibilità di presentare una richiesta per l’*autorizzazione iniziale di soggiorno e lavoro subordinato* per uno straniero che fosse iscritto ad un registro municipale (“*Padrón municipal*”) da almeno sei mesi dall’entrata in vigore del nuovo regolamento<sup>265</sup> e che fosse *presente* sul territorio spagnolo al momento di presentazione della richiesta. La richiesta supponeva la stipula di un contratto di lavoro tra lo straniero e il datore di lavoro, della durata minima di sei mesi; tre mesi nel caso dei lavoratori del settore agricolo, mentre nel caso dei lavoratori dei settori della ristorazione e alberghiero, il vincolo dei sei mesi poteva essere distribuito in dodici mesi. La richiesta poteva essere presentata direttamente dai lavoratori stranieri del settore dei servizi domestici, ai quali era

---

<sup>264</sup> La Commissione, quale organo collegiale interministeriale d’interlocuzione permanente tra l’Amministrazione Generale dello Stato e le organizzazioni sindacali e d’impresari più rappresentative a livello nazionale, acquistava competenze in materia di gestione dei flussi. In particolare, veniva attribuita a questo organo la funzione di “offrire all’*Amministrazione Generale dello Stato* un’opinione qualificata sul bisogno di manodopera e sui procedimenti di contrattazione dei lavoratori stranieri”, vale a dire “il nucleo della *politica immigratoria* legale”. Tra le sue funzioni è importante segnalare quella di informazione sulla proposta trimestrale del “*Catalogo delle occupazione di difficile copertura*” e sulle “quote” (“*contingente anual*”). Inoltre, le veniva riconosciuto il compito di presentare proposte agli organi competenti dello Stato sulle condizioni della popolazione immigrata in Spagna e sul miglioramento delle condizioni di integrazione sociale e lavorativa degli stranieri. Cfr.: *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Orden TAS/1713/2005 de 3 de junio*. BOE de 10 de junio de 2005, núm.138.

<sup>265</sup> Tale disposizione, prima della fine del termine previsto per la presentazione delle domande (tre mesi dall’entrata in vigore del regolamento), fu modificata poiché molti stranieri, pur soggiornando in Spagna, non si iscrissero ai registri della popolazione, per timore di essere intercettati dalla Direzione Generale della Polizia alla quale, da poco, le era stato riconosciuto l’accesso a tali dati. Dato che la mancanza di tale requisito avrebbe comportato il rifiuto della richiesta di regolarizzazione, il Governo decise di ammettere anche le richieste degli stranieri non iscritti ai suddetti registri (“*empadronamiento por omisión*”), pur essendo presenti in Spagna prima del 7 agosto 2004 (“*Resolución de 15 de abril de 2005 de la Subsecretaría - BOE de 15 de abril de 2005*”). Agli stranieri era comunque chiesto di presentare presso i Comuni di residenza, alcuni documenti giustificativi della loro presenza in una data anteriore al 7 agosto 2004. Per un approfondimento si veda: Aguilera Izquierdo R. (2006), *El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral*, *Revista del Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales*, n.63, pag. 185, nota a piè di pagina.

riconosciuta la possibilità di lavorare simultaneamente presso più di un datore di lavoro. Nel caso la richiesta fosse stata accettata, era previsto l'obbligo per il datore di lavoro o il lavoratore del settore domestico dell'iscrizione presso l'*Istituto di Previdenza Sociale* ("alta en la Seguridad Social"), una misura che puntava a tutelare maggiormente il lavoratore<sup>266</sup>. Il permesso avrebbe avuto la durata di un anno e, se accettata, supponeva l'archiviazione degli eventuali procedimenti di espulsione a carico dello straniero purché gli ordini di allontanamento fossero stati adottati a causa di "irregolarità sopraggiunta" ("overstayer"), vale a dire in caso di permesso di soggiorno scaduto da più di tre mesi, oppure per aver esercitato un'attività lavorativa senza il relativo permesso. Durante il tempo previsto per la presentazione delle richieste (dal 7 febbraio al 7 maggio 2005) furono presentate 691.655 richieste di "regolarizzazione" delle quali l'83,27% con esito positivo (575.941)<sup>267</sup>. Il numero degli stranieri che in seguito alla regolarizzazione si erano iscritti presso l'*Istituto di Previdenza Sociale* ("alta en la Seguridad Social") erano 550.136, un dato che indica la presenza di uno scarto di 25.805 lavoratori che pur avendo ricevuto una risposta positiva non si erano iscritti. Se osserviamo questi dati, è facile intuire che era necessario per il Governo trovare gli strumenti per contenere l'irregolarità, sia quella di partenza, sia quella "sopraggiunta"<sup>268</sup>.

Il "R.D.2393/2004" introduceva "misure permanenti" per contenere l'irregolarità, vale a dire la concessione di *permessi di soggiorno per motivi eccezionali*. Il nuovo regolamento, riprendendo l'art.31.3 della *LODYLE*, sviluppava la norma che prevedeva la possibilità di concedere permessi di soggiorno temporanei per "radicamento" ("arraigo"), motivi umanitari, per i collaboratori di giustizia e altre *circostanze eccezionali*, eliminando la necessità del *visto d'ingresso*. Tali previsioni erano sviluppate negli artt.45, 46 e 47 del "R.D.2392/2004", nella sezione dedicata alla "residenza temporanea per motivi eccezionali".<sup>269</sup>

---

<sup>266</sup> L'esito della richiesta era condizionato dal rispetto dei requisiti previsti dall'art.50 a),b),c) attraverso i quali si specificava che il rilascio del *permesso di soggiorno temporanea* sarebbe avvenuto se lo avesse permesso la "situazione nazionale del lavoro", ovvero se l'occupazione era tra quelle del "Catalogo delle occupazioni di difficile copertura".

<sup>267</sup> Tra le Province dove furono presentate più richieste troviamo quella di Madrid con 171.321, quella di Barcellona con 101.504, quella di Valencia con 46.965, quella di Murcia con 43.732 e quella di Almeria con 30.396. *Fonte*: Aguilera Izquierdo R., (2006), *El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral*, *Revista del Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales*, n.63, pp. 186-187. Le nazionalità con le richieste più numerose sono quella ecuadoriana (139.714), quella rumena (118.298), quella marocchina (85.969), quella colombiana (56.652) e quella boliviana (47.202). *Fonte*: Benlloch P., Ruíz de Huidolmo J.M., (2005), *El nuevo reglamento de extranjería español. El proceso de normalización*, in *Migraciones – Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas*, n.17 2005, 252-269.

<sup>268</sup> I dati delle regolarizzazioni evidenziavano che la principale fonte dell'irregolarità non era l'*ingresso irregolare*, un fenomeno sul quale si erano concentrati soprattutto i mezzi di comunicazione trasmettendo notizie sull'arrivo di piccole imbarcazioni provenienti dal nord Africa e dirette verso la costa della Penisola Iberica ("pateras") e, più tardi, su imbarcazioni più grandi provenienti dall'Africa sub sahariana e dirette alle Isole Canarie ("cayucos"). La componente maggiore degli irregolari, in realtà, era quella degli *overstayers*. Infatti, la maggioranza degli stranieri irregolari emersi con la regolarizzazione del 2005 erano sudamericani, ovvero persone che raggiungevano la Spagna con un regolare *visto d'ingresso*, la cui scadenza non veniva rispettata e molti di essi continuavano a soggiornare in modo irregolare.

<sup>269</sup> Misure per contenere l'irregolarità, in particolare, il *permesso di soggiorno temporaneo per "radicamento"* ("arraigo"), era già stato introdotto dalla "L.O.8/2000" (art.31). La "L.O.8/2000" aveva previsto la concessione del *permesso di soggiorno temporaneo* agli stranieri che non avessero potuto rinnovare il permesso di soggiorno ottenuto in precedenza e a chi poteva dimostrare di aver soggiornato in Spagna per cinque anni in modo ininterrotto, purché avesse dimostrato di avere i mezzi per la sussistenza. Il regolamento del 2001 specificava che poteva ottenere il *permesso di soggiorno temporaneo* chi avesse soggiornato in modo irregolare per due anni per la mancanza dei requisiti per il rinnovo di un permesso scaduto, chi avesse soggiornato in modo continuato sul territorio dello Stato per almeno tre anni

Nello specifico, si sanciva la possibilità di ottenere un permesso temporaneo per “*arraigo*” in tre casi (art.45.2):

- per motivi di lavoro (“*arraigo laboral*”) dimostrando di aver soggiornato irregolarmente in modo continuato per almeno due anni, di essere privo di precedenti penali sia in Spagna sia nel proprio Paese di origine e documentando l’esistenza di un contratto di lavoro della durata non inferiore ad un anno;
- per motivi sociali (“*arraigo social*”) dimostrando di aver soggiornato nello Stato spagnolo per almeno tre anni e se al momento della richiesta fosse in possesso di un’offerta di lavoro della durata di almeno un anno (contratto di lavoro), dimostrando l’esistenza di vincoli familiari (coniugi, ascendenti e discendenti in linea retta) o *sociali* attraverso un apposito documento<sup>270</sup> (“*informe de inserción social*”) emesso dal comune di residenza<sup>271</sup>.
- per motivi familiari (“*arraigo familiar*”), nel caso di stranieri figli di genitori spagnoli.

Ciascun *permesso di soggiorno per motivi eccezionali* era rilasciato insieme al *permesso di lavoro* della stessa durata del primo: nel caso dell’“*arraigo laboral*” il permesso di lavoro non prevedeva limitazioni geografiche né di riguardo il settore occupazionale. Nel caso di permessi di lavoro rilasciati per “*arraigo social*” invece, non si teneva conto della “*situazione nazionale del lavoro*” (art.50.a), ma poteva essere prevista una limitazione geografica o di settore occupazionale (lo stesso di quello di riferimento del contratto di lavoro). Il rilascio del permesso di lavoro era previsto nei casi in cui “la situazione nazionale del lavoro” avrebbe permesso l’assunzione di un lavoratore straniero (art.50.3). Tale norma prevedeva che i permessi di lavoro dovessero essere rilasciati in conformità con il bisogno interno di manodopera, un aspetto determinato con cadenza trimestrale, attraverso il “*Catalogo delle occupazioni di difficile copertura*” alla cui elaborazione partecipava, anche la “*Commissione del Lavoro Tripartita sull’Immigrazione*”<sup>272</sup>. I posti di

---

e fosse “realmente incorporato nel mercato del lavoro” o avesse vincoli familiari, chi avesse potuto dimostrare di aver risieduto in Spagna almeno cinque anni in modo irregolare. In questi casi, in presenza anche di altri requisiti, si poteva ottenere un *permesso “per radicamento”*.

<sup>270</sup> Il documento, che sarebbe stato redatto secondo le istruzioni della *Direzione Generale dell’Immigrazione*, conteneva il tempo di permanenza del lavoratore straniero, il municipio di domicilio, i mezzi di sussistenza (contratto di lavoro, documento bancario, assegni sociali, ecc.), il grado di conoscenza della lingua, l’inserimento all’interno delle reti sociali comunitarie, l’attestazione della partecipazione a programmi formativi, altre informazioni che avessero potuto indicare il suo grado di inserimento. Per un approfondimento si veda: Aguilera Izquierdo R., (2006), *El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral*, in *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Derecho del trabajo*, n.63, Madrid, pag.192.

<sup>271</sup> Per ottenere questo tipo di permesso era obbligatoria l’iscrizione del lavoratore all’*Istituto di Previdenza Sociale* (“*alta en la Seguridad Social*”), un requisito che rendeva necessaria l’esistenza di una reale *offerta di lavoro futuro*. Tale requisito non era previsto negli altri due casi. Nel caso dell’“*arraigo laboral*”, invece, era indispensabile dimostrare aver svolto *in passato*, un’attività lavorativa in modo irregolare per almeno un anno (art.46.2.b “*RD2393/2004*”) quindi, la misura era diretta a far emergere i lavoratori dell’*economia sommersa*.

<sup>272</sup> Tale organo collegiale, ascrivito al Ministero de Lavoro, è formato dai sindacati dei lavoratori e dalle organizzazioni di rappresentanza delle imprese rilevanti a livello nazionale ed è chiamato ad esprimere un parere sulla determinazione delle “quote” annuali (“*contingente anual*”) e sulle proposte di assunzione di lavoratori stagionali (“*Disposición Adicional Decimoquinta*” – R.D. 2393/2004 - pubblicato in: *BOE núm.6, de 7 de enero 2005*).



lavoro vacanti, classificati per CC.AA., supponevano l'esistenza di una difficoltà degli imprenditori a trovare lavoratori nazionali, ai quali era implicitamente riconosciuta una preferenza.<sup>273</sup>

Anche se il nuovo regolamento sanciva sia una "regolarizzazione straordinaria", sia uno strumento "permanente" di accesso alla regolarità, tali previsioni non influivano né sulla pressione migratoria verso la Spagna, né sull'intero bacino di irregolari, poiché non tutti possedevano i requisiti previsti dalla legge per accedere alla legalità. Per il Governo in carica, il problema maggiore era rappresentato dalla pressione migratoria dei Paesi africani dai quali molti migranti tentavano di allontanarsi attraversando il mare con la speranza di arrivare in Spagna per cominciare una vita migliore.

La possibilità della regolarizzazione, per molti stranieri rappresentava una possibile via di accesso alla regolarità, pertanto avrebbe potuto avere un "effetto chiamata", un aspetto quest'ultimo utilizzato soprattutto dal leader del centro-destra spagnolo (PP) che affermava che "annunciare un processo di regolarizzazione con sei mesi di anticipo è un'autentica follia". Secondo il leader del centrodestra l'aumento degli iscritti ai registri municipali ("*Padrón municipal*") era stato effetto della notizia di una nuova regolarizzazione, che "non ha avuto un effetto chiamata, ma è stata un'autentica strombettata".<sup>274</sup> La notizia della regolarizzazione, secondo il leader spagnolo, avrebbe fatto aumentare il numero degli irregolari fino a fargli raggiungere, al 31 marzo 2005, la cifra di 1.837.047. Dopo l'inizio della "crisi dei *cayucos*" ad ottobre 2005<sup>275</sup> il Governo approvò il nuovo "*Piano di immigrazione per le Canarie (2005-2007)*" con il fine di potenziare il già esistente *Sistema Integrato di Vigilanza Esterna (SIVE)* e il progetto "*Seahorse 2006-2008*", quest'ultimo implementato in collaborazione con l'Italia nell'ambito del programma europeo *AENEAS (Programma di assistenza finanziaria e tecnica ai Paesi terzi in materia di immigrazione e asilo)*<sup>276</sup>. Ulteriori due interventi che meritano di essere citati sono: la creazione nel 2005 del "*Fondo di sostegno per l'accoglienza e per l'integrazione degli immigrati e per il sostegno all'educazione degli stessi*" che coinvolse le CC.AA. nello sviluppo di progetti per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle persone immigrate<sup>277</sup> e il "*Piano Strategico di cittadinanza e integrazione 2007-2010*" ("*Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010*").

---

<sup>273</sup> Il catalogo veniva sviluppato sulla base di quelle offerte di lavoro che pur essendo state segnalate dalle imprese ai servizi pubblici di collocamento, non fossero state soddisfatte dalla forza lavoro nazionale.

<sup>274</sup> *El País*, 11 maggio 2005.

<sup>275</sup> Per un approfondimento si veda: Cruz Roja Española, *Migraciones Africanas hacia Europa. Estudio cuantitativo y comparativo. Años 2006-2008. Centro n° 6 de Nouadibou - Mauritania*, Madrid, pag. 15. Si veda anche: "*La crisis de los cayucos*", *El País*, 11 marzo 2006.

<sup>276</sup> Cfr.: Solanes A. (2010), *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*, in *Migraciones Internacionales* – Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España, N. 90, 2010, pag.89. Si veda anche: *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010*, pag.333; e: *Informe anual 2013 de políticas de inmigración y asilo – Informe nacional España (parte 1) – Contribución nacional 2013 a los informes anuales de la Comisión y de la oficina Europea de Apoyo al asilo (EASO)*, pag. 16.

<sup>277</sup> I fondi previsti erano: 120.000.000 di euro per il 2005, 182.000.000 per il 2006, 200.000.000 per il 2007 e il 2008. Fonte: Carrasco Carpio M.C. (2008), *Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos. Informe de síntesis - España*, pag.6. (<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>).

### 3.3.6 La quinta tappa

Prima di approfondire la legge di riforma “L.O.2/2009” è importante sottolineare che il Governo spagnolo, a partire dal 2005 si è trovato a gestire una difficile situazione creatasi per l’arrivo inaspettato di consistenti flussi di immigrati irregolari. Le risposte politiche a tale criticità sono state implementate sia con collaborazione degli altri Paesi dell’Unione Europea attraverso l’Agenzia Europea per la Gestione della Cooperazione Operativa alle Frontiere Esterne (*Frontex*), sia attraverso piani nazionali, nello specifico attraverso il *Piano di azione per l’Africa Sub-sahariana* (2006/2008 poi rinnovato per il periodo 2009/2012). Se attraverso gli interventi di *Frontex* si puntava maggiormente al controllo delle frontiere esterne, il *Piano per l’Africa Sub-sahariana*<sup>278</sup> era diretto maggiormente alla cooperazione per lo sviluppo dei Paesi africani, un obiettivo che fu portato avanti attraverso numerosi accordi bilaterali con i Paesi di origine (“*Acuerdos marco de cooperación migratoria*” anche denominati “*de nueva generación*”)<sup>279</sup>. Le iniziative sul controllo delle frontiere e sulla cooperazione nei Paesi di origine, furono affiancati dal PECEI (“*Plan estratégico de ciudadanía e integración 2007-2010*” poi rinnovato per il triennio 2011-2014) attraverso il quale dal 2007, venivano messe in campo azioni per l’integrazione sociale, rivolte tanto alla popolazione straniera soggiornante nello Stato spagnolo, quanto a quella nazionale.

Il PECEI era basato su tre assi: uguaglianza, cittadinanza e interculturalità, principi che guidavano interventi concreti per l’integrazione delle persone immigrate, in una logica anti-discriminatoria e *bidirezionale* dove il dialogo tra gli stranieri e i cittadini autoctoni rappresentava la base di un processo diretto a creare una convivenza pacifica. All’interno di tale programma, l’integrazione delle persone immigrate è stata intesa in modo globale, quale traguardo da raggiungere attraverso uno sforzo trasversale ai vari livelli della pubblica amministrazione e condiviso anche dagli altri attori sociali e territoriali. Da questo punto di vista, il PECEI voleva essere uno strumento utile per l’attivazione di interventi in diversi ambiti delle politiche pubbliche in cui lo Stato, le CC.AA. e gli altri enti locali diventano i protagonisti delle politiche di integrazione. Con tale programma “per la prima volta, si cercava di articolare un modello che unisse l’intervento delle CC.AA., in modo tale che lo Stato fosse implicato nelle politiche di integrazione” (Solanes, 2010: 90). Attraverso il PECEI, in altre parole, gli interventi delle distinte CC.AA. erano integrati in una gestione statale e centralizzata.<sup>280</sup> Pertanto, il PECEI, pur non essendo una legge, può essere come considerato il tentativo di stabilire una cornice di riferimento “per l’integrazione degli immigrati con gli immigrati” (*ivi*). I principi che il Governo voleva promuovere, in linea con quanto avveniva in altri Paesi europei, erano l’inclusione sociale,

---

<sup>278</sup> Per un approfondimento si veda: *Plan África – 2006-2008, Resumen Ejecutivo* ([http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/planafrica\\_2006-2008.pdf](http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/planafrica_2006-2008.pdf)) e anche *Plan África 2009-2012* (<http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/1-documentos/1/PlanAfrica2009-2012.pdf>).

<sup>279</sup> La Spagna ha sottoscritto tre tipi di accordi bilaterali con i Paesi Africani: gli accordi per la regolazione dei flussi per lavoro, gli accordi di riammissione di persone in situazione irregolare e gli “accordi quadro di cooperazione in materia di immigrazione”. Per un approfondimento si veda: Asín Cabrera M.A. (2008), *Los acuerdos bilaterales suscito por España en materia migratoria con Países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 10, 2008, pp. 165-188.

<sup>280</sup> I programmi erano finanziati dallo Stato e dalle CC.AA., ma erano queste ultime a decidere in base alle proprie necessità, quali programmi realizzare e quindi, come investire i fondi.

la non discriminazione, la promozione di progetti volti a migliorare l'integrazione delle persone immigrate nei contesti locali, all'interno di una cornice di riferimento basata sulla cooperazione interistituzionale e sulla partecipazione delle associazioni della società civile. Prima della legge di riforma della *LODYLE* approvata nel dicembre 2009, fu approvata un'altra legge che merita di essere citata: la "*Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*", un provvedimento attraverso il quale venivano sancite modifiche alle norme sull'asilo e sulla protezione internazionale<sup>281</sup>.

- **La "L.O. 2/2009"**

La legge recante il titolo "*Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la ley organica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*" apportava numerose modifiche alla normativa sull'immigrazione, motivate "sia da ragioni sia tecniche, sia politiche" (Moya, 2011: 16). Tra i motivi tecnici troviamo il bisogno di incorporare all'interno dell'ordinamento giuridico la giurisprudenza del Tribunale Costituzionale, che si era espresso su alcune criticità della legge sull'immigrazione attraverso otto sentenze,<sup>282</sup> e le *direttive comunitarie*<sup>283</sup>. Altre ragioni che spinsero a

---

<sup>281</sup> La legge puntava ad adeguare la disciplina sull'asilo alla politica europea, in particolare attraverso il recepimento della direttiva 2004/83/CE, del 29 di aprile, recanti norme minime sull'attribuzione, a cittadini dei Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; la direttiva 2005/85/CE, del 1 dicembre, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato; il *Capo V* della Direttiva 2003/86/CE, del 22 settembre, sul diritto al ricongiungimento familiare, contenente la disciplina relativa al ricongiungimento familiare dei rifugiati.

<sup>282</sup> Le sentenze alle quali si fa riferimento sono: la STC 236/2007, la STC 259/2007, STC 260/2007, la STC 261/2007, la STC 262/2007, la STC 263/2007, la STC 264/2007, la STC 265/2007. Tali sentenze rispondevano alle obiezioni di incostituzionalità sollevate da diversi "governi regionali" in riferimento ad alcuni diritti che la normativa "negava" agli stranieri. Le più importanti sono: la STC 236/2007 del 7 novembre e la STC 259/2007 del 19 novembre: la prima, annullava la distinzione tra stranieri residenti e non residenti di fronte all'esercizio del *diritto all'istruzione non obbligatoria* (art.9.3 e art.22.2 *LOE* modificata dalla "*L.O.8/2000*"). In questa sentenza il Tribunale Supremo dichiarava incostituzionali l'art. 7.1 (*diritto di riunione*), l'art.8 (*diritto di associazione*) e l'art.11,1 (*diritto alla rappresentanza sindacale*). La seconda, annullava parte dell'art.11.2 che subordinava il *diritto di sciopero* al possesso del permesso di lavoro. In definitiva, 6 disposizioni previste dalla "*L.O.8/2000*" furono dichiarate incostituzionali però, non furono annullate. Piuttosto, l'effetto della dichiarazione di incostituzionalità fu modulato attraverso una distinzione: da una parte, i diritti che corrispondono in misura identica sia agli stranieri, sia agli spagnoli; dall'altra, i diritti di cui erano titolari gli stranieri subordinatamente al rispetto della legge sull'immigrazione, una disciplina applicabile appunto, solo agli stranieri. Così da un lato, troviamo i diritti uguali per stranieri e spagnoli: educazione non obbligatoria, sciopero e assistenza giuridica gratuita; dall'altro, quelli che possono essere subordinati dal legislatore al rispetto di determinati requisiti: diritto di riunione, diritto di associazione e diritto alla rappresentazione sindacale.

<sup>283</sup> Direttiva 2003/110/CE del 25 novembre 2003, sull'assistenza durante il transito nell'ambito dei provvedimenti di espulsione per via aerea; direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003, sullo *status* dei cittadini dei Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo; direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini dei Paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti; direttiva 2004/82/CE del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati sulle persone trasportate; direttiva 2004/114/CE del 13 dicembre 2004, sull'ammissione dei cittadini extracomunitari per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato; direttiva 2005/71/CE del 12 ottobre 2005, per l'ammissione di cittadini extracomunitari ai fini della ricerca scientifica; direttiva 2008/115/CEE del 16 dicembre 2008, norme e procedure comuni sul rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; direttiva 2009/50/CE del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere *lavori altamente qualificati*; direttiva 2009/52/CE del 18 giugno 2009,

modificare la normativa riguardano gli aggiustamenti tecnici e politici necessari per adeguare la legge agli Statuti di alcune CC.AA. (*Catalogna, Andalusia, Valencia e Aragona*), le cui recenti modifiche avevano portato all'ampliamento delle loro competenze su aspetti importanti che incidevano sull'implementazione delle politiche (nuove competenze in materia di permessi di lavoro, in materia di servizi sociali). Tra le motivazioni propriamente politiche della riforma troviamo la necessità di regolare i flussi in una situazione di *crisi economica*<sup>284</sup>. Tra le novità più importanti introdotte dalla "L.O.2/2009" troviamo la regolazione dell'accesso all'abitazione da parte degli stranieri, la modifica delle norme sul ricongiungimento familiare degli ascendenti e dei coniugi, quelle relative all'ingresso nel mercato del lavoro dei minori e dei coniugi ricongiunti, il ricongiungimento delle coppie di fatto, l'obbligo dell'iscrizione all'Istituto di Previdenza Sociale per i titolari di permesso di lavoro ("*alta en la Seguridad Social*"), l'introduzione di nuove infrazioni per chi avesse dichiarato il falso rispetto all'iscrizione ai registri municipali ("*Padrón municipal*"), l'allungamento da quaranta a sessanta giorni del tempo massimo di trattenimento degli stranieri presso i *Cie*<sup>285</sup>, le nuove norme sul "ritorno volontario", sul coordinamento fra le amministrazioni pubbliche, l'introduzione di norme minime per l'integrazione sociale degli stranieri. Di seguito approfondiremo le novità più importanti introdotte dalla "L.O.2/2009".

Le modifiche all'art.2-*bis* della *LODYLE* sancivano norme riguardanti le competenze delle amministrazioni pubbliche nell'ambito della politica migratoria e, riprendendo l'art.149.1.2 della Cost. Spagnola, era riaffermata la competenza del Governo statale in merito alla *regolazione* del "nucleo duro" della materia (Aguado i Cudolá, 2004: 820), ma senza invadere il campo delle competenze delle CC.AA. e degli enti locali. Nel secondo paragrafo dell'art.2-*bis* sono stati enumerati i principi che i diversi settori della Pubblica Amministrazione dovrebbero rispettare, in particolare si afferma il bisogno di coordinare le azioni con le politiche europee, la regolazione dei flussi con attenzione della "situazione nazionale del lavoro", la promozione dell'integrazione sociale degli stranieri attraverso *politiche trasversali dirette a tutta la cittadinanza*, il rispetto dell'uguaglianza tra uomo e donna, la non discriminazione tra stranieri regolari e cittadini spagnoli, la necessità di garantire agli stranieri i diritti previsti dalla Costituzione, la lotta all'immigrazione irregolare, la parità di trattamento nel lavoro, la promozione del dialogo e della collaborazione con i Paesi di origine. L'ultimo paragrafo dell'art.2-*bis*, riguarda la necessità di *solidarietà* negli interventi nei territori in cui i flussi migratori assumono particolare rilevanza.

Il nuovo art.2-*ter* era stato completamente dedicato all'integrazione sociale degli stranieri. Il suo primo paragrafo contiene una definizione ampia del concetto di *integrazione* affermando che: "i poteri pubblici

---

sulle norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Cfr.: "*Preámbulo*", L.O.2/2009, in *BOE*, núm. 299 de 12 de diciembre de 2009.

<sup>284</sup> Cfr.: Moya D., Aguelo Navarro P. (2011), *La reforma de la Ley orgánica de extranjería*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp.16-17.

<sup>285</sup> Tale allungamento era un effetto della Direttiva 2008/115/CE, soprannominata "direttiva della vergogna" poiché portava alla consolidazione di una politica basata su misure di polizia, segnando un indebolimento dei diritti fondamentali degli stranieri. Per un approfondimento si veda: Silveira H. (2012), *Biopolítica de estados expulsores*, contributo pubblicato in *Política y Sociedad*, 2012, vol.49, núm.3, pp.497-517.

promuoveranno la piena integrazione degli stranieri nella società spagnola, in un quadro di convivenza di identità e culture, senza altri limiti oltre il rispetto della Costituzione e della legge” (art.2<sup>ter</sup> par.1)<sup>286</sup>. Il secondo paragrafo dell’art.2 contiene indicazioni specifiche sulle misure che dovrebbero implementare gli enti della Pubblica Amministrazione con il fine dell’integrazione “*tra immigrati e società ricevente*”, in modo “trasversale a tutti gli ambiti della politica e dei servizi pubblici, promuovendo la partecipazione economica, sociale, culturale e politica delle *persone immigrate*”, in condizioni di uguaglianza. Le *azioni formative* sui valori della Spagna, delle CC.AA. e dell’Unione Europea, così come sui diritti umani e la tolleranza, non sono intese non in modo obbligatorio, ma in modo da *favorire* l’incorporazione degli stranieri al sistema scolastico, garantendo l’educazione obbligatoria ai minori e l’apprendimento delle lingue ufficiali e l’accesso al mercato del lavoro, intesi come fattori “essenziali di integrazione”. Tale disposizione indica anche la necessità della collaborazione fra l’amministrazione centrale, le CC.AA. e gli altri enti locali nell’implementazione delle politiche per l’integrazione, le quali avrebbero dovuto tener conto tanto del Piano Strategico pluriennale per l’immigrazione (“*Plan estratégico de inmigración*”), quanto dei Piani per l’integrazione di ciascuna CC.AA., i quali erano stati finanziati attraverso il *Fondo statale per l’integrazione degli immigrati*.

La legge in esame considerava i programmi per l’integrazione sociale degli stranieri in stretta correlazione allo strumento del “radicamento” (“*arraigo*”) che, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, permette agli stranieri l’uscita dall’irregolarità e l’accesso al permesso di soggiorno temporaneo. In seguito alla riforma, sorge l’obbligo per gli stranieri di dover dimostrare, in un numero maggiore di occasioni, il loro grado di integrazione sociale presentando il “*certificato sullo sforzo di integrazione*” (“*informe sobre el esfuerzo de integración*” – art.31.7) che, secondo l’art.68.3 (*LODYLE*), dovrà essere emesso dagli organi delle CC.AA. in attuazione del principio della collaborazione fra organi della Pubblica Amministrazione<sup>287</sup>. Tale certificato, che fino al 2009 era emesso dai municipi (“*Ayuntamientos*”) diventa necessario in caso di regolarizzazione del soggiorno irregolare (art.31.3), in caso di rinnovo del permesso di soggiorno temporaneo (art.31.7), in caso di richiesta del permesso di soggiorno di lunga durata (“*carta Blu-UE*”) (art.32) e, per supportare la richiesta di acquisizione della nazionalità (“*Disposición Adicional Quinta*”).

Come si esprimeva all’inizio di questo paragrafo, tra le ragioni che motivarono la riforma della *legge sull’immigrazione* (c.d. *LODYLE*) vi era l’incorporazione della giurisprudenza in materia. Il Tribunale

---

<sup>286</sup> D. Moya (2011) ha evidenziato, che anche se tale precetto recepisce in linea di principio la visione dell’Unione Europea in materia di integrazione, si limita al rispetto delle identità culturali, della Costituzione e delle leggi, senza indicare un *modello di convivenza* da seguire. Quest’ultimo, a seconda di come sono interpretate la Costituzione, le leggi statali e quelle delle CC.AA., potrebbe essere multiculturale, di integrazione flessibile o cittadina, ecc.. Cfr.: Moya D., Aguelo Navarro P. (2011), *La reforma de la Ley orgánica de extranjería*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp.27-28. Per un approfondimento sui principi comuni che gli Stati membri devono rispettare nell’implementazione delle politiche di integrazione sociale per gli immigrati si veda la Risoluzione del Consiglio di Giustizia e Affari Interni dell’Unione Europea del 19 Novembre 2004 (*Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU*), documento consultabile al seguente indirizzo: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf).

<sup>287</sup> Anche se era prevista la facoltà di delegare tale compito ai municipi, non tutte le CC.AA. l’hanno fatto. La Catalogna, ad esempio, ha mantenuto presso i suoi organi tale competenza.

Costituzionale, infatti, si era espresso attraverso la sentenza STC 236/2007 (e successive) a favore del riconoscimento del diritto di riunione e di manifestazione (art.7), di associazione (art.8), il diritto sindacale (art.11), poiché considerati imprescindibili per la dignità della persona. Il diritto di partecipazione (art.6) non fu modificato nella sostanza, in quanto venne mantenuto solo per i cittadini stranieri originari di Paesi in cui veniva permesso l'esercizio di tale diritto ai cittadini spagnoli (secondo il *principio della reciprocità*). La "L.O.2/2009" modificava l'art.9, sancendo il diritto all'istruzione dei minori stranieri fino al compimento della maggiore età, un diritto che il Tribunale Costituzione considerava un diritto fondamentale<sup>288</sup>. L'*accesso ai servizi sanitari* era previsto per gli stranieri iscritti al registro municipale ("*Padrón municipal*"), quindi senza distinzione rispetto alla loro regolarità amministrativa. Altre modifiche vennero introdotte all'art.13 disciplinante l'*accesso all'edilizia pubblica*, un diritto riservato solo agli stranieri regolari. La modifica dell'art.14 in materia di accesso ai *servizi sociali* estendeva sia i servizi sociali di base (riconosciuti a tutti gli stranieri indipendentemente dalla loro situazione amministrativa), sia quelli specializzati (previsti solo per i regolari) nei confronti degli stranieri minori portatori di *handicap*.

Il ricongiungimento familiare, elemento di fondamentale importanza per la stabilità dello straniero e della famiglia, subiva modifiche che comunque non eliminavano alcune rigidità della normativa. Le modifiche, da un lato, rendevano più facile il ricongiungimento, dall'altro lato, più complesso. La "L.O.2/2009" prevedeva il rilascio del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare per il coniuge del richiedente, per i propri figli *minori* e per quelli del coniuge, per i figli maggiorenni solo nel caso in cui fossero portatori di *handicap* o incapaci di provvedere autonomamente alle proprie necessità, per i genitori del richiedente e del suo coniuge *con più di sessantacinque anni* qualora fossero stati "a carico" del richiedente e alla presenza di "ragioni che motivano il ricongiungimento". Inoltre, avrebbe potuto chiedere il rilascio di tale permesso, lo straniero titolare della "*Carta blu*" ottenuta in un altro Stato membro (art.17.1 a, b, c, d). Il ricongiungimento familiare poteva essere richiesto dallo straniero ricongiunto solo quando avesse ottenuto un permesso di soggiorno e di lavoro in modo indipendente, rispettando gli altri requisiti previsti dalla legge (art.17.2). Lo stesso poteva essere richiesto dagli stranieri regolari che avessero già ottenuto un permesso di soggiorno e che avessero ottenuto il suo rinnovo, purché in possesso di un'abitazione adeguata e dei mezzi economici sufficienti per far fronte ai bisogni dei familiari che si intendevano ricongiungere. Una novità nella disciplina sul ricongiungimento familiare è il riconoscimento di tale diritto alla "coppia di fatto" dello straniero regolare (art.17.4).

La modifica all'art.18.2 sancita dalla "L.O.2/2009" prevedeva che non fossero considerati nel computo del reddito dello straniero eventuali redditi derivanti da sussidi sociali (assegno di disoccupazione, risarcimento per incidente sul lavoro, pensione di invalidità o anzianità, ecc.), una disposizione che valeva al momento della richiesta e non nel caso del rinnovo di permessi già concessi. Dal punto di vista del procedimento, se in

---

<sup>288</sup> L'art.9.4 prevedeva per gli stranieri soggiornanti in Spagna con minori a carico il dovere di assicurare la scolarizzazione dei loro figli. Il mancato rispetto di tale obbligo, accreditato mediante il *certificato sullo sforzo di integrazione* ("*informe de esfuerzo de integración*") la cui mancanza avrebbe potuto compromettere il rinnovo del permesso di soggiorno o la richiesta della "*Carta blu*".

passato la competenza sull'emissione del certificato sull'idoneità abitativa era una competenza dei municipi (“*ayuntamientos*”) con la riforma questa passa agli organi competenti delle CC.AA., pur senza escludere la possibilità di una delega ai municipi. In tal senso, le CC.AA. avrebbero potuto delegare agli organi amministrativi cittadini la concessione dei “certificati” sull'idoneità abitativa. L'art.18.2 prevedeva anche la promozione di attività per l'integrazione socio-culturale e linguistica dei familiari ricongiunti. L'art.19.1 introduceva una novità, vale a dire la possibilità per i figli minori ricongiunti, di cominciare a lavorare al raggiungimento della maggiore età, “senza necessità di altre pratiche amministrative”; una possibilità prevista anche per i coniugi maggiorenni appena arrivati in Spagna. Per il coniuge si prevedeva la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno indipendente in caso avesse avuto a disposizione i mezzi economici sufficienti (art.19.2)<sup>289</sup>. La “*L.O.2/2009*” sanciva modifiche all'art.22 della *LODYLE* sull'assistenza legale gratuita agli stranieri, la quale veniva garantita in condizioni di uguaglianza con i cittadini spagnoli. In particolare, questa tutela era prevista per gli stranieri ai quali era stato rifiutato l'ingresso, agli stranieri respinti in base ad un divieto di ingresso dovuto ad una precedente espulsione (“*devolución*”), a coloro che venissero espulsi e a chi fosse coinvolto nella richiesta di protezione internazionale. Il diritto all'assistenza legale, così come l'ausilio di un interprete, erano previsti gratuitamente previa richiesta scritta<sup>290</sup>.

I requisiti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato non subiscono modifiche rilevanti, piuttosto le correzioni apportate puntavano ad adeguare la *LODYLE* alle previsioni comunitarie. Con l'introduzione del nuovo comma 5 all'art.25 veniva prevista la possibilità di *registrare* gli ingressi degli stranieri dei Paesi Terzi, al fine di controllare la permanenza in Spagna degli stranieri e, insieme, per evitare l'accesso di persone non ammissibili (art.27.6). Le modifiche all'art.25-*bis* introducevano nuovi tipi di *visto d'ingresso* tra cui quello di studio e quello per la ricerca. Il visto d'ingresso, oltre all'entrata nel Paese, permetteva il soggiorno dello straniero fino alla sua scadenza e l'esercizio delle attività per le quali fosse stato rilasciato. Una novità rilevante è l'introduzione di nuove motivazioni che permettevano la denegazione del visto d'ingresso per soggiorno inferiore a novanta giorni (“*visado de estancia*”) e di quello per *transito*: la denegazione avveniva se la persona risultava registrata nella *lista di persone non ammissibili* prevista dagli Accordi di Schengen (art.27.6). Il visto d'ingresso permetteva l'ingresso nello Stato per i motivi per i quali era stato rilasciato, ma non esonerava gli stranieri dalla richiesta della *carta d'identità dello straniero* che doveva avvenire entro un mese dall'ingresso (art.4.2).

---

<sup>289</sup> Era prevista per le donne vittime di violenza la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno e di lavoro.

<sup>290</sup> La nuova stesura dell'art.22, prevedeva per gli stranieri che fossero stati espulsi, respinti o allontanati, e che quindi si trovassero fuori dal territorio spagnolo, la possibilità di chiedere l'assistenza legale gratuita e avviare il *ricorso* presso i consolati spagnoli all'estero. Tale previsione, secondo D. Moya (2011) è difficilmente attuabile nella realtà poiché sarebbe necessario dare la possibilità agli stranieri coinvolti in tali procedimenti sanzionatori, di esercitare un loro diritto prima dell'esecuzione della misura di allontanamento. Questo accorgimento permetterebbe di evitare l'allontanamento di persone senza aver riconosciuto loro un'adeguata tutela giuridica, esplicitando il contenuto che le leggi e la giurisprudenza prevedono. Seguendo Moya (2011) “l'assenza di una soluzione di compromesso di questo tipo denota una volontà del legislatore di decantarsi verso una formula diretta a ridurre il numero di ricorsi e contrastare così un'ipotetica pratica abusiva apertamente consistente nell'interposizione ingiustificata di ricorsi con fini meramente lucrativi per la difesa a carico dell'assistenza legale gratuita”. Cfr.: Moya D., Aguelo Navarro P. (2011), *La reforma de la Ley orgánica de extranjería*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pag.61.

Il *permesso di soggiorno* rilasciato agli stranieri poteva essere *temporaneo* oppure di *lunga durata* (art.30-bis introdotto dalla “L.O.2/2009”): il primo poteva avere una durata compresa fra tre mesi e cinque anni, il secondo permetteva la residenza in Spagna a tempo indeterminato (artt.31 e 32)<sup>291</sup>. Per i cittadini con permesso di soggiorno di lunga durata (“*Carta Blu-UE*”) ottenuto in un altro Paese europeo, era prevista la possibilità di ottenere un permesso di lunga durata valido per la Spagna, oppure conservare quello dell’altro Paese, ma richiedendo un permesso di soggiorno temporaneo (art.32.3). Il soggiorno degli studenti, quelli per lo scambio di alunni, per i tirocini e le *attività di volontariato* erano regolati dall’art.33, il quale contemplava anche la possibilità del rilascio di un permesso di lavoro subordinato o autonomo per coloro che avessero un visto d’ingresso per motivi di studio o ricerca, purché il rilascio non limitasse il proseguimento degli studi (art.33.4), durante i quali veniva permessa la realizzazione di un’attività “*au pair*” per il mantenimento negli studi (art.33.5) La mobilità degli studenti comunitari era contemplata dall’art.33.6. Rispetto ai *minori non accompagnati*, la “L.O.2/2009” sanciva alcune novità prevedendo, nello specifico, sia il coinvolgimento dei Paesi di origine nella prevenzione dell’immigrazione irregolare, nella protezione e nel rimpatrio, sia maggiori interventi degli enti locali per favorire la loro integrazione sociale. Il nuovo art.35 della LOE promuoveva lo sviluppo di *accordi di collaborazione* con i Paesi di origine riconoscendo alle CC.AA. la possibilità di sottoscrivere intese con i Paesi di provenienza dei minori volte a favorire il loro reinserimento *nei luoghi di partenza* e la loro integrazione sociale (art.35.2). Inoltre, si prevedeva per le CC.AA. la possibilità di chiedere l’affidamento dei minori stranieri accolti in altre CC.AA. con il fine di migliorare le loro condizioni di integrazione sociale (art.35.12). Tale disposizione può essere intesa come una “misura per alleggerire il carico nelle zone di ricevimento” (Moya, 2011: 52), delle Città Autonome di Ceuta e Melilla e delle Isole Canarie, permettendo ai minori di usufruire di servizi specializzati presenti in altre CC.AA..

Le modifiche in materia di *permessi di soggiorno per lavoro* rendevano più stretto il legame tra questi e l’iscrizione all’Istituto di Previdenza Sociale (“*alta en la Seguridad Social*”), un legame reso esplicito nell’art.36.2 della *LODYLE*. L’art.36.5 pur riconoscendo che la mancanza del permesso di soggiorno e di lavoro non annullava i diritti del lavoratore straniero, affermava l’incompatibilità tra l’irregolarità e la

---

<sup>291</sup> L’art.31.3 sancisce la possibilità di “concedere un permesso di soggiorno temporaneo per situazioni di *radicamento*, per ragioni umanitarie, per collaborare con la giustizia o altre *circostanze eccezionali* che saranno determinate dal regolamento”. Si specifica inoltre che: “in questi casi non sarà richiesto il visto”. Tale norma, che in seguito sarà sviluppata attraverso il nuovo regolamento di esecuzione (artt.124, 125, 126, 127 - R.D.557/2011) prevede un peculiare strumento permanente di emersione dell’irregolarità, il cosiddetto “*arraigo*”. Il requisito principale è la *permanenza prolungata nel territorio dello Stato* (è richiesto un periodo di tre anni nel caso dell’“*arraigo social*”), un concetto giuridico indeterminato che crea un “vuoto legislativo” poiché è difficile dimostrare i periodi di residenza attraverso prove accettate dalle istituzioni. Quelle più accreditate sono l’iscrizione al registro dei residenti (“*padrón municipal*”), il certificato medico, l’esistenza di conti correnti, l’esistenza di un contratto di fornitura elettrica o idrica, ecc.. Per un approfondimento si veda: Trinidad García M.L., Martín Martín J., (2012), *Novedades en la residencia temporal, el arraigo y otras circunstancias excepcionales para residir legalmente en España tras las reformas en la Ley y el Reglamento de extranjería*, in Revista Internacional de Estudios Migratorios, Vol.2 (2012), Art. Núm. 007, pp.117-142. Il numero di persone che hanno avuto accesso a questo strumento per l’esistenza di vincoli sociali (“*arraigo social*”), lavorativi (“*arraigo laboral*”) o familiari (“*arraigo familiar*”), al 31 dicembre di ogni anno sono complessivamente: 79.433 nel 2009; 65.623 nel 2010, 76.438 nel 2011; 56.188 nel 2012; 44.022 nel 2013, mentre in data 30 giugno 2014, gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo “*per arraigo*” sono 38.650. Fonte: *Gobierno de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social - Secretaría General de Emigración y Emigración*, Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, *Principales Resultados* (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014).



percezione di un assegno di disoccupazione. Nel caso della concessione di nuovi permessi di lavoro autonomo, era prevista la possibilità di una *limitazione* sia geografica, sia per settore di occupazione, della durata di un anno, eccetto i permessi concessi ai coniugi o ai figli ricongiunti.<sup>292</sup> Le nuove disposizioni dell'art.38 evidenziavano che la concessione di nuovi permessi di soggiorno e di lavoro (subordinato) sarebbero stati concessi in concordanza al “*Catalogo delle occupazioni di difficile copertura*”, confermando la collaborazione delle CC.AA. nella determinazione della “situazione nazionale del lavoro”. Il nuovo art.38-*bis* conteneva le previsioni che regolavano la presenza dei ricercatori stranieri, mentre le norme per il soggiorno e il lavoro del personale altamente qualificato venivano inserite nel nuovo art. 38-*ter* (per il quale era previsto il rilascio della “*Carta Blu-UE*”).

Altre modifiche di rilievo hanno riguardato le *sanzioni* da comminare in caso di violazione della legge sull'immigrazione. Tra le novità più rilevanti troviamo, oltre all'allungamento dei tempi di permanenza all'interno dei *Cie*, che passa da quaranta a sessanta giorni (art.62.2) e l'introduzione del “*ritorno volontario*” (art.63-*bis*), inteso come “incentivazione volontaria all'espulsione” (Moya, 2011: 67), una sanzione da applicarsi allo straniero soggetto ad un ordine di espulsione e che veniva adottata come “invito a lasciare il territorio” in un periodo compreso tra sette e trenta giorni. Il lavoratore straniero che esercitasse un lavoro al di fuori del settore di attività per il quale era stato autorizzato, commetteva un'infrazione lieve (art.52.e). Tra le infrazioni gravi troviamo la *falsa dichiarazione sui dati relativi al proprio domicilio di residenza*, che venivano richiesti dai servizi municipali per l'iscrizione al “registro degli abitanti” (“*Padrón municipal*”). Tale infrazione era considerata *grave* e poteva provocare l'espulsione dello straniero (art.57.1). Altre infrazioni gravi erano la mancata iscrizione da parte del datore di lavoro, del lavoratore straniero all'*Istituto di Previdenza Sociale* (“*alta en la Seguridad Social*”); la simulazione del matrimonio per scopo di lucro e con il fine di ottenere un permesso di soggiorno (matrimonio di convenienza); il favoreggiamento della permanenza oltre la data prevista nel visto d'ingresso di uno straniero la cui entrata era stata permessa grazie ad un *invito* da parte del trasgressore (“*sanción de hospitalidad*”) (art.53.2.c); consentire l'iscrizione al registro degli abitanti di uno straniero attraverso una falsa dichiarazione davanti agli organi del registro municipale (tale infrazione riguardava i “titolari” di un'abitazione)<sup>293</sup>.

L'*espulsione* restava una misura applicabile alle infrazioni gravi o molto gravi, mentre negli altri casi di infrazione era prevista la *multa*<sup>294</sup>. Nel caso di stranieri possessori di permesso di soggiorno ottenuto in un

---

<sup>292</sup> I familiari ricongiunti erano abilitati a lavorare “senza bisogno di altre autorizzazioni amministrative” (art.19.1).

<sup>293</sup> Per la maggior parte delle infrazioni erano previste *multe*, che rimaneva la sanzione principale applicabile agli stranieri che l'organo competente avrebbe dovuto “graduare” seguendo un criterio di *proporzionalità*, valutando il grado di colpevolezza e l'entità dell'eventuale danno prodotto (art.55.3). L'espulsione veniva conservata per le condotte molto gravi o gravi, tra quelle previste nei paragrafi a), b), c), d) e f) dell'art.53.1 (soggiorno irregolare “sopraggiunto”; lavoro irregolare, falsa dichiarazione sulla nazionalità, il domicilio, ecc.; disobbedienza alle misure di sicurezza imposte per ragioni di sicurezza; per realizzare attività contrarie all'ordine pubblico). Per l'espulsione è sempre necessario rispettare il procedimento amministrativo e, dopo che l'Autorità (amministrativa o di sicurezza) istruisce la pratica, è necessario ottenere l'autorizzazione del Giudice, che autorizza la sua esecuzione.

<sup>294</sup> La multa come sanzione generale è stata conservata dalla “*L.O.2/2009*” anche se la direttiva europea non prevedeva tale possibilità. La spiegazione, secondo il prof. Moya (2011) risiede nella volontà del legislatore di eliminare

altro Paese europeo, irregolari da più di tre mesi per mancato rinnovo dello stesso e nel caso di stranieri che esercitassero un'attività lavorativa in Spagna privi del regolare permesso, era prevista l'applicazione di una segnalazione sul passaporto, seguita dall'obbligo di lasciare il Paese e dirigersi immediatamente verso lo Stato europeo che aveva rilasciato il permesso; se il termine non fosse stato rispettato, gli stranieri sarebbero stati espulsi. L'*espulsione*, quale sanzione alternativa alla *multa*, è collegata al principio di *proporzionalità* e, ai fini della sua applicazione, deve essere adeguatamente motivata in considerazione del tempo di residenza in Spagna, i vincoli sociali e familiari, l'età, le conseguenze per l'interessato e per la sua famiglia, i vincoli con il Paese verso il quale lo straniero sarebbe stato espulso. L'espulsione, come in passato, è stata applicata agli stranieri irregolari, ma anche a quelli che partecipassero ad attività considerate pericolose, che mettessero a rischio i rapporti della Spagna con altri Paesi o che fossero coinvolti in attività contrarie all'ordine pubblico. L'espulsione era prevista per gli stranieri condannati per reati gravi (art.312.1, 313.1 e 318-bis CP), previa espiazione dell'intera pena nelle carceri spagnole (art.57.8). In alcuni casi era prevista l'applicazione del "*principio di non allontanamento*", ad esempio nel caso di donne incinte.

Agli stranieri in possesso di *permesso di soggiorno di lunga durata* non poteva essere applicata l'espulsione, a parte nel caso degli stranieri che realizzavano attività contrarie alla sicurezza cittadina e all'ordine pubblico<sup>295</sup>. Come detto all'inizio di questo paragrafo, il trattenimento nei *Cie* ("*centro de internamento de extranjeros*") degli stranieri in attesa dell'espulsione passava da trenta a sessanta giorni (art.62.2). La nuova stesura dell'art.63 della legge sull'immigrazione relativo al *procedimento "preferenziale"* con il quale si prevedeva l'espulsione immediata dello straniero, prevedeva tre nuovi casi in cui era possibile la sua applicazione: in presenza del "rischio di fuga" ("*riesgo de incomparencia*"), nel caso in cui lo straniero ostacolasse la sua espulsione, nell'ipotesi di rischio per l'ordine e la sicurezza pubblica (art.63.1). In questi tre casi, la *concessione di un periodo per l'uscita volontaria* non era applicabile.

La "*L.O.2/2009*" ha introdotto l'art.63-bis contenente le disposizioni sul *procedimento ordinario* previste per i casi in cui non potesse essere applicato il "procedimento preferenziale". Il procedimento ordinario prevedeva la concessione di "un periodo per l'abbandono volontario del territorio dello Stato" (art.63-bis, 2), periodo che poteva essere prolungato nel caso di "radicamento familiare o sociale", oppure in caso di minori a carico dello straniero soggetto ad espulsione. Tale procedimento non prevedeva l'ingresso dello straniero in un *Cie*, ma l'eventuale applicazione di altre misure cautelari tra cui la presentazione periodica dinanzi alle autorità, l'obbligo di residenza in un luogo determinato, il ritiro del passaporto, detenzione massima per un periodo di tre giorni. Come previsto anche dalla precedente legge, la "*L.O.2/2009*" conservava la

---

gradualmente tale previsione con il fine "di salvaguardare la realtà nazionale" in quanto la multa "risponde al bisogno di proporzionalità di fronte all'uso molto esteso dell'espulsione". Cfr.: Moya D., Aguelo Navarro P. (2011), *La reforma de la Ley orgánica de extranjería*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pag.58. L'applicazione dell'espulsione e del divieto di reingresso, infatti, era contemplata solo in caso di infrazioni molto gravi e in molti casi non poteva essere applicata. Si veda art.57.5 a), b), c), d).

<sup>295</sup> Gli stranieri con permesso di lunga durata di un altro rilasciato da un altro Paese dell'unione Europea potevano essere espulsi per ragioni di sicurezza, consultando le Autorità del Paese che aveva rilasciato il permesso. Nel caso in cui non poteva essere eseguita l'espulsione all'esterno dell'Unione, lo straniero poteva essere espulso verso lo Stato europeo che aveva rilasciato il permesso (art.57.10).

sospensione dell'espulsione nel caso lo straniero avesse presentato una richiesta di asilo o di protezione internazionale. Nei casi in cui lo straniero, soggetto ad un ordine di espulsione emanato da un altro Stato membro dell'Unione Europea, fosse stato intercettato dalle autorità spagnole, la sua espulsione poteva essere eseguita senza istruire un nuovo procedimento, ma attraverso l'immediata entrata in un *Cie*.

La "L.O.2/2009" ha introdotto modifiche che hanno definito un nuovo assetto amministrativo, appunto perché alcune CC.AA., tra cui la Catalogna<sup>296</sup>, avevano assunto nei propri Statuti alcune competenze in tema di immigrazione, nello specifico la *concessione iniziale* dei permessi di lavoro, il rilascio dei certificati sul grado di integrazione dello straniero sul territorio. L'art. 68, con il fine di assicurare il coordinamento degli organi statali, quelli delle CC.AA. e con i municipi ("*Ayuntamientos*"), prevedeva il dovere della collaborazione interistituzionale degli organi della Pubblica Amministrazione con il fine di garantire l'uguaglianza tra tutti i cittadini nell'applicazione della legge sull'immigrazione. Le CC.AA. che avevano preso in carica alcune competenze in materia di immigrazione, e i Comuni, avevano il dovere di emettere un "certificato sull'integrazione sociale dello straniero" ("*Informe sobre la integración social del extranjero*") residente all'interno del territorio di riferimento, che contenesse almeno il periodo di residenza, i mezzi economici a sua disposizione, la disponibilità di una casa, l'esistenza di vincoli familiari e anche "gli sforzi per l'integrazione" realizzati dallo straniero ("*Informe sobre el esfuerzo de integración*") attraverso la frequenza di corsi per l'inserimento socio-culturale e lavorativo<sup>297</sup>. Per finire, andrebbe menzionata la norma attraverso la quale è stata confermata la possibilità dell'accesso ai registri municipali contenenti i dati dei cittadini stranieri residenti in Spagna, alle amministrazioni con competenze in materia di immigrazione che ne avessero fatto richiesta. Tale disposizione comprendeva inoltre, l'istituzione di un'*applicazione informatica unificata* coordinata dal "*Ministero del Lavoro*" contenente i dati dei cittadini stranieri e comunitari soggiornanti in Spagna e quelli sullo stato dei loro permessi, le informazioni sui visti di ingresso per transito o "per residenze inferiori a novanta giorni" ("*estancia*") e quelle del *Registro Centrale degli Stranieri* gestito dal Ministero dell'Interno e che sarebbero potute essere utili nella definizione della situazione degli stranieri in Spagna. (modifiche alla "*Disposición Transitoria Quinta*" *LODYLE*).

Per concludere questa tappa dell'evoluzione della normativa spagnola sull'immigrazione, è importante dare rilievo agli assi principali della riforma esaminata in questo paragrafo, che sono rappresentati dalla residenza vincolata al lavoro, dalla tutela di alcuni diritti fondamentali tra cui l'istruzione, la sanità e i servizi sociali principali, dalla consolidazione di strumenti per il controllo e la regolazione dei flussi, tra cui il sistema dei visti d'ingresso, i permessi di soggiorno e quelli per lavoro, il "*Catalogo delle occupazioni di difficile*

---

<sup>296</sup> IL trasferimento di funzioni alle CC.AA. prevedeva l'intervento sia dell'Amministrazione dello Stato, che interveniva nel rilascio del permesso di soggiorno, sia quella della Comunità Autonoma, per il rilascio del permesso di lavoro. Per rendere effettivo questo tipo di competenza vennero approvate altre leggi, tra le quali è utile menzionare il "*R.D.1463/2009 de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniziale de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña*". Questo strumento prevedeva la competenza esecutiva in materia di permessi di lavoro e implicava la dovuta collaborazione con gli organi statali competenti nel rilascio dei permessi di soggiorno.

<sup>297</sup> Le CC.AA. con competenze in materia di sicurezza cittadina avrebbero potuto realizzare un certificato sul "disturbo dell'ordine pubblico" da allegare alle pratiche amministrative dello straniero residente in quel territorio.

*copertura*”, la *carta d’identità dello straniero* e, infine, il peculiare sistema di emersione dall’irregolarità (“*arraigo*”). In tal senso, la legge del 2009 mantiene un legame con il regolamento del 2004, pur essendo stata approvata in un momento differente, caratterizzato dalla “crisi economica”. Le misure per la regolazione dell’immigrazione e al tempo stesso di protezione del mercato del lavoro nazionale, mostrano una facilità di adattamento alla nuova situazione economica della Spagna; basti osservare le “quote annuali” previste dal Governo: 30.978 complessive per il 2004, 6.594 per il 2005, 16.878 per il 2006, 27.034 per il 2007, 15.731 per il 2008, mentre passano ad essere 901 nel 2009 e 168 del 2010<sup>298</sup>. Tale riduzione degli ingressi per lavoro coincideva con la fine del *periodo di restrizioni transitorie per i cittadini rumeni e bulgari* (terminato in Spagna 2009 e in Italia nel 2012, prevedeva l’applicazione di alcune restrizioni alla ricerca del lavoro) e con l’intensificarsi della “crisi economica” che aveva provocato la diminuzione delle offerte di lavoro “fuori catalogo” e l’aumento generalizzato della disoccupazione. Un altro strumento importante che ha permesso di ridurre l’impatto dell’immigrazione e, insieme, attenuare gli effetti della crisi economica, sono stati i programmi di *ritorno volontario*. Il riaggruppamento familiare, ha subito delle modifiche “restrittive” nel caso degli ascendenti di primo grado maggiori di sessantacinque anni, un peggioramento che è stato compensato dal miglioramento delle condizioni di ingresso nel mercato del lavoro del coniuge e dei figli del lavoratore richiedente il ricongiungimento. Le sanzioni sono state rese più severe dalla riforma e anche i casi d’infrazione sono aumentati. Questi aspetti della legge sono stati bilanciati dall’introduzione di nuovi strumenti per l’integrazione sociale delle persone immigrate, la parità di trattamento e la non discriminazione. Il sistema dei “certificati sull’integrazione sociale” è una novità introdotta al fine di favorire la formazione socioculturale e professionale degli stranieri. Bisogna riconoscere però, che tali strumenti non sono sinonimo di integrazione, ma rappresentano un requisito in più che lo straniero deve possedere per la regolarità legale, un certificato che “se richiesto sistematicamente, potrebbe trasformarsi in un ostacolo all’integrazione” (Moya, 2011: 67).

### 3.3.7 La sesta tappa

Molte delle modifiche introdotte dalla riforma del 2009 rinviavano al regolamento di esecuzione il quale, per rendere applicabili le nuove previsioni legislative doveva essere modificato, una considerazione che la stessa “*L.O.2/2009*” includeva nella “*Disposizioni finale terza*”. In questa tappa dell’evoluzione della normativa spagnola sull’immigrazione è approfondito, in primo luogo, il provvedimento recante il titolo “*Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009*”,

---

<sup>298</sup> Fonte: Márquez Domínguez J.A., Gordo Márquez M., Feicidades García J., Díaz Diego J. (2013), *Evolución de los contingentes de trabajadores extranjeros en España (1993-2011): las actividades agrícolas*, in Camacho Ballesta J.A., Jiménez Olivencia Y. (eds), *Desarrollo regional sostenible en tiempos de crisis*, Vol.2, cap.41, Ediciones Universidad de Granada, Granada, pag.763.

con il quale si introducono le modifiche al regolamento di esecuzione per rendere applicabili le disposizioni della precedente riforma<sup>299</sup>.

In secondo luogo, è approfondita la legge organica “*L.O.10/2011*” che ha apportato modifiche agli articoli 31-*bis* e 59-*bis* della “*LODYLE*”, un provvedimento che è stato adottato principalmente per garantire una maggiore protezione alle *donne vittime di violenza di genere* ed alle *vittime della tratta di esseri umani*.

Il terzo provvedimento esaminato è quello attraverso il quale viene approvata la riforma del “Sistema Nazionale della Salute” (“*Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*”), un intervento legislativo che, modificando l’art.12 della legge sull’immigrazione (*diritto all’assistenza sanitaria*), ha ristretto l’accesso all’assistenza sanitaria pubblica e gratuita oltre che agli stranieri irregolari, a tutte le persone che non godevano della condizione di “assicurato”.

In seguito, viene esaminata la legge “*L.O.4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial*” che, pur essendo un provvedimento di riforma dell’*organo di governo del potere giudiziario*, ha introdotto alcune disposizioni che permettono agli stranieri destinatari di protezione internazionale di ottenere il *permesso di soggiorno di lunga durata UE*.

Infine, viene realizzato un breve accenno al decreto “*R.D.844/2013*”, che modifica il regolamento di esecuzione per permettere l’effettiva applicazione delle disposizioni contenute nella direttiva 2011/51/UE e alla “*Resolución de 29 de septiembre de 2014, del Servicio Público Nacional de Empleo, por la que se publica el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para el cuarto trimestre del 2014*”, una disposizione con la quale si indicano i posti di lavoro vacanti per i quali è prevista la possibilità di richiedere il rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro subordinato.

---

<sup>299</sup> Il regolamento di esecuzione era stato modificato nel 2009 attraverso il “*R.D.1162/2009 de 10 de julio*” pur senza l’introduzione di rilevanti modifiche dal punto di vista della normativa sull’immigrazione. Le modifiche introdotte dal “*R.D.1162/2009*” erano principalmente finalizzate all’adattamento del regolamento alla previsione secondo la quale le CC.AA. avrebbero assunto alcune competenze in materia di immigrazione. Il testo normativo sottolineava da un lato, che per esercitare un’attività lavorativa sul territorio dello Stato spagnolo i lavoratori stranieri avrebbero dovuto possedere un permesso di soggiorno; dall’altro lato, che in alcune CC.AA. le pubbliche amministrazioni locali e quella dello Stato sarebbero intervenute *congiuntamente* nella regolazione del fenomeno migratorio: le prime nel rilascio del permesso di lavoro, la seconda nel rilascio del permesso di soggiorno. L’imprescindibile cooperazione tra i due livelli di governo, nella cornice della legge sull’immigrazione, sarebbe avvenuta con il fine di garantire un buon funzionamento del servizio e nel rispetto delle funzioni di ogni Pubblica Amministrazione. Il testo puntava all’introduzione di un procedimento “agile e efficace” specificando che, nel caso dei datori di lavoro intenzionati ad assumere un lavoratore straniero, sarebbe bastato presentare un’*unica richiesta* che comprendeva sia il permesso di soggiorno, sia quello di lavoro. La risposta sarebbe stata unica. Gli stessi criteri procedurali erano previsti per i *permessi di lavoro autonomo* di un lavoratore residente all’estero, sebbene in questo caso la richiesta era accolta dagli uffici consolari spagnoli del Paese di origine del lavoratore. Per garantire un buon funzionamento del sistema si prevedeva, in particolare, lo sviluppo di servizi per la *gestione informatizzata* delle richieste. Cfr.: *BOE, núm.177 de 23 de julio de 2009*.

- II “R.D. 557/2011”

Il primo approfondimento di questo paragrafo riguarda il “R.D.557/2011”, con il quale si approva il nuovo regolamento di esecuzione della *LODYLE*. Il regolamento è stato approvato principalmente per rendere applicabili le modifiche alla legge sull’immigrazione introdotte nel 2009, oltre che per adeguare la normativa alla situazione sociale della Spagna, caratterizzata in quell’epoca dalla riduzione dei flussi migratori in entrata per motivi di lavoro e dall’aumento delle richieste di rinnovo di permesso di soggiorno. In tal senso, il regolamento punta a sviluppare da una parte una regolazione dei flussi adatta alla (precaria) “situazione nazionale del lavoro”, dall’altra, favorire l’integrazione sociale degli stranieri presenti in Spagna. Inoltre, si pone tra i suoi obiettivi la lotta all’immigrazione irregolare e il miglioramento delle relazioni con i Paesi di origine dell’immigrazione. Il nuovo regolamento puntava a riordinare e semplificare i procedimenti amministrativi, specialmente quelli più complessi in cui intervenivano anche le CC.AA. nell’ottica di semplificare la gestione degli stessi, evitare doppi controlli e migliorare la *certezza del diritto*. Per raggiungere questi obiettivi, il regolamento introduceva nuovi strumenti informatici integrati con il fine di migliorare la gestione delle pratiche amministrative e offrire un servizio di qualità. Il regolamento punta al consolidamento di una politica migratoria basata sulla regolarità vincolata all’accesso al mercato del lavoro, un fine che era perseguito attraverso un maggiore controllo sul “*Catalogo di occupazioni di difficile copertura*” e sui *certificati* sul bisogno di manodopera straniera emessi dagli organismi di collocamento. Da questo punto di vista, il fine è quello di rendere accessibile l’informazione sui posti vacanti ai lavoratori stranieri presenti sul territorio nazionale e, attraverso programmi di formazione, promuovere l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro.

Gli sforzi del Governo erano orientati a evitare la “sostituzione” di lavoratori già presenti sul territorio nazionale, pertanto era previsto che il rilascio di permessi per lavoro subordinato e le assunzioni nei Paesi di origine sarebbero dovute avvenire con più stretto riferimento alla situazione nazionale del lavoro. Il regolamento, ha rafforzato la collaborazione tra le istituzioni centrali dello Stato e quelle delle CC.AA., specialmente nei procedimenti per il rilascio dei “certificati sullo sforzo di integrazione” necessari sia per il rilascio di nuovi permessi, sia per il rinnovo di quelli scaduti. Altri scopi perseguiti dal regolamento sono la tutela della *mobilità internazionale* degli stranieri e il *ritorno volontario*, rendere più appetibile il mercato del lavoro nazionale ai *professionisti altamente qualificati*, ai *ricercatori* e quelle figure professionali legate allo sviluppo economico (professionisti, ricercatori, artisti). Infine, il regolamento puntava a rendere i procedimenti amministrativi “trasparenti”, un fine che era perseguito sia con l’introduzione delle nuove tecnologie, sia attraverso norme più dettagliate volte a ridurre la “discrezionalità”. Il regolamento, quindi, sviluppa dal punto di vista procedurale, le modifiche introdotte nell’ordinamento giuridico spagnolo dalla precedente legge di riforma, sviluppando le disposizioni che rendono applicabili tanto le previsioni contenute nelle direttive europee, quanto la giurisprudenza in materia. Attraverso il “R.D.557/2011” sono sviluppate le norme sui *requisiti economici* per “il soggiorno non lucrativo” e sul ricongiungimento familiare, in particolare, quello delle “coppie di fatto” e il soggiorno indipendente dei familiari ricongiunti.

Le norme sul peculiare strumento conosciuto come “*radicamento*” sono lasciate quasi inalterate, salvo la riduzione della durata del contratto di lavoro previsto nel caso del “*radicamento per lavoro*” (“*arraigo laboral*”) che passa da un anno a sei mesi, e la possibilità di ricorrere a questo strumento anche per i genitori stranieri dei minori spagnoli (“*arraigo familiar*”). Il sistema delle “*quote*” (“*contingentes*”) viene denominato “*gestione collettiva delle assunzioni nei Paesi di origine*” una modifica che dava maggiore rilevanza al contributo della “*Commissione del Lavoro Tripartita sull’immigrazione*” (“*Comisión Laboral Tripartida de Inmigración*”). Sono introdotti i permessi di soggiorno e lavoro per le *attività professionali di particolare interesse economico* e per i profili professionali *altamente qualificati*, mentre il rilascio dei permessi per *lavoro transfrontaliero* sono subordinati alla “*situazione nazionale del lavoro*”. Il regolamento introduce la distinzione tra *minori stranieri* e i *minori stranieri non accompagnati*, sviluppa le previsioni sulla possibilità del loro trasferimento in altre CC.AA. per ragioni di istruzione. Rispetto al procedimento di rimpatrio, il regolamento prevede la promozione di un “*protocollo Quadro sui Minori Stranieri Non Accompagnati*” per il coordinamento degli interventi fra le autorità. Il loro rimpatrio era previsto in particolare quando il ricongiungimento con la famiglia era considerato “*interesse superiore del minore*”.

Il nuovo *regolamento di esecuzione* della *LODYLE* è composto da 266 articoli, venticinque disposizioni addizionali finali e alcune altre norme che rendono impossibile in questa sede un approfondimento dettagliato di ognuna delle sue parti. Pertanto, in questo paragrafo saranno esaminate solo le disposizioni ritenute più importanti, nello specifico le novità sui *permessi di soggiorno temporanei*, il nuovo permesso per il “*soggiorno non lucrativo*”, quelli per “*radicamento*” (“*arraigo*”) e per *circostanze eccezionali*, quello per i *ricercatori*, quello per il *personale altamente qualificato*, quello concesso alla vittime della tratta, il ritorno volontario assistito.

Il regolamento del 2011, nel suo “*Título V – Residencia Temporal*” specifica che con il termine “*soggiorno temporaneo*” si fa riferimento agli stranieri autorizzati a permanere nello Stato spagnolo per un periodo compreso tra novanta giorni e cinque anni (art.45.1)<sup>300</sup>. Il “*R.D.557/2011*” ha introdotto il *permesso di*

---

<sup>300</sup> I permessi di soggiorno temporanei si distinguono da quelli di *lunga durata* che vengono concessi agli stranieri che, dopo cinque anni di soggiorno regolare, sono autorizzati alla residenza a tempo indeterminato nelle stesse condizioni dei cittadini spagnoli (art.147). Il *permesso di soggiorno di lunga durata* è rilasciato anche ai lavoratori pensionati, ai lavoratori che abbiano ottenuto una pensione di invalidità, agli stranieri nati in Spagna che al raggiungimento della maggiore età abbiano soggiornato in modo continuato sul territorio dello Stato per almeno tre anni, agli stranieri che in origine siano stati in possesso della nazionalità spagnola e che in seguito l’abbiano persa, agli stranieri che raggiunta la maggiore età possano dimostrare di essere stati sotto tutela dell’Autorità Pubblica spagnola per almeno cinque anni, agli apolidi o rifugiati o destinatari della protezione internazionale che abbiano ottenuto il riconoscimento di tale *status* dallo Stato spagnolo, agli stranieri che abbiano contribuito al progresso economico o culturale della Spagna (art.148). Il rinnovo di tale permesso avviene a cadenza quinquennale (art.150). Il *permesso di soggiorno di lunga durata-UE*, invece, è rilasciato agli stranieri autorizzati a risiedere in Spagna alle stesse condizioni dei cittadini spagnoli in base alla Direttiva 2003/109/CE, del 25 novembre, relativa allo *status* dei cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (art.151). Tale permesso è rilasciato agli stranieri in possesso dei seguenti requisiti: aver soggiornato legalmente in Spagna per cinque anni (o in un altro Paese dell’Unione Europea essendo in possesso della “*carta Blu UE*” sempre quando i due anni precedenti la richiesta del permesso siano stati trascorsi in Spagna), avere i mezzi economici (fissi e regolari) per il proprio sostentamento, avere un’assicurazione per la malattia (pubblica o privata) stipulata con un ente abilitato ad operare in Spagna (art.152 - *R.D.557/2011*). I *visti d’ingresso di breve durata*, invece, consentono un soggiorno massimo di novanta giorni (art.28) sono di due tipi: quelli che consentono l’ingresso in

*soggiorno temporaneo non lucrativo* (art.45.2) che può essere rilasciato allo straniero che intende soggiornare in Spagna senza svolgere un'attività lavorativa o professionale, in possesso del relativo *visto d'ingresso* ottenuto a tale scopo. Una volta ottenuto il *visto d'ingresso*, lo straniero è autorizzato a soggiornare legalmente in Spagna, ma tenuto a chiedere entro un mese dall'arrivo, la carta d'identità dello straniero ("*tarjeta de identidad de extranjero*" - art.48) valida per tutta la durata del permesso. Tra i requisiti per il rilascio di questo tipo di permesso, nell'art.46, troviamo l'assicurazione per la malattia, che può essere pubblica o privata, e la disponibilità di *mezzi economici sufficienti per il soggiorno*, che devono essere accreditati secondo le modalità stabilite nell'art.47. Quest'ultimo articolo specifica che i mezzi economici possono derivare da un patrimonio immobiliare debitamente certificato (conti correnti, assegni, carte di credito, ecc.), oppure da una fonte di reddito periodica e regolare<sup>301</sup>.

Il *visto d'ingresso per soggiorno temporaneo non lucrativo* deve essere richiesto agli uffici consolari esteri, i quali nell'arco di un mese, notificano la risposta all'interessato. In caso di mancata notifica ("silenzio negativo"),<sup>302</sup> la richiesta s'intende denegata. In caso di rifiuto, lo straniero può presentare il *ricorso* nei tre mesi successivi<sup>303</sup>. La richiesta di rinnovo del *permesso di soggiorno temporaneo non lucrativo* può essere presentata dallo straniero durante i sessanta giorni precedenti la sua scadenza e, durante l'attesa per la risposta, il permesso è considerato ancora valido. Tra i requisiti per il rinnovo troviamo il "*certificato sullo sforzo di integrazione sociale*" emesso dalla Comunità Autonoma di residenza, il quale può sostituire, all'occorrenza, uno dei requisiti mancanti (art.51.6). La mancata risposta dell'amministrazione competente nei tre mesi successivi alla presentazione della richiesta, equivale ad una *risposta positiva* (art.51.8).

I *permessi di soggiorno temporanei per circostanze eccezionali* (per "*radicamento*", ai fini della protezione internazionale, per motivi umanitari, per collaborazione con le autorità, per sicurezza nazionale o interesse pubblico) sono sviluppati all'interno del *Titolo V* del "*R.D. 557/2011*". Il caso del *radicamento* ("*arraigo*") merita particolare attenzione poiché è una peculiarità della legge spagnola sull'immigrazione (art.31.3

---

Spagna e la circolazione anche negli altri Paesi dello Spazio Schengen, quelli che invece hanno una validità territoriale limitata (art.29); sono entrambi regolati dal Diritto dell'Unione Europea e non consentono lo svolgimento di attività lavorative, salvo nei casi previsti dall'art.39 della *LODYLE* ("gestione collettiva delle assunzioni nei Paesi di origine").

<sup>301</sup> La quantità di reddito richiesta allo straniero per il suo sostentamento durante il soggiorno in Spagna è pari al 400% del vecchio "salario minimo interprofessionale", un parametro che nell'attualità è stato sostituito dall'*IPREM*, (*Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples*) che potremmo rapportare all'italiano ISEE. La quantità di reddito richiesta per il sostentamento di ogni familiare a carico è pari al 100% dell'*IPREM*. (art.47.1 *R.D.557/2011*). Il valore dell'*IPREM* è rimasto invariato dall'anno 2010 e corrisponde a 532,51 euro mensili (6.390, 13 euro annuali nel caso il reddito sia composto di dodici mensilità e 7.455,14 nel caso si percepiscano quattordici mensilità all'anno). *Fonte*: *IPREM* [www.iprem.com.es](http://www.iprem.com.es).

<sup>302</sup> Il *silenzio negativo* e quello *positivo* sono stati introdotti dalla "*L.O.2/2009*" attraverso la modifica della "*Disposición Adicional Primera*" della *LODYLE* ("*Tempo massimo per risolvere le pratiche e effetto del silenzio*"). Questa disposizione specificava che il tempo massimo per risolvere le richieste sui permessi era di tre mesi, a parte per le richieste dei *visti d'ingresso per transito* o *soggiorno inferiore a novanta giorni* per i quali si prevedeva una risposta in quindici giorni. La mancata risposta da parte degli organi competenti equivaleva a una risposta negativa (*silenzio negativo*). Al contrario, nel caso di richiesta di rinnovo di permesso di soggiorno e lavoro, come per le richieste di permesso di soggiorno di lunga durata, per le quali era prevista una risposta nell'arco di tre mesi, la mancata notifica da parte degli uffici competenti equivale a una risposta positiva (silenzio positivo); tale regola vale anche per le richieste di modifica delle limitazioni territoriali o per settore di attività, per le quali si prevede una risposta nell'arco di un mese.

<sup>303</sup> *Disposición Adicional décima*, par.6 - *R.D.557/2011*. *BOE* núm. 103 de 30 de abril de 2011.



*LODYLE*)<sup>304</sup>. La concessione di un permesso di soggiorno per “radicamento”, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, è un permesso concesso per circostanze eccezionali ed è rilasciato solo agli stranieri che possano dimostrare di aver soggiornato per un periodo di tre anni sul territorio spagnolo (due anni nel caso del “radicamento” per lavoro) e che tale permanenza sia dimostrabile con prove oggettive riconosciute pubblicamente come tali. Le prove in grado di accreditare il soggiorno continuato ed ininterrotto sul territorio dello Stato sono il certificato di iscrizione al registro municipale degli abitanti (“*Padrón municipal*”), i certificati emessi dagli organi sanitari, dalle banche, oppure i documenti emessi dagli organi della Pubblica Amministrazione spagnola dai quali si possa evincere l’identità della persona. L’art.124 del *R.D.557/2011* definisce i diversi casi di radicamento (“*arraigo*”) distinguendone tre tipi: per ragioni di lavoro (“*arraigo laboral*”); per ragioni sociali (“*arraigo social*”) e per ragioni familiari “*arraigo familiar*”. Per ottenere un permesso di soggiorno per “radicamento per motivi di lavoro” (art.124.1), è necessario che lo straniero dimostri di aver soggiornato in Spagna per almeno *due anni* documentando l’esistenza di un’attività lavorativa *non inferiore a sei mesi* (è necessario presentare una sentenza giudiziaria o amministrativa che documenti l’esistenza di un’infrazione nell’ambito del lavoro)<sup>305</sup>. Lo straniero deve dimostrare, inoltre, l’*assenza di precedenti penali* negli ultimi cinque anni, in Spagna o nel Paese di provenienza.

Il permesso di soggiorno per “radicamento sociale” (art.124.2) è concesso allo straniero che dimostra di aver soggiornato in Spagna in modo continuato per almeno tre anni, in presenza di tre requisiti: primo, che sia privo di precedenti penali negli ultimi cinque anni; secondo, che sia in possesso al momento della richiesta un contratto di lavoro della durata minima di un anno<sup>306</sup>; terzo, che dimostri di avere legami familiari con stranieri residenti (coniuge, “coppia di fatto” registrata, genitori o figli). Nel caso di mancanza di legami familiari, si contempla la possibilità di presentare il “*certificado di integrazione sociale*” emesso dalla Comunità Autonoma di residenza<sup>307</sup>.

---

<sup>304</sup> Altre possibili circostanze per il rilascio di un permesso eccezionale sono contemplate in altri articoli della *LODYLE*, in particolare nell’art.31-*bis* (donne vittime di violenza di genere), nell’art.59 (collaborazione nella lotta alle reti organizzate); nell’art.59-*bis* (vittime della tratta di esseri umani). Un’altra disposizione che contempla il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo per circostanze eccezionali è la *Disposición Adicional Primera - R.D.557/2011*.

<sup>305</sup> È importante sottolineare che il permesso di soggiorno per “radicamento per motivi di lavoro” (“*arraigo laboral*”) non è concepito sulla base di una relazione di lavoro futura ma di una passata. Ciò che rende possibile il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo è che l’aver lavorato in modo irregolare durante un periodo di sei mesi e che tale irregolarità possa essere dimostrata. *Cfr.*: Aguilera Izquierdo R., (2006), *El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral*, in *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales – Derecho del trabajo*, n.63, Madrid, pag. 190.

<sup>306</sup> La novità introdotta dal regolamento del 2011 è l’eccezione secondo la quale si prevede per i lavoratori del settore agricolo la possibilità di presentare due contratti diversi, della durata minima di sei mesi, con datori di lavoro differenti e “vincolati” (art.124.2.b.1). Nel caso di lavoro *part-time* nello stesso settore di occupazione, realizzate simultaneamente per più di un datore di lavoro, si prevede la possibilità di presentare più contratti della durata minima di un anno, con una somma delle ore di lavoro non inferiore a trenta ore settimanali (art.124.2.b.2).

<sup>307</sup> Il certificato deve contenere il tempo di soggiorno presso il domicilio abituale presso il quale sia registrato (“*Padrón municipal*”), i mezzi economici a sua disposizione, i legami familiari con persone residenti in Spagna, lo “*sforzo di integrazione*” eseguito frequentando corsi per l’inserimento socio-economico e culturale. La CC.AA. avrebbe dovuto trasmettere attraverso un “mezzo elettronico” il certificato all’“*Ufficio immigrazione*” (“*Oficina de extranjería*”) competente.

Il regolamento specifica che il “certificato di integrazione sociale” può sostituire anche il contratto di lavoro, ma solo in caso lo straniero possa dimostrare di avere a disposizione mezzi economici sufficienti al suo sostentamento; tuttavia, tale possibilità resta vincolata al parere favorevole dell’organo (statale o della Comunità Autonoma) che emette il certificato (“*informe de arraigo*”) (art.124.2.c). Il permesso di soggiorno temporaneo per “radicamento familiare” (art.124.3), invece, è concesso ai genitori stranieri di un minore di nazionalità spagnola sempre quando quest’ultimo sia a carico del richiedente, oppure ai figli stranieri di cittadini che in passato hanno avuto la nazionalità spagnola. Una novità introdotta nello stesso articolo, è la possibilità di *armonizzare* il rilascio di permessi di soggiorno per “radicamento sociale” alla situazione nazionale del lavoro (art.124.4).

Il rilascio di un *permesso di soggiorno temporaneo* può avvenire alla presenza di *circostanze eccezionali*, anche al di là dei casi previsti nell’art.124, una previsione contenuta nell’art.123.2 che sviluppa le disposizioni dell’art. 31.3 della *LODYLE*. In tal senso, il permesso di soggiorno *per circostanze eccezionali* può essere concesso per motivi “di natura economica, sociale, per ragioni di lavoro e in casi concreti non disciplinati di particolare importanza” (“*Disposición Adicional Primera del R.D.557/2011*”). Tali permessi possono includere quello di lavoro oppure no, e possono essere limitati a una attività lavorativa o a un territorio specifico, su proposta della “Segreteria di Stato sull’Immigrazione e l’Emigrazione” sentita la “Segreteria di Stato sulla Sicurezza”.

Il rilascio di un *permesso di soggiorno temporaneo per motivi di protezione internazionale* (nell’art.37.b e 46.3 della “*Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*”) è sviluppato attraverso le disposizioni dell’art.125 del “*R.D.557/2011*” il quale specifica che la concessione avviene su proposta della *Commissione Interministeriale per l’Asilo e il Rifugio* e con l’approvazione del Ministero dell’Interno. Tale permesso può essere rilasciato anche agli sfollati in seguito ad un evento che abbia causato un fenomeno di massa<sup>308</sup>. Il permesso di soggiorno *per motivi umanitari*, invece, è rilasciato alle vittime dello sfruttamento e del traffico di esseri umani, alle vittime di delitti a sfondo razziale, di discriminazione etnica, alle vittime di violenza domestica, agli stranieri colpiti da una grave malattia “sopraggiunta” durante il soggiorno, che richiedono assistenza specializzata che non può essere ottenuta nel loro Paese di origine. Tale permesso può essere rilasciato anche alle persone il cui ritorno al proprio Paese di origine comporta un grave pericolo per la loro sicurezza e per quella della loro famiglia (art.126).

Il rilascio di un *permesso di soggiorno per circostanze eccezionali di collaborazione con le autorità pubbliche, per ragioni di sicurezza nazionale o interesse pubblico* è previsto per le persone che collaborano con la pubblica amministrazione, con la Polizia o con gli organi giudiziari in caso di “particolare interesse

---

<sup>308</sup> Per i possessori di un permesso di soggiorno per circostanze eccezionali o per ragioni di “radicamento” era previsto il rilascio di un permesso di lavoro, della stessa durata del primo, escluso per i minori e per chi non presenta il contratto di lavoro per contare con mezzi di sostentamento propri. (art.129.1 *R.D.557/2011*).

pubblico” o per ragioni di sicurezza nazionale che giustifichino il loro soggiorno in Spagna (art.127). In questo caso, la richiesta può essere inoltrata dall’autorità interessata.

Il *procedimento* per il rilascio di un permesso di soggiorno per circostanze eccezionali (art.128), che non richiede il possesso del *visto d’ingresso*, prevede che la richiesta sia presentata direttamente dall’interessato agli organi competenti (nel caso di minori può presentarla il rappresentante legale), unitamente al passaporto, all’eventuale contratto di lavoro (che entrerà in vigore nel caso la richiesta abbia un esito positivo) e ai documenti che sostengono la richiesta (art.128.1). Nei casi di richiesta per motivi di “radicamento” è richiesto il certificato penale e, nel caso di “*arraigo social*” il documento che documenta la relazione di parentela oppure il “*certificado sul radicamento*” (“*informe de arraigo*”) mentre, se si chiede l’esonero della presentazione del contratto di lavoro è necessario dimostrare i mezzi economici sufficienti oppure i documenti che dimostrino l’esistenza di un’attività autonoma. Tra le novità introdotte dal regolamento del 2011 troviamo la possibilità di realizzare all’interessato un’*intervista* alla presenza di due rappresentanti delle amministrazioni e di un’interprete, il cui fine è la verifica dell’identità della persona, oltre alla convalida di validità dei documenti (art.128.4). Il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni di “radicamento sociale” *ha valore solo se*, nei trenta giorni successivi alla notifica, lo straniero si iscrive all’Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (“*alta en la Seguridad Social*”), a meno che lo stesso non sia stato esonerato dal presentare il contratto di lavoro (art.128.6). Come succede anche negli altri casi, lo straniero ha trenta giorni di tempo per richiedere la “carta di identità dello straniero” all’“*ufficio immigrazione*” competente oppure alla Polizia.

Altre novità sviluppate all’interno del nuovo regolamento di esecuzione della *LODYLE* sono i *permessi di soggiorno temporaneo e di lavoro per ricercatori* (artt.73-84) e quelli per *professionisti altamente qualificati titolare della “Carta Blu UE”* (artt.85-96), strumenti ritenuti più adatti alle circostanze specifiche della “situazione nazionale del lavoro” e al “nuovo ciclo migratorio”<sup>309</sup>. L’art.73 del regolamento spiega che “si trova in una situazione di residenza temporanea per la ricerca il ricercatore straniero che soggiorna in Spagna unicamente con il fine di realizzare un progetto di ricerca, nella cornice di una convenzione firmata con un organismo di ricerca” (art.73.1). In tal senso, i ricercatori stranieri ammessi in Spagna con *visto d’ingresso per attività di ricerca*, nella cornice di una *convenzione* accettata dagli organi degli istituti di ricerca, possono ottenere un permesso di soggiorno e di lavoro che consente loro di svolgere l’attività di ricerca per il periodo stabilito nella stessa convenzione, superiore a tre mesi e per un massimo di cinque anni (art.74.2).

---

<sup>309</sup> Se per l’anno 2010 le offerte di lavoro stabile erano state solo poche centinaia, per il 2011 il sistema di “gestione collettiva delle assunzioni in origine” (*Título VIII, artt. 163-177 – R.D.557/2011*) ha portato all’individuazione di 14 offerte di lavoro stabile (*Orden TIN/3364/2010, de 28 de diciembre*). Nel 2012, invece, non ci sono state offerte di lavoro stabile ed era prevista esclusivamente l’assunzione di lavoratori per il lavoro agricolo stagionale (*Orden ESS/1/2012, de 5 de enero de 2012*). Nell’anno 2013 è stata prorogata la previsione per l’anno 2012 (*Orden ESS/2825/2012, de 27 de diciembre*) così come nel 2014 (*Orden ESS/2445/2013, de 23 de diciembre*). Le previsioni del Governo evidenziano, di fronte alla particolare congiuntura economica ha puntato alla riduzione delle assunzioni in origine e all’attrazione dei ricercatori e del personale altamente qualificato.

I requisiti previsti per il rilascio di un *permesso di soggiorno e di lavoro temporaneo per ricercatori* sono di due tipi: da un lato, troviamo quelli che definiscono il soggiorno, quindi essere in regola con i documenti, non avere precedenti penali in Spagna come nel Paese di origine, non essere “rifiutabile” nei Paesi con cui la Spagna ha sottoscritto accordi, pagare la tassa per il rilascio del permesso. Dall’altro lato, quelli riferiti all’attività da realizzare: l’organismo che accoglie il ricercatore e che firma la convenzione deve trovarsi nella lista degli organismi autorizzati dallo Stato ad accogliere i ricercatori stranieri, deve aver eseguito l’iscrizione all’“Istituto di Previdenza Sociale” (“*alta en la Seguridad Social*”) e allo stesso tempo essere in regola con il pagamento delle tasse. Il ricercatore, invece, deve dimostrare di possedere le qualifiche professionali richieste per esercitare legalmente la professione. Si prevede che la richiesta di permesso di soggiorno e lavoro fosse inoltrata dall’organismo (attraverso il suo rappresentante legale) insieme ai dati fiscali dello stesso, la copia del passaporto dello straniero, le fotocopie della convenzione contenente una descrizione del progetto di ricerca e del passaporto del ricercatore straniero, il documento che accreditava la qualifica professionale del ricercatore<sup>310</sup>.

Le amministrazioni dello Stato e, nei casi previsti, quelle delle CC.AA., rilasciano in modo congiunto una decisione unica; nel caso questa fosse negativa, è prevista la possibilità del ricorso. Lo straniero autorizzato avrebbe ottenuto il *visto d’ingresso per ricerca* unitamente al permesso di soggiorno iniziale per lavoro di ricerca, nel rispetto dei requisiti previsti per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro dipendente (art.70). Il ricercatore straniero, una volta autorizzato, deve iscriversi all’“Istituto di previdenza Sociale” (“*alta en la Seguridad Social*”) ed è obbligato al pagamento dei contributi, dovere che se non è rispettato comporta l’annullamento del permesso. Il rinnovo di questo tipo di permesso prevede il rilascio di una nuova autorizzazione valida per un anno e suppone che il ricercatore abbia i requisiti previsti per il rilascio del permesso iniziale (art.82). Inoltre, era prevista la possibilità del rilascio di permessi temporanei per i suoi familiari, la cui richiesta può essere inoltrata sia dall’organismo di ricerca, sia dallo straniero<sup>311</sup>. I ricercatori ammessi ad esercitare attività di ricerca in un altro Stato dell’Unione Europea possono trascorrere in Spagna un periodo di tre mesi per realizzare attività di ricerca; se il periodo della ricerca eccede i tre mesi, è prevista la richiesta del permesso di soggiorno e il rispetto degli obblighi previsti nel procedimento qui esaminato.

Il *permesso di soggiorno temporaneo per professionisti altamente qualificati titolari di una “Carta Blu UE”* è rilasciato ai lavoratori stranieri in possesso del *visto d’ingresso* per realizzare un’attività lavorativa altamente qualificata, per la quale è richiesta una qualifica “superiore” o, in via eccezionale, cinque anni di esperienza professionale che possa essere equiparata ad un titolo di studio superiore (art.85.1). I titoli superiori riconosciuti a tale fine sono quelli ottenuti attraverso una formazione superiore, della durata minima di tre anni, che permetta l’acquisizione di un livello di competenza adeguato a realizzare una professione di alto livello o l’entrata in un programma di ricerca avanzata.

---

<sup>310</sup> Nelle CC.AA. che hanno assunto le competenze in materia di rilascio di permessi di lavoro, la richiesta doveva essere inoltrata ai rispettivi organi competenti (art.78.2).

<sup>311</sup> Il permesso di soggiorno per i familiari dei ricercatori rientra nella categoria del ricongiungimento familiare, pertanto è rilasciato in conformità ai requisiti previsti per tale tipo di permesso, contenuti nel *Capitolo II* del “*RD557/2011*”.

Il permesso iniziale di soggiorno e di lavoro per professionisti altamente qualificati, abilita gli stranieri che abbiano ottenuto il *visto d'ingresso per soggiorno e lavoro*, a realizzare un lavoro per un periodo di un anno. Il visto di ingresso, invece, non è richiesto nel caso il professionista straniero avesse ottenuto un permesso di questo tipo in un altro Stato membro dell'Unione Europea. Per ottenere un permesso di questo tipo è richiesto, oltre ai requisiti "tradizionali" richiesti a tutti gli stranieri di un Paese non appartenente all'unione Europea, che il datore di lavoro presenti un *contratto di lavoro* che garantisca al lavoratore straniero un'attività continuativa per la durata di validità del permesso, le cui condizioni rispettino quelle previste nel "contratto collettivo nazionale del lavoro" in quel settore di attività. Il salario lordo annuale del lavoratore straniero deve essere *pari almeno ad una volta e mezza il salario lordo medio annuale*. Nel caso di profili professionali di particolare utilità, è prevista la possibilità di ridurre tale soglia fino a 1,2 volte il salario lordo medio annuale (art. 87.2.b). Il datore di lavoro deve garantire l'iscrizione del lavoratore all'"Istituto di Previdenza Sociale" ("*alta en la Seguridad Social*") e la disponibilità di mezzi sufficienti per far fronte agli obblighi assunti nei confronti del lavoratore. Il lavoratore, invece, deve garantire il possesso delle qualifiche adeguate e pagare le relative tasse per il rilascio del permesso<sup>312</sup>. *La presentazione della richiesta spetta al datore di lavoro* il quale, insieme alla richiesta del permesso di soggiorno e lavoro iniziale, dovrà presentare i dati fiscali dell'azienda, il contratto di lavoro, i documenti che dimostrano la disponibilità economica per far fronte agli obblighi contrattuali, copia del passaporto del lavoratore straniero, documenti accreditativi della qualifica del lavoratore, il *certificato del Servizio Pubblico di Collocamento che attesti l'insufficienza di manodopera nazionale adatta a ricoprire il posto vacante*. La Pubblica Amministrazione è tenuta a dare una risposta al datore di lavoro nei 45 giorni successivi e a notificare al lavoratore l'esito della richiesta. È previsto il ricorso in caso di diniego, mentre se la richiesta ottiene una risposta positiva, la sua efficacia resta sospesa fino a quando gli organi competenti emettono il *visto d'ingresso* e il datore di lavoro realizza l'iscrizione del lavoratore all'"Istituto Nazionale di Previdenza Sociale" ("*alta en la Seguridad Social*"), nei successivi tre mesi (art.88)<sup>313</sup>. Il datore di lavoro che ottiene una risposta positiva può richiedere, durante un periodo di 30 giorni, il visto d'ingresso per il lavoratore che intende assumere, documento che sarà rilasciato dagli organi diplomatici spagnoli del Paese di origine al lavoratore straniero.

Dopo l'ingresso in Spagna, il lavoratore ha 30 giorni di tempo per richiedere la "*carta di identità dello straniero*", che sarà valida per la durata del permesso di soggiorno e recherà la dicitura "*Carta Blu-UE*" (art.92). Il rinnovo della "*Carta Blu*" avviene per periodi di due anni e, salvo che non sia rilasciato il

---

<sup>312</sup> Il rilascio di questo tipo di permessi di soggiorno avviene in concordanza con la "situazione nazionale del lavoro" (art.87.2.g).

<sup>313</sup> Nel caso in cui il rapporto di lavoro si svolge in una Comunità Autonoma che ha competenze sul rilascio dei permessi di lavoro, la richiesta del permesso di soggiorno e di lavoro è unica e va presentata agli organi della Comunità Autonoma i quali trasmetteranno in tempo reale la stessa agli organi statali competenti in materia. Il pagamento della relativa tassa e la verifica del rispetto degli obblighi contributivi e tributari previsti dalla legge, tanto da parte del datore di lavoro, quanto da parte del lavoratore, sono realizzate dagli organi amministrativi della Comunità Autonoma che accoglie la richiesta, verso i quali si deve presentare il ricorso in caso di denegazione del permesso. Il rilascio o la denegazione del permesso avvengono tramite una risposta unica. Tali previsioni si applicano anche allo straniero che ha ottenuto un permesso temporaneo di soggiorno e lavoro per lavoro altamente qualificato in un altro Stato dell'Unione Europea che, per poter esercitare in Spagna la propria professione, deve ottenere il relativo permesso (art.89).

*permesso di soggiorno di lunga durata*, il lavoratore deve accreditare il possesso dei requisiti previsti per il rilascio iniziale, meno quello riferito alla “situazione nazionale del lavoro” (art.93). Se il lavoratore ottiene il rinnovo, deve richiedere una nuova “*carta d’identità dello straniero*” che recherà la dicitura “*Carta Blu-UE*”. Come per i ricercatori, anche i lavoratori altamente qualificati possono ottenere un permesso di soggiorno temporaneo per i loro familiari, nel rispetto delle norme previste per il rilascio dei permessi di soggiorno per ricongiungimento familiare<sup>314</sup>.

I lavoratori stranieri possessori della “*Carta Blu-UE*” rilasciata da un altro Stato membro dell’Unione Europea, *dopo i primi diciotto mesi acquisiscono il diritto a trasferirsi in Spagna per esercitare lavori altamente qualificati* (art.95). Il datore di lavoro che intenda assumere un lavoratore titolare della “*Carta Blu-UE*” deve chiedere, entro un mese dall’ingresso del lavoratore, il relativo permesso di soggiorno e di lavoro per professionisti altamente qualificati. La procedura per il rilascio di tale permesso richiede il possesso dei requisiti previsti per il primo rilascio, a parte il possesso del *visto d’ingresso*. Ottenuto il permesso di soggiorno il procedimento per ottenere la “*carta d’identità dello straniero*” segue la disciplina prevista per il primo rilascio, quindi vi è l’obbligo dell’iscrizione all’“*Istituto di Previdenza Sociale*” (“*alta en la Seguridad Social*”). In caso di mancato rispetto degli oneri contributivi, il permesso perde la sua validità e il lavoratore è obbligato a uscire dal territorio nazionale; in caso contrario quest’ultimo incorrerebbe in un’*infrazione grave* per soggiorno irregolare (art.53.1 *LODYLE*), per la quale si prevede l’espulsione (art.57.1 *LODYLE*). Il datore di lavoro che non comunica alle autorità, in dieci giorni, i motivi della mancata iscrizione incorre anch’egli in un’*infrazione grave* (art.53.2 *LODYLE*) sanzionata con multa da 500 a 10.000 euro e al pagamento delle spese del viaggio di ritorno. Inoltre, il datore di lavoro che commette questo tipo di infrazioni può vedersi rifiutare eventuali richieste future di permessi per lavoratori altamente qualificati.

I permessi di soggiorno temporanei, e di soggiorno e lavoro temporanei, hanno una validità limitata, pertanto alla loro scadenza obbligano lo straniero a lasciare il territorio dello Stato (art.162). La fine del periodo di validità può essere determinata dalla scadenza naturale, dal mancato rinnovo (che porta alla violazione dell’art.24 della “*L.O.4/1981*” e, dunque, all’*irregolarità*), per l’esistenza di cause ostative che impediscono il soggiorno dello straniero all’interno dello Stato (art.162.1). Tuttavia, esistono altre ragioni che causano il loro annullamento, queste sono: il cambio di nazionalità da parte del soggiornante, la perdita dei requisiti che avevano reso possibile il rilascio del permesso, la presenza di inesattezze sui documenti presentati ai fini del primo rilascio, in caso di mancato possesso (sopraggiunto) del passaporto o quando si risiede fuori dalla Spagna per un periodo maggiore a sei mesi (art.162.2)<sup>315</sup>. In questi casi non è previsto che le Autorità si pronuncino sulla scadenza della validità dei documenti per il soggiorno. Per i *permessi di soggiorno e lavoro per la ricerca* e quelli per i *lavoratori altamente qualificati*, vigono le stesse norme: tali permessi cessano di

<sup>314</sup> I requisiti previsti per il rilascio di tale tipo di permesso sono contenuti nel *Capitolo II* del *R.D.557/2011*.

<sup>315</sup> Le circostanze dell’art.162.2 non sono applicate ai volontari di associazioni non governative impegnati nella cooperazione allo sviluppo o in progetti di ricerca realizzati all’estero e neanche agli stranieri impegnati in attività di studio in un altro Paese dell’Unione Europea.

essere validi in caso di scadenza naturale o per mancato rinnovo, casi per i quali non è prevista *notifica degli organi competenti*; oppure, per aver ottenuto il permesso in modo fraudolento, per il venir meno delle circostanze iniziali che hanno reso possibile il rilascio, quando il titolare svolga attività diverse per le quali è stato autorizzato. In queste ultime tre ipotesi si avrà una pronuncia degli organi competenti (artt.163 e 164). I *permessi di soggiorno e lavoro rilasciati alle vittime della tratta di esseri umani* perdono validità allo scadenza naturale o per mancato rinnovo. Se la vittima collabora con le autorità nell'ambito delle ricerche per far luce su un delitto, il permesso concessogli può essere annullato se la denuncia iniziale della vittima si rivela infondata, se vengono meno le circostanze che hanno permesso il rilascio, se il titolare del permesso ristabilisce relazioni con l'autore del delitto, oppure, se interrompe la collaborazione (art.165).

Prima di passare all'approfondimento degli altri interventi di questa tappa dell'evoluzione della normativa spagnola sull'immigrazione, è importante citare gli artt.138 e 145 attraverso i quali si regola il *ritorno volontario assistito* verso il Paese di provenienza delle vittime della tratta di esseri umani. L'art.138 del nuovo regolamento, inserito nel “*Capitolo III - Soggiorno temporaneo e lavoro per circostanze eccezionali di collaborazione per la lotta alle reti organizzate*” prevede per lo straniero, nel caso in cui le autorità con le quali ha collaborato abbiano dichiarato questo privo di responsabilità, la possibilità di richiedere il ritorno assistito al suo Paese di origine. La richiesta di far ritorno al proprio Paese, diretta alla “*Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración*” può essere presentata dallo straniero all'Autorità pubblica che lo abbia sollevato da ogni responsabilità. Nella valutazione della possibilità del *ritorno volontario assistito* sono valutate, prima della partenza i rischi, la sua sicurezza, il mezzo di trasporto e quelli per l'assistenza durante la partenza, il transito e l'arrivo. Nel caso in cui lo straniero sia un minore, la gestione della *richiesta del ritorno volontario* avviene nell'interesse superiore del minore, mettendo in campo misure di protezione specifiche (art.139)<sup>316</sup>.

Il “*Capitolo IV - Soggiorno temporaneo e lavoro per circostanze eccezionali degli stranieri vittime della tratta di esseri umani*” prevede l'adozione di misure coordinate tra le diverse amministrazioni, per la protezione delle vittime del traffico di esseri umani. Le vittime della tratta sono identificate dalla Polizia e sottoposte ad “*intervista adeguata alle circostanze personali*” e assistite dal punto di vista giuridico, psicologico e sociale. Le sanzioni previste per la presenza irregolare nel territorio dello Stato sono sospese e la Polizia è tenuta a fornire un'adeguata protezione alla vittima<sup>317</sup>. Anche in questo caso, le vittime delle reti organizzate possono chiedere il ritorno assistito verso il Paese di provenienza, a meno che la sua presenza

---

<sup>316</sup> È importante ricordare che questa misura è diretta agli stranieri irregolari che si trovano sul territorio dello Stato per essere vittima del traffico illegale di esseri umani, di immigrazione irregolare, per il suo sfruttamento nell'ambito del lavoro o della prostituzione (art.135). Alla vittima della tratta che decidesse di collaborare, una volta accertata la sua non colpevolezza, poteva essere rilasciato il *permesso di soggiorno e lavoro per collaborazione con l'Autorità amministrativa o di Polizia* (art.136). Tale tipo di permesso non prevede limitazioni territoriali o per settore di attività e, permette la sua conversione in permesso di soggiorno di lunga durata.

<sup>317</sup> Alle vittime del traffico internazionale di esseri umani può essere concesso un “*periodo di stabilizzazione e riflessione*” di almeno trenta giorni durante i quali la persona può decidere se collaborare con le Autorità nelle indagini. Durante tale periodo sono sospese le eventuali sanzioni applicabili alla vittima (art.142) e, accertata la sua non colpevolezza, questa potrà richiedere il *permesso di soggiorno e lavoro per circostanze eccezionali* (art.144).

non sia necessario per il proseguimento delle indagini (art.145). Nel caso di vittime minorenni, è preservato l'interesse superiore del fanciullo, pertanto le autorità competenti potranno chiedere il trasferimento in luoghi dove la persona può ricevere assistenza specializzata.

- **Le norme a favore delle vittime della violenza di genere (“L.O. 10/2011”)**

La legge organica “L.O. 10/2011, de 27 de julio” ha apportato modifiche agli articoli 31-*bis* e 59-*bis* della legge sull’immigrazione (LODYLE). L’art.31-*bis* è stato modificato in modo da poter concedere alla donna straniera (in posizione regolare o no) *vittima di violenza di genere*, le “*Misure di Protezione integrale contro la Violenza di Genere*”, vale a dire un titolo di soggiorno provvisorio, la sospensione del procedimento sanzionatorio che eventualmente fosse stato attivato e l’assegnazione di misure di protezione. Pertanto, se la vittima, al momento della *denuncia*, si fosse trovata in una situazione di irregolarità amministrativa era prevista la sospensione delle sanzioni e la possibilità di richiedere il rilascio di un *permesso di soggiorno per circostanze straordinarie*, la cui concessione restava sospesa fino alla fine del processo<sup>318</sup>. La norma prevedeva che, se durante il processo si fosse determinato che la donna fosse stata realmente vittima di violenza di genere, allora venivano concessi i permessi richiesti, altrimenti si attivava il procedimento sanzionatorio e, quindi, l’espulsione.

La legge in esame ha modificato l’art.59-*bis* (LODYLE) in modo tale da consentire agli stranieri irregolari *vittime della tratta di esseri umani* la concessione di un *periodo di “stabilizzazione e riflessione”* di almeno 30 giorni e la sospensione delle sanzioni previste per il soggiorno irregolare. Durante tale periodo, la vittima può decidere se cooperare con le autorità nelle indagini e nel processo penale. Le misure di *protezione della vittima* sono ampliate a favore dei *figli minori* eventualmente presenti sul territorio spagnolo, a favore dei quali le autorità possono disporre, oltre che adeguate misure per la loro protezione, il rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo per circostanze eccezionali e, nel caso siano maggiori di sedici anni, il permesso di lavoro. In alternativa, i figli della vittima possono optare per il *ritorno assistito*<sup>319</sup>. Se alla fine delle indagini alla vittima non vengono attribuite responsabilità, è previsto il rilascio del permesso di soggiorno e lavoro per circostanze eccezionali completato da misure di supporto per la sua integrazione sociale, oppure, a richiesta dell’interessato il ritorno volontario assistito verso il Paese di provenienza.

---

<sup>318</sup> Appena ottenuto l’*ordine di protezione* o il *certificato* del “Pubblico Ministero” che indichi l’esistenza di segni della violenza, la vittima può ricevere il *permesso di soggiorno e di lavoro temporaneo* valido fino alla fine del procedimento penale. Le nuove disposizioni prevedevano che la possibilità per la vittima di chiedere un permesso di soggiorno anche per i propri *figli minori* fino alla conclusione del procedimento, ai quali, se maggiori di sedici anni, può essere concesso il permesso di lavoro. Le misure di protezione sono previste dalla Direttiva 2004/81/CE, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di Paesi Terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un’azione di favoreggiamento dell’immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

<sup>319</sup> Si prevede la revoca del *periodo di “stabilizzazione e riflessione”* nel caso di richieste infondate o fraudolente.



- **La riforma della sanità pubblica (“R.D.L. 16/2012”)**

Un'altra modifica alla *LODYLE* è stata introdotta attraverso il “*Real Decreto-Ley 16/2012*”, un provvedimento attraverso il quale il nuovo Governo di centro-destra, da poco insediatosi alla guida dell'esecutivo, ha realizzato una riforma strutturale delle condizioni di accesso al Sistema Nazionale di Salute (SNS), con il fine di renderlo sostenibile dal punto di vista finanziario. Da questo punto di vista, il fine perseguito dalla riforma era quello di ridurre il peso della voce “sanità” sul bilancio dello Stato. La legge di riforma però, ha colpito il diritto all'assistenza sanitaria escludendo, in particolare quello degli stranieri irregolari. La “*Disposición Final Tercera*” modificando l'art.12 della legge sull'immigrazione ha disposto che “gli stranieri hanno diritto all'assistenza sanitaria nei termini previsti nella legge in vigore in materia sanitaria”. La riforma ha sancito modifiche alla “*Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*”, introducendo disposizioni che riguardano tutti gli utenti del servizio sanitario nazionale, esercitando un grande impatto su di esso, con particolare riferimento ai principi fondamentali e agli obiettivi sociali dello stesso. Nell’“*Exposición de motivos*” (III) il legislatore considera che, siccome era previsto che fosse lo Stato a finanziare nella sua totalità il sistema sanitario nazionale, indipendente dai contributi economici derivanti dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (“*Ley 49/1998, de 30 de diciembre*”), si rendeva necessario un chiarimento sulla titolarità del diritto di accesso alle prestazioni sanitarie.

Il legislatore ha posto enfasi sul fatto che la “Corte dei Conti” (“*Tribunal de Cuentas*”) aveva mostrato che molte persone che accedevano al Sistema sanitario pubblico, in realtà erano coperte o da un'assicurazione privata, o dal sistema sanitario del Paese di origine, aspetti che rendevano necessario un intervento, poiché stavano provocando una “enorme erosione della capacità di finanziamento impedendo ai gestori di realizzare miglioramenti nei servizi”. Sulla base di queste considerazioni è facile comprendere che l'intenzione del legislatore era quella di introdurre una riforma atta a provocare una “razionalizzazione della spesa” e una trasformazione del sistema sanitario da uno in cui l'accesso alla sanità pubblica statale era garantito ad un'ampia platea di utenti, ad uno in cui l'accesso è garantito solo a chi gode della “condizione di assicurato”. In questo senso, il fine della riforma è quello di vincolare il sistema sanitario pubblico ad una forma di finanziamento basata sul pagamento delle imposte, in modo tale da garantire l'uguaglianza di diritti tra chi si trova nella condizione di assicurato e, quindi, contribuisce economicamente al mantenimento del sistema. Il provvedimento ha modificato la legge sull'immigrazione, in particolare, il suo art.12 (*diritto all'assistenza sanitaria*), corretto attraverso la “*Disposición Final Tercera*” del decreto in esame.

Le modifiche introdotte dal “*Real Decreto-Ley 16/2012*” alla legge che regola il “Sistema Nazionale di Salute” (“*Ley 16/2003*”) sono sviluppate nel *Capitolo I*, nel quale si pone in evidenza che l'assistenza sanitaria finanziata da fondi pubblici è garantita a chi gode della condizione di assicurato. È considerato un “assicurato” il lavoratore dipendente o autonomo iscritto all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (“*alta en la Seguridad Social*”) o in una posizione a questa equiparabile, i pensionati dell’“Istituto Nazionale di

Previdenza Sociale”, chi riceve sussidi pubblici inclusi quelli per disoccupazione, chi non percepisce sussidi pubblici per disoccupazione, ma è iscritto negli uffici di collocamento in attesa di occupazione. Possono beneficiare della condizione di assicurato anche il coniuge dell’assicurato o la “coppia di fatto” registrata, l’ex coniuge “a carico”, i figli discendenti in linea retta *minori di ventisei anni*, oppure portatori di handicap in misura maggiore al 65%, purché residenti in Spagna. Per chi non può essere definito assicurato, si prevede il pagamento delle prestazioni sanitarie (modifiche all’art.3 della “*Ley 16/2003*”).

La legge di riforma prevedeva per gli *stranieri non iscritti al registro dei residenti* e quelli *non autorizzati a soggiornare in Spagna* la possibilità di ricevere assistenza sanitaria *unicamente* attraverso i “servizi di urgenza” nei seguenti casi: per malattia grave o incidente fino alla fine del periodo di convalescenza; in caso di donne in stato interessante l’assistenza era prevista durante la gravidanza, il parto e dopo il parto; nel caso di minori l’assistenza era prevista nelle stesse condizioni dei cittadini spagnoli (nuovo art.3-ter – *Assistenza sanitaria in situazioni speciali*)<sup>320</sup>.

Anche se molte disposizioni del provvedimento di riforma (“*R. D.L.16/2012*”) furono oggetto di *ricorso per incostituzionalità*<sup>321</sup> va sottolineato che al momento della sua approvazione la riforma escludeva grandi componenti della popolazione spagnola, tra cui i cittadini spagnoli maggiori di ventisei anni residenti in Spagna che non fossero mai stati iscritti come contribuenti dell’Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (“*alta en la Seguridad Social*”), quindi studenti universitari, giovani disoccupati, persone portatrici di handicap in misura minore al 65%, persone di etnia *rom*, persone che avessero lavorato in modo irregolare durante la loro vita, casalinghe non a carico dell’ex-coniuge, casalinghe separate dalla propria “coppia di fatto”, il personale religioso, i cittadini di uno Stato membro dell’Unione Europea non residenti ufficialmente in Spagna. I cittadini dei Paesi terzi che, secondo la legge non potevano più avere accesso all’assistenza sanitaria coperta dai fondi pubblici, appartenevano a varie categorie, tra le quali troviamo: gli *stranieri maggiorenni irregolari* e non iscritti al registro degli abitanti (“*Padrón municipal*”); stranieri maggiorenni

---

<sup>320</sup> L’art.3-ter della *Ley 16/2003* dava origine ad una situazione di vulnerabilità per gli stranieri irregolari, anche se iscritti al registro municipale degli abitanti (“*Padrón municipal*”), introducendo un cambiamento radicale rispetto al passato. Fino all’introduzione della riforma, infatti, per gli stranieri iscritti all’anagrafe (regolari o no) l’accesso al sistema sanitario nazionale era previsto in condizioni di parità rispetto ai cittadini spagnoli. Con l’entrata in vigore della riforma, avvenuta l’1 settembre 2012, gli stranieri erano stati esclusi dell’assistenza sanitaria pubblica e gratuita in quanto non riunivano i requisiti della condizione di assicurato, un cambiamento che ha ristretto ulteriormente i diritti fondamentali degli stranieri aumentando il rischio di vulnerabilità sociale a cui si trova esposta questa popolazione.

<sup>321</sup> “*Recurso de inconstitucionalidad n.º4123-2012*”, promosso dal Parlamento di Navarra, contro l’art.1 e per connessione, 1.Due; 2.Due, Tre e Cinque; 4. Dodici, Tredici e Quattordici e “*Disposición Adicional Tercera*” e “*Disposición Transitoria Primera*”. Ricorso ammesso dalla Segreteria di Giustizia il 16 luglio 2012. “*Recurso de inconstitucionalidad n.º4530-2012*”, promosso dal Consiglio di Governo del Principato delle Asturie contro l’art.10.4; ammesso dalla Segreteria di Giustizia il 21 settembre 2012. “*Recurso de inconstitucionalidad n.º4585-2012*”, promosso dalla Giunta di Governo dell’Andalusia contro gli art.1.Uno e Due; 4.uno e Quattro, 10.Quattro e Cinque. Ricorso ammesso dalla Segreteria di Giustizia il 13 settembre 2012. “*Recurso de inconstitucionalidad n.º414-2013*”, promosso dal Governo della Catalogna contro gli artt. 1.Uno, Due e Tre; 4.Uno, Quattro, Cinque y Quattordici; 6, paragrafi 2 e 3; 8.Due, 10.Quattro e “*Disposición Final Sexta.Uno*”; “*Recurso de inconstitucionalidad n.º433-2013*”, promosso dal Governo delle Isole Canarie contro gli artt.1; 3; 4.14; 6; 8 paragrafi 1, 2 e 3; 9; “*Disposición Adicional Primera*” e “*Disposición Final Sexta*”; “*Recurso de inconstitucionalidad n.º419-2013*”, promosso dal Governo dei Paesi Baschi contro gli artt.1.Due; 2.Tre e Quattro e 4.Tredici. Questi ultimi tre ricorsi sono stati ammessi dalla Segreteria di Giustizia il 12 febbraio 2013.

iscritti al registro degli abitanti (“*Padrón municipal*”) con tessera sanitaria, ma senza permesso di soggiorno; stranieri maggiorenni con tessera sanitaria, ma senza i requisiti per chiedere il rinnovo della stessa che abbiano concluso il periodo di percezione dell’indennità di disoccupazione e che siano disoccupati; stranieri maggiorenni a carico del coniuge (disoccupato) a rischio di irregolarità. Per tali componenti della popolazione straniera l’unico modo per ottenere la condizione di assicurato è il lavoro regolare vincolato al permesso di soggiorno e alla conseguente iscrizione all’Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (“*alta en la Seguridad Social*”). In tal senso, la riforma si pone in linea con quanto disposto negli altri interventi legislativi sull’immigrazione, vale a dire, il *lavoro regolare come unico mezzo per il mantenimento della regolarità o di uscita dall’irregolarità*.

Il “*R.D.L.16/2012*” ha introdotto cambiamenti sostanziali non solo per i cittadini dei Paesi terzi soggiornanti in Spagna e per gli stessi cittadini spagnoli, ma anche per i cittadini di un altro Stato membro dell’Unione Europea in quanto, attraverso la “*Disposición Final Quinta*”, erano introdotte modifiche che deterioravano il diritto alla libera circolazione dei cittadini comunitari con il fine di colpire il c.d. “*turismo sanitario*”, una pratica diffusa tra i cittadini europei che si recavano in Spagna per ricevere cure sanitarie che nei propri Paesi di origine erano più costose o richiedevano una lunga attesa<sup>322</sup>. Il “*R.D.L.16/2012*”, concepito all’interno delle “*politiche dell’austerità*”, si poneva il fine del contenimento dei costi della spesa pubblica, uno scopo che si è cercato di raggiungere sospendendo il diritto alle salute di migliaia di cittadini spagnoli e stranieri<sup>323</sup>.

---

<sup>322</sup> Con questo fine è stato modificato l’art.7 del “*Real Decreto 240/2007*” sull’entrata, la libera circolazione e il soggiorno in Spagna dei cittadini degli Stati membri dell’Unione Europea e degli altri Stati che fanno parte dell’Accordo sullo Spazio Economico Europeo, vale a dire la legge con la quale si recepiva la direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Con le modifiche introdotte dal “*R.D.L.16/2012*” si impediva l’accesso al sistema sanitario nazionale ai cittadini di un Paese membro dell’Unione Europea nel caso non si trovassero nella condizione di “assicurato”. In tal senso, i cittadini comunitari soggiornanti in Spagna per un periodo superiore a tre mesi sono tenuti a disporre delle *risorse sufficienti* e di un’*assicurazione per la copertura dei rischi sanitari*, in modo tale da “non convertirsi in un peso” per il sistema nazionale di assistenza sociale (“*Disposición Final Quinta*”). Riguardo a questo aspetto però, anche se la Corte di Giustizia dell’Unione Europea aveva chiarito che l’assistenza sanitaria è un diritto subordinato alla libera circolazione comunitaria, e perciò sono da intendere nulle quelle misure degli Stati membri che intendono restringere il suo esercizio, l’applicazione di tale principio da parte dei singoli Stati risulta controversa. Infatti, la direttiva 2011/24/UE, concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera, anche se puntava ad introdurre norme per agevolare l’accesso all’assistenza sanitaria transfrontaliera, stabiliva che “il contenuto della direttiva non pregiudica le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia di organizzazione e finanziamento dell’assistenza sanitaria in situazioni non connesse all’assistenza sanitaria transfrontaliera” (art.1.4, direttiva 2011/24/UE). Pertanto, i non assicurati, non avendo i requisiti previsti dalla legge, potrebbero vedersi rifiutato il trattamento sanitario gratuito. Per un approfondimento si veda: Cervell Hortal M.J. (2011), *Pacientes en la Unión Europea: libertad restringida y vigilada*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional* (octubre 2011), vol.3, N°2, pp.51-70. Si veda anche: Ranalli D. (2010), *L’accesso dello straniero all’assistenza sociale. Profili giurisprudenziali*, in *L’Altro Diritto – Centro di Documentazione su carcere, devianza e marginalità - Università di Firenze, Ricerche: I migranti e i loro diritti*. (vedi sitografia alla fine del volume).

<sup>323</sup> In un articolo pubblicato poco prima dell’approvazione della riforma si legge: “*Il Governo modificherà la legge sull’immigrazione per frenare la frode sanitaria*” (“*El Periódico, 20 de abril de 2012*”). Nell’articolo si riporta un discorso del Ministro di Sanità in cui afferma il bisogno di evitare che i familiari di cittadini stranieri soggiornanti in Spagna si recassero in Spagna “esclusivamente” per ricevere cure sanitarie. Secondo i dati presentati dal Ministro 700.000 stranieri avevano usato i servizi sanitari nazionali provocando una spesa di 917 milioni di euro. Con le misure che il Governo avrebbe adottato si puntava a risparmiare nell’ambito della sanità circa 7.000 milioni di euro, di cui 1.000 milioni sarebbero derivati dalla riduzione delle cure a favore dei cittadini europei e altri 500 milioni di quelle a favore dei cittadini degli altri Paesi. Il quotidiano “*El País*” (26 de abril de 2012) quantificava il “taglio” alla sanità in 7.267 milioni di euro.

La riforma del sistema sanitario nazionale ha comportato il passaggio da un sistema di tipo “universalista”, nel quale il *diritto alla salute* veniva riconosciuto come un diritto della persona in quanto tale, a un sistema fondato sulla condizione di assicurato, una figura vincolata al possesso del lavoro e al pagamento dei “contributi”. In tale modello, il diritto alla salute, riconosciuto in condizioni di uguaglianza a tutti i cittadini tanto dalla Costituzione Spagnola, quanto dagli Statuti delle CC.AA., risulta gravemente compromesso, un aspetto che ha generato la reazione dei medici poiché impediva loro la possibilità di assistere i pazienti bisognosi di cure, molti dei quali erano stranieri irregolari<sup>324</sup>.

- **La “L.O. 4/2013”**

Un altro intervento legislativo di questa tappa dell’evoluzione della normativa spagnola sull’immigrazione è la legge “L.O. 4/2013, de 28 de junio” attraverso la quale è stata approvata la riforma del “*Consejo Superior de la Magistratura*” (“*Consejo General del Poder Judicial*”). La legge attraverso la sua “*Disposición Final Segunda*” ha modificato due articoli della normativa sull’immigrazione: l’art.32 relativo ai soggiornanti di lungo periodo e l’art.57, relativo sull’espulsione degli stessi. Le modifiche, introdotte in applicazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini dei Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, hanno comportato un rafforzamento della protezione internazionale dei soggiornanti di lungo periodo. Nello specifico, il nuovo art.32-*bis* prevede per i *destinatari della protezione internazionale* ottenuta in Spagna o in un altro Paese dell’Unione Europea, la possibilità di richiedere ed ottenere un permesso di soggiorno di lunga durata, salvo che lo Stato che abbia concesso la protezione, l’abbia revocata.

Il nuovo Paragrafo 11 dell’art.57, invece, prevede che prima di espellere uno straniero destinatario della protezione internazionale ottenuta in un altro Paese membro, le autorità spagnole debbano informarsi, attraverso le autorità di tale Stato, sulla vigenza del permesso. Si prevede che se per ragioni di sicurezza o a causa di una condanna per delitti gravi, le autorità spagnole decidano di espellere lo straniero, l’espulsione può essere eseguita verso lo Stato che per primo ha riconosciuto lo *status* di beneficiario di protezione

---

<sup>324</sup> L’associazione spagnola “*Médicos del Mundo*” ha lanciato la campagna “Diritto di Curare” pubblicando un manifesto rivolto al personale sanitario nel quale si espongono 8 ragioni per le quali “obiettare” di fronte all’esclusione dei cittadini stranieri irregolari dall’assistenza sanitaria pubblica, mettendo in evidenza i problemi etici ai quali si trovano esposti i medici e il personale sanitario di fronte alla legge di riforma (<http://es.slideshare.net/Vocesdelsol/manifiesto-razones-para-la-objecin-de-la-reforma-sanitaria>). Sin dal *Giuramento di Ippocrate* e incluso con l’adozione della Dichiarazione di Ginevra da parte dell’Associazione Medica Mondiale (AMM) nel 1948, la categoria dei medici ha espresso la sua volontà di proteggere la salute della popolazione senza nessuna discriminazione, mostrando che questo principio è un punto cardine nel Codice di Deontologia Medica. Infatti, uno dei principi cardine della Dichiarazione di Ginevra è l’*umanizzazione* della medicina dopo i crimini medici commessi durante il periodo nazifascista in Germania. Il giuramento, previsto dal Codice di Deontologia Medica, recita: “*non permetterò che considerazioni su età, malattia o disabilità, credo, origine etnica, sesso, nazionalità, affiliazione politica, razza, orientamento sessuale, stato sociale, ed ogni altro fattore, interferiscano tra il mio dovere e i miei pazienti*”. In altre parole, la Dichiarazione di Ginevra afferma che la salute è un diritto universale e che i medici, attraverso il giuramento, si impegnano ad offrire l’assistenza sanitaria in modo indiscriminato.

internazionale, sempre che tale *status* non sia stato revocato. Se la protezione internazionale fosse stata riconosciuta dalle autorità spagnole, l'espulsione dello straniero può avvenire solo dopo la formale revoca di tale *status*.

- **II “R.D. 844/2013”**

Prima di chiudere questa tappa dell'evoluzione normativa è necessario ricordare alcuni altri interventi normativi realizzati dal Governo spagnolo, tra cui il “R.D.844/2013, de 31 de octubre” che modifica il regolamento di esecuzione della *LODYLE* con il fine di incorporare nell'ordinamento giuridico spagnolo le disposizioni della direttiva 2011/51UE che modifica la direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini dei Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari della protezione internazionale. Nello specifico è stato modificato l'art.152 del regolamento di esecuzione (“R.D.557/2011”), in modo tale da permettere agli stranieri riconosciuti come destinatari della protezione internazionale, la possibilità di ottenere il *permesso di soggiorno di lunga durata UE*. Per ottenere tale permesso è necessario poter dimostrare di aver soggiornato in modo regolare e ininterrotto (salvo per brevi periodi) almeno cinque anni nello Stato spagnolo, la disponibilità di risorse sufficienti per il mantenimento e una polizza assicurativa sulla salute. Il provvedimento specifica che il permesso di soggiorno di lunga durata conterrà la seguente dicitura: “soggiornante di lunga durata, protezione internazionale concessa dalla Spagna in data...”. Nel caso in cui la Spagna sia il secondo Stato membro a concedere questo tipo di permesso di soggiorno, tale condizione sarà specificata nello stesso. Infine, si prevede che quando lo Stato che per primo ha riconosciuto allo straniero la protezione internazionale ritira, annulla o revoca tale *status*, anche il permesso di soggiorno di lunga durata sarà cancellato.

### **3.4. Uno sguardo riassuntivo all'evoluzione delle leggi italiane e spagnole in materia di immigrazione**

In questo capitolo sono state esaminati principali interventi legislativi sull'immigrazione di due Paesi europei, l'Italia e la Spagna, individuando sei tappe che caratterizzano il percorso evolutivo delle politiche migratorie di ciascun caso di studio. Le tabelle 3.1 e 3.2 (*cf.*: Appendice 1 e 2) illustrano in modo schematico le tappe dell'evoluzione normativa riferita al caso italiano e a quello spagnolo, mostrando i provvedimenti che hanno segnato l'inizio di ognuna di esse.

Ognuna delle due tabelle contiene, partendo da sinistra, nella prima colonna gli anni che hanno scandito le diverse tappe del percorso evolutivo studiato; nella seconda, i provvedimenti legislativi che hanno di volta in volta introdotto nuove modifiche alla normativa sull'immigrazione; nella terza, il numero di stranieri regolarizzati attraverso gli interventi “straordinari”, vale a dire misure adottate in maniera eccezionale che

hanno caratterizzato l'evoluzione delle politiche migratorie di entrambi i Paesi. Nel caso della Spagna (tab.3.2, Appendice 2), lo schema contiene altre due colonne: una espone i dati sugli stranieri che hanno ottenuto un *permesso di soggiorno temporaneo per motivi eccezionali*, l'altra l'anno di riferimento. I dati sui permessi di soggiorno per radicamento ("*arraigo*") sono esposti per avere un quadro di riferimento sull'entità delle persone straniere che hanno avuto accesso a quello che potremmo definire uno *strumento ordinario per la regolarizzazione degli irregolari*, un dispositivo peculiare della legge spagnola sull'immigrazione. Attraverso le ultime due colonne di destra, è possibile osservare e quantificare gli affetti di quel particolare strumento denominato "*permesso di soggiorno per motivi di radicamento*" ("*arraigo*") che ha dato la possibilità, a partire dall'anno 2000 (2001), di soggiornare regolarmente (almeno per un periodo limitato) a 714.502 stranieri irregolari presenti sul territorio dello Stato spagnolo<sup>325</sup>.

### ***La prima tappa***

Una riflessione comparativa delle politiche migratorie dell'Italia e della Spagna non può non tenere conto delle loro differenze e delle loro similitudini derivanti dalla necessità di armonizzare gli strumenti per il controllo e la regolazione dei movimenti migratori all'interno dell'Unione Europea. L'Italia e la Spagna, come abbiamo visto, hanno cominciato a ricevere intensi flussi migratori in un'epoca abbastanza recente, il cui inizio viene fatto coincidere con il "periodo del blocco ufficiale delle frontiere verso l'immigrazione per lavoro (dal '74 in avanti)" (Ambrosini, 2005: 26), avvenuto nei Paesi dell'Europa centrosettentrionale. Così, dagli anni Ottanta, e con maggiore intensità dagli anni Novanta, i Paesi dell'Europa meridionale si sono trasformati in un polo di attrazione dell'immigrazione. La prima legge spagnola sull'immigrazione fu approvata nel 1985, in un contesto in cui l'aumento dei flussi rendeva necessaria una legge per la loro regolazione. Questa legge ha tra le sue virtù quella di raccogliere e rendere compatti una serie di principi dispersi, derivanti principalmente dalla Costituzione Spagnola, dai trattati internazionali e dalla giurisprudenza in materia, colmando il vuoto legislativo. Uno dei suoi assi era il controllo degli ingressi, pertanto introduceva l'obbligo del *visto d'ingresso* e il controllo dei documenti alla frontiera. Con questa legge, approvata alla vigilia dell'ingresso della Spagna in quella che allora era denominata CEE (Comunità Economica Europea), si puntava a dare maggiori garanzie agli Stati europei che avevano "chiuso" le loro frontiere. A questo fine, la legge introduceva le misure per l'allontanamento degli stranieri privi dei documenti che, non essendo sufficientemente regolamentate, in molti casi davano spazio alla discrezionalità delle autorità. La legge, inoltre, sanciva la prima "regolarizzazione" di stranieri presenti sul territorio in modo irregolare; tuttavia, fu criticata perché non riconosceva molti diritti fondamentali agli stranieri, non prevedeva una gradualità nelle sanzioni e non contemplava il ricongiungimento familiare. La prima legge italiana sull'immigrazione fu emanata nel 1986 e si poneva il fine principale di disciplinare il lavoro dei

---

<sup>325</sup> Tale cifra comprende il totale dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi di "radicamento", motivi umanitari, di collaborazione con la giustizia e altre *circostanze eccezionali* (art.31.3 *LODYLE*; artt.123-127 *RD.557/2011*).

cittadini stranieri, un proposito perseguito introducendo nell'ordinamento italiano i principi della Convenzione dell'Oil, con i quali si sanciva la parità di trattamento tra i lavoratori nazionali e quelli stranieri. Con questo provvedimento veniva introdotto l'obbligo del *visto d'ingresso* per i lavoratori stranieri, un'autorizzazione che sarebbe stata rilasciata in base al bisogno residuo di manodopera. La legge pur riconoscendo agli stranieri alcuni importanti diritti tra cui il ricongiungimento familiare, l'accesso ai servizi sociali e all'abitazione, prevedeva un meccanismo complesso per l'assunzione dei lavoratori stranieri e introduceva un principio di priorità attraverso la creazione di liste di collocamento. L'importanza della legge risiede nell'aver sancito una *regolarizzazione* dei lavoratori stranieri irregolari, un fine che è stato perseguito attraverso diverse proroghe<sup>326</sup>.

### ***La seconda tappa***

La seconda tappa delle politiche migratorie italiane è segnata dall'apparizione di posizioni contrarie all'immigrazione, anche per la visibilità che la presenza straniera aveva assunto in quel periodo, quando con la caduta del Muro di Berlino apparvero numerosi lavoratori dell'Est europeo. Il discorso politico in Italia cominciò ad evidenziare posizioni contrapposte che da un lato, esaltavano la necessità di garantire maggiori tutele ai lavoratori stranieri, dall'altro lato, vincolavano l'immigrazione alla criminalità. L'approvazione della "Legge Martelli" nel 1990 abolì la riserva geografica in materia di asilo politico, introducendo dei meccanismi per la programmazione dei flussi che avrebbero dovuto garantire l'assorbimento graduale dei lavoratori all'interno del tessuto economico e sociale, vale a dire il sistema per la programmazione dei flussi, basato sull'emanazione di "*decreti annuali*". Il visto d'ingresso venne affiancato dal *permesso di soggiorno per lavoro*, mentre, oltre ai respingimenti alla frontiera degli irregolari, veniva disciplinato anche il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. L'*espulsione* era prevista come sanzione per gli stranieri irregolari oppure per coloro che avessero commesso delitti gravi, tuttavia tale misura veniva eseguita attraverso l'"intimazione" a lasciare il territorio in quindici giorni, una misura contro la quale era prevista la possibilità del ricorso al Tar (Tribunale amministrativo regionale). Con la legge del 1990 furono istituiti i *centri di prima accoglienza* e gli enti locali (Regioni e Comuni) vennero incaricati della loro gestione. Le associazioni di immigrati e le organizzazioni di volontariato venivano riconosciute quali collaboratori nella diffusione dei contenuti della legge, ma mancavano quasi completamente misure effettive per la promozione dell'integrazione sociale degli stranieri. Infine, con la legge del 1990 fu approvata una nuova regolarizzazione per gli stranieri irregolari. La debolezza delle espulsioni e la possibilità di trovare un lavoro nell'economia sommersa funzionarono da "effetto chiamata" per i migranti, che pur essendo irregolarmente

---

<sup>326</sup> Nella fase che precede l'approvazione della prima legge sull'immigrazione in Italia, le regolarizzazioni furono realizzate attraverso diverse *circolari* del Ministero del Lavoro: la prima risale al 17 dicembre 1979, la seconda all'8 marzo 1980, la terza del 2 febbraio 1982 e la quarta del 9 settembre 1982. Secondo i dati presentati dall'*UNAR* e dall'*Idos* furono presentate complessivamente 5.000 domande e furono tutte accolte. Per un approfondimento si veda: *Dossier Statistico Immigrazione 2014 – Rapporto UNAR - Dalle Discriminazioni ai diritti*, Idos, pag. 124.

presenti sul territorio, trovavano conveniente lavorare in Italia. In soli cinque anni, infatti, fu approvata una nuova regolarizzazione per i lavoratori stranieri in possesso di un'offerta di lavoro ("*Decreto Dini - 1995*").

Nel caso della Spagna, la seconda tappa è segnata dall'approvazione di un accordo ("*Resolución de 7 de junio de 1991*") attraverso il quale il Consiglio dei Ministri rendeva esplicita l'intenzione del Governo di voler intervenire a favore degli stranieri irregolari che raggiungevano la Spagna per lavoro. Le dimensioni che la presenza immigrata irregolare aveva raggiunto in quel periodo richiedeva un intervento legislativo che permettesse di regolare gli ingressi in funzione del bisogno interno di manodopera. Fu così che nel 1993, anche la Spagna adottò il sistema delle "quote" ("*contingentes*"), uno strumento che serviva a determinare i lavoratori stranieri necessari all'economia spagnola, ma che non fu molto efficace, poiché molti degli stranieri che ricorrevano a esso erano già presenti irregolarmente sul territorio spagnolo. Dato l'incremento dei flussi e le numerose richieste di intervento da parte delle parti sociali e delle organizzazioni di immigrati, il Governo decise di modificare il regolamento di esecuzione. Nel 1996, con il "*R.D.155/1996*" venne approvato un nuovo regolamento con il quale vennero incorporati all'interno della normativa i principi sanciti dalle sentenze pronunciate dal Tribunale Supremo. Anche se molte carenze della legge non potevano essere superate dal regolamento, questo testo dedicava maggiore attenzione ai diritti degli stranieri, sia a quelli fondamentali (libera circolazione, associazione, riunione, sciopero) sia a quelli "sociali" (assistenza sanitaria, servizi sociali, istruzione) introducendo una "gradualità" nelle infrazioni e nelle sanzioni, prevedendo, ad esempio, la *multa* invece che l'espulsione per alcune infrazioni. I pregi di questo intervento normativo sono l'introduzione di un procedimento maggiormente garantista nei confronti degli stranieri soggetti all'espulsione, per i quali si prevedeva l'accompagnamento alla frontiera nel caso in cui non potessero essere espulsi, e il permesso di soggiorno e di lavoro indeterminato, che poteva essere concesso dopo sei anni di permanenza continuata. Il regolamento sanciva una regolarizzazione alla quale potevano ricorrere sia gli stranieri entrati in modo irregolare, sia quelli che non possedevano i requisiti per il rinnovo di un permesso scaduto.

### ***La terza tappa***

La terza tappa dell'evoluzione delle normative sull'immigrazione, sia in Italia che in Spagna avviene quando l'immigrazione rappresenta un fenomeno strutturale e consolidato, la cui presenza ha reso necessario un intervento che ne affrontasse in modo organico i vari aspetti. In questa cornice, tra la fine degli anni Novanta in Italia e l'inizio dell'anno 2000 in Spagna, si cominciò a parlare di *integrazione sociale*, quale fattore indispensabile per rendere effettivo l'esercizio dei diritti degli stranieri presenti sul territorio e all'interno della società. Mentre questo argomento acquistava spazio nei discorsi politici e mediatici, le normative nazionali hanno cominciato a dedicarvi più attenzione. Nel 1998, alla vigilia dell'entrata in vigore degli *Accordi di Schengen* e dopo un lungo e complesso processo di consultazioni, fu approvata la "*Legge Turco-*



*Napolitano*”, con la quale il Governo cercava di affrontare la materia dell’immigrazione in modo globale, attraverso una normativa compatta e con strumenti ordinari. La nuova legge perseguiva con particolare attenzione tre obiettivi: la programmazione degli ingressi, la lotta all’immigrazione irregolare, l’integrazione sociale dei nuovi arrivati e la tutela dei loro diritti. Il primo dei tre punti veniva sviluppato attraverso l’introduzione del “*documento programmatico triennale*”, un testo preparato congiuntamente dagli attori di governo, dalle parti sociali e dagli enti locali che conteneva sia le “quote” di stranieri da ammettere per lavoro, sia gli interventi per la loro integrazione sociale e culturale, sia gli accordi di cooperazione con i Paesi di origine. Il nuovo sistema per la regolazione dei flussi prevedeva l’emanazione di “*decreti annuali*” (decreto flussi) e, sopprimendo la *verifica dell’indisponibilità*, stabiliva il numero di lavoratori autonomi, subordinati o stagionali. Si prevedeva la “prestazione di garanzia per l’accesso al lavoro”, vale a dire un meccanismo conosciuto come “*sponsor*” che permetteva ad un datore di lavoro italiano o straniero di sostenere l’ingresso di un lavoratore immigrato. Il lavoro regolare veniva promosso anche attraverso la sottoscrizione di *accordi bilaterali* con i Paesi di provenienza, che stabilivano “quote privilegiate” di ingressi, in cambio di cooperazione nella lotta all’immigrazione, in particolare attraverso la collaborazione nelle procedure per l’identificazione e la *riammissione* degli stranieri espulsi. Nell’ambito della lotta all’immigrazione irregolare, pur soffermandosi su misure volte a contrastare le attività delle organizzazioni dedite al favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, la legge istituiva i *centri di permanenza temporanea* (Cpt), luoghi in cui gli stranieri erano trattenuti per un tempo massimo di trenta giorni complessivi, in attesa dell’*espulsione amministrativa*, una misura resa ordinaria per rendere effettivo l’allontanamento degli irregolari. L’obbligo per i vettori di controllare i documenti dei passeggeri integrava le misure adottate per la lotta all’immigrazione irregolare. Sul versante dell’integrazione sociale, la legge promuoveva iniziative a carattere *interculturale* da svilupparsi nell’ambito della scuola e della formazione, attraverso il coinvolgimento delle scuole e degli enti locali (Regioni, Province e Comuni) da un lato, e le associazioni della società civile dall’altro lato. Tali attori, partecipando al *Consiglio territoriale per l’Immigrazione* diventavano agenti di fondamentale importanza nello sviluppo e nella realizzazione delle politiche di integrazione sociale, che si sarebbero dovute sviluppare nella cornice della tolleranza, dell’inclusione sociale e dello scambio tra culture. Il riconoscimento della parità di trattamento e dell’uguaglianza dei diritti e dei doveri tra cittadini italiani e stranieri erano alla base della “*Legge Turco-Napolitano*”, la quale dava importanza anche alla prevenzione dei comportamenti xenofobi e razzisti. Nonostante fossero passati soli tre anni dall’ultima *regolarizzazione*, con questa legge ne veniva approvata una nuova.

Nel caso della Spagna, la terza tappa dell’evoluzione delle normative sull’immigrazione è caratterizzata da diversi interventi legislativi: il primo sanciva l’approvazione della legge organica “*L.O.4/2000*” *sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e la loro integrazione sociale*; il secondo, dopo pochi mesi, modificava la legge appena approvata, un avvenimento che mette in evidenza come anche in Spagna le politiche sull’immigrazione erano al centro di un dibattito caratterizzato da posizioni contrastanti. Con la legge

“L.O.4/2000”, l’integrazione sociale e lavorativa degli stranieri diventa l’aspetto centrale della nuova politica migratoria che, pur contemplando l’espulsione degli stranieri irregolari, nel caso in cui questi fossero iscritti al registro degli abitanti (“*Padrón municipal*”) riconosceva loro i “diritti sociali”, in particolare l’istruzione e l’assistenza sanitaria. Tra i suoi aspetti più rilevanti vanno menzionati da un lato, lo sforzo per contrastare l’irregolarità degli stranieri impossibilitati a fare richiesta del permesso di soggiorno per la mancanza dei requisiti (“irregolarità sopraggiunta”); dall’altro, l’introduzione di misure trasversali volte a rendere effettivo l’esercizio dei diritti riconosciuti agli stranieri. Il primo obiettivo, era perseguito attraverso la possibilità del rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo agli stranieri che avessero soggiornato in modo ininterrotto sul territorio della Spagna per almeno due anni, il secondo attraverso il riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare, all’assistenza legale gratuita e al voto attivo e passivo per le sole elezioni comunali. Un cambiamento rispetto al passato è rappresentato dall’introduzione di un *sistema progressivo di infrazioni e sanzioni*, per il quale l’espulsione veniva prevista solo per gli stranieri entrati in modo irregolare e per quelli che commettevano attività illegali. Tale legge prevedeva la possibilità del trattenimento dello straniero soggetto all’espulsione, all’interno di un *centro non penitenziario* per un massimo di quaranta giorni. La regolazione degli ingressi per lavoro avveniva attraverso il sistema delle “quote” le quali non includevano le offerte dirette dal datore di lavoro a lavoratore straniero. L’organo competente nella determinazione delle “quote” e del coordinamento della Pubblica Amministrazioni era il *Consiglio Superiore della Politica Migratoria*, a cui partecipavano i rappresentanti dello Stato, delle CC.AA. e dei municipi. La legge riconosceva e sosteneva le associazioni di immigrati e creava il *Foro per l’Immigrazione*, organo collegiale a cui prendevano parte sia gli organi della Pubblica Amministrazione, sia le associazioni di immigrati e le organizzazioni di sostegno all’immigrazione, sia i sindacati. Infine, la legge sanciva una regolarizzazione. Con il cambio di maggioranza politica, venne approvata lo stesso anno, una legge di riforma (“L.O.8/2000”) che apportava correzioni che rendevano più severa la normativa sull’immigrazione, considerata troppo permissiva. Tra i punti più controversi della “L.O.8/2000” troviamo il riconoscimento di alcuni diritti ai soli stranieri regolari, nello specifico i diritti di riunione e manifestazione, di associazione, l’istruzione non obbligatoria, il diritto al lavoro e all’accesso ai trattamenti previdenziali, quello di rappresentanza sindacale e di sciopero, il ricongiungimento familiare. La legge, pur rendendo più difficile l’accesso a tale istituto, conservava la previsione del rilascio del permesso di soggiorno per “radicamento” nella società spagnola, il periodo passava da due a cinque anni, ma veniva previsto il rilascio del *permesso di soggiorno per circostanze eccezionali*. La legge di riforma, introduceva l’obbligo del controllo dei documenti per il viaggio per i vettori e nuove sanzioni, tra cui l’obbligo di farsi carico delle spese del “rimpatrio” verso il Paese di provenienza. Le nuove “*misure cautelari*” prevedevano per lo straniero in attesa dell’espulsione, oltre al ritiro del passaporto e all’obbligo di presentarsi davanti le autorità, il suo “trattenimento preventivo” presso un “centro di internamento”; l’espulsione attraverso il “*procedimento preferenziale*”, invece, consentiva di eseguire l’espulsione degli irregolari in quarantotto ore. Con la “L.O.8/2000” viene istituito il *Foro per l’Integrazione Sociale degli Immigrati* con funzioni di consulenza e informazione nella preparazione dei programmi per l’integrazione sociale degli stranieri. Infine, la legge

prevedeva un “*processo riesame*” delle richieste di regolarizzazione che in base alle precedenti norme erano state rifiutate. In questa tappa delle politiche migratorie della Spagna in totale vengono portati a termine quattro regolarizzazioni: la prima per effetto della “*L.O.4/2000*”, il secondo per effetto del processo di riesame, il terzo venne realizzato grazie ad un accordo tra la Spagna e l’Ecuador, il quarto è quello derivante dal rilascio dei permessi di soggiorno per circostanze eccezionali e “*radicamento*”. Questa fase si conclude con l’approvazione del nuovo regolamento di esecuzione (“*R.D.864/2001*”) con il quale si ampliavano i requisiti chiesti allo straniero per giustificare l’ingresso in Spagna, una misura che ha reso più difficile il soggiorno e il lavoro degli stranieri.

### ***La quarta tappa***

Questa fase dell’evoluzione normativa è segnata dall’inasprimento della disciplina riguardante il soggiorno, specialmente nel caso dell’Italia, dove nel 2002 viene approvata la “*Legge Bossi-Fini*”. Nel caso della Spagna, poiché il giro di vite sui diritti degli immigrati realizzato dalla “*L.O.8/2000*” aveva provocato la reazione e il ricorso di incostituzionalità da parte di alcune associazioni di sostegno agli immigrati dell’Andalusia che giudicavano illegittime alcune sue norme, in questa fase si osserva una modifica in senso “*garantista*” della legge sull’immigrazione volta ad incorporare la giurisprudenza in materia. Tuttavia, anche nel caso della Spagna questa tappa è caratterizzata dall’introduzione di nuove misure restrittive.

La “*Legge Bossi-Fini*” ha reso ancora più stretto il vincolo tra il soggiorno in Italia e il lavoro, in particolare per aver introdotto il “*contratto di soggiorno*” e aver eliminato la figura dello “*sponsor*”. Altre modifiche rilevanti sono l’aver recuperato la “*verifica dell’indisponibilità*” che la “*Legge Turco-Napolitano*” aveva eliminato, l’inasprimento delle sanzioni per il favoreggiamento dell’immigrazione clandestina, la possibilità di eseguire immediatamente l’espulsione dello straniero e l’eliminazione dell’intimazione a lasciare il territorio dello Stato. Una misura controversa è l’introduzione dell’*ordine di lasciare il Paese in cinque giorni*, una disposizione da applicare quando fosse stato impossibile eseguire l’espulsione dello straniero pur avendolo trattenuto per un *periodo massimo di sessanta giorni*. Lo straniero che non rispettasse l’ordine a lasciare il Paese avrebbe commesso un delitto punito con la pena del carcere da uno a quattro anni. Le norme sul ricongiungimento furono rese più severe e anche per i richiedenti asilo si prevedeva la possibilità del loro trattenimento presso i centri per stranieri. Per bilanciare il sovraccarico burocratico, la legge istituiva lo Sportello Unico per l’Immigrazione, il cui inefficace funzionamento provocò notevoli disagi. L’introduzione dello SPRAR (*Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e i rifugiati*) e l’istituzione di un provvedimento semplificato per il riconoscimento dello *status* di rifugiato potrebbe essere considerato un intervento positivo, specialmente se consideriamo che la gestione era stata affidata all’Anci (*Ass. Nazionale Comuni Italiani*) un aspetto che “*istituzionalizzava*” il ruolo dei Comuni e delle organizzazioni del terzo settore all’interno di una strategia multilivello di gestione dei rifugiati. Con questa legge le politiche di integrazione

venivano compromesse in quanto venne eliminato il Fondo Nazionale per le politiche migratorie, mentre i fondi ad esso destinati venivano fatti confluire all'interno del Fondo per le Politiche Sociali, senza però nessun "vincolo di spesa". Anche in questa occasione fu approvata una regolarizzazione, prima pensata esclusivamente per le *colf* e le *badanti*, poi estesa a tutti i lavoratori subordinati.

Nel caso della Spagna, la quarta tappa è caratterizzata da leggi che tendevano a frenare l'arrivo di nuovi immigrati e espellere quelli che commettevano delitti. La legge "L.O.11/2003" è una legge sulla sicurezza cittadina ma che contiene importanti modifiche alla normativa sull'immigrazione, delle quali ricordiamo l'introduzione della possibilità di espellere uno straniero che avesse commesso delitti puniti con pene di carcere inferiori a sei anni, affiancata dal divieto di reingresso della durata di dieci anni. Oltre ad introdurre pene severe per chi commettesse la *mutilazione genitale femminile*, venivano aumentate quelle relative al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, in particolare se dietro questa pratica si fosse celato lo sfruttamento sessuale delle vittime. Con la "L.O.14/2003" invece, la legge sull'immigrazione veniva modificata in modo diretto, sia per incorporare in essa la giurisprudenza del tribunale Costituzionale, sia per dare applicazione ad alcune direttive europee in materia. La lotta all'immigrazione clandestina era un fine dichiarato di questa legge, che veniva perseguito attraverso l'aumento di pena per i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e la semplificazione del procedimento di "respingimento" alla frontiera. La legge interveniva sui "ricongiungimenti familiari a catena" eliminando la possibilità di fare richiesta di ricongiungimento per chi era in possesso di un permesso di soggiorno ottenuto, appunto, in virtù di tale strumento. Dal punto di vista del lavoro, la legge introduceva la clausola secondo la quale per il rilascio dei permessi di soggiorno e di lavoro, si sarebbe tenuto conto della "*situazione nazionale del lavoro*". Il procedimento di espulsione veniva reso più semplice e veloce, estendendo l'applicazione del "procedimento preferenziale" agli irregolari con permesso scaduto da più di tre mesi e agli stranieri che fossero stati espulsi in un altro Stato membro. Il cambio di maggioranza e il ritorno del centro-sinistra al Governo nel 2004, portò a nuove modifiche alla materia con l'approvazione del nuovo regolamento di esecuzione. Tra le novità spiccano la regolarizzazione degli stranieri irregolari, il recupero del sistema di contrattazione dei lavoratori esteri basato sul "*catalogo delle occupazioni di difficile copertura*" ma senza eliminare le "quote annuali": in tale sistema le CC.AA. e le parti sociali contribuivano alla determinazione del catalogo sui posti vacanti. Il regolamento rafforzava la tutela degli stranieri trattenuti nei *Cie*, ma anche quella dei lavoratori in quanto il rilascio del permesso di soggiorno veniva fortemente vincolato al versamento dei contributi. Tra le novità più importanti va segnato il miglioramento delle norme che regolavano il rilascio di un permesso di soggiorno per circostanze eccezionali e, in particolare, quelle per i casi di "*radicamento*", di tre tipi: per ragioni di lavoro, per ragioni sociali, per ragioni familiari. Questo strumento rappresenta una peculiarità del caso spagnolo che nel corso degli anni è stata perfezionata con il fine di permettere agli stranieri *de facto* presenti sul territorio dello Stato di ottenere un permesso di soggiorno temporaneo, accreditato attraverso la presentazione di un documento ("*Informe de integración social*").

## *La quinta tappa*

Questa tappa segna un giro di vite importante sull'immigrazione irregolare, in particolare nel caso italiano in quanto sono state introdotte disposizioni che non solo miravano a contrastare l'immigrazione irregolare, ma la rendevano un reato punibile con la reclusione, in alcuni casi, fino a cinque anni. L'introduzione nel 2008 dell'*aggravante di clandestinità* e nel 2009 del *reato di clandestinità* comportavano *de facto* la criminalizzazione dell'immigrazione irregolare, una inversione di tendenza che avveniva con l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano di norme di dubbia legittimità costituzionale, che si ponevano in contrasto con il principio fondamentale dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e il diritto alla difesa in sede di giudizio. I provvedimenti varati in questa tappa delle politiche migratorie dell'Italia rappresentano un radicale cambiamento di prospettiva in quanto si passa dalla logica secondo cui la presenza irregolare costituisce un *illecito amministrativo*, ad una in cui si fa sempre più ricorso al diritto penale. Tra le altre novità introdotte in questa fase troviamo la ridenominazione dei centri di permanenza temporanea in *centri di identificazione ed espulsione*, e l'allungamento dei tempi di trattenimento, la cui durata massima passa da *sessanta a centottanta giorni*. Questa fase delle politiche migratorie dell'Italia va ricordata per l'introduzione dell'*accordo di integrazione* che lo straniero è obbligato a sottoscrivere al momento della richiesta del permesso di soggiorno. Tale accordo prevedeva per lo straniero il raggiungimento degli "obiettivi di integrazione" da conseguire attraverso il raggiungimento di *crediti* nel periodo di validità del permesso di soggiorno. Inoltre, la perdita dei crediti comportava la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dal territorio dello Stato. La legge del 2009 interviene sulla normativa che regola l'ottenimento della cittadinanza italiana in caso di matrimonio: i tempi per la richiesta della stessa in caso di matrimonio fra uno straniero e un cittadino italiano passano da sei mesi a due anni. Inoltre, in caso di separazione la richiesta decade, mentre in passato rimaneva valida. Il mancato recepimento della direttiva sui rimpatri (direttiva 2008/115/CE) potrebbe essere interpretato come una strategia del Governo di centro-destra non interessato a portare a termine una riforma più tollerante nei confronti dell'immigrazione irregolare, poiché uno dei principi che introduce quest'ultima è la concessione di un periodo per la "partenza volontaria" compreso tra sette e trenta giorni. Anche questa fase dell'evoluzione della normativa italiana sull'immigrazione si chiude con l'approvazione di una nuova regolarizzazione finalizzata all'emersione dei lavoratori stranieri irregolari impiegati nell'economia sommersa.

Nel caso della Spagna, questa tappa è segnata da una riforma volta ad introdurre nella normativa sull'immigrazione sia la giurisprudenza in materia, sia le direttive comunitarie. La legge del 2009 si poneva il fine di migliorare la regolazione dei flussi in armonia con la "situazione nazionale del lavoro", un obiettivo perseguito attraverso una più efficace gestione del "*catalogo delle occupazioni di difficile copertura*" e il maggiore coinvolgimento delle CC.AA.. La nuova legge riconosceva alcune competenze in materia di *permessi di lavoro* ad alcune CC.AA, prevedendo inoltre, per alcune di esse, la possibilità di sottoscrivere intese di collaborazione con i Paesi di origine. La legge del 2009 dedica ampio spazio all'integrazione sociale degli stranieri, prevedendo per le CC.AA. alcune competenze specifiche nell'implementazione di

misure trasversali per il miglioramento delle condizioni dell'insediamento della popolazione straniera. La legge sviluppava il peculiare strumento "ordinario" per l'emersione dell'irregolarità ("*arraigo*") prevedendo per gli organi delle CC.AA. il rilascio del "*certificato sullo sforzo di integrazione*" utile sia per l'ottenimento di un permesso di soggiorno temporaneo in caso di irregolarità, sia per i casi di rinnovo. L'incorporazione della giurisprudenza in materia comportava un miglioramento nello *status* giuridico degli stranieri ai quali venivano garantiti alcuni diritti fondamentali in passato limitati ai soli stranieri regolari (riunione e manifestazione, di associazione, il diritto di iscriversi al sindacato).

L'assistenza sanitaria veniva riconosciuta a tutti gli stranieri iscritti al registro degli abitanti, mentre il diritto all'istruzione veniva garantito ai minori, anche se irregolari. Il diritto all'assistenza legale gratuita era riconosciuto agli stranieri in condizione di uguaglianza con i cittadini nazionali. I requisiti per la richiesta del ricongiungimento familiare venivano in parte resi più complessi, ma veniva introdotta questa possibilità anche per le "coppie di fatto" registrate. Per i familiari ricongiunti si prevedeva la concessione del permesso di lavoro al raggiungimento della maggiore età. Per effetto dell'applicazione delle direttive comunitarie venivano introdotti *nuovi tipi di visto d'ingresso*, tra cui quello per lo studio e la ricerca, quello per il transito, quello per soggiorno breve, quello di lunga durata (*Carta Blu-Ue*) e quello per lavoratori altamente qualificati. La legge interveniva a favore dei *minori non accompagnati* prevedendo la possibilità del loro trasferimento in altre CC.AA. della Spagna qualora gli enti locali mettessero a loro disposizione strumenti vantaggiosi per l'integrazione sociale. La legge vincolava fortemente il rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro all'iscrizione presso l'Istituto di previdenza sociale nazionale. Per effetto della "direttiva rimpatri" veniva previsto il *ritorno volontario*, mentre il tempo massimo di permanenza all'interno dei *Cie* passa *da trenta a sessanta giorni*. La legge introduceva *sanzioni* per il rilascio di false dichiarazioni sulla propria identità o sul proprio domicilio, ma anche per contrastare i "matrimoni di convivenza". Una novità importante è rappresentata dalla "sanzione per ospitalità", in virtù della quale veniva multata la persona che avesse invitato uno straniero, facilitando il suo soggiorno irregolare oltre la scadenza del permesso di soggiorno. Per tutte le infrazioni erano previste sanzioni pecuniarie, vale a dire *multe*; l'*espulsione* dal territorio dello Stato era prevista in casi specifici, tra cui: la presenza irregolare dovuta all'ingresso o alla scadenza dei documenti, l'esercizio di un'attività lavorativa senza il relativo permesso, in caso di false dichiarazioni, in caso di inottemperanza delle misure di sicurezza, in caso di realizzare attività contrarie all'ordine pubblico, nei casi di reati considerati gravi. In applicazione della normativa europea, venivano previsti tre nuovi casi in cui poter applicare il "*procedimento preferenziale*" che comportava il trattenimento dello straniero irregolare e la mancata applicazione delle norme sul *ritorno volontario*: in caso di rischio di fuga, il caso di false dichiarazioni sulla propria identità, in caso di un rischio per la sicurezza. Il nuovo assetto amministrativo derivante dal passaggio di competenze alle CC.AA. in materia di rilascio di permessi di lavoro era fondato su un più efficace sistema per il coordinamento tra lo Stato e le amministrazioni locali, centrato sullo sviluppo di un'*applicazione informatica unificata*. Per concludere, è importante ricordare che tra le misure di protezione del mercato del lavoro nazionale e di adattamento alla precaria situazione

economica della Spagna troviamo oltre allo stretto legame tra il “catalogo delle occupazioni di difficile copertura” e il rilascio del permesso di soggiorno e lavoro, il decremento nel volume di “quote” di lavoratori esteri, le quali, dal 2004 subiscono un decremento costante, fino al suo azzeramento avvenuto nel 2012.

### ***La sesta tappa***

L’ultima tappa dell’evoluzione normativa sia in Italia, sia in Spagna segna un’inversione di tendenza, seppur con caratteri, per alcuni aspetti, diametralmente opposti. Nel caso dell’Italia, le dimissioni del Governo Berlusconi coincidono con la fine di una politica migratoria formulata principalmente nell’ottica della sicurezza e della tolleranza zero, e l’inizio di una nuova fase caratterizzata da numerosi e repentini cambiamenti. Il mutamento delle politiche migratorie passa attraverso l’approvazione di due importanti decreti legislativi (DLgs n.108/2012 e n.109/2012), che introducono norme comunitarie di primaria importanza: il primo di essi ha introdotto norme che regolano *l’ingresso e il soggiorno dei lavoratori altamente qualificati*, il secondo, provvedimenti che rendono più sconveniente e rischiosa l’assunzione di lavoratori irregolari e che, quindi, intervengono su un tema centrale: l’economia sommersa. Inoltre, è approvata una *nuova regolarizzazione* di lavoratori stranieri irregolarmente impiegati nell’economia italiana. Con il cambio di governo, nel 2013 s’interviene nuovamente nella materia dell’immigrazione attraverso vari provvedimenti dei quali sono stati approfonditi il D.L. 76/2013, che ha *esteso gli effetti della regolarizzazione* del 2012 a categorie di cittadini che altrimenti sarebbero rimasti nell’irregolarità, oltre ad aver recuperato lo strumento della *verifica dell’indisponibilità*. Un nuovo provvedimento approvato dopo pochi mesi interveniva sulle *vittime della violenza di genere* (D.L. 93/2013) mentre, dopo pochi mesi il Governo approvava un nuovo intervento legislativo che introduceva importanti novità nella disciplina del *soggiorno per motivi di studio* (L.128/2013). Nell’anno 2014 gli interventi nella materia dell’immigrazione sono stati numerosi e repentini. Il DLgs 12/2014 ha esteso l’ambito di applicazione della direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo ai *beneficiari della protezione internazionale*, un provvedimento che rende più facile sia la libera circolazione di questa categoria di cittadini stranieri all’interno dell’Unione Europea, sia la loro integrazione sociale poiché il loro trattamento è analogo a quelli dei cittadini dello Stato membro in cui soggiornano. La Legge 9/2014, approvata solo pochi giorni dopo, ha semplificato il rilascio del *permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo* adeguando la normativa nazionale a quella comunitaria. In particolare, è stato reso più semplice il rilascio la “*Blue Card*”, vale a dire il permesso di soggiorno “*Carta Blu UE*” per i *lavoratori altamente qualificati*. Con il DLgs 18/2014 è stata recepita la “nuova direttiva qualifiche” (2011/95/CE) che ha migliorato l’accoglienza delle persone vulnerabili e reso più solido il contributo di solidarietà che le istituzioni italiane offrono ai *beneficiari della protezione internazionale*. Il DLgs 24/2014, invece, garantisce una migliore tutela delle persone vulnerabili, in particolare delle *vittime della tratta di esseri umani* e i *minori non accompagnati*, prevedendo inoltre, in casi specifici, il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Un nuovo intervento ha migliorato la procedura per il rilascio del *permesso di soggiorno unico*, istituendo la *procedura unica di domanda* (DLgs 40/2014). Sono stati eliminati anche l'obbligo di sottoscrizione dell'accordo di integrazione nei casi di rinnovo del permesso di soggiorno subordinato e l'obbligo del possesso della cittadinanza italiana per l'accesso ai lavori del settore autoferrotranviario. Dopo pochi mesi il Governo, è intervenuto sul “*reato di clandestinità*” prevedendo la sua abrogazione nell'anno 2015 e la sua trasformazione in *illecito amministrativo*. Infine, con la Legge 161/2014, sono stati chiariti alcuni aspetti riguardanti da un lato, l'obbligo dei cittadini stranieri di dichiarare la loro presenza sul territorio italiano nel *termine di otto giorni*; dall'altro, è stato reso più difficile il trattenimento degli stranieri irregolari per i quali non può essere eseguita la loro espulsione, e più facile il loro rilascio in libertà, seppur condizionato dall'obbligo di lasciare il territorio nazionale.

Per ciò che concerne l'ultima tappa della normativa spagnola sull'immigrazione, l'analisi realizzata nel presente lavoro di ricerca ha mostrato che, anche nel caso della Spagna gli interventi che hanno modificato la disciplina dell'immigrazione sono stati numerosi. Nell'anno 2011, quando era ancora in carica il Governo di centro-sinistra, fu approvato il nuovo regolamento di esecuzione della legge sull'immigrazione, un provvedimento con il quale si è cercato di limitare gli effetti della crisi economica sulla società spagnola. Il maggior pregio di questo intervento consiste nell'aver introdotto importanti semplificazioni alle procedure che, a seguito dell'assunzione di alcune competenze in materia di politica migratoria da parte delle CC.AA., risultavano più complesse. Il nuovo regolamento puntava a rendere più efficace il sistema per l'individuazione dei posti vacanti attraverso un maggiore controllo del “catalogo delle occupazioni di difficile copertura” alla cui determinazione partecipano le CC.AA. (la programmazione dei flussi viene denominata “*gestione collettiva delle assunzioni nei Paesi di origine*” – *GECCO 2013*). Il fine del Governo era quello di evitare di ammettere sul territorio della Spagna nuovi lavoratori stranieri in presenza di lavoratori già presenti sul territorio e disposti ad occupare i posti di lavoro disponibili. A tal fine, lo scopo dichiarato del Governo era di implementare una programmazione dei flussi concorde alla “*situazione nazionale del lavoro*” che in quegli anni era abbastanza precaria<sup>327</sup>. Tra le novità più rilevanti troviamo il “*certificato sullo sforzo di integrazione*” un documento che in passato veniva rilasciato dagli “*Ayuntamientos*” e che con il provvedimento in esame passa ad essere una delle competenze delle CC.AA.. Il regolamento ha migliorato la *mobilità internazionale* degli stranieri, ha introdotto i programmi per il *ritorno volontario assistito*, ha introdotto norme per il ricongiungimento delle “coppie di fatto” e altre che rendono possibile il ricongiungimento dei genitori dei minori, mentre le norme sul radicamento (“*arraigo*”) sono state ritoccate in modo da rendere più facile il rilascio dei permessi per “radicamento per lavoro” (la durata del contratto di lavoro passa da un anno a sei mesi). Con il provvedimento è disciplinato il rilascio del *permesso*

---

<sup>327</sup> I lavoratori disoccupati in Spagna nel quarto trimestre del 2011 erano aumentati fino a raggiungere la cifra di 5.273.600 disoccupati. Nel quarto trimestre del 2012 la cifra si situava sui 5.965.400 lavoratori disoccupati. Nel quarto trimestre del 2013, invece, si è registrato un leggero miglioramento, anche per effetto dei molti stranieri che lasciarono il Paese, e una diminuzione del numero totale dei disoccupati che ha raggiunto i 5.896.300. Nel quarto trimestre del 2014, la cifra dei disoccupati era di 5.457.700. *Fonte*: INE (*Instituto Nacional de Estadística*), indagine EPA (“*Encuesta de Población activa*”).



di soggiorno per le attività professionali di particolare interesse economico, quello per i ricercatori e i lavoratori altamente qualificati titolari della “Carta Blu UE”, quello per il “soggiorno non lucrativo” mentre alcune norme riguardano le misure per l’assistenza e l’integrazione sociale dei *minori stranieri non accompagnati*. Il nuovo regolamento ha sviluppato il procedimento per il rilascio del *permesso di soggiorno per le vittime della tratta* e quello rilasciato per *circostanze eccezionali nei casi di collaborazione per la lotta alle organizzazioni criminali*. Nel 2011, prima del cambio di Governo, fu approvata la legge “L.O.10/2011” una legge che modificava la *LODYLE*, introducendo la possibilità per le vittime di violenza di genere di ottenere un *permesso di soggiorno temporaneo per la riflessione e stabilizzazione*, una possibilità prevista anche per le vittime della tratta e per i loro familiari eventualmente presenti in Spagna. Nell’anno 2012, dopo pochi mesi dall’insediamento del nuovo Governo di centro-destra guidato da M. Rajoy, fu approvata la “riforma della normativa sanitaria”, un provvedimento molto criticato tanto dalla società civile e dalle associazioni di supporto agli immigrati, quanto dai professionisti della sanità. Il provvedimento modificava quelle norme che garantivano agli stranieri regolari e irregolari l’*accesso all’assistenza sanitaria* qualora essi fossero iscritti al “registro municipale degli abitanti” (“*Padrón municipal*”) rendendo il diritto alla salute un privilegio degli “assicurati”. Infine, la normativa spagnola sull’immigrazione è stata modificata dalla legge di riforma del “*Consiglio Superiore del Potere Giudiziario*” un provvedimento che, in applicazione della direttiva 2011/51/UE, rendeva possibile il rilascio di un *permesso di soggiorno di lungo periodo anche ai destinatari della protezione internazionale*.

\*\*\*

Dall’esame delle normative sull’immigrazione effettuato in questo capitolo, emerge che anche i meccanismi legali diretti al controllo e alla regolazione dei flussi migratori presentano delle similitudini. L’ingresso dei cittadini dei Paesi non appartenenti all’Unione Europea, infatti è stato regolato attraverso strumenti somiglianti. Le normative di entrambi i Paesi durante gli ultimi trent’anni, sono state modificate abbastanza frequentemente, in modo quasi parallelo ai cambiamenti nei flussi migratori e agli eventi che, di volta in volta, i due Paesi si sono trovati ad affrontare. In generale, potremmo affermare che sia in Italia, sia in Spagna, le leggi sull’immigrazione hanno rappresentato un argomento di scontro tra gli schieramenti politici, un aspetto che ha contribuito alla loro politicizzazione e alla loro trasformazione in uno strumento per la costruzione del consenso elettorale. All’interno del dibattito politico, la politicizzazione dell’immigrazione che ha fatto seguito a eventi xenofobi, ha comportato un rafforzamento della *retorica securitaria* e l’opposizione tra i partiti politici a favore di una maggiore tutela degli immigrati e quelli favorevoli, piuttosto, ad una politica di “tolleranza zero” nei confronti dell’immigrazione. Il confronto tra le forze politiche ha impedito riforme compatte e leggi ampiamente condivise, pertanto il cambiamento della maggioranza di Governo di solito è stato accompagnato da una modifica della normativa (questo aspetto è evidente nel caso della Spagna anche se le modifiche apportate alla *LODYLE* dopo il cambio di Governo non sempre sono state radicali).

Quando il bisogno di controllare l'irregolarità degli immigrati già presenti sul territorio è stato sovrastante, in entrambi i Paesi si è fatto ricorso a *strumenti eccezionali*, vale a dire le “regolarizzazioni” di lavoratori stranieri irregolari, attraverso le quali si è cercato di rendere legale la presenza di lavoratori che altrimenti sarebbero rimasti “sommersi” e, quindi, non solo esclusi dall'accesso ai diritti sociali fondamentali, ma anche suscettibili di essere trattenuti/detenuti ed espulsi. Se entrambe le normative hanno sempre più vincolato la presenza dello straniero alla disponibilità di un lavoro regolare, in Italia dopo il 2008 si potrebbe parlare di una vera e propria “deriva autoritaria” della legge sull'immigrazione. Il legislatore, infatti, ha fatto ricorso al *diritto penale* per disciplinare l'ingresso e il soggiorno irregolare, il mancato rispetto dell'ordine a lasciare il territorio dello Stato e, infine, facendo un uso distorto di questo ramo del diritto, per castigare gli stranieri che avessero commesso dei reati. Nel caso della Spagna dopo l'anno 2000 si è aperta la possibilità per gli stranieri, di fare ricorso ad *uno strumento ordinario e permanente* per l'uscita da una condizione di irregolarità amministrativa, vale a dire, il *permesso di soggiorno per motivi radicamento* (“*arraigo*”) che può essere rilasciato per motivi lavorativi, sociali o familiari. L’“*arraigo*” può essere considerato a tutti gli effetti, uno strumento ordinario per la regolarizzazione degli stranieri irregolari, una valvola che in presenza di determinati presupposti, permette di dar sfogo ad un tipo di irregolarità che, diversamente di quanto accade in Italia, viene resa legale per un periodo di tempo limitato. Gli stessi cittadini, al contrario, in Italia sarebbero soggetti all'espulsione.

Lo stretto legame che si è creato da un lato, tra l'immigrazione regolare e il lavoro, dall'altro, tra l'immigrazione e la sicurezza, ha caratterizzato le normative di entrambi i Paesi che, progressivamente hanno apportato modifiche sempre più restrittive e lesive delle libertà fondamentali degli stranieri. Con il passare del tempo, il diritto europeo, anche se ha cercato di rendere più armoniosa la libera circolazione dei cittadini comunitari, per gli stranieri dei Paesi terzi ha avuto il significato di “chiusura delle frontiere” poiché l'*ingresso* all'interno di un Paese membro dell'Unione Europea non è assicurato a tutti gli stranieri dei Paesi terzi, ma è limitato a casi concreti e richiede il possesso di requisiti che non tutti hanno<sup>328</sup>. L'ingresso dei cittadini dei Paesi non appartenenti allo Spazio Schengen avviene, tanto in Italia quanto in Spagna, secondo la *regola generale* che prevede la richiesta del *visto d'ingresso*, vale a dire un'autorizzazione che consente l'ingresso e, secondo i casi, un *soggiorno di breve durata* (inferiore a novanta giorni), *di lunga durata* o il solo *transito aeroportuale*. Se allo straniero è concesso il *visto d'ingresso*, al suo arrivo i suoi documenti saranno ri-controllati all'aeroporto, e qualora sia accettato, può circolare liberamente solo all'interno dello

---

<sup>328</sup> Secondo le normative nazionali, infatti, il rilascio del *visto d'ingresso* non è un diritto soggettivo (a parte alcuni casi eccezionali). In questi casi si parla di *interesse legittimo*, ma bisogna considerare che oltre a questo primo “filtro” all'ingresso, ne esiste un altro, vale a dire il controllo delle autorità di frontiera che possono sempre denegare l'entrata all'interno dello Stato e dello *Spazio Schengen* del cittadino di un Paese terzo. Anche se questo diritto è stato fortemente ridimensionato dagli Stati moderni, il *ius migrandi* è considerato nella filosofia del diritto, un diritto fondamentale delle persone in quanto tali, un'opportunità che fa riferimento al diritto fondamentale della libertà personale, una libertà di ogni persona in quanto tale. A. Chueca Sanchez (2007) oltre a chiarire la natura universale di tale diritto individua quattro dimensioni dello *ius migrandi* come diritto universale: il diritto a emigrare, il diritto a non emigrare, il diritto a stabilirsi pacificamente in qualsiasi territorio, il diritto di ritornare al proprio Paese. *Fonte*: Chueca Sanchez A.G. (2007), *Ius migrandi y derecho humano al desarrollo*, Eikasía, *Revista de Filosofía*, II 8 (2007), documento elettronico reperibile al seguente indirizzo: <http://www.revistadefilosofia.org>.

Stato che ha rilasciato il visto e per il tempo in esso indicato. Nei casi in cui il soggiorno ecceda i novanta giorni, lo straniero deve recarsi presso le autorità competenti per il rilascio del “*permesso di soggiorno*”, valido per i motivi previsti nel *visto d’ingresso*: lo straniero ha otto giorni di tempo nel caso dell’Italia e un mese nel caso della Spagna, periodo in cui le autorità rilasceranno la “*carta d’identità dello straniero*” (“*tarjeta de identidad de extranjero*”).

La normativa che regola l’ingresso di uno straniero all’interno di un Paese membro dell’Unione Europea è diventata, nel corso dei quasi trent’anni presi in considerazione nella presente ricerca, sempre più complessa, specialmente nel caso dell’*ingresso e il soggiorno per motivi di lavoro*. Salvo che lo straniero non sia un imprenditore, i requisiti che un cittadino estero deve possedere per ottenere un *visto d’ingresso per lavoro* sono numerosi e, pur non essendo impossibile possederli tutti, è sempre richiesta la disponibilità di un’“*offerta di lavoro*” e del relativo contratto firmato dal datore di lavoro e dal lavoratore. Il lavoro regolare, tanto in Italia quanto in Spagna, rappresenta il requisito indispensabile per l’ottenimento di un permesso di soggiorno. Nel caso dell’Italia l’ingresso per lavoro può avvenire soltanto all’interno delle “quote” stabilite dal *decreto flussi*, il documento attraverso il quale il Governo determina di anno in anno, quanti lavoratori ammettere per motivi di lavoro, stagionale o stabile. La procedura prevede che il datore di lavoro che intende assumere un lavoratore straniero debba chiedere il “*nulla osta al lavoro*” allo Sportello Unico per l’Immigrazione, un permesso che è rilasciato solo alla presenza del contratto di lavoro. Ottenuto il *nulla osta* il lavoratore estero può ritirare presso gli uffici consolari italiani all’estero, il visto d’ingresso; in seguito, può recarsi in Italia, dove dovrà sottoscrivere il *contratto di soggiorno per lavoro* (una dichiarazione sostituita dal “*Modello Unificato Lav*” e dal modello di “*Denuncia di rapporto di lavoro domestico*” nel caso dei lavoratori domestici), un documento con il quale il datore di lavoro garantisce la disponibilità di un alloggio adeguato e l’impegno al pagamento delle spese per il viaggio di rientro del lavoratore straniero. La durata del permesso di soggiorno è determinata dalla durata del contratto di lavoro e di soggiorno e non può comunque superare la durata di un anno, in caso di lavoro a tempo determinato; due anni, nel caso di lavoro a tempo indeterminato. Una volta espletata tale procedura, sarà rilasciato il permesso di soggiorno.

Nel caso della Spagna, nell’attualità, l’ingresso per lavoro avviene attraverso due procedure alternative al “sistema delle quote”, poiché quest’ultimo da alcuni anni è stato sospeso (*cf.* 3.3.7 del presente volume). L’ingresso per *lavoro subordinato* avviene attraverso il visto d’ingresso rilasciato a tale scopo, a seguito di una richiesta del datore di lavoro, presentata agli uffici provinciali per l’immigrazione, accompagnata da un contratto di lavoro firmato da entrambe le parti e che rispetti i requisiti minimi richiesti dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro. Se la richiesta è accettata ed è conforme all’art.40 della *LODYLE* (“casi di esenzione dalla *situazione nazionale del lavoro*”) il lavoratore straniero può ritirare presso gli Uffici Diplomatici spagnoli all’estero il visto d’ingresso (“*visado de residencia y trabajo*”), presentando il *contratto di lavoro* firmato da entrambe le parti e gli altri documenti richiesti. Tale procedura, è applicata solo nei casi individuati attraverso il *sistema GECCO 2013* (“*gestione collettiva dei contratti nei Paesi di origine*”) per i quali i soggetti autorizzati a chiedere l’ingresso per lavoro di un cittadino straniero (imprese, fondazioni e

266

associazioni, amministrazioni o altri organismi pubblici), hanno espresso il bisogno di un lavoratore per occupare un posto di lavoro “vacante” e che non abbiano trovato lavoratori disponibili sul territorio nazionale. Nel caso di *lavoratori autonomi* interessati ad avviare un’attività in Spagna, non sono previste particolari limitazioni: sono richiesti il progetto, i titoli che dimostrano le competenze e l’esistenza dei fondi che permettono l’investimento, la disponibilità di fondi per il proprio sostentamento e per l’alloggio oltre a quelli richiesti per l’avvio dell’attività. La richiesta può essere presentata direttamente dallo straniero presso gli uffici diplomatici spagnoli del Paese estero, accompagnata dai documenti richiesti. La risposta è data nei tre mesi successivi alla domanda mentre, una volta ottenuta l’autorizzazione, l’imprenditore straniero ha un mese per richiedere il *visto d’ingresso per lavoro autonomo*, il documento che lo autorizza all’ingresso e al lavoro nello Stato spagnolo. Una volta in Spagna, l’imprenditore ha tre mesi di tempo per formalizzare l’avvio dell’attività imprenditoriale, iscriversi all’Istituto di Previdenza Sociale (“*alta en la Seguridad Social*”) e provvedere a versare i contributi previsti per il settore di attività. Dopo il suo ingresso, ha a un mese di tempo per richiedere la carta d’identità dello straniero (“*tarjeta de identidad de extranjero*”- *TIE*) presso gli uffici di Polizia competenti territorialmente o presso l’Ufficio Immigrazione, dove sarà sottoposto ai rilievi fotodattiloscopici.

Come possiamo osservare, le normative di entrambi i Paesi hanno reso esplicito nell’attualità, anche se in modo diverso, un legame tra l’immigrazione e il lavoro che affonda le sue radici negli anni Novanta, momento in cui i due Paesi fecero ricorso al *sistema delle “quote”* (in Italia si è cercato di introdurre nel 1990 attraverso la “Legge Martelli” e che fu applicato a partire dal 1996, mentre in Spagna fu introdotto nel 1993 e cominciò ad essere applicato dallo stesso anno). Tale sistema, introdotto per la regolazione dei flussi migratori a partire dalla domanda di lavoro interno, in realtà non fu capace di arrestare completamente i flussi creando costantemente “sacche di irregolarità” progressivamente più rilevanti, formate da lavoratori che restavano nell’irregolarità e che finivano per trovare un impiego nell’*economia sommersa*, un settore che in entrambi i Paesi ha impiegato un gran numero di lavoratori irregolari. Il *lavoro*, dunque, ha rappresentato e continua a rappresentare, tanto per l’Italia quanto per la Spagna, uno dei motivi di attrazione per gli immigrati, regolari ed irregolari, un fenomeno che in entrambi i Paesi è aumentato progressivamente dagli anni Ottanta fino ai giorni nostri (in Italia il passaggio da paese di emigrazione a paese di immigrazione era avvenuto nel 1974, in Spagna un decennio più tardi), con una flessione negli ultimi cinque anni a causa della crisi economica<sup>329</sup>. Sin dagli anni ’80, quando non esisteva una vera legge sull’immigrazione né in Italia, né in Spagna, la presenza di immigrati irregolari era dovuta alle possibilità di impiego prevalentemente nei

---

<sup>329</sup> Nell’anno 2011 tra gennaio e settembre, in Spagna è stata registrata un’inversione di tendenza dei flussi in ingresso dovuta agli effetti della crisi economica e all’aumento della disoccupazione tra gli stranieri. Nel 2011, per la prima volta dopo più di un ventennio, il *saldo migratorio* è stato negativo in misura pari a -50.090 presenze. In altre parole, il flusso di migranti in uscita dalla Spagna verso altri paesi europei (Regno Unito, Francia e Germania) ed extraeuropei (Stati Uniti, Argentina, Ecuador, Venezuela, Marocco, Cina e Australia) ha superato quantitativamente il flusso di migranti diretti verso la Spagna. L’Istituto Nazionale di Statistica (INE) rivelò che il 90% degli *emigrati* sono stranieri mentre, il 10% sono cittadini spagnoli. Le statistiche hanno confermato che il 52% degli emigranti sono uomini e il 48% donne. Il gruppo più consistente è costituito dai giovani. (*Fonte*: quotidiano *El País*, sabato 8 ottobre 2011).

settori (sommersi) dell'edilizia, dell'industria pesante, dell'agricoltura e nel settore dei servizi alla persona, un tratto che rende somiglianti le economie di questi due Paesi del Sud Europa.

Nell'attualità, il numero degli stranieri regolarmente residenti in ognuno dei due Paesi ha superato i cinque milioni<sup>330</sup>, un fenomeno talmente ampio che ha dato avvio ad un profondo processo di cambiamento istituzionale, politico, sociale e culturale all'interno dei due Stati e nel resto dell'Unione Europea. Dopo i primi anni del 2000, le istituzioni comunitarie hanno inciso notevolmente sulle politiche migratorie dei Paesi europei, producendo un'*omogeneizzazione* delle normative nazionali che si sono dovute adeguare al diritto comunitario. L'abolizione dei controlli alle frontiere a seguito dell'entrata in vigore degli *Accordi di Schengen*, ha avuto l'effetto di ampliare i tratti di somiglianza tra la politica migratoria italiana e quella spagnola, non solo per l'abolizione delle frontiere interne, ma anche perché la gran parte delle frontiere di entrambi i Paesi coincidono con le frontiere esterne dell'Unione Europea. Tali frontiere sono costituite da migliaia di chilometri di coste bagnate dal Mar Mediterraneo, un aspetto importante poiché è all'origine delle criticità legate alla gestione di flussi migratori "irregolari" provenienti dal Nord Africa, dal Medio Oriente e dall'Estremo Oriente. L'entrata di migranti irregolari ha rappresentato per l'Italia e la Spagna, una criticità rilevante che trova la sua origine nell'impossibilità di un *controllo serrato delle frontiere marittime*, un aspetto che ha inciso sull'incremento degli ingressi di stranieri extracomunitari destinatari della protezione internazionale.

Lo studio dell'evoluzione delle normative sull'immigrazione dell'Italia e della Spagna ha mostrato come il legame tra l'immigrazione regolare e il lavoro abbia contribuito alla formazione di un *modello di immigrazione* specifico, al cui interno l'irregolarità pur essendo combattuta attraverso sistemi sempre più complessi, rappresenta una via di accesso al mercato del lavoro sommerso e, in alcuni casi alla regolarità. La presenza straniera è stata regolata attraverso "previsioni" sul bisogno di manodopera, quasi come una merce di scambio, ma le stesse previsioni non comprendono il bisogno di manodopera dell'*economia sommersa*, un settore che in entrambi i Paesi, almeno in passato, era abbastanza sviluppato. La presenza dell'economia sommersa, ha comportato una costante presenza di *manodopera straniera irregolare*, una criticità che i Governi hanno affrontato attraverso le *periodiche "regolarizzazioni"*, uno strumento che seppur considerato "eccezionale", è stato usato di frequente, come uno strumento "quasi ordinario" per la regolazione dell'immigrazione. Le regolarizzazioni possono essere intese come un effetto inaspettato delle politiche migratorie di questi due Paesi, per lo più orientate verso la presenza legata al lavoro, la lotta all'immigrazione irregolare. Il ricorso frequente alle regolarizzazioni mette in evidenza un dato chiaro ed

---

<sup>330</sup> Gli stranieri residenti in Italia in data 31 dicembre 2013 erano 4.922.085 su una popolazione totale di 60.782.668, con un'incidenza sul totale della popolazione pari all'8,1%.. (Fonte: *Fonte: Dossier Statistico Immigrazione 2014 – Rapporto UNAR - Dalle Discriminazioni ai diritti*, Idos, pag. 11). In Spagna, invece, in data 31 dicembre 2013, il numero degli stranieri residenti era molto simile, raggiungendo le 4.943.627 unità (Fonte: *Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, Gobierno de España, Extranjeros residentes en España a 31 de diciembre de 2013*), su una popolazione di circa 46.593.236 (Fonte: INE (*Instituto Nacional de Estadística*), *Cifras de población*, dati del 1/07/2013) con una incidenza del 10,6%. Secondo questi dati, il numero di stranieri residenti di entrambi i Paesi si situa al di sopra della media europea (7%) attestandosi all'8,1% nel caso dell'Italia e al 10,6% nel caso della Spagna.

incontrovertibile: da un lato, l'impossibilità di arrestare la presenza irregolare, dall'altro, la presenza dell'*economia sommersa*. Tale dato è, almeno in parte, legato a un fallimento dei sistemi di controllo dell'immigrazione: la presenza irregolare, infatti, è collegata all'impossibilità di controllare la popolazione immigrata e di allontanarla alla scadenza del visto d'ingresso o del permesso di soggiorno, o come conseguenza della perdita del lavoro. L'unico modo per evitare l'irregolarità dei lavoratori immigrati e delle famiglie è contemplare *una via di accesso alla regolarità*.

La strategia che l'Italia e la Spagna hanno messo in campo è stata quella delle regolarizzazioni periodiche, con una differenza fondamentale: i "*permessi di soggiorno per radicamento*" ("*arraigo*" per motivi di lavoro, sociali o familiari) che in Italia sono assenti. In entrambi i casi studiati, la regolarizzazione rappresenta non solo il fallimento delle politiche migratorie che vincolano eccessivamente la presenza dello straniero al contratto di lavoro, ma anche il riconoscimento statale dell'esistenza dell'*economia sommersa* che molto spesso rappresenta un'occasione per lo sfruttamento delle persone bisognose che, essendo escluse dal sistema legale, non hanno altra scelta se non quella di accettare condizioni di lavoro che, il più delle volte, non solo non rispettano il minimo previsto dal contratto collettivo nazionale del lavoro, ma neanche i diritti fondamentali della persona in quanto tale. In tal senso, il ricorso alle regolarizzazioni, considerate legalmente *una misura per gestire l'emergenza* è diventato uno strumento quasi ordinario che ha impedito la formulazione di una politica migratoria più aperta ai diritti umani delle persone che emigrano da un Paese e immigrano in altro con la speranza di trovare condizioni di vita migliori. In quest'ottica, le regolarizzazioni da un lato, sono servite a concedere un'opportunità per il soggiorno "legale" ai lavoratori irregolari, dall'altro, hanno rafforzato una politica basata sull'esclusione sociale e la cattiva prassi di impiegare nell'economia sommersa persone vulnerabili, che il più delle volte sono sfruttate da imprenditori che speculano sulla loro pelle.

Molti lavoratori immigrati restano sul territorio dello Stato anche in modo irregolare, perché il loro contratto di lavoro non è rinnovato o perché si trattengono in Europa oltre la scadenza del permesso di soggiorno, quindi si tratta di un'*irregolarità sopraggiunta* ("*overstayers*"). Tale tipo di irregolarità congenita di un modello che non prevede l'insediamento stabile della popolazione immigrata, salvo in alcuni casi eccezionali, quando ad esempio le risorse della persona immigrata sono sufficienti al proprio mantenimento e, eventualmente, anche a quello dei propri familiari. Le "regolarizzazioni straordinarie" permettono un'uscita temporanea all'irregolarità, sempre quando sia presente un contratto di lavoro, ma non riescono a risolvere l'irregolarità sopraggiunta, in quanto sono le stesse leggi dello Stato a generarla, non prevedendo meccanismi alternativi per la stabilizzazione della popolazione straniera. Le regolarizzazioni, infatti, non permettono l'emersione di tutti gli stranieri irregolari effettivamente presenti in un dato momento sul territorio dello Stato, in quanto i requisiti previsti per ristabilire la legalità hanno sempre presupposto il possesso di un contratto di lavoro e, anche quando è stato previsto l'accesso dei familiari irregolari del lavoratore regolarmente presente sul territorio dello Stato, i requisiti erano complessi da possedere, in quanto era necessario dimostrare di avere a disposizione le risorse economiche "sufficienti" al mantenimento dei

membri del nucleo familiare a carico del lavoratore straniero. Inoltre, in seguito alla regolarizzazione temporanea, le norme che regolano la presenza dell'immigrazione tornano ad essere quelle stabilite dalla normativa in vigore e, all'interno di un circolo vizioso, si gira intorno al problema senza risolverlo.

La previsione del rilascio di un *permesso di soggiorno temporaneo per radicamento*, o, se vogliamo, per presenza irregolare di lunga durata, come avviene in Spagna, è sicuramente un palliativo a questo tipo di criticità, in quanto è uno strumento "ordinario" previsto dalle leggi che funziona come una valvola di sfogo, ma resta pur sempre un rimedio temporaneo. In sintesi, le frequenti regolarizzazioni straordinarie dovrebbero essere affiancate da strumenti che permettano una presenza legale più duratura nel tempo e non limitatamente alla durata del contratto di lavoro. È facile intuire, specialmente con l'arrivo della crisi economica, come questo tipo di intervento non abbia potuto garantire ai lavoratori stranieri *una regolarità stabile nel tempo* e, al contrario, li ha esposti all'irregolarità periodica. Sicuramente, anche dal punto di vista giuridico e morale, i presupposti su cui si basano le regolarizzazioni sono apprezzabili, in quanto oltre ad esercitare un controllo sulla popolazione straniera irregolare e sull'economia sommersa *contribuiscono al riconoscimento di alcuni diritti alle persone immigrate*, permettendo ad esempio, il loro accesso ai servizi sociali. In tal senso, le regolarizzazioni pur essendo motivate da *ragioni economiche e securitarie*, producono *benefici sociali* degni di rilievo, in quanto producono un miglioramento dello *status* degli stranieri e il riconoscimento di alcuni diritti. Da questo punto di vista, la regolarizzazione è una misura che apporta un gran beneficio alla società sia dal punto di vista fiscale, sia dal punto di vista della dignità del lavoratore immigrato, in quanto gli vengono riconosciuti gli stessi diritti dei lavoratori nazionali e maggiori garanzie sullo *status* giuridico. Ovviamente, è importante considerare le leggi che fanno da cornice alla regolarizzazione: se la normativa di riferimento è basata su una "politica di chiusura" verso l'immigrazione, allora alla regolarizzazione non può che far seguito una nuova irregolarità.

## Capitolo 4

### Politiche locali e modelli di integrazione: uno sguardo alle politiche per l'integrazione sociale degli stranieri delle città di Roma e Barcellona

#### *Introduzione: il problema della ricerca*

Dagli anni Novanta, l'Italia e la Spagna, insieme agli altri Paesi dell'Europa meridionale, cominciarono ad attirare i flussi migratori in costante crescita provenienti da diverse numero di aree di origine. Secondo la IOM (*International Organization for Migration*), i migranti internazionali sono passati dai 154 milioni del 1990, agli oltre 232 milioni del 2013. Attualmente, il tasso di crescita annuale della popolazione migrante è pari all'1,6%, ma tra il 1990 e il 2013 lo *stock* di immigrati è cresciuto quasi il doppio più velocemente nel Nord del mondo (53 milioni) che nel Sud (24 milioni), oltre due decenni nei quali l'origine dei flussi si è sempre più diversificata. Secondo la IOM, tra il 1990 e il 2013 i migranti che dai Paesi in via di sviluppo si sono trasferiti in quelli sviluppati sono più che raddoppiati, passando da 40 a 82 milioni (*South-North migration*), un incremento nella mobilità che è stato rilevato anche fra gli stessi Paesi in via di sviluppo (*South-Souht migration*) i cui spostamenti sono passati da 59 a 82 milioni<sup>331</sup>.

In Europa gli stranieri residenti sono poco più di 34 milioni, ovvero il 7% della popolazione complessiva<sup>332</sup> un valore medio che, seppur di poco, in Italia e Spagna è più alto. Infatti, in Italia gli stranieri residenti alla fine del 2013 erano 4.922.085, su una popolazione totale di 60.782.668, con una incidenza sul totale pari all'8,1%<sup>333</sup>. In Spagna, in data 31 dicembre 2013, il numero degli stranieri residenti era molto simile, raggiungendo le 4.943.627 unità<sup>334</sup>, su una popolazione di circa 46.593.236<sup>335</sup> con una incidenza del 10,6%. Secondo questi dati, il numero di stranieri residenti di entrambi i Paesi si situava alla fine del 2013 al di sopra della media europea (7%) attestandosi all'8,1% nel caso dell'Italia e al 10,6% nel caso della Spagna.

Se analizziamo i dati, gli stranieri provenienti dai Paesi terzi rappresentano una parte minoritaria della popolazione immigrata residente all'interno dell'uno e dell'altro Stato. Se osserviamo la composizione della popolazione straniera regolarmente soggiornante, scopriamo che in Italia e in Spagna i *cittadini comunitari*

---

<sup>331</sup> Nel 2013, circa 54 milioni di migranti (il 23% del totale) si sono trasferiti da un Paese sviluppato ad un altro analogo (*North-North*), mentre solo il 6% del totale (14 milioni) avrebbe seguito la direzione inversa (*North-Souht*), il 71%, invece, avrebbe seguito una traiettoria *South-North*, ovvero si sarebbe spostato da un Paese in via di sviluppo verso uno sviluppato. Cfr.: Mishra V. Ferre J. (2014), *Government Views and policy priorities for International migration*, UNDESA (*United Nation Department of Economic and Social Affairs*) – *Population Division*.; contributo che riassume i risultati del *report* delle Nazioni Unite: “*International migration policies: government views and Priorities*”, (2013) New York.

<sup>332</sup> Fonte: *Dossier Statistico Immigrazione 2014 – Rapporto UNAR - Dalle Discriminazioni ai diritti*, Idos, pag. 11.

<sup>333</sup> *Ibid.*

<sup>334</sup> Fonte: *Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, Gobierno de España, Extranjeros residentes en España a 31 de diciembre de 2013.*

<sup>335</sup> Fonte: INE (*Instituto Nacional de Estadística*), *Cifras de población*, dati del 1/07/2013.



sono più numerosi di quelli provenienti dai Paesi terzi. Al 31 dicembre del 2012, i *cittadini comunitari* raggiungono il 52,8% dello *stock* di popolazione straniera, nel caso dell'Italia<sup>336</sup> e il 52,74% nel caso della Spagna<sup>337</sup>. Se osserviamo le prime sei comunità di stranieri residenti (al 31 dicembre 2012) nel caso dell'Italia troviamo al primo posto la Romania (933.354), al secondo l'Albania (464.962), al terzo il Marocco (426.791), al quarto la Cina (223.367), al quinto l'Ucraina (191.725) e al sesto le Filippine (139.835)<sup>338</sup>. Nel caso della Spagna, il primo posto è occupato anche dalla Romania (915.673), il secondo dal Marocco (790.258), il terzo dall'Ecuador (256.401), il quarto dal Regno Unito (255.401), il quinto dall'Italia (194.715) e al sesto posto troviamo la Colombia (194.233)<sup>339</sup>. Se la comunità straniera più numerosa in entrambi i Paesi è la Romania<sup>340</sup>, nel caso dell'Italia i cittadini marocchini sono il terzo gruppo più numeroso, mentre in Spagna questo gruppo è al secondo posto. Se i cittadini albanesi in Italia sono presenti in modo consistente rappresentando la seconda collettività più numerosa, nel caso della Spagna questa collettività è presente in modo quasi irrilevante, raggiungendo nello stesso anno le 1.278 presenze. Nel caso della Spagna, al terzo posto troviamo l'Ecuador, la collettività Sudamericana più numerosa<sup>341</sup>. Nel caso dell'Italia, la Cina, l'Ucraina e le Filippine, rappresentano le collettività più numerose rispettivamente al quarto, al quinto e al sesto posto; nel caso della Spagna troviamo al quarto posto il Regno Unito, al quinto l'Italia e al sesto la Colombia. Quello riferito agli italiani in Spagna, è un dato peculiare che, come vedremo in questo capitolo, riemergerà anche nel caso della città di Barcellona, dove la comunità italiana è quella più numerosa. La presenza del Regno Unito e dell'Italia al quarto e quinto posto nella classifica delle nazionalità straniere più numerose in Spagna, segna una differenza nella composizione dello *stock* di popolazione immigrata fra questo Paese e l'Italia, un valore che dimostra come, anche se le grandi componenti dell'immigrazione spagnola sono quelle motivate, come vedremo, prevalentemente da ragioni economiche, la consistenza presenza di cittadini comunitari che si trasferiscono in Spagna per ragioni diverse dal lavoro, non è trascurabile. Questo fenomeno, conosciuto come “*sun migration*” (Pugliese, 2014: 22), interessa particolarmente la Spagna e, in proporzioni minori, anche l'Italia.<sup>342</sup>

---

<sup>336</sup> Fonte: *Dossier Statistico Immigrazione 2014 – Rapporto UNAR - Dalle Discriminazioni ai diritti*, Idos, pag.6.

<sup>337</sup> *Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, Gobierno de España, Extranjeros residentes en España a 31 de diciembre de 2012*, tabella T.1.

<sup>338</sup> Fonte: *Dossier Statistico Immigrazione 2014 – Rapporto UNAR - Dalle Discriminazioni ai diritti*, Idos, pag.100.

<sup>339</sup> Fonte: *Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, Gobierno de España, Extranjeros residentes en España a 31 de diciembre de 2012*.

<sup>340</sup> Dal 1 gennaio 2014 i cittadini Rumeni e Bulgari possono lavorare liberamente in tutti i Paesi dell'Unione Europea, senza particolari restrizioni, in quanto è terminato il periodo di *restrizioni transitorie* in vigore dal 2007.

<sup>341</sup> La seconda collettività più numerosa dell'America Latina è la Colombia che nella nostra classifica occupa il sesto posto. La forte presenza di stranieri latinoamericani (specialmente di boliviani, peruviani, dominicani e argentini) rappresenta un importante elemento di differenza con l'Italia, Paese in cui tali collettività non sono assenti ma risultano molto sottodimensionate.

<sup>342</sup> Le *sun migration* sono le migrazioni verso i Paesi dell'Europa del Sud, un fenomeno che interessa in modo particolare, la Spagna. Le *sun migration* coinvolgono tipicamente i ceti benestanti dei Paesi dell'Europa del Nord, specialmente il Regno Unito, la Germania, la Francia, i Paesi Bassi, il Belgio e la Svezia. E. Pugliese (2014) ha mostrato che l'Italia, oltre ad essere un Paese di destinazione delle *sun migrations*, è diventato anch'esso Paese di origine di questo tipo di migrazioni, con il trasferimento e l'acquisto di case da parte di pensionati italiani in Spagna e in alcuni Paesi Maghrebini. Cfr.: Pugliese E. (2014), *L'Italia tra emigrazione e immigrazione: tendenze storiche e recenti*, 272

Nel caso dell'Italia osserviamo una maggiore presenza di cittadini asiatici, in particolare cinesi e filippini, queste due collettività nel caso della Spagna, le troviamo, seppur con un numero di presenze non di molto inferiore, rispettivamente all'ottavo (175.727) e al ventinovesimo posto (28.903), mentre l'Ucraina si situa al quindicesimo posto (77.737); in Italia, invece, questa comunità la troviamo al quinto posto. La consistente presenza di cittadini originari dell'America Latina da un lato, e di cittadini comunitari, dall'altro, ha portato A. Izquierdo (2008) ad affermare che "l'immigrazione in Spagna si è *latinoamericanizzata* ed *europizzata*" (Izquierdo, 2008: 214)<sup>343</sup>. Nel caso dell'Italia, lo stock di popolazione straniera residente, pur essendosi "europizzato", non presenta una componente di cittadini provenienti dai Paesi dell'America Latina rilevante come nel caso della Spagna; piuttosto, l'Italia è *un'area di destinazione di flussi eterogenei*. Tale differenza potrebbe essere spiegata dalla posizione geografica dell'Italia che, trovandosi al centro del Mediterraneo, rappresenta l'area di arrivo e di transito di flussi differenziati, che hanno origine nei Paesi asiatici del Medio e dell' Estremo Oriente, ma anche nell'Africa settentrionale, centrale e meridionale. La maggior presenza di cittadini dell'America Latina nel caso della Spagna, può essere spiegata considerando la presenza di una lingua comune (lo spagnolo) che rappresenta un importante veicolo di integrazione sociale per i cittadini provenienti dall'America del Sud.

Date le dimensioni che l'immigrazione ha assunto in Italia e Spagna, il fenomeno migratorio rappresenta una sfida sia per la società nella quale gli stranieri si insediano, sia per gli "addetti ai lavori" che si trovano a gestire le richieste gli stranieri sul territorio cittadino. Le città di Roma e Barcellona, che sono quelle sulle quali si concentra il presente studio, hanno risposto alla sfida dell'immigrazione implementando interventi specifici per soddisfare le esigenze della popolazione straniera presente sui loro territori.

Il presente studio si pone l'obiettivo di portare alla luce le diverse strategie messe in campo dagli attori del governo locale per rispondere alle sfide poste dalla presenza straniera sul territorio. La necessità di mettere in campo risposte adeguate a garantire la convivenza e il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini stranieri, hanno spinto gli enti locali e quelli del governo cittadino a promuovere politiche finalizzate all'integrazione sociale dei *newcomers*, interventi attraverso i quali rendere effettivi i "diritti sociali" riconosciuti agli stranieri nelle leggi e nei trattati internazionali e, allo stesso tempo, migliorare la coesione e il benessere sociale.

Come visto nel Capitolo 3, le leggi sull'immigrazione in Italia e Spagna, riconoscono alcuni diritti alle persone immigrate il cui effettivo esercizio, sul territorio, è garantito attraverso un complesso sistema, al cui interno lo Stato, gli enti locali e le associazioni del *terzo settore* cooperano per rendere disponibili quei servizi essenziali al godimento dei diritti previsti nelle leggi. In questo capitolo ci soffermeremo, in particolare, sulle politiche di integrazione sociale per gli stranieri implementate dagli enti locali in due casi di

---

in AA.VV. (2014), *Le nuove generazioni nei nuovi spazi e nuovi tempi delle migrazioni*, (a cura di FILEF – Federazione Italiana Lavoratori Emigranti e Famiglie), Ediesse, Roma, pag.22.

<sup>343</sup> Cfr.: Izquierdo A. (2008), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, in AA.VV., *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Conclusiones*, Fundación Foessa (*Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*), Caritas Española Editores, Madrid, pp.211-244.

studio: quello della città di Roma, capoluogo della Regione Lazio; quello della città di Barcellona, capoluogo della Comunità Autonoma della Catalogna. Il fine della ricerca è mostrare le analogie e le differenze rilevabili nel *modello di politica locale per l'integrazione degli immigrati* e le peculiarità rilevabili in ognuno dei due casi di studio.

In Italia, le previsioni del T.U.I. (*Titolo V, Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale*), sono state sviluppate attraverso la Legge 8 novembre del 2000 n.328, (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che ha riaffermato la sussidiarietà tra i diversi livelli di governo e l'universalità del diritto ai servizi sociali, disciplinando il sistema integrato degli interventi.<sup>344</sup> La *Regione Lazio*, l'organo del governo locale dell'omonimo territorio di cui Roma è capoluogo, riprende la previsione normativa nella Legge Regionale del 14 luglio 2008, n.10 recante il titolo "*Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati*". Tale legge ha confermato, in particolare, l'importanza di garantire l'uguaglianza fra cittadini italiani e stranieri, la rimozione delle discriminazioni, la tutela dei "diritti sociali", la promozione del dialogo interculturale e il reciproco riconoscimento delle diverse identità culturali. La "L.R.10/2008" distingue in particolare, gli interventi in materia di immigrazione in due grandi categorie:

- quelli rivolti agli *immigrati extracomunitari regolari*;
- quelli rivolti ai *migranti in attesa delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato*.

La legge della Regione Lazio, si pone il fine di favorire l'effettivo godimento dei diritti all'assistenza sanitaria, all'inserimento lavorativo e abitativo, la creazione un sistema scolastico inclusivo, ma prevede anche interventi di mediazione interculturale e di formazione della cittadinanza al rispetto della diversità culturale e alla sua valorizzazione. In questo ambito delle politiche pubbliche, l'ente locale "*Regione Lazio*" ha funzioni di programmazione, monitoraggio e valutazione degli interventi sul territorio; le Province, i Comuni e le associazioni che operano a favore degli stranieri, invece, diventano partner degli enti locali nell'implementazione degli interventi per favorire l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri sul territorio. Alle Province quali enti intermedi, è assegnata la funzione di predisporre piani annuali dei servizi di valenza sovra distrettuale, da inserire nei piani di zona; ai Comuni, è assegnato il compito di realizzare i servizi e gli interventi previsti negli stessi. Le associazioni del *terzo settore*, invece, hanno una funzione operativa. Infatti, la legge promuove le attività delle associazioni che operano a favore degli stranieri e quelle

---

<sup>344</sup> La "*Legge quadro 328/2000*", nell'organizzare il *sistema integrato* di interventi e servizi sociali (secondo i *principi di sussidiarietà, cooperazione efficace, efficienza ed economicità, omogeneità, ecc.*) promuove "il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore della programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (art. 1 co. 4).

degli immigrati che, sul territorio, intervengono nell'ambito dell'accoglienza, dei servizi per l'inserimento lavorativo e abitativo, la diffusione della cultura civica e del dialogo interculturale.<sup>345</sup>

Nel caso della Spagna, la legge "L.O.4/2000" affronta il tema dell'integrazione sociale degli stranieri in particolare nel suo art.2-ter, in cui si evidenzia che tale aspetto dell'immigrazione dovrebbe coinvolgere in modo trasversale sia la Pubblica Amministrazione, sia le politiche e i servizi. Nello specifico, la norma pone enfasi sul bisogno di coordinamento tra le amministrazioni dello Stato, quelle delle CC.AA., quelle delle Città Autonome di Ceuta e Melilla e gli *Ayuntamientos* (i Comuni) con l'obiettivo di promuovere la partecipazione degli stranieri e la loro integrazione sociale. In questo quadro, le Comunità Autonome (CC.AA.) e dei Comuni ("*Ayuntamientos*"), sono tenute a disegnare i propri *Piani di Integrazione* in modo coerente con le proprie competenze, mentre lo Stato è il soggetto che assicura il loro adeguato supporto finanziario. In base alle disposizioni della legge statale, gli organi di Governo delle CC.AA. hanno sviluppato le proprie leggi per la gestione dei servizi per l'integrazione sociale delle persone immigrate.<sup>346</sup>

Nel caso della Comunità Autonoma della Catalogna, il cui capoluogo è Barcellona, andrebbe premesso che l'organo di governo della stessa è depositario di speciali competenze in materia di promozione della cultura e della *lingua* della Comunità Autonoma della Catalogna (art.3 Cost. Sp.), oltre a quelle di assistenza sociale e dei servizi sanitari (art.148, Cost. Sp.), principi espressi nella Costituzione Spagnola e recepiti dallo "*Statuto dell'Autonomia della Catalogna*".<sup>347</sup> Le previsioni contenute nella "L.O.4/2000" sono state incorporate nell'ordinamento giuridico locale, in particolare, attraverso la "*Ley 10/2010*", recante il titolo "*Ley de acogida de las personas inmigradas y las retornadas a Cataluña*". Il provvedimento appena citato suddivide gli interventi in materia di accoglienza e integrazione sociale degli stranieri in due categorie:

- i "*servizi di prima accoglienza*" per le persone immigrate, ai richiedenti asilo, ai rifugiati e agli apolidi, che possono essere erogati sul territorio della Catalogna o nel Paese di origine.
- i "*programmi di accoglienza specializzata*", che fanno riferimento ad interventi trasversali promossi in molti ambiti, con il fine della rimozione delle differenze tra cittadini autoctoni e persone immigrate e mirano ad intervenire sul complesso della popolazione residente.

---

<sup>345</sup> La "L.R.10/2008" promuove misure per il sostegno all'imprenditorialità delle persone immigrate, la tutela dei minori, il miglioramento delle condizioni di vita all'interno dei *Cie*. Inoltre, ha istituito la *Consulta Regionale per l'immigrazione* presso l'Assessorato regionale per l'immigrazione; ha introdotto norme per disciplinare il funzionamento delle *assemblee dei cittadini stranieri immigrati*, istituito l'*Osservatorio regionale contro il razzismo e la discriminazione* e il registro delle associazioni del *terzo settore* che operano a favore delle persone immigrate.

<sup>346</sup> La Catalogna sviluppa la *propria politica per l'integrazione delle persone immigrate* all'interno delle competenze settoriali previste nella Costituzione Spagnola, con il fine di garantire la dignità della persona e il rispetto dei diritti fondamentali (art.10.1 Cost. Sp.), l'omogeneo funzionamento della pubblica amministrazione sul territorio dello Stato e la realizzazione del *principio di solidarietà* (art. 138.1 Cost. Sp.). Nello specifico, le competenze della Catalogna riguardano l'educazione, il lavoro, la sanità, la casa, la cultura, i servizi sociali, ecc..

<sup>347</sup> I principi costituzionali furono recepiti dallo *Statuto* della Catalogna ("*Estatuto de Autonomia de Catalunya*") che nel suo art.138 esplicita le competenze in materia di immigrazione del Governo della Catalogna: la "*Generalitat de Catalunya*". Le competenze attribuite a tale organo di governo in materia di immigrazione sono: la prima accoglienza, i servizi socio-sanitari e di orientamento, la formulazione di una politica di integrazione sociale ed economica per le persone immigrate, ma anche in materia di interventi di sostegno alle persone emigrate e rientrate in Catalogna. Il governo della Catalogna è responsabile del rilascio dei *permessi di lavoro per gli immigrati residenti nel suo territorio*, una competenza che si sviluppa d'accordo con la normativa statale in materia di ingressi (*Cfr.*: Capitolo 3).

Tali servizi sono erogati dalle amministrazioni locali in modo coordinato con gli organismi del *terzo settore* e le associazioni della società civile, sia per quanto riguarda gli interventi della prima categoria, sia quelli della seconda. I principi su cui si basano gli interventi per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri nella Catalogna sono i seguenti: la garanzia dell'accesso ai servizi, la promozione dell'autonomia e dell'uguaglianza effettiva tra le persone, la temporaneità, la *normalità* dell'intervento a favore delle persone immigrate, l'esistenza di approcci differenziati e specifici in grado di tener conto dell'eterogeneità della popolazione immigrata, la prospettiva di genere, la promozione della cittadinanza e della conoscenza dei diritti e dei doveri di cui sono titolari le persone. I *servizi di prima accoglienza* consistono nella formazione e l'informazione delle persone immigrate, l'insegnamento della lingua, la formazione al lavoro, la formazione sulla cultura catalana e sul quadro giuridico locale. Sono misure di *accoglienza specializzata*, invece, quelle dirette a facilitare l'effettiva applicazione del principio di uguaglianza, sia da parte del personale dei servizi e della pubblica amministrazione, sia da parte dei cittadini, da implementare negli ambiti della sanità, dell'istruzione, della formazione degli adulti, dell'amministrazione della giustizia, in quello dell'esecuzione penale, ma anche nei servizi sociali, in quelli per l'infanzia e l'adolescenza, nelle politiche linguistiche, nell'università, nei mezzi di comunicazione. Sono incluse in questa categoria, i programmi per la rimozione del razzismo e a favore della *non-discriminazione* sui luoghi di lavoro, quelli che puntano a migliorare la gestione della *diversità culturale* e del cambiamento culturale e organizzativo per la presenza di immigrati sul territorio, l'adozione di misure economiche e commerciali che favoriscano l'inserimento socio-economico degli stranieri, iniziative queste ultime, da implementare con il supporto degli attori economici presenti sul territorio, sia durante la giornata di lavoro, sia all'interno dell'azienda.

La Comunità Autonoma della Catalogna, ha maggiori competenze rispetto alle altre CC.AA. della Spagna, che vanno oltre la possibilità di promuovere l'insegnamento della *lingua* e della *cultura catalana*. In riferimento all'immigrazione, infatti, l'organo di Governo della Comunità Autonoma della Catalogna (la "*Generalitat de Catalunya*") è competente nel rilascio dei *permessi di lavoro*. L'organo di governo della Catalogna, oltre ad avere un'autonomia maggiore nella formulazione di una politica di integrazione sociale che tuteli e valorizzi *la lingua a la cultura catalana*, nell'elaborazione dei programmi di inserimento socio-economico e di formazione all'interno del territorio di competenza o nei Paesi di origine dell'immigrazione con i quali la Catalogna sottoscrive accordi di cooperazione,<sup>348</sup> svolge funzioni inerenti al rilascio dei *permessi di lavoro*, una funzione che di solito ricade fra le competenze dello Stato. La *Generalitat de Catalunya*, dedica particolare attenzione all'immigrazione, che considera una risorsa di fondamentale importanza per lo sviluppo economico e sociale della Comunità Autonoma, pertanto è gestita attraverso un *progetto di integrazione interculturale* preciso, dove la promozione dell'uguaglianza e il rispetto della diversità sono associate al riconoscimento dei *newcomers* come *nuova cittadinanza*.

---

<sup>348</sup> Il Governo della Catalogna, in base allo Statuto del 2006, può mantenere relazioni bilaterali con Stati e Regioni con in virtù di particolari interessi storici (Argentina, Cile, Uruguay), economici e commerciali (Stati Uniti, Cina, India), per la vicinanza (Francia, Andorra, Marocco) o per la cooperazione allo sviluppo (Mozambico, Ecuador, Senegal). Per un approfondimento si veda: "*La acción exterior de la Generalitat de Catalunya*", documento disponibile sul sito internet al seguente indirizzo: ([http://afersexteriors.gencat.cat/es/comunicacio/publicacions/pla\\_de\\_l\\_accio\\_exterior/](http://afersexteriors.gencat.cat/es/comunicacio/publicacions/pla_de_l_accio_exterior/)).

Le differenze in termini di competenze fra la *Regione Lazio* e la *Generalitat de Catalunya*, vengono esercitate nella cornice di una legge statale sull'immigrazione che, come abbiamo visto nel Capitolo 3, presenta forti analogie con quella italiana. Nonostante l'ente di governo della Catalogna sia competente nel rilascio dei permessi di lavoro, le funzioni svolte dagli organi del governo cittadino, tanto nel caso di Roma, quanto in quello di Barcellona, sono analoghe. Infatti, sia nel caso di *Roma Capitale*, sia nel caso dell'*Ayuntamiento de Barcelona*, osserviamo che questi enti sono chiamati ad implementare, sui rispettivi territori di competenza, gli interventi per l'integrazione degli stranieri cooperando con gli organismi del *terzo settore* e le associazioni della società civile, una previsione che rende somiglianti il modello di intervento al cui interno si inscrivono le iniziative per l'integrazione degli stranieri implementate dagli enti locali.

Il modello di politica per l'integrazione degli stranieri, in entrambi i casi di studio, è basato sul *partenariato* tra gli enti locali e gli organismi del *terzo settore* (le associazioni di volontariato, gli organismi non lucrativi di utilità sociale, ecc.), una cooperazione finalizzata ad offrire quei servizi che, da un lato, permettono agli stranieri il godimento dei "diritti sociali", di apprendere la lingua, di partecipare ai corsi di formazione, ai programmi per l'inserimento al lavoro e l'accesso all'abitazione, ecc.; dall'altro, sono orientate alla promozione dell'uguaglianza fra cittadini autoctoni e persone immigrate, al dialogo interculturale e alla rimozione delle discriminazioni.

Il modello di *politiche locali per l'integrazione sociale degli stranieri* individuato nelle leggi dello Stato e sviluppato in quelle degli enti locali (*Regione Lazio*, da un lato e *Generalitat de Catalunya*, dall'altro) presenta numerose analogie. Pur trattandosi di Paesi diversi, le politiche locali per gli immigrati vengono implementate all'interno di una cornice legislativa analoga, ispirata da valori affini e orientata al raggiungimento di obiettivi altrettanto simili. Gli obiettivi delle *politics*, presentano analogie, rilevabili principalmente nell'orientamento alla promozione dell'*educazione interculturale*, il riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, le iniziative per la rimozione del razzismo e delle discriminazioni etniche, misure orientate alla convivenza pacifica e all'integrazione sociale degli stranieri. Pertanto, in entrambi i casi di studio, quindi, potremmo dire che le iniziative per l'integrazione degli stranieri si sviluppano all'interno di un modello che pone alla base della convivenza il *rispetto della diversità* e l'*uguaglianza*, assegnando agli enti locali un ruolo rilevante in termini di promozione, programmazione e coordinamento degli interventi e agli organismi del *terzo settore*, una funzione operativa.

Il fine del presente studio è analizzare in un'ottica comparativa, i modelli di politica locale per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri nelle città di Roma e di Barcellona. A tal fine, la ricerca punta a dare una risposta alle seguenti domande:

- Come sono realizzati nella città di Roma e in quella di Barcellona gli interventi per l'*integrazione sociale* delle persone immigrate? Quali sono le principali differenze?
- Come rispondono le amministrazioni locali ai bisogni della popolazione immigrata e quali sono le modalità di erogazione dei servizi?

- Cosa cambia nelle strategie organizzative degli enti locali?
- Che tipo di relazioni si instaurano tra le istituzioni locali e le associazioni del *terzo settore*?
- Quali sono le principali differenze e le analogie tra i due modelli di *policy*?

A partire da queste domande, la ricerca sul campo si è posta alcuni obiettivi, come illustrato nel paragrafo seguente.

#### 4.1 Gli obiettivi della ricerca e le ipotesi esplorate

La *ricerca sul campo* si è posta l'obiettivo di esplorare le modalità di implementazione delle politiche locali per gli immigrati nella città di Roma e in quella di Barcellona e soffermarsi, in particolare, sulle caratteristiche del sistema dei servizi di accoglienza e di integrazione sociale rivolti alla popolazione immigrata. A tal proposito, sono esplorate le caratteristiche delle politiche locali degli enti di governo cittadino, i servizi offerti direttamente dalla pubblica amministrazione e quelli erogati dalle associazioni del *terzo settore* e della società civile che assistono gli stranieri presenti sul territorio della società di destinazione. Lo scopo della ricerca è portare alla luce le analogie e le differenze riscontrabili in ogni caso di studio. Avendo individuato il ruolo che le leggi statali e quelle degli enti locali attribuiscono agli enti del governo cittadino e agli organismi del *terzo settore*, la ricerca sul campo punta a ricostruire il modello di intervento dell'organo del governo cittadino e le modalità attraverso le quali gli organismi del *terzo settore* e le associazioni della società civile cooperano con la pubblica amministrazione.

La ricerca sul campo ha adottato una *metodologia qualitativa* ed è stata disegnata con il fine di adeguarsi all'oggetto di studio e alle esigenze degli attori che intervengono sul territorio, assumendo la flessibilità necessaria per l'osservazione sul campo. Avendo circoscritto il campo di indagine alle politiche locali per l'integrazione sociale implementa nelle città di Roma e Barcellona, il disegno dell'indagine è stato stabilito in parte *ex ante* (analisi delle normative di riferimento, studio della letteratura di riferimento, costruzione del questionario), in parte *in itinere*, vale a dire, durante la realizzazione della ricerca sul campo.<sup>349</sup> L'approccio dell'indagine ha seguito un modello *logico descrittivo-esplorativo* che, oltre alla flessibilità, ha implicato una continua presa di decisioni riguardanti l'aggiornamento del cronogramma delle fasi e dei tempi di realizzazione. Le rilevazioni hanno portato alla raccolta dei dati che in una fase successiva sono stati analizzati ed esposti nel rapporto finale (*cf.*: capitolo 5). La ricerca sul campo ha preso avvio dall'analisi dei principi e delle linee guida che ispirano le politiche locali degli attori pubblici nei due casi di studio, un'indagine sui dei programmi e sulle iniziative degli attori di governo e della società civile portata a termine

---

<sup>349</sup> Questo approccio allo studio di campo è un aspetto proprio dell'indagine qualitativa. Secondo G. Gianturco (2005) "il disegno qualitativo trova la sua peculiarità nell'essere, contrariamente al disegno *tradizionale* o convenzionale, *emergente*" (Gianturco, 2005, 33). La studiosa ha mostrato che il piano dell'indagine non si stabilisce prima dell'inizio dello studio, ma "emerge e si sviluppa mentre si raccolgono i dati, si termina l'analisi preliminare e si inizia a descrivere in modo più completo il contesto" (*ibid.*). Per un approfondimento si veda: Gianturco G. (2005), *L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Guerini, Milano.

attraverso la raccolta e l'analisi di informazioni sulle iniziative messe in campo sia delle pubbliche amministrazioni, sia degli attori del *terzo settore* (c.d. *letteratura grigia*).

La ricerca sul campo è stata condotta attraverso l'uso di tecniche qualitative di rilevazione, in particolare attraverso le *interviste in profondità ai testimoni privilegiati* appartenenti agli enti locali, al terzo settore ai centri di ricerca e agli istituti che, in ciascun territorio, sono interessati al fenomeno migratorio. Le interviste agli attori privilegiate (cfr.: Capitolo 5) sono state condotte attraverso il questionario del tipo *semistrutturato o standardizzato non programmato*, uno strumento che, pur prevedendo una serie di domande "standard" per tutti gli attori intervistati, si avvale della possibilità di formulare le domande in un linguaggio consono e familiare a quello dell'intervistato, seguendo un ordine flessibile e dinamico<sup>350</sup>.

La tecnica prescelta ha permesso di condurre una rilevazione flessibile, poiché l'ordine delle domande e l'approfondimento dei contenuti di volta in volta trattati, sono stati decisi in modo concorde alle risposte dell'intervistato approfondendo quegli aspetti salienti collegati alla sua funzione e all'ambito di intervento. Le *interviste* hanno interessato i *testimoni privilegiati* che ricoprono ruoli rilevanti nella pubblica amministrazione locale, negli organismi del *terzo settore* che operano sul territorio o all'interno dei centri di ricerca, oltre che i maggiori sindacati dei lavoratori. Attraverso le interviste, si è avuto accesso ad una fonte di conoscenza concreta, vale a dire quella degli "addetti ai lavori", dei dirigenti della pubblica amministrazione, dei responsabili e dei portavoce delle organizzazioni, ognuno dei quali ha maturato una lunga esperienza nell'ambito delle politiche locali per gli immigrati, nella gestione diretta dei servizi, nella progettazione delle iniziative o nello studio del fenomeno migratorio.

Il *quadro teorico* di riferimento in cui si colloca l'ambito problematico della ricerca è riferito principalmente agli studi sul *policy making* al cui interno troviamo due differenti concezioni delle politiche locali per gli immigrati: da un lato, queste sono concettualizzate come interventi dall'alto (processo *top-down*), dall'altro come azioni dal basso (processo *bottom-up*). Nel primo caso, gli interventi sono riconducibili all'azione delle istituzioni del governo locale; nel secondo, agli attori che mantengono una relazione di prossimità con i problemi da affrontare, nel nostro caso le associazioni del *terzo settore*. Tali approcci, pur essendo stati studiati spesso separatamente, sono per molti aspetti complementari.<sup>351</sup> Secondo T. Caponio (2006): "*il governo locale, lungi dal costituire un attore unitario, si presenta piuttosto come il prodotto del sovrapporsi e dell'incrociarsi di interessi differenti, da quelli dei partiti politici, preoccupati di conquistare e mantenere il consenso, a quelle delle organizzazioni degli interessi e delle associazioni del terzo settore, interessate a conservare il proprio radicamento nella società civile*" (Caponio, 2006: 107-108).

L'*ipotesi di fondo* che la ricerca ha voluto verificare è quella secondo la quale le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri sono il risultato dell'intreccio di variabili tra cui, le metafore adottate, il criterio di selezione degli organismi del *terzo settore*, il tipo di relazione tra questi e gli

<sup>350</sup> Il questionario utilizzato nella ricerca sul campo è contenuto nell'Appendice 3.

<sup>351</sup> Per un approfondimento sulla letteratura sui processi di *policy making* si veda: Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna.



attori pubblici, la disponibilità di risorse per finanziare le iniziative, le possibilità di inserimento lavorativo, tra altre. Partendo da questo assunto, la ricerca empirica mira ad individuare le differenze che soggiacciono al modello di politica di integrazione sociale promosso dagli attori di governo delle città di Roma e Barcellona. In particolare, si ritiene che le *politiche locali per l'integrazione sociale degli stranieri* implementate in ogni città, possano condizionare l'intervento degli organismi del *terzo settore* e delle associazioni della società civile, determinando il consolidamento di un modello coordinato, omogeneo ed integrato oppure, uno non programmato, frammentato ed informale. Per verificare tale ipotesi, è necessario esplorare alcuni aspetti cruciali delle politiche locali: la tematizzazione della presenza straniera da parte degli attori del sistema locale, le strategie adottate nell'organizzazione dei servizi, gli strumenti impiegati per il coordinamento delle iniziative sul territorio, la presenza di spazi istituzionalizzati di partecipazione e di rappresentanza.

Riassumendo, la ricerca comparativa vuole verificare se è possibile individuare un *modello di politica locale per l'integrazione sociale degli stranieri* riferibile a ognuna delle due realtà studiate e determinare le analogie e le differenze riscontrabili nelle politiche locali per gli immigrati nelle città di Roma e Barcellona.

#### **4.2 Il modello interpretativo: politiche locali e modelli di integrazione**

Il rapporto fra la pubblica amministrazione e le associazioni del *terzo settore*, più che semplice collaborazione potremmo considerarlo *una modalità flessibile e informale di accesso al welfare*. In altre parole, il *terzo settore*, le associazioni degli immigrati e quelle del volontariato, compenserebbero le rigidità delle leggi nazionali nell'accesso ai servizi di *welfare*. In questa prospettiva, gli interventi a favore della popolazione straniera seguono la logica della flessibilizzazione, una modalità che rende l'accesso ai servizi adattabile alla condizione della persona, consentendo agli stranieri, soprattutto a quelli irregolari il cui *status* non aderisce al "cittadino" che lo Stato individua come principale destinatario delle politiche di *welfare*, il godimento dei "diritti sociali". La "delega" al *terzo settore* della produzione dei servizi per la popolazione immigrata, risponderebbe da un lato, ad una scelta determinata dalle difficoltà incontrate dalle istituzioni nell'estendere ai cittadini degli altri Stati l'accesso ad alcuni servizi fondamentali;<sup>352</sup> dall'altro, a una predisposizione della società civile alla costruzione di percorsi di *integrazione dal basso*, una forma di "solidarietà organizzata" (Ambrosini, 2005: 229) che si genera volontariamente all'interno della società, con il fine di far fronte alle carenze degli interventi istituzionali in questo ambito delle politiche pubbliche.

---

<sup>352</sup> Questo aspetto del *welfare* per gli immigrati è stato approfondito da G. Zincone (1994) che ha mostrato come le associazioni della società civile svolgano una funzione di "produzione di diritti informali destinati a soggetti giuridicamente imbarazzanti" (Zincone, 1994: 32). La studiosa si riferisce a tre aspetti "imbarazzanti" che caratterizzano gli utenti stranieri del *welfare* pubblico: primo, l'erogazione di servizi a *non nazionali* (specifiche componenti della popolazione con bisogni diversi dal resto della popolazione), l'erogazione di servizi a *non cittadini* (persone deboli, carenti del "titolo" ad influenzare i processi decisionali pubblici), l'erogazione di servizi a persone irregolarmente presenti sul territorio formalmente destinatari di sanzioni. Cfr.: Zincone G. (1994), *Uno schermo contro il razzismo, Per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma, pp.31-32.

Le politiche locali per gli immigrati sono il risultato di un complesso sistema di attori che intervengono nel livello locale per rispondere alle richieste degli stranieri sul territorio. L'azione dei governi locali e delle amministrazioni cittadine, mantiene una relazione con le politiche nazionali che possono essere tolleranti, solidarie e universaliste, oppure rigide, mostrare una certa ostilità e prevedere un inserimento limitato degli immigrati all'interno della società. Le differenze che caratterizzano le diverse posizioni dei partiti della politica nazionale (*politics*) dove "le maggioranze si affrontano a suon di slogan" (Caponio, 2006: 92), non scompaiono all'interno delle politiche locali (*policy*), anzi potremmo assistere a divisioni analoghe. Il governo locale dell'immigrazione, essendo caratterizzato da una molteplicità di attori (funzionari pubblici, esperti, associazioni del *terzo settore*, di volontariato, scuole, servizi sanitari, ecc.) rappresenta un sistema complesso (*governance*), al cui interno "le contrapposizioni si sfumano e le mediazioni diventano possibili" (*ibid.*).

In questo quadro, a livello locale gli attori della *governance* hanno un peso notevole sulle politiche per gli immigrati, una risposta locale ai bisogni degli immigrati che avviene all'interno di un sistema molto complesso, al cui interno le *politics* rappresentano un fattore di condizionamento della dialettica tra governo e *governance* dell'immigrazione, mentre i contesti locali rappresentano un laboratorio di *buone pratiche*<sup>353</sup>. Secondo Caponio (2006), "la dimensione politica intreccia tutto il processo di *policy* locale per l'immigrazione" (*ivi*, 111), un aspetto che dovrebbe far riflettere sulla complessità dei rapporti tra politica, *terzo settore* e cittadini, questi ultimi non sempre d'accordo ad offrire servizi ai *newcomers*. Una corretta analisi delle politiche per gli immigrati, quindi, deve tener conto tanto delle influenze dell'azione "dall'alto" delle istituzioni del governo locale (processi *top-down*), quanto quelle degli attori più vicini ai problemi sociali, quindi il *terzo settore* (processi *bottom-up*).

Gli attori del governo locale, potrebbero mostrare una tendenza ad adottare una "strategia difensiva" che li porterebbe ad essere cauti nell'adottare politiche di apertura all'immigrazione, specialmente per i costi che la popolazione straniera ha sul *welfare pubblico*, un aspetto che potrebbe influire sul consenso. Ciò nonostante, non bisognerebbe trascurare neanche il legame tra gli attori politici e l'associazionismo. Pertanto, oltre alle virtù che potremmo individuare nelle azioni degli attori della società civile, bisogna tener presente la complessità dei legami tra i numerosi attori del *terzo settore* e la pubblica amministrazione, poiché essa rappresenta certamente un fattore di condizionamento.

Per giungere ad una corretta classificazione delle strategie implementate dalle amministrazioni locali nella città di Roma e Barcellona, *in primis* è necessario chiarire il significato del termine *integrazione*. Se utilizziamo questo termine per far riferimento ad un intervento integrato e quindi, ad una peculiarità delle

---

<sup>353</sup>Uno studio in cui si affrontano le relazioni tra governo e *governance* locale dell'immigrazione è quello di T. Caponio (2006). Per un approfondimento si veda: Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino.

politiche pubbliche, parleremo di *politiche integrate*,<sup>354</sup> se, invece, lo utilizziamo in riferimento al risultato della politica, parleremo di *integrazione sociale*.

Abbiamo visto che, in Italia e Spagna, le politiche locali per l'integrazione sociale degli stranieri si basano sulla cooperazione fra le istituzioni, gli enti locali, le organizzazioni del *terzo settore* e quelle della società civile, secondo una strategia organizzativa individuata dalle normative sull'immigrazione e sviluppata nelle leggi regionali degli enti locali. Nel caso dell'Italia, la strategia adottata per l'implementazione delle politiche per l'integrazione sociale degli immigrati può essere rinvenuta all'interno del *Primo Rapporto sull'Integrazione degli immigrati in Italia*. Anche se il testo a cui si fa riferimento fu pubblicato oltre un decennio fa,<sup>355</sup> la definizione della strategia adottata dal Governo italiano per l'implementazione delle *politiche per gli immigrati* è rimasta pressoché invariata, in quanto ancora oggi potremmo definirla una "strategia di integrazione indiretta" (Zincone, 1999), un modello basato sulla *partnership* tra gli attori pubblici e quelli del *terzo settore*.

Nel caso della Spagna, la strategia è analoga, anche se presenta alcune differenze dovute principalmente all'esistenza di *piani statali per l'immigrazione* attraverso i quali il Governo centrale ha promosso lo sviluppo degli interventi sul territorio. I piani del Governo spagnolo sono numerosi e sono promossi sin dagli anni Novanta. La prima esperienza di questo genere risale al *PISI* del 1994 (*Piano per l'integrazione sociale degli immigrati*); in seguito è stato approvato il *Piano GRECO 2001-2004 (Programma Globale per la Regolazione e il Coordinamento dell'Immigrazione)*; poi il *PECI* per il periodo 2007-2010, successivamente rinnovato per il periodo 2011-2014, (*Piano Strategico di Cittadinanza e Integrazione*).<sup>356</sup>

---

<sup>354</sup> Con la definizione di *politiche integrate* facciamo riferimento agli ambiti di intervento, agli attori coinvolti, agli obiettivi degli interventi, alle risorse utilizzate e alle reti di relazioni sviluppate nei diversi ambiti delle politiche. Parliamo di *politiche multisettoriali di integrazione* si riferiscono all'esigenza, espressa dalla Commissione Europea, di un *approccio multisettoriale* all'integrazione sociale degli stranieri che tenga conto non solo degli interventi specifici da implementare nella fase iniziale dell'insediamento, ma che si ponga anche l'obiettivo di lungo periodo, in quanto questo dovrebbe consentire alle persone immigrate sia l'accesso ai servizi, sia il soddisfacimento dei loro specifici bisogni. Gli elementi fondamentali delle politiche multisettoriali di integrazione dovrebbero tener conto dell'integrazione nel mercato del lavoro, dell'istruzione e delle competenze linguistiche, degli alloggi e delle "questioni urbane", dei servizi sanitari e sociali, dell'ambiente sociale e culturale, della nazionalità, della cittadinanza civile e del rispetto della diversità. Cfr.: *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e occupazione*, COM (2003)336, Bruxelles 3 marzo 2003.

<sup>355</sup> Il *Primo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia* è il testo pubblicato dalla *Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati* il 30 novembre del 1999, nel quale G. Zincone (1999) evidenziava come la "Legge Turco-Napolitano" prefigurasse un *modello di "integrazione ragionevole"* basato da una parte, sull'integrità della persona e la buona vita, dall'altra, sull'interazione positiva e la pacifica convivenza. Per un approfondimento si veda: Zincone G.(1999), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Roma, *Introduzione*. (Cfr.: Sitografia).

<sup>356</sup> Attraverso i programmi "strategici" lo Stato spagnolo ha cercato promuovere un modello di integrazione sociale in armonia con le raccomandazioni delle istituzioni europee. Ogni piano citato aveva un orientamento diverso: il *PISI* (1994-1997) promuoveva un cambiamento "da una politica per gli stranieri a una politica di integrazione", il *GRECO* poneva enfasi sulla lotta all'immigrazione irregolare prevedendo di sanzionare i Paesi partner che non avrebbero collaborato. Se potremmo considerare questi primi due piani come dei "piani disegnati dall'alto, senza dialogo con le associazioni del terzo settore" (Izquierdo, 2009, 341) il *PECI* 2007-2010, per la prima volta basava l'intervento su un'analisi condivisa con le associazioni del *terzo settore*, tracciando una nuova linea di azione coerente con i bisogni emersi in sede di elaborazione dello stesso. Cfr.: Izquierdo A (2009), *El modelo de inmigración y los riesgos de*

Nonostante in Italia non possano essere rinvenuti esperienze di questo tipo, il *modello di integrazione* promosso dalle istituzioni è pressoché analogo nei due casi di studio: in entrambi i Paesi, le istituzioni promuovono l'implementazione di un sistema coordinato, una *governance multilivello*, al cui interno agli enti locali viene attribuita una funzione di programmazione degli interventi e di coordinamento delle iniziative sul territorio, mentre alle organismi del *terzo settore*, alle associazioni di volontariato che operano a favore degli immigrati e a quelle di stranieri è assegnata una *funzione operativa*, vale a dire di erogazione dei servizi alle persone immigrate. Una funzione che in modo analogo è attribuita agli attori della *governance* è quella di *rappresentanza "indiretta"* degli interessi della popolazione immigrata (Franceschetti, 2010: 11).

Definire come debba avvenire l'*integrazione sociale* degli stranieri può risultare un compito difficile, anche se esiste un certo accordo nel spiegarla come "*un processo dinamico e bidirezionale di reciproco accomodamento fra gli immigrati e i cittadini degli Stati membri*" (Principio fondamentale n.1). I principi che ispirano le politiche per integrazione sociale degli stranieri sono stati raccolti nell'Annesso della *Risoluzione* del 19 novembre 2004 del Consiglio dell'Unione Europea, Giustizia ed Affari Interni (GAI) attraverso il quale si individuano i *Principi Fondamentali Comuni per l'integrazione degli immigrati nell'Unione Europea*<sup>357</sup>. Tale iniziativa è ispirata dalla volontà delle istituzioni comunitarie di creare politiche per l'integrazione sociale uniformi all'interno degli Stati membri, interpretando l'integrazione degli immigrati come un processo che coinvolge sia gli stranieri, sia i cittadini della società di accoglienza.

L'impulso derivante dalle *Raccomandazioni* dell'Unione Europea è importante in quanto, pur non trattandosi di norme vincolanti, rappresentano un'indicazione che dovrebbe guidare le iniziative degli Stati membri in materia di integrazione sociale. In tal senso, in linea con i principi dell'Unione Europea, i singoli Stati membri, dovrebbero promuovere politiche per l'integrazione sociale orientate al dialogo fra culture, alla

---

*exclusión*, Caritas Española, Madrid, pag. 341. Il PECEI 2011-2014, invece, punta a migliorare la politica di integrazione avviata con il precedente piano al fine di "normalizzare" la convivenza tra cittadini autoctoni e stranieri, in una società in cui il pluralismo culturale, linguistico e religioso è divenuto strutturale.

<sup>357</sup> Il documento contiene 11 principi che dovrebbero guidare le politiche per l'integrazione sociale degli stranieri implementate dagli Stati membri. Nello specifico si afferma che l'integrazione implica *rispetto per i valori fondamentali dell'Unione Europea*; che il *lavoro* è una chiave del processo di integrazione ed è centrale per la partecipazione degli immigrati, un contributo che gli immigrati apportano alla società che dovrebbe essere reso visibile. Inoltre, si ritiene importante promuovere la conoscenza basilare della società di accoglienza, la *lingua*, la storia, le istituzioni, aspetti indispensabili per l'integrazione, abilità la cui acquisizione è considerata indispensabile per il successo dell'integrazione. Gli sforzi nell'ambito dell'*istruzione* sono importanti nella formazione degli immigrati, specialmente dei loro figli, un elemento che dovrebbe stimolare al successo e la loro *partecipazione*. L'accesso alle istituzioni, sia pubbliche sia private, dovrebbe avvenire in condizioni di *uguaglianza con i cittadini nazionali*, sulla base della non-discriminazione. Le politiche di integrazione dovrebbero promuovere l'*interazione* tra gli immigrati e i cittadini degli Stati membri, un meccanismo considerato fondamentale per l'integrazione sociale, quanto il *dialogo interculturale*, l'educazione sull'immigrazione e sulla cultura degli immigrati, la promozione delle occasioni di incontro negli spazi urbani. Le pratiche culturali e religiose dovrebbero essere salvaguardate in quanto rappresentano *diritti fondamentali*, salvo che non entrino in conflitto con gli altri diritti europei inviolabili o le leggi nazionali. La *partecipazione* degli immigrati ai processi decisionali pubblici e alla formulazione delle politiche di integrazione, specialmente nel livello locale, è di supporto all'integrazione. Le misure per l'integrazione dovrebbero essere *trasversali* a tutte le politiche pubbliche, in tutti i livelli di governo e nei servizi, un aspetto importante che dovrebbe essere tenuto in considerazione sia nella formulazione e sia nell'implementazione delle politiche pubbliche. Inoltre, si esprime la necessità di sviluppare obiettivi chiari, strumenti e indicatori per *adattare le politiche al contesto locale*, per valutare la loro efficacia in termini di integrazione e rendere effettivo lo scambio di informazioni.

formazione dei *newcomers* e dei cittadini nazionali al rispetto dei valori democratici e della diversità culturale di cui sono portatori gli stranieri. L'integrazione sociale degli stranieri è intesa infatti come un *processo bidirezionale* attraverso il quale i cittadini nazionali e gli immigrati si "accomodano" all'interno della società. Questo modello basato sullo scambio e sul dialogo, può essere ricondotto a quello *interculturale*, che punta a promuovere l'*interazione positiva* e la *convivenza pacifica* sul territorio, fra cittadini autoctoni e stranieri, principi che, come abbiamo visto, soggiacciono al modello della Regione Lazio e della Comunità Autonoma della Catalogna.

Un aspetto che caratterizza le politiche per l'integrazione sociale degli stranieri sviluppate nei due Paesi su cui si concentra il presente studio, è la logica *non programmata* delle *partnership*. Infatti, gli attori che cooperano con le istituzioni e gli enti locali nella realizzazione delle iniziative per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri sul territorio, non sono individuati "a monte". Piuttosto, le *partnership* seguono una logica poco strutturata, secondo un modello che ha consentito la creazione di un sistema di servizi basato più che su una rete di attori partner prestabilita, sulla variabilità, con interventi che in alcuni casi sono implementati per *far fronte all'emergenza*, in altri, sono subordinati alla disponibilità di risorse finanziarie per l'esecuzione degli stessi. In questo modello, le relazioni di collaborazione fra gli enti locali e il *terzo settore*, non seguono uno schema definito "a monte" e valido su tutto il territorio, ma differenziato, secondo uno schema variabile da un contesto all'altro.

Sul territorio troviamo attori "storici" impegnati nell'accoglienza e nell'assistenza agli immigrati che operano senza un coinvolgimento formale, strutturato e di lungo periodo e, altri nuovi, sorti per riempire un "vuoto" istituzionale in termini di servizi. In tal senso, potremmo ritenere valida l'ipotesi di Cesareo (2000), secondo il quale gli interventi a favore degli stranieri si sviluppano all'interno del modello di "Welfare Society" (Cesareo, 2000: 65), in cui i servizi per gli immigrati e le iniziative per l'integrazione sociale sono affidati al *terzo settore* e alla società civile.

L'assenza di un intervento strutturato che renda sistematico l'intervento a favore degli stranieri garantendo l'accesso ai servizi sociali essenziali, è compensata da *una rete mobile* di attori privati che organizzano e realizzano, in partenariato con la pubblica amministrazione, gli interventi per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli immigrati. Anche se in tale "modello" non è esclusa la presenza di attori che mettono in campo risorse umane molto preparate e professionalità di altissimo livello, è individuabile un anello di debolezza strutturale che potrebbe portare a risultati criticabili in quei territori dove la presenza delle associazioni del *terzo settore* è scarsa o laddove la cultura dell'associazionismo non è abbastanza sviluppata.

La provvisorietà che in passato ha caratterizzato la concezione della presenza immigrata nelle politiche nazionali, si rispecchia nella scarsa attenzione dedicata dalle istituzioni alle politiche di integrazione sociale, un aspetto che non porterebbe, sempre e dovunque, a risultati perfettamente democratici in termini di accesso ai servizi sociali che lo stesso legislatore riconosce come essenziali. In tal senso, la "distanza" delle istituzioni dal territorio avrebbe portato al generarsi di quello che è stato definito "*localismo dei diritti*"

(Zincone, 1994: 15), una situazione determinata dalle disparità economiche e umane disponibili in ogni singolo territorio. L'ampia variabilità dei risultati da un contesto all'altro, non solo dipende dalla cultura politica delle amministrazioni locali e dalle risorse messe in campo, ma anche dall'ambiente sociale e dalla sua capacità di inclusione, dal mercato del lavoro, oltre che dalla presenza/assenza dei servizi essenziali<sup>358</sup>.

L'integrazione sociale e lavorativa degli immigrati in assenza di percorsi strutturati e programmati dalle istituzioni, potrebbe far aumentare il rischio dell'"*integrazione subalterna*" (Ambrosini, 2005), vale a dire un'integrazione in chiave "utilitarista" che espone gli stranieri al rischio di occupare posizioni subordinate all'interno del mercato del lavoro e della struttura sociale, il loro sfruttamento e la discriminazione anche dopo molti anni di residenza nel Paese di insediamento. In questa prospettiva, l'integrazione sociale delle persone immigrate rischia di avvenire sulla base della loro utilità in quei settori del mercato del lavoro che i cittadini autoctoni hanno abbandonato, una condizione che potrebbe perpetuare la loro segregazione in settori occupazionali caratterizzati dai "lavori della cinque P" (Ambrosini, 2005: 59): *pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzati socialmente*.<sup>359</sup>

A. Izquierdo (2008), ha mostrato l'esistenza di un "*modello duale e misto per un'immigrazione più complessa*" (Izquierdo, 2008: 243),<sup>360</sup> una definizione che pone enfasi sulla presenza degli stranieri irregolari nell'economia sommersa, un fenomeno che riguarda l'Italia e la Spagna. Gli stranieri, quindi, tendono ad occupare quei settori dell'economia dove il lavoro è intensivo, a volte "sommerso", instabile e poco qualificato. L'*irregolarità sistemica* e le periodiche regolarizzazioni, piuttosto che funzionare da deterrente e motivare gli immigrati a non emigrare, oppure a lasciare il territorio nazionale allo scadere del permesso di soggiorno, hanno attirato nuovi immigrati, ossia funzionando da "richiamo" per chi è all'estero. Nonostante gli ostacoli all'immigrazione regolare e le difficoltà che presenta l'integrazione, si osserva la stabilità della presenza straniera all'interno della società, un fenomeno che ha generato un mutamento di ampia portata, che richiede una programmazione adeguata degli interventi per l'accoglienza e l'integrazione, capace di generare una convivenza pacifica e priva di conflitti tra persone di origine culturale diversa e, al tempo stesso, le interazioni positive.

A questo punto potremmo chiederci: "Quale modello di politica locale per l'integrazione sociale degli stranieri permette di giungere a un tale risultato?" Una sintesi che ci permette di individuare una tipologia delle politiche locali per l'integrazione degli immigrati che tenga conto dei risultati delle politiche e del processo di formulazione delle stesse, è quella esposta nella tabella 4.1.

---

<sup>358</sup> Per un approfondimento si veda: Zincone G. (1994), *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.

<sup>359</sup> Ambrosini riprende una definizione ormai entrata nella letteratura internazionale e introdotta da Castles (2002) che descrivendo la *new economy* ha sottolineato che i mercati del lavoro hanno ancora bisogno dei "lavoratori delle tre D": *dirty, dangerous, demanding*, (sporchi, pericolosi, gravosi). Per un approfondimento si veda: Castles S. (2002), *Migration and community formation under conditions of globalization*, International Migration Review, n.4 (Winter), 1143-1168.

<sup>360</sup> Cfr.: Izquierdo A. (2008), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, in AA.VV., *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Conclusiones*, Fundación Foessa (*Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*), Caritas Española Editores, Madrid, pp.211-244.

Tabella 4.1: *Modelli di politiche locali per l'integrazione degli immigrati.*

<b>Attori</b>	Prevalentemente pubblici	Partnership pubblici/associazioni di immigrati	Prevalentemente associazioni di immigrati
<b>Criteri di selezione degli attori del terzo settore</b>	Cooptazione sulle competenze	Cooptazione sui valori	Cooptazione sulle competenze
<b>Modelli culturali</b>	Metafore identitarie	Metafore interculturali	Metafore multiculturali
<b>Relazioni</b>	Gerarchiche	Cooperative	Di delega
<b>Risultati/effetti delle politiche</b>	Predominanza dei valori del gruppo etnico autoctono	Convivenza pacifica	Rispetto della diversità ma senza integrazione
<b>Modelli di politiche per l'integrazione</b>	<b>Assimilazionismo</b>	<b>Integrazione positiva</b>	<b>Ugualitarismo</b>

Fonte: Franceschetti L. (2010), *L'integrazione degli immigrati tra rescaling istituzionale e sussidiarietà orizzontale. Il caso di Roma*, Quaderno di ricerca n.30, *Dip. Innovazione e Società*, Sapienza - Università di Roma, Aracne Editrice, Roma, pag. 15.

La tabella 4.1 considera alcune dimensioni rilevanti:

- gli attori (prevalentemente pubblici, partnership tra attori pubblici e associazioni del *terzo settore*, prevalentemente privati);
- il meccanismo di selezione e coinvolgimento delle associazioni del *terzo settore* (rappresentativo di tutte le etnie presenti sul territorio, rappresentativo delle maggiori associazioni attive, centrato su una cooptazione in base ai valori oppure in base alle competenze);
- i modelli culturali adottati (esprimono metafore legate a valori identitari che esprimono una salvaguardia della cultura dominante, metafore legate a valori interculturali in cui le minoranze etniche sono ufficialmente riconosciute ma il pluralismo è mitigato da politiche della nazionalità relativamente aperte, metafore legate a valori multiculturali in cui le diverse cultura che compongono la società partecipano attivamente alla definizione dell'identità nazionale);
- le relazioni tra gli attori (modalità di interazione di tipo gerarchico, cooperativo o di delega);
- i risultati della politica (l'esito delle politiche di integrazione che articola una forma di convivenza in cui predomina il gruppo autoctono, in una convivenza pacifica, in una convivenza in cui le differenze sono riconosciute ma senza integrazione).

I modelli di politiche locali per l'integrazione sociale degli immigrati, come vediamo, si ispirano a differenti idee di integrazione sociale. Il primo tipo di politiche si colloca all'interno del *modello assimilazionista* che, oltre ad evidenziare la predominanza dei valori della cultura autoctona nell'elaborazione delle politiche di

integrazione, si caratterizza per il prevalere degli attori pubblici rispetto ai privati. In questo modello, le associazioni del *terzo settore* non sono escluse dall'intervento di *policy*, ma il loro operato viene inserito in un modello gerarchico e di controllo, al cui interno la selezione dei "partner" avviene attraverso un'attenta valutazione degli *skills operativi* posseduti.

Al polo opposto troviamo il *modello ugualitarista* che potremmo anche definire *multiculturale*, che suppone la costruzione di una società al cui interno i diversi gruppi di immigrati convivono in un contesto in cui gli stranieri sono titolari degli stessi diritti dei cittadini nazionali, ma non sono destinatari di una specifica politica di integrazione centrata sul riconoscimento reciproco delle diversità. All'interno di questo modello, le associazioni di immigrati sono i principali protagonisti del processo di integrazione, ed agiscono attraverso una delega delle istituzioni locali che, selezionano le associazioni "partner" dando molta importanza agli *skills* posseduti dalle stesse, ma senza coinvolgerle nella programmazione delle *policy*. Il rispetto della reciproca diversità culturale però, non garantisce l'integrazione sociale delle diverse comunità straniere.

Il modello a metà strada tra i primi due è quello dell'*integrazione positiva*, che si basa principalmente sulla condivisione dei valori tra la società di accoglienza e dei gruppi immigrati. In questo modello si dà importanza alle *interazioni positive*, all'integrità della persona, al rispetto dei diritti umani e al *dialogo interculturale*. Tali fini sono perseguiti attraverso la *partnership* tra i soggetti pubblici e quelli del "privato sociale" (associazioni del *terzo settore*, di volontariato, associazioni di immigrati) che operano all'interno di un "sistema integrato" che valorizza le dinamiche cooperative. Le *metafore interculturali*, le interazioni positive e il dialogo fra le persone appartenenti a diverse culture rappresentano la base delle politiche di integrazione sociale portate avanti degli enti pubblici in partenariato con le associazioni del *terzo settore*<sup>361</sup>.

L'analisi fin qui condotta, ci permette di ricondurre le politiche di integrazione italiane e spagnole al *modello interculturale*, basato sulle politiche locali per integrazione degli immigrati riconducibili al *modello dell'integrazione positiva*, un'opzione al cui interno il *pluralismo* proprio della società è inteso come *multiculturalismo neo-liberale temperato* (Cesareo, 2000).<sup>362</sup>

Definiti gli ambiti problematici e illustrato il quadro teorico e interpretativo in cui la ricerca empirica si inserisce, nel prossimo paragrafo vengono analizzati e descritti i contesti locali in cui è stata realizzata la ricerca, al fine di introdurre le caratteristiche della popolazione straniera residente a Roma e Barcellona,

---

<sup>361</sup> Il modello dell'integrazione positiva rappresenta la "terza via" per il rispetto della diversità culturale, un approccio alla gestione della multietnicità che abbiamo definito "interculturale", al cui interno non solo si punta al rispetto della dignità e dei diritti umani dei gruppi immigrati, ma anche alla valorizzazione delle differenze. V. Cesareo (2000) ha definito questo approccio alla gestione della diversità culturale come "*multiculturalismo neo-liberale temperato*" distinguendolo dal "*multiculturalismo radicale*" al cui interno il riconoscimento e l'accettazione della diversità avviene senza porre alla base della convivenza il rispetto delle libertà e dei diritti fondamentali. Cfr.: Cesareo V. (2000), *Società multietniche e multiculturalismi*, Vita e Pensiero, Milano.

<sup>362</sup> L'autore ha definito il *multiculturalismo temperato* come una risposta alla multietnicità fondata "su una presunzione di pari dignità fra tutte le culture [...] sulla base del rispetto dei diritti universali delle persone umane" (Cesareo, 2000: 36). Questo modello fa proprio il *principio universalista* di cui ha parlato Touraine (1998), che consente la comunicazione tra individui e gruppi sociali socialmente e culturalmente diversi, attraverso il dialogo interculturale e costruttivo.



concentrandoci in particolare su due aree della città, dove oltre all'alto numero di cittadini stranieri residenti, troviamo un gran numero di associazioni del *terzo settore* che operano in loro favore. All'analisi preliminare dei dati statistici sulla popolazione straniera residente a Roma e Barcellona, farà seguito la ricostruzione degli interventi degli enti di governo cittadino. L'analisi dei dati statistici sulle caratteristiche della popolazione immigrata in ognuna della due città, sarà approfondita nei paragrafi 4.5.1 e 4.6.1, dopo aver introdotto lo studio preliminare dei due *case study*.

### **4.3 Il campo d'indagine: uno studio preliminare**

Le politiche degli enti di governo cittadino sono state analizzate a partire dalla c.d. *letteratura grigia*, ossia i documenti informativi sui servizi e sulle iniziative resi disponibili dagli organi del governo locale in ognuna delle due città sulle quali si è concentrato il presente studio: Roma e Barcellona. Le politiche per l'integrazione sociale degli stranieri sono state ricostruite accedendo anche alle informazioni disponibili sui portali web degli enti locali e degli organismi ad essi collegati. Attraverso un attento studio di tali documenti, sono state ricostruite le strategie di ogni ente di governo e le principali iniziative implementate nell'ambito delle politiche locali per l'immigrazione sul territorio cittadino. Lo stesso metodo di indagine è stato adottato per ricostruire gli interventi e le iniziative degli attori del *terzo settore* che in ognuna delle due città in cui è stata condotta la ricerca, offrono i servizi per l'accoglienza e l'integrazione sociale dei *newcomers*.

In questo paragrafo, prima di ricostruire il modello di politica locale dell'ente di governo della città di Roma e quello della città di Barcellona, sono descritti i dati statistici sulla popolazione di due quartieri multietnici, sui cui territori troviamo una massiccia presenza di stranieri e un gran numero di associazioni del *terzo settore* che realizzano gli interventi finalizzati alla loro integrazione sociale.

In entrambe le città, la ricerca si è concentrata sugli interventi realizzati in quei quartieri a maggior concentrazione di stranieri: il "*Municipio 1*", nel caso di Roma, la zona "*Districte 1- Ciudad Vella*" nel caso della città di Barcellona. Tuttavia, è importante far presente sin da subito che alcune associazioni/fondazioni del *terzo settore*, pur realizzando iniziative e progetti in quelle aree della città, hanno la loro sede in un'altra zona e che alcune di esse sono state coinvolte nella ricerca sul campo, pur trovandosi la loro sede all'esterno delle zone di riferimento. Tale scelta è stata motivata dal fatto che alcuni attori sono considerati "testimoni privilegiati" del *network* cittadino dei servizi, avendo maturato una lunga esperienza sul campo ed essendo un punto di riferimento stabile per gli immigrati appena arrivati e per quelli di antico insediamento. I due municipi sui quali si è concentrata la ricerca, sono stati scelti per le notevoli somiglianze che li accomunano, in particolare, dal punto di vista della presenza immigrata sui loro territori e per la presenza di un gran numero di associazioni che operano in loro favore.

Se analizziamo i dati statistici sulla popolazione straniera residente a Roma, osserviamo che al 1 gennaio 2013, gli immigrati residenti erano in totale 381.101,<sup>363</sup> di cui 45.380, ovvero, l'11,9% del totale, erano residenti nel "Municipio 1". L'incidenza degli immigrati sul totale della popolazione residente in questo municipio (133.590) è pari al 34,0%,<sup>364</sup> attestandosi come il quartiere con il più alto tasso di stranieri residenti. Nel caso di Barcellona, in data 31 dicembre 2012, gli stranieri iscritti al registro comunale raggiungevano le 280.047<sup>365</sup> presenze, vale a dire il 17,4% del totale della popolazione residente in questa città. Nel quartiere "Districte 1 - Ciutat Vella" gli stranieri residenti erano 43.944, pari al 15,7% della popolazione straniera complessiva. In questa area della città di Barcellona è stato registrato il più alto tasso di incidenza degli immigrati sul totale della popolazione residente, un valore che raggiunge il 42,6%<sup>366</sup>.

Un aspetto che accomuna il "Municipio 1" di Roma e il "Districte 1 - Ciutat Vella" di Barcellona è la pluralità delle etnie presenti sui loro territori, un elemento che li rende di fatto due quartieri multietnici. Nel "Municipio 1" della città di Roma, le prime dieci nazionalità straniere sono: quella bangladesa (4.651), quella romana (2.866), quella cinese (2.704), quella filippina (2.553), quella eritrea (2.523), quella afgana (2.155), quella somala (1.519), quella francese (1.352) quella indiana (1.217) e quella statunitense (1.137)<sup>367</sup>. Nel quartiere "Ciutat Vella" di Barcellona, le prime dieci nazionalità straniere sono quella pachistana (7.272), quella filippina (4.898), quella italiana (4.046) quella marocchina (2.859), quella bengalese (2.589), quella francese (1.989), quella indiana (1.380), quella inglese (1.282), quella tedesca (1.150) e quella argentina (836).<sup>368</sup>

Le caratteristiche della popolazione straniera residente all'interno dei due municipi mostrate dai dati statistici riflettono le differenze dello *stock* di immigrati, già segnalate all'inizio di questo capitolo, ma nel vissuto quotidiano le differenze tendono ad assottigliarsi. Entrambe le aree attirano molti visitatori comunitari e stranieri durante tutto l'anno poiché ospitano monumenti e luoghi di interesse turistico, sono presenti anche numerose attività commerciali gestite sia da cittadini autoctoni, sia da persone immigrate, luoghi di culto, un gran numero di associazioni del *terzo settore* e di volontariato, associazioni di stranieri e di cittadini autoctoni che rendono entrambi i quartieri marcatamente multietnici e variegati.

Tanto nel "Municipio 1" di Roma, quanto nel "Districte 1 - Ciutat Vella" di Barcellona, le numerose associazioni presenti sui territori di riferimento svolgono un'importante funzione di promozione alla partecipazione cittadina attraverso iniziative dirette alla popolazione immigrata e a quella autoctona. Le associazioni mettono in pratica i principi formulati nelle raccomandazioni comunitarie, nelle leggi nazionali

---

<sup>363</sup> Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni – Decimo rapporto (2014), Idos Edizioni, Caritas, Roma, pag. 168.

<sup>364</sup> Fonte: *ivi*, 177.

<sup>365</sup> Fonte: "Informe Estadístico La població estrangera a Barcelona. Informació sociodemogràfica. Gener 2013", documento disponibile sulla pagina web dell'"Ayuntamiento de Barcelona" (Cfr.: Sitografia).

<sup>366</sup> Fonte: *Ibid.*.

<sup>367</sup> Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni – Decimo rapporto (2014), Idos Edizioni, Caritas, Roma, pag. 380. Dati riferiti agli stranieri iscritti all'anagrafe in data 31 dicembre 2012.

<sup>368</sup> Fonte: sito internet dell'"Ayuntamiento de Barcelona, Població estrangera per districtes i barris. Gener 2013. (Cfr.: Sitografia).

e in quelle degli enti locali, promuovendo la cultura del *dialogo interculturale*, l'incontro e l'interazione fra persone di diversa origine etnica e culturale sul territorio. I due quartieri hanno entrambi un carattere pluralista: la società è caratterizzata dalla presenza di persone di differenti origini etniche e culturali, una varietà che si rispecchia anche nella struttura produttiva/commerciale presente nelle aree di riferimento, una struttura economica contraddistinta dalla presenza di numerose piccole imprese straniere.

Una analogia fra i due casi di studio è riscontrabile nell'assetto amministrativo, infatti entrambi le aree rappresentano un municipio della città. Da questo punto di vista, sia i *Municipi* di "Roma Capitale", sia i "distretti municipali" ("*Distritos Municipales*") dell'ente di governo della città di Barcellona ("*Ayuntamiento de Barcelona*"), rappresentano le suddivisioni amministrative del territorio cittadino. Pertanto, i *municipi* di Roma e i *distretti municipali* di Barcellona sono, in modo analogo, chiamati ad organizzare sul territorio, con il supporto dell'ente locale cittadino e delle associazioni del *terzo settore*, la risposta alla domanda di servizi espressa dalla popolazione residente.

Nel complesso, nonostante le peculiarità, ognuna delle due aree sulle quali si è concentrata la ricerca sul campo presentano similitudini che rendono realizzabile l'analisi comparativa all'interno di un quadro coerente.

#### **4.3.1 Case study 1: le politiche per l'integrazione sociale degli stranieri di Roma Capitale**

Le politiche per l'integrazione sociale degli immigrati realizzate da *Roma Capitale* (ex *Comune di Roma*) sono formulate in modo trasversale ai diversi ambiti di intervento, pertanto, le politiche per l'integrazione sociale degli stranieri rappresentano un intervento multisetoriale e multidisciplinare. Il dipartimento maggiormente interessato alla gestione delle iniziative per l'immigrazione è il *Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute*, il quale promuove specifici interventi in materia di accoglienza ed assistenza sociale ai cittadini dei Paesi terzi e alle minoranze etniche presenti sul territorio di Roma. Gli interventi sono gestiti in forma diretta o indirettamente attraverso convenzioni con le associazioni del *terzo settore*<sup>369</sup>. Gli altri dipartimenti coinvolti nelle politiche di integrazione sociale sono: il *Dip. Cultura*, il *Dip. Sviluppo Economico e Attività Produttive – Formazione Lavoro*, il *Dip. Servizi Educativi e Scolastici, Giovani e Pari Opportunità*.

---

<sup>369</sup> *Roma Capitale* (ex *Comune di Roma*) non ha competenze dirette sulla progettazione e gestione dei servizi sociali e di assistenza sociale (*welfare*), ma tali competenze sono attribuite ai 15 municipi che compongono la città di Roma. Le competenze attribuite ai Municipi dallo Statuto di Roma Capitale (2013) a seguito del decentramento municipale, riguardano la gestione dei seguenti servizi: servizi demografici; servizi sociali e di assistenza sociale; servizi scolastici ed educativi; le attività e i servizi culturali, sportivi e ricreativi in ambito locale; le attività ed i servizi di manutenzione urbana, di gestione del patrimonio capitolino, di disciplina dell'edilizia privata di interesse locale; le iniziative per lo sviluppo economico nei settori dell'artigianato e del commercio, con esclusione della grande distribuzione commerciale; le funzioni di polizia urbana nelle forme e nelle modalità stabilite dal Regolamento del Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale (art.26 comma 9 - Statuto di Roma). Sono i Municipi di Roma, dunque, a rendere possibile l'attuazione del *principio di sussidiarietà verticale* espresso dalla "L.328/2000", poiché è attraverso di essi che sono erogati i servizi *welfare*.

Roma Capitale, sin dagli anni '90, ha inserito tra le sue pratiche, un'ampia offerta di “*servizi multiculturali*” per dare una risposta ai specifici bisogni della popolazione immigrata, uno sforzo concreto tangibile attraverso la creazione dei corsi per l'apprendimento dell'italiano come seconda lingua (L2),<sup>370</sup> un'iniziativa avviata presso la rete delle Biblioteche di Roma, presso alcuni centri scolastici, presso i *centri territoriali permanenti per l'istruzione e la formazione degli adulti* (conosciuti dagli addetti ai lavori con l'abbreviazione CTP) e, in partenariato con alcune associazioni del *terzo settore*.

Va specificato che l'offerta di *servizi multi-etnici* di Roma Capitale ha in realtà, ereditato una definizione creata dalla “Giunta Veltroni” (2001-2006) che, come confermò l'allora *Consigliera delegata del Sindaco alle Politiche della Multi-etnicità* F.E. Coen in una sua intervista (2004), il *Comune di Roma* in quella legislatura “puntava alle *politiche della multi-etnicità*”. In realtà, questa definizione non è strettamente legata all'implementazione di politiche di integrazione ascrivibili al modello “multiculturale”, in quanto l'obiettivo dell'amministrazione comunale, come la stessa Consigliera delegata ha spiegato, è la promozione di un dialogo con le diverse culture presenti a Roma. Ha affermato la Consigliera: “*il confronto, la conoscenza reciproca, la comunicazione sono essenziali per facilitare un effettivo dialogo fra le diverse comunità.*” In tal senso, pur avendo adottato la definizione “politiche per la multi-etnicità”, sin dall'inizio l'obiettivo dell'ente locale capitolino era quello di “promuovere una convivenza pluralistica tra etnie, favorire l'integrazione [...] puntare all'interculturalità”. Nell'intervista, F.E. Coen ha spiegato che le “politiche per la multi-etnicità” si sarebbero trasformate in politiche per la multiculturalità e l'interculturalità, in un'ottica al cui interno le persone immigrate da un lato, e i cittadini romani dall'altro, convivendo nella stessa città e condividendo gli stessi spazi, si sarebbero arricchite reciprocamente. In tal senso, è evidente l'importanza data al *dialogo* e alla “*pari dignità*”, vale a dire la parità di diritti fra cittadini autoctoni ed immigrati, si voleva assicurare agli stranieri presenti a Roma attraverso il riconoscimento del diritto di voto amministrativo, attivo e passivo, un progetto che però, non fu portato a termine<sup>371</sup>. L'intervista a F.E. Coen, è importante per comprendere l'origine della definizione “servizi multi-etnici” usata ancora oggi dall'amministrazione di Roma Capitale per definire alcuni servizi diretti agli stranieri e non per indicare la volontà di implementare il modello di integrazione multiculturale in senso stretto.

L'amministrazione di *Roma Capitale*, attraverso il *Dipartimento Cultura* sviluppa, sia per i cittadini stranieri, sia per i cittadini autoctoni, le iniziative culturali ed eventi di informazione realizzati sul territorio cittadino, i quali sono pubblicizzati all'interno della pagina web dedicata, dove sono presenti anche informazioni sulla rete cittadina delle biblioteche. Tra le tante iniziative culturali promosse da questo Dipartimento, le iniziative culturali e la promozione della partecipazione cittadina rappresentano il nucleo dell'offerta di servizi, un

---

<sup>370</sup> La conoscenza della lingua italiana è diventata particolarmente importante con l'entrata in vigore (dicembre 2010) del Decreto 4 giugno 2010 del Ministero dell'Interno, attraverso il quale si prevedono le modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana (previsto dall'art.9 del DLgs.286/1998, introdotto dall'art.1 co.22 della L.94/2009). Con tale provvedimento si prevede per alcuni cittadini stranieri il superamento di un test di conoscenza della lingua italiana che attesti un livello di conoscenza sufficiente a consentirgli la comprensione delle espressioni di uso frequente (livello A2) ai fini del rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

<sup>371</sup> L'intervista a F.E. Coen alla quale si fa riferimento è stata pubblicata su *Inform* N.226 - 8 novembre 2004, “*Il comune di Roma punta sulle politiche della multi-etnicità*”. (Cfr.: Sitografia).

impegno che punta a rendere la cultura accessibile alle persone di tutte le età. Tra i siti tematici della pagina web del Dipartimento Cultura, spicca il portale web [www.romamultietnica.it](http://www.romamultietnica.it), un sito internet gestito dal Servizio Intercultura delle Biblioteche di Roma Capitale con il fine di promuovere la conoscenza e la comunicazione tra le diverse cultura che vivono a Roma e in tutta l'Italia. La pagina web offre informazioni sulle iniziative letterarie, sugli eventi realizzati dalle diverse comunità straniere presenti a Roma e anche sull'immigrazione, descrivendo ad esempio, l'origine e la storia delle varie nazionalità insediate sul territorio cittadino. Per ogni collettività straniera sono fornite informazioni sulle associazioni, sulle librerie e le biblioteche specializzate, gli eventi cinematografici, informazioni sui giornali e le riviste nella lingua della comunità, i luoghi di culto, i luoghi dove poter fare acquisti di prodotti tipici e i ristoranti dove poter mangiare i piatti caratteristici della cucina "etnica".

La sezione "La città interculturale" offre informazioni sull'artigianato etnico, sulle associazioni interculturali e quelle per le donne e i bambini, le biblioteche specializzate e i centri di documentazione, altre informazione riguardano il commercio equo e solidale, i corsi e i Master Universitari sul tema dell'immigrazione e dell'intercultura, delle religioni. Da questa sezione del sito si può accedere alle iniziative musicali, al sito internet del Programma Integra, che come vedremo approfonditamente in seguito, è una pagina web specializzata nella promozione di percorsi di integrazione. Un'altra sezione offre informazioni sulla *rappresentanza dei cittadini stranieri* residenti a Roma,<sup>372</sup> un'altra è dedicata all'informazione dei rifugiati e un'altra ancora alle riviste interculturali. La sezione "La città interculturale" contiene una sezione dedicata all'incontro delle "seconde generazioni", vale a dire i figli nati in Italia da genitori stranieri: in tale spazio, i ragazzi e le ragazze possono accedere ad una piattaforma (*G2 – seconde generazioni*) e comunicare attraverso un blog e un forum di discussione con i loro coetanei residenti a Roma o in altre città d'Italia. Nella sezione dedicata ai "*servizi per i migranti*" è possibile accedere a informazioni riguardanti gli ambulatori, i centri di ascolto, il centri e gli sportelli per la tutela legale, l'INMP (*Istituto Naz. Per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà*), gli sportelli di consulenza per rifugiati e richiedenti asilo, lo sportello amministrativo dell'ARCI (*Ass. Ricreativa Culturale Italiana*), lo sportello dell'associazione ANDOS (Ass. senza scopo di lucro di sostegno nella riabilitazione fisica, psicologica e sociale delle donne che hanno subito un intervento al seno) e lo *Sportello Interculturale Informa Salute* (un progetto della Caritas di Roma e l'ASL RMA – I distretto).<sup>373</sup> Infine, il sito

---

<sup>372</sup> Nella città di Roma, il Consiglio Comunale ha istituito due organismi di rappresentanza degli stranieri: i *Consiglieri Aggiunti* e la *Consulta cittadina per la rappresentanza delle comunità straniere*. I primi partecipano al Consiglio Comunale e alle sedute delle Commissioni Consiliari, realizzano incontri istituzionali con gli assessori e i Consiglieri comunali e regionali, ma anche con le strutture del Ministero dell'Interno (sottosegretario all'Interno con delega all'immigrazione, Questura e Prefettura). Inoltre, i Consiglieri Aggiunti suggeriscono proposte operative per la creazione di canali di comunicazione atti a favorire l'integrazione degli immigrati, ma presentano anche mozioni per sensibilizzare l'ente locale su situazioni di particolare interesse cittadino riguardanti la popolazione straniera. La *Consulta cittadina per la rappresentanza delle comunità straniere*, invece, è responsabile della rappresentanza di ogni singola comunità, è composta dai rappresentanti delle trenta maggiori comunità straniere presenti a Roma ed è impegnata nella mediazione fra le richieste di ogni singola comunità straniera e gli organi politici dell'amministrazione.

<sup>373</sup> La ASL è l'azienda sanitaria locale e nella città di Roma ne sono presenti in tutto otto (ASL Roma A, ASL Roma B, ASL Roma C, ASL Roma D, ASL Roma E, ASL Roma F, ASL Roma G, ASL Roma H). La rete dei servizi sanitari

internet contiene una sezione dedicata alle trasmissioni radio, una dedicata ai viaggi e una dedicata al volontariato, alla cooperazione e allo sviluppo.

Il *Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici, Giovani e Pari Opportunità*, molto attivo in passato nel promuovere laboratori di formazione complementare per gli insegnanti e nel finanziamento di progetti di mediazione culturale nelle scuole, nell'attualità non realizza interventi specifici rivolti alla popolazione immigrata, piuttosto, i progetti per il contrasto dell'abbandono scolastico si rivolgono indistintamente tanto alla popolazione autoctona, quanto a quella immigrata ed alle minoranze etniche che abitano a Roma, in particolare ai minori *rom, sinti e camminanti*. La rete dei servizi gestita da questo Dipartimento comprende gli asili nido e le altre strutture private convenzionate, gli assegni di studio, i buoni libro, le scuole dell'infanzia, i progetti di integrazione scolastica, i campi scuola, il progetto "Città come scuola", i progetti speciali, le mense, i progetti di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, i centri di documentazione Nidi e Infanzia.

Il Dipartimento dedica speciale attenzione alle *pari opportunità*, sia organizzando iniziative proprie come ad esempio quelle organizzate attraverso la *Casa Internazionale dei Diritti Umani e delle Donne* (un servizio gestito da Roma Capitale che offre gratuitamente accoglienza e cure sanitarie alle donne straniere e vittime di violenza ai loro figli minori), sia dando visibilità alle iniziative organizzate da altri soggetti privati attivi sul territorio della città, come ad esempio la *Casa internazionale delle donne*. Il servizio antiviolenza in emergenza "*S.O.S. donna H 24*" è rivolto alle donne vittime di violenza e maltrattamenti che offre ascolto, intervento in emergenza, consulenza professionale specialistica, mediazione culturale, gruppo di auto-mutuo aiuto, azioni in favore dei bambini e delle bambine e nelle relazioni madre/figli. Questo Dipartimento gestisce il "*Centro Comunale anti-violenza Donatella Colasanti e Rosaria Lopez*" un servizio attraverso il quale si offre assistenza e accoglienza alle donne sole o con figli, vittime di violenza. La *Casa per la semiautonomia "Il giardino dei Ciliegi"* è un servizio che ha come finalità permettere alle donne e ai loro figli, di raggiungere l'indipendenza e la libertà, attraverso la costruzione di percorsi mirati al raggiungimento di un reddito stabile e una sistemazione alloggiativa. Altri progetti collegati al Dipartimento sono "La città educativa di Roma" gestito dall'*Assessorato Scuola, Infanzia Giovani e Pari Opportunità* in collaborazione con la Fondazione Mondo Digitale e che, dal 2004, promuove iniziative collegate alla scuola.

Il *Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute* è il dipartimento che più da vicino si occupa dell'offerta di servizi sociale alle popolazioni migranti e non solo. L'intervento di quest'area di governo è basato sulle linee strategiche individuate nel *Piano Regolatore Sociale (PRS)*, un documento programmatico attraverso il quale si individuano i bisogni del territorio e le risorse necessarie per l'organizzazione dei servizi sociali sul territorio; le misure per integrare le politiche sociali e i servizi offerti autonomamente dal *terzo settore* (finanziati con fondi comunali, provinciali e regionali); gli interventi per l'incorporazione delle politiche sociali nelle politiche pubbliche implementate dai Municipi, dal Comune, dalla Provincia di Roma,

---

cittadini è integrata da cinque grandi ospedali (*Bambin Gesù, San Camillo Forlanini, San Filippo Neri, San Giovanni, Umberto I*).

dalla Regione Lazio e dagli altri enti che agiscono sul territorio della città. Questo Dipartimento gestisce anche il RUC (*registro unico cittadino di accreditamento*) delle associazioni non lucrative che operano sul territorio nel settore socio-assistenziale. Tale *sistema di accreditamento* consente all'amministrazione cittadina di individuare i soggetti ai quali affidare la gestione dei servizi per le persone con qualche forma di disagio. Il SISS (*sistema informativo dei servizi sociali*) è uno strumento che nasce su iniziativa della Regione Lazio ed ha il fine di conoscere la domanda dei bisogni sociali presente sul territorio per la programmazione di politiche sociali mirate, di interventi coordinati con le strutture sanitarie e formative, politiche del lavoro e dell'occupazione, e per la promozione di progetti europei. Il dipartimento dispone di una *banca dati risorse* che permette di conoscere i servizi e le prestazioni presenti in ogni municipio della città.

All'interno di questo Dipartimento troviamo la sezione dedicata a "*Popolazioni Migranti e Inclusione Sociale*" dalla quale si accede ai vari organi che lavorano a stretto contatto con le persone immigrate, in particolare, l'*Ufficio Immigrazione*, un organo che si occupa dell'accoglienza di cittadini stranieri richiedenti asilo e rifugiati e degli italiani che decidono di rimpatriare dall'estero. I *centri di accoglienza per immigrati* sono numerosi e molti di essi sono gestiti in convenzione con le associazioni del *terzo settore* e il loro numero è variabile di anno in anno.<sup>374</sup> All'interno dei centri, gli stranieri possono partecipare a corsi di italiano, a iniziative di orientamento al lavoro e a programmi di ritorno assistito. L'*Ufficio per l'Inserimento Lavorativo e la Formazione Professionale Popolazione Immigrata, Richiedente Asilo e Rifugiata* collabora con l'*Ufficio Immigrazione* nello sviluppo di interventi per l'inserimento socio-lavorativo e la formazione della popolazione immigrata e si occupa, inoltre, di curare i rapporti con le istituzioni e le organizzazioni del privato sociale che si occupano di immigrazione.

Nella sezione *Popolazioni Migranti e Inclusione Sociale*, l'ente di governo cittadino rende visibile i suoi rapporti con "*Programma Integra*", una cooperativa sociale che collabora con il *Dip. Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute*, nell'attivazione e nella promozione di percorsi di integrazione sociale per gli immigrati e i rifugiati. Lo scopo dell'intervento non è solamente assistenziale, ma si pone il fine di accompagnare le persone all'autonomia, vale a dire, il raggiungimento dell'autosufficienza sia dal punto di vista linguistico, sia da quello socio-economico e abitativo. Gli interventi di *Programma Integra* sono finalizzati all'inclusione sociale e offre agli stranieri servizi di assistenza socio-legale, orientamento al lavoro, corsi di lingua italiana, promuove eventi ed attività formative di mediazione linguistico - culturale,

---

<sup>374</sup> Nel 2011 i centri di accoglienza per immigrati erano 30, nel 2012 il numero è sceso a 28. *Fonte*: Relazione al rendiconto 2011 e 2012 – Dip. Promozione dei Servizi Sociali e della Salute e Municipi (cfr.: Sitografia) Nell'anno 2013, il numero di assistiti è aumentato del 3,0% passando da 5.082 persone assistite nel 2012 a 5.236 nel 2013. (*Fonte*: Elaborazioni DPC-DA di Roma Capitale sui dati della *Relazione al rendiconto 2013*, del *Dip. Politiche Sociali Sussidiarietà e Salute e dei Municipi*). Nel 2013 e nel 2014 il numero dei centri di accoglienza per immigrati è rimasto invariato, mentre la diminuzione da 30 a 28 centri avvenuta nel 2011 è dovuta alla chiusura di due centri attivati a seguito dell'emergenza somali. I posti totali disponibili nei centri di accoglienza per immigrati sono 2.362, ma il numero degli stranieri effettivamente assistiti ha superato le 5.000 unità nel 2013 e nel 2014 si stima che il numero resti stabile. I *centri educativi per minori immigrati* sono in totale 22 e offrono assistenza a circa mille stranieri minori. (*Fonte*: Piano Esecutivo di Gestione 2012-2014 – *Roma Capitale* – *Dip. Promozione dei servizi sociali e della salute*, Cfr.: Sitografia).

mediazione sociale in ambito abitativo e supporta le persone immigrate in percorsi di auto-imprenditorialità. Inoltre, promuove la collaborazione e l'innovazione tra gli operatori, offrendo corsi di formazione e di aggiornamento, organizza seminari e *workshop* con il fine di promuovere buone pratiche. Il coinvolgimento delle comunità è basato sull'informazione e la sensibilizzazione rivolte alla popolazione e sostiene le istituzioni nella progettazioni di interventi di ampia portata. Come vedremo approfonditamente in seguito, *Programma Integra* pone alla base del suo intervento le persone, l'ascolto e il riconoscimento dell'altro, ma anche il lavoro di squadra, la sperimentazione e l'innovazione e le pari opportunità<sup>375</sup>.

Tra gli altri interventi messi in campo dall'ente di governo cittadino Roma Capitale, va ricordato il *Registro Pubblico dei Mediatori Interculturali*, un'iniziativa che dall'anno 2005 permette ai cittadini stranieri in possesso delle competenze richieste, l'esercizio dell'attività di mediazione interculturale. Il *Programma Retis*, invece, è un intervento di Roma Capitale realizzato in collaborazione con la *Fondazione Roma Solidale Onlus*, dedicato allo sviluppo dei processi di inclusione sociale delle persone vulnerabili che vivono in una condizione di marginalità sociale, un obiettivo che viene perseguito attraverso azioni che puntano a collegare i bisogni di accesso al mondo del lavoro delle persone con il sistema di opportunità lavorative e di formazione presenti sul territorio<sup>376</sup>. Lo scopo di questo programma è l'aggiornamento della *mappatura* degli attori e delle opportunità lavorative e formative sul territorio di Roma e non solo, con lo scopo di individuare gli elementi che possono contribuire al miglioramento del benessere della comunità, in particolare delle persone che vivono in condizioni di marginalità sociale.<sup>377</sup> Il *Dip. Politiche sociali, Sussidiarietà e Salute* è dotato dell'"Ufficio Rom, Sinti e Camminanti", una struttura che si occupa del coordinamento delle attività inerenti i "villaggi della Solidarietà" e i "campi nomadi" presenti nel territorio cittadino. L'ufficio si occupa nello specifico di gestire gli ingressi e gli allontanamenti dai villaggi, gli interventi socio-assistenziali, i procedimenti amministrativi volti a migliorare il benessere della popolazione nomade.

Il *Progetto AMAR* (Agenzia di Mediazione Abitativa di Roma), afferente allo stesso dipartimento, è un'iniziativa volta a sostenere ed accompagnare gli immigranti nella ricerca della casa, un intervento che viene realizzato in collaborazione con il *Programma Integra*, l'associazione *Oasi* e l'associazione *Spirit*

---

<sup>375</sup> La sede di *Programma Integra* è presso il *Centro cittadino per le migrazioni, l'Asilo e l'integrazione sociale di Roma Capitale*, un luogo al cui interno è presente l'*Ufficio Immigrazione* di Roma Capitale e il *Centro di Accoglienza per senza fissa dimora "M. Teresa di Calcutta"*.

<sup>376</sup> Nell'attualità il *Programma Retis* è sospeso a causa degli effetti della *spending review* connessa al Decreto "Salva Roma" (Decreto-Legge 6 marzo 2014 n.16) un provvedimento con il quale si prevedeva la possibilità per i Comuni di aumentare le tasse sui servizi ("*tasi*") a condizione che le maggiori entrate sarebbero servite a finanziare altre detrazioni sulla prima casa. Alcune misure riguardavano gli enti locali con difficoltà finanziarie per i quali si disponeva la riorganizzazione dei servizi e la razionalizzazione degli organismi partecipati con il fine di riequilibrare il bilancio (art.3). Era prevista la possibilità per gli enti locali di accedere ai mutui o ad altre forme di finanziamento per favorire gli investimenti (art.5). Alcune disposizioni riguardavano direttamente l'ente Roma Capitale: si prevedeva la predisposizione di un piano triennale per la *riduzione del disavanzo e il riequilibrio strutturale di bilancio*, contenente le misure per il contenimento dei costi e la valorizzazione delle risorse disponibili (art.16 comma 2)

<sup>377</sup> Le macro aree di intervento sono tre: l'*area ricerca*, per l'individuazione delle necessità delle persone più vulnerabili e l'individuazione dei meccanismi che facilitano l'inserimento lavorativo delle persone appartenenti a questo gruppo; l'*area "progettualità operative"*, il cui scopo è la promozione dell'inserimento lavorativo dei più deboli attraverso la stipula di accordi e protocolli d'intesa con gli attori economici della città; l'*area "fundraising istituzionale"*, l'attività attraverso la quale si valorizza la condivisione e la co-gestione di interventi di natura interistituzionale.



*Romanesc*. Il *Progetto AMAR*, in particolare, offre supporto ai cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia servizi di sostegno nella ricerca dell'alloggio, sostegno delle pratiche amministrative e contrattuali, consulenza e mediazione sociale, consulenza sui microcrediti per necessità e, infine, corsi di formazione sulla comunicazione interculturale, sui regolamenti condominiali e la gestione del bilancio familiare.<sup>378</sup> Infine, va menzionato il Progetto “*Ordinaria Integrazione*” un’iniziativa del *Dip. Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute* realizzato da *Roma Capitale* in collaborazione con il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), il Programma Integra, e il *Dip. Sviluppo Economico Produttive - Formazione Lavoro*.<sup>379</sup> Il progetto prevede interventi per l’integrazione socio-economica di un numero limitato di cittadini stranieri titolari della protezione internazionale. L’iniziativa prevede il sostegno delle persone in uscita dai centri di accoglienza, dopo aver ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione internazionale. In particolare si interviene per favorire l’ingresso dello straniero in una abitazione in affitto, la formazione e l’orientamento al lavoro, la tutela legale, l’assistenza sanitaria.

Il *Dip. Sviluppo Economico Produttive - Formazione Lavoro* dell’ente di governo cittadino *Roma Capitale* interviene nelle politiche di integrazione sociale per gli immigrati attraverso l’offerta di corsi di formazione. I percorsi formativi sono suddivisi in tre grandi ambiti: la formazione professionale, la Scuole d’arte e mestieri, l’educazione degli adulti (EDA) e sono coordinati dall’*Unità organizzativa programmazione e gestione del sistema permanente di formazione di supporto al lavoro*. I corsi di formazione professionale offrono un’opportunità di apprendimento gratuita rivolta ai ragazzi e alle ragazze fino ai diciotto anni di età, e permettono di adempiere l’obbligo formativo (corsi biennali) o l’obbligo scolastico (corsi triennali)<sup>380</sup>. I corsi delle *Scuole d’Arte e dei Mestieri*, invece sono rivolti alle persone che abbiano superato l’età della scuola dell’obbligo e rappresentano un’opportunità per chi punta a migliorare la propria formazione in settori di attività quali la pittura, l’informatica, la fotografia, oppure nelle discipline scientifiche o tecniche e le arti ornamentali (disegno, restauro, moda, tessitura, ceramica, affresco, ecc.). L’*educazione per gli adulti*, invece è realizzata attraverso *Progetti di Educazione Permanente* con l’obiettivo di migliorare le competenze e le qualifiche professionali della popolazione adulta. Gli interventi di educazione permanente, in linea con le linee di indirizzo del Parlamento Europeo e quelle della Regione Lazio, hanno il fine di orientare i cittadini stranieri o italiani nel percorso di formazione e, contemporaneamente, offrire la possibilità di partecipare a

---

<sup>378</sup> Il *Progetto AMAR* è cofinanziato dalla Commissione Europea e dal Ministero degli Interni attraverso il FEI (*Fondo Europeo per l’Integrazione dei cittadini dei Paesi terzi*).

<sup>379</sup> Il Progetto “*Ordinaria Integrazione*” è finanziato attraverso il FER (*Fondo Europeo per i Rifugiati*).

<sup>380</sup> I corsi di formazione professionale permettono ai ragazzi e alle ragazze di ottenere un Attestato di Qualifica valido in Europa, che permette di accedere ad un quarto anno di scuola secondaria superiore (corsi triennali per l’obbligo scolastico) oppure un Attestato di Qualifica (corsi biennali per l’obbligo formativo). Sono disponibili corsi per operatore del benessere/acconciatore, operatore elettrico, installatore manutentore di impianti di climatizzazione e ventilazione, operatore elettronico, operatore del benessere/estetista, montatore cinematografico e televisivo, percorsi formativi individualizzati, operatore di riparazioni veicoli a motore, operatore di impianti termoidraulici, operatore manutentore delle imbarcazioni di diporto, operatore coltivazioni arboree, erbacee, ortofloricole.

corsi realizzati da enti pubblici e privati in settori di particolare interesse. Oltre alla formazione, questo Dipartimento promuove progetti per la mobilità in Europa, scambi di giovani tirocinanti e formazione<sup>381</sup>.

I servizi per il sostegno e l'orientamento al lavoro di *Roma Capitale* sono gestiti attraverso l'*Osservatorio sul Lavoro*. Tale unità organizzativa è articolata in due settori: da una parte, l'Osservatorio sul lavoro, un organo con funzioni di controllo sulla corretta applicazione della normativa sul lavoro e di contrasto al lavoro sommerso, che promuove intese con attori pubblici e privati con il fine di favorire la formazione e la sensibilizzazione sui temi della sicurezza e svolge anche attività di intermediazione attiva nelle relazioni sindacali e nelle vertenze nell'ambito del lavoro. Dall'altra parte, l'area *Sostegno ed orientamento al lavoro* un'unità che gestisce sedici COL (centri di orientamento al lavoro), promuove iniziative di supporto per la ricerca del lavoro, attiva tirocini di formazione e borse-lavoro sociali per rispondere al bisogno formativo di ogni singolo utente. I COL sono i centri attraverso i quali la pubblica amministrazione fornisce informazioni, e consulenza sulle possibilità occupazionali nella città di Roma in relazione alle competenze possedute dall'utente e fornisce orientamento attraverso personale specializzato (orientatori, mediatori). Inoltre, offrono orientamento agli utenti interessati a studiare e lavorare all'estero attraverso, un'apposita piattaforma per la mobilità nell'Unione Europea (EURES). Nella città di Roma, alcuni COL offrono servizi specializzati per rispondere ai bisogni delle fasce più vulnerabili della popolazione, mentre altri offrono supporto agli utenti interessati a diventare imprenditori.

L'ente di governo cittadino promuove i processi partecipativi dei cittadini stranieri per la programmazione di interventi di politica locale riferiti a questo segmento della popolazione. Tale volontà è stata espressa attraverso i *Consiglieri Aggiunti* che, con l'incarico di rappresentanti della popolazione straniera residente a Roma, partecipano al Consiglio Comunale svolgendo una funzione di rappresentanza generale della popolazione straniera residente sul territorio, ma non hanno diritto di voto. È importante evidenziare che i Consiglieri aggiunti sono in totale ventitre, di cui quattro partecipano al Consiglio Comunale (ognuno rappresenta un continente diverso) e diciannove negli altrettanti Consigli Municipali. Anche se nel 2014 la loro attività è stata sospesa a causa della riorganizzazione amministrativa avviata dalla nuova Giunta di Governo, è importante aver rilevato l'esistenza di queste figure, in quanto rappresentano la volontà dell'ente di governo cittadino di ampliare gli spazi di partecipazione per i cittadini stranieri all'interno delle istituzioni. Considerando che nella città di Roma sono presenti oltre duecento nazionalità straniere differenti, per far fronte alla debolezza e alla parzialità che caratterizza tale sistema di rappresentanza, è stata istituita la *Consulta Cittadina per la rappresentanza delle comunità straniere*, formata da trenta rappresentanti delle maggiori comunità straniere presenti a Roma. A quest'organo è attribuita una funzione di mediazione, di

---

<sup>381</sup> Tra i progetti più recenti troviamo il progetto per la Mobilità Europea FAST (Formazione, Apprendimento e Sviluppo in Tirocinio) attraverso il quale sono stati realizzati 43 tirocini in diverse città europee. Il *Progetto XARXA FP* (Rete Formazione Professionale), è un progetto promosso dall'"Ayuntamiento de Barcelona" con il fine di favorire la collaborazione tra i centri per la formazione e le imprese, la partecipazione in rete in progetti europei, la realizzazione di incontri di riflessione e "azioni pilota", l'elaborazione di progetti per favorire la transizione dalla scuola al mondo del lavoro. Le 22 città che partecipano alla rete appartengono a 8 Paesi europei, un aspetto che facilita la mobilità di alunni e professionisti, che hanno la possibilità di realizzare *stage* e tirocini formativi all'estero, migliorare le loro competenze linguistiche, nell'ottica della crescita professionale ed economica, promuovendo la cultura del lavoro.

omogeneizzazione e organizzazione delle richieste delle comunità straniere presenti a Roma in modo tale che esse assumano un significato unitario e come tali sono presentate agli organi del governo cittadino.<sup>382</sup>

#### 4.3.2 Case study 2: le politiche per l'integrazione sociale degli stranieri dell'*Ayuntamiento de Barcelona*

La struttura organizzativa dell'ente di governo cittadino della città di Barcellona (*"Ayuntamiento de Barcelona"*) presenta alcune differenze in riferimento alla struttura organizzativa, ma non in riferimento alla suddivisione amministrativa. L'*Ayuntamiento de Barcelona*, non ha una struttura organizzativa articolata in dipartimenti, come nel caso di *Roma Capitale*, piuttosto, è suddiviso ed organizzato, in sette aree di governo al cui interno troviamo vari organi integrati gerarchicamente. L'*area di governo* che direttamente interessa l'ambito delle politiche per l'integrazione sociale degli stranieri è quella denominata "*Area Qualità della vita, Pari Opportunità e Sport*" (*"Area de Calidad de Vida, Igualdad y Deportes"*)<sup>383</sup>.

Fatta questa premessa, possiamo adesso ad osservare quali sono le funzioni e le attività dell'organo le cui competenze riguardano direttamente la popolazione immigrata e le *Politiche per l'Interculturalità*, un ambito

---

<sup>382</sup> La *Consulta Cittadina per la rappresentanza delle comunità straniere* ha contribuito alla creazione del registro cittadino dei mediatori culturali, ha promosso la semplificazione dell'accesso ad alcuni servizi cittadini e la creazione di nuove opportunità lavorative per i cittadini stranieri. La Consulta ha presentato due proposte particolarmente importanti: la ratifica della legge europea in materia di riconoscimento del *diritto di voto* ai cittadini stranieri a livello locale; dall'altro, la diminuzione del numero di anni per l'ottenimento della cittadinanza italiana, temi entrambi di competenza non dell'ente comunale ma del Governo nazionale. In tal senso, i Consiglieri Aggiunti e la Consulta cittadina per la rappresentanza delle comunità straniere si contrappongono alla normativa nazionale e, anche, alla Costituzione Italiana, che prevede che il diritto di voto può essere esercitato solo dai cittadini italiani che hanno raggiunto la maggiore età (art.48). I cittadini comunitari residenti, invece, possono esercitare il diritto di voto alle elezioni comunali e presentarsi come candidati, purché iscritti alle liste elettorali del comune di residenza, del una possibilità introdotta dal Decreto Legislativo 12 aprile 1996, n.197, con il quale era recepita la direttiva 94/80/CE sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione Europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza. In Spagna, similmente, il diritto al voto può essere esercitato nelle elezioni amministrative dai cittadini comunitari iscritti al registro municipale degli abitanti (*"Padrón municipal"*) e nelle liste elettorali. La Costituzione prevede che il diritto al voto possa essere esercitato solo dai cittadini spagnoli (art. 23 Cost. Spagnola). I cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea, al contrario, non possono votare né essere eletti. I cittadini appartenenti ad alcuni Stati con i quali la Spagna ha sottoscritto *accordi di reciprocità*, possono votare dopo cinque anni dall'iscrizione alle liste elettorali del municipio di residenza (sono richiesti tre anni nel caso dei cittadini della Norvegia, mentre per i cittadini della Nuova Zelanda non è previsto nessun requisito temporale).

<sup>383</sup> L'organo direttivo superiore di quest'area è la "*Gerenza della Qualità della vita, Pari Opportunità e Sport*" che ha competenze sulla pianificazione delle linee di intervento in materia di qualità della vita, pari opportunità e sport. Tra le funzioni ascritte alla "Gerenza" troviamo la progettazione e lo sviluppo delle linee strategiche di intervento; la direzione, la pianificazione e il coordinamento degli interventi previsti nel "*Piano di azione municipale*" (PAM), l'esercizio della funzione direttiva sugli istituti e le imprese municipali ad esso ascritte. Quest'organo esercita anche una funzione propositiva nell'adozione di accordi con enti pubblici e privati per la realizzazione di progetti. Alle dipendenze della "Gerenza" troviamo altri organi, tra cui la "Direzione esecutiva per la Qualità della vita e le Pari Opportunità" e la "direzione dei servizi strategici e l'innovazione", le cui attività sono in qualche modo collegate tra loro. Gli uffici e le risorse umane maggiormente coinvolte nelle politiche per l'integrazione sociale degli stranieri si trovano alle dipendenze della "Direzione esecutiva per la Qualità della vita e le Pari Opportunità". Nello specifico, all'interno della "Direzione esecutiva", che ha una funzione di coordinamento e controllo degli interventi delle direzioni ad esso subordinate, troviamo quattro organi direttivi le cui azioni sono collegate tra loro: primo, la "Dir. dei servizi per la famiglia e servizi sociali"; secondo, la "Dir. dei servizi per l'immigrazione e l'Interculturalità"; terzo, la "Dir. dei servizi per l'equità sociale e la salute" e, infine, la "Dir. delle risorse e dei servizi generali".

delle politiche pubbliche ascritto alla “*Dir. dei servizi per l’immigrazione e l’interculturalità*”.<sup>384</sup> Il compito di quest’organo dell’amministrazione cittadina è la promozione dell’*integrazione reale* delle persone immigrate in tutti gli ambiti della vita sociale, la promozione del “principio della normalizzazione” e la trasversalità all’interno delle politiche dell’ente cittadino. Tra le funzioni svolte dalla “Dir. dei servizi per l’Immigrazione e l’Interculturalità”, vi è la pianificazione strategica delle *politiche per gli immigrati* e il dialogo interculturale, una attribuzione che realizza d’intesa con la “*Gerenza delle qualità della vita e Pari opportunità*”. In particolare, quest’organo è responsabile della corretta esecuzione della strategia definita nei “*piani di lavoro*” e all’interno del Piano di Azione Municipale (PAM) concernenti le politiche per gli immigrati. Inoltre, è responsabile dell’analisi del fenomeno migratorio nella città di Barcellona, del coordinamento delle iniziative trasversali per la promozione della partecipazione degli stranieri e del dialogo interculturale realizzate nei vari territori della città e può proporre agli organi superiori l’adozione di accordi specifici per dare impulso all’azione di governo nel settore di competenza<sup>385</sup>.

Chiariti questi aspetti, possiamo adesso ad esaminare gli interventi in materia di politica locale per gli immigrati dell’*Ayuntamiento de Barcelona*, un attività con la quale si vogliono portare alla luce i programmi e le iniziative concrete che l’organo di governo cittadino realizza nella città di Barcellona per favorire l’integrazione sociale delle persone immigrate. Gli interventi che interessano la presente ricerca sono presentati all’interno del sito istituzionale del “Comune di Barcellona” (“*Ayuntamiento de Barcelona*”) in particolare nella sezione denominata “nuova cittadinanza” (“*Nueva Ciudadanía*”), uno spazio virtuale al cui interno si dà visibilità agli interventi a favore della popolazione immigrata presente a Barcellona.

La sezione del sito internet che dà visibilità alle politiche per l’integrazione sociale delle persone immigrate, presenta i vari ambiti di intervento, suddividendo gli argomenti e i servizi che interessano ai *newcomers* in aree tematiche. In altre parole, l’utente straniero che accede a questa pagina web ha a disposizione una piattaforma che gli permette di conoscere nella sua interezza i servizi presenti nella città di Barcellona. Infatti

---

<sup>384</sup> Oltre agli organi che si occupano dell’amministrazione dei servizi per gli stranieri, alle dipendenze della Giunta di Governo (“*Comisión de Gobierno*”) troviamo un altro organo con funzioni direttive espressamente collegate alle politiche per gli immigrati: il “Commissario per l’immigrazione e l’azione comunitaria” (“*Comisionado de Inmigración y acción comunitaria*”). Tale figura svolge una funzione direttiva e si occupa del coordinamento della “politica” per gli immigrati, con particolare attenzione alle azioni comunitarie e agli insediamenti abusivi.

<sup>385</sup> La “Dir. dei servizi per la famiglia e servizi sociali” svolge anch’essa funzioni collegate con le politiche di integrazione sociale, poiché ha il compito di gestire l’erogazione dei servizi individuando gli obiettivi e gli standard di qualità, ma anche assicurare la corretta esecuzione degli interventi, in particolare i “*Piani di sviluppo comunitario*” e i servizi per la gestione dei conflitti. Quest’organo garantisce il supporto tecnico permanente nell’erogazione dei servizi gestiti sul territorio, svolgendo funzioni di pianificazione e controllo sui processi, promuovendo la corretta implementazione degli interventi nel rispetto degli standard qualitativi. Con il fine di garantire un’offerta di servizi omogenea su tutto il territorio cittadino, gestisce gli strumenti per garantire la diffusione delle informazioni sui processi e la conoscenza necessaria per migliorare la qualità dei servizi. Mantiene un contatto permanente con il “Consorzio dei servizi sociali di Barcellona” con il fine della pianificazione delle risorse e dei servizi cittadini. Analogamente, la “Dir. dei servizi per l’equità sociale e la salute” svolge anch’essa funzioni collegate con le politiche di integrazione sociale, poiché ha il compito di dirigere, seguire e valutare gli interventi che riguardano le politiche di genere, i giovani, la qualità della vita, i diritti civili e l’assistenza sanitaria. In tal senso, l’obiettivo di quest’organo direttivo è garantire l’esecuzione sinergica dei diversi interventi. In tal senso, oltre a garantire la corretta implementazione del Piano di Azione Municipale (PAM) gestisce e coordina l’uso degli strumenti che permettono il coordinamento trasversale degli interventi, esercitando una funzione di coordinamento anche per le altre direzioni dell’organo di governo cittadino coinvolte nelle politiche di genere, i giovani, la qualità della vita, i diritti civili e l’assistenza sanitaria.

è possibile accedere ai servizi di accoglienza, all'assistenza giuridica, alla formazione linguistica, alle associazioni del terzo settore e quelle degli immigrati che partecipano al Consiglio Municipale dell'Immigrazione di Barcellona (CMIB); è possibile accedere al SAIER ("*Servizio di Attenzione per Immigrati, Emigrati e Rifugiati*"), agli eventi culturali e ai servizi sportivi, alle iniziative per la promozione del dialogo interculturale, ai servizi per le donne, a quelli per la tutela dei diritti civili, ai servizi per l'istruzione, l'abitazione, la formazione e l'inserimento socio-lavorativo. Infine, troviamo le informazioni sull'assistenza sanitaria e i servizi sociali generici e una sezione nella quale si presentano gli studi e i documenti di approfondimento sul fenomeno migratorio nella città di Barcellona. Visitando il portale web dell'*Ayuntamiento de Barcelona* è facile intuire che l'investimento sulla comunicazione e pubblicizzazione degli interventi è tale da permettere ai *newcomers* un facile accesso ai vari servizi e alle risorse cittadine senza difficoltà.

L'ente di governo cittadino già da molti anni realizza politiche per gli immigrati attraverso l'elaborazione di piani strategici<sup>386</sup> al cui interno sono individuati sistematicamente i principi da seguire, le aree di intervento, le fasi dell'intervento e le misure generali e specifiche da mettere in campo. Nell'attualità, l'ente locale cittadino sviluppa il suo intervento di politica locale per gli immigrati nella cornice del "*Piano di lavoro sull'Immigrazione 2012-2015*" un programma diretto ad affrontare le sfide che l'immigrazione pone alla città seguendo alcuni principi basilari, definiti "assi strategici": la *promozione dell'uguaglianza e delle pari opportunità*, il *riconoscimento della diversità*, le "*politiche di interazione*". Nel nuovo piano di lavoro si prende atto del cambiamento avvenuto nel ciclo migratorio segnato e che, dal 2010, ha mostrato una contrazione della popolazione straniera residente a Barcellona la quale aveva raggiunto il suo massimo storico nel 2009, con 294.918 presenze.<sup>387</sup> Nel 2010 si registrava per la prima volta una diminuzione di oltre 10.000 presenze, una diminuzione avvenuta anche nel 2011, ma in misura ridotta. Il cambiamento nella realtà migratoria era provocato da una riduzione degli stranieri provenienti dall'America Latina compensato in parte da un aumento di quelli provenienti dall'Asia, un fenomeno che aveva portato a una rilevante riduzione nell'accesso ai servizi del SAIER e delle richieste di ricongiungimento, a cui corrispondeva un aumento delle iscrizioni ai corsi di lingua catalana. In questo nuovo scenario il Piano di lavoro si è posto il

---

<sup>386</sup> Nel 2002 fu approvato il primo *Piano Municipale per l'Immigrazione*, un documento con il quale si promuoveva la parità di trattamento, la coesione sociale, la convivenza, la diversità culturale, la "normalizzazione" dei servizi evitando la creazione di servizi paralleli, la partecipazione, gli interventi di lungo periodo e trasversali, la creazione del consenso. Le linee strategiche che guidavano il primo Piano per l'immigrazione erano l'integrazione sociale, la tutela delle differenze e la promozione della diversità, la convivenza e la prevenzione di situazioni di conflitto. Nel 2008 fu approvato il *Piano di lavoro Immigrazione 2008-2011*, un programma basato su tre pilastri: la parità di trattamento e il bisogno di riconoscere il diritto di voto agli stranieri, il bisogno di adattare quantitativamente e qualitativamente i servizi comunali alla presenza immigrata, il riconoscimento della diversità culturale. A partire da questi principi, l'organo di governo cittadino evidenziava il bisogno di studiare il fenomeno migratorio, rinforzare la strategia di accoglienza, gestire in modo efficace le competenze che in quel periodo la legge attribuiva ai Comuni (da un lato, l'emissione del certificato di "*arraigo*", una competenza che in seguito sarà trasferita alle CC.AA.; dall'altro il certificato sulla disponibilità di un alloggio per chi richiedeva il ricongiungimento familiare); lavorare sull'intercultura e la partecipazione per garantire l'integrazione sociale "piena" degli stranieri; infine, garantire la trasversalità degli interventi e l'approccio integrale al fenomeno migratorio. Un altro piano che completava la politica dell'ente di governo cittadino è il piano per l'accoglienza ("*Basi per l'accoglienza della città di Barcellona*" - 2007).

<sup>387</sup> Fonte: *Ayuntamiento de Barcelona, Plan de Trabajo de Inmigración 2012-2015*, pag. 13.

fine di passare da una politica di accoglienza a una *gestione della diversità*, la “normalizzazione” dei servizi, le parità di trattamento e l’integrazione sociale della diversità culturale intesa come una risorsa per la città di Barcellona. In particolare, il Piano presta molta attenzione al lavoro delle associazioni della società civile impegnate negli interventi per l’immigrazione, ma anche alle AMPA (*associazioni delle madri e dei padri degli alunni*) e le associazioni dei cittadini.

Gli interventi per l’accoglienza e l’accompagnamento delle persone immigrate sono orientati a fornire ai *newcomers* le informazioni e le risorse sociali necessarie a sviluppare un percorso di integrazione sociale in autonomia e in condizioni di uguaglianza con i cittadini autoctoni. I servizi sono forniti dall’ente locale cittadino, e dalle associazioni del terzo settore che, con l’obiettivo di favorire l’inclusione sociale, consentono agli stranieri di conoscere l’ambiente cittadino, le risorse a loro disposizione, offrendo supporto nelle pratiche amministrative e in quelle legali, nell’apprendimento della lingua e nell’inserimento nel mercato del lavoro. Il requisito per accedere ai servizi di orientamento è l’iscrizione al registro municipale degli abitanti (“*Padrón municipal*”). I *newcomers* possono informarsi sull’offerta dei servizi attraverso la “*Guida dell’Accoglienza e l’accompagnamento di Barcellona (2013)*” un manuale dove sono contenute le informazioni riguardanti gli uffici e le associazioni del *terzo settore* che forniscono supporto agli stranieri, a seconda delle diverse circostanze del loro insediamento. La guida, disponibile in spagnolo (castigliano), catalano e inglese, contiene informazioni su come svolgere le pratiche amministrative di iscrizione anagrafica, su come ottenere la tessera sanitaria, sugli aspetti legali del soggiorno, le risorse educative per i bambini e gli adulti, sulle possibilità di formazione e sull’inserimento lavorativo, sul procedimento di omologazione dei titoli di studio acquisiti all’estero, sull’abitazione e la convivenza nella città di Barcellona. Inoltre, contiene informazioni per le donne, i giovani, le iniziative culturali e di svago, il divertimento e lo sport.

Oltre alla guida sui servizi di accoglienza, la *Dir. per l’Immigrazione e l’Interculturalità* mette a disposizione dei *newcomers* il “Manuale dei procedimenti” (nel quale sono illustrate diverse pratiche che gli stranieri devono portare a termine ad esempio, per accedere ai servizi scolastici, per il rinnovo dell’iscrizione anagrafica, ecc.) e l’“Elenco delle associazioni per l’accoglienza e l’accompagnamento”. Le associazioni che collaborano con l’“*Ayuntamiento de Barcelona*” per la fornitura dei servizi per l’accoglienza e l’accompagnamento fanno parte di una “strategia” della *Dir. per l’Immigrazione e l’Interculturalità*, finalizzata ad una “politica integrata” dei servizi e dei progetti delle associazioni del *terzo settore*, un fine che è perseguito attraverso una rete specifica per l’accoglienza (“*Xarxa d’acollida i acompanyament*”) alla quale partecipano numerose associazioni distribuite su tutto il territorio cittadino. Una parte dei soggetti della rete dell’accoglienza è orientata in modo specifico all’insegnamento della lingua (“*coordinadora de la llengua*”), un’altra parte alla tutela legale degli stranieri.

Il rete dei *servizi per la tutela giuridica degli stranieri* comprende prestazioni specifiche per quelle persone che devono realizzare pratiche amministrative e legali collegate al permesso soggiorno e all’autorizzazione per il lavoro, oppure per l’ottenimento della tessera sanitaria, per inoltrare la richiesta di asilo o di protezione

internazionale, per la richiesta della cittadinanza spagnola, per il rilascio della patente di guida. L'ente locale cittadino si avvale della Rete XESAJE (“*rete di entità sociali per l'assistenza giuridica agli stranieri*”) un'iniziativa alla quale partecipano 47 associazioni, i sindacati dei lavoratori, il Collegio degli Avvocati di Barcellona (ICAB) e il SAIER. La rete, oltre a fornire servizi di tutela giuridica, opera come un gruppo di lavoro sul tema dell'immigrazione, realizza incontri, corsi di formazione e studi sulla situazione degli immigrati.

I servizi per l'insegnamento della lingua della società ricettrice rappresenta uno degli assi principali del processo di integrazione sociale. La Dir. per l'Immigrazione e l'Interculturalità fornisce corsi di formazione per gli insegnanti e i volontari delle associazioni che partecipano alla “*xarxa d'accolida – coordina dora de la llengua*” centrati sia sulle tematiche dell'accoglienza, sia sull'insegnamento. Gli stranieri che si insediano in Catalogna possono accedere sia ai corsi di lingua (catalano e castigliano) realizzati della rete territoriale delle entità private, sia a quelli offerti dal “Consorzio per la Normalizzazione Linguistica” (CPNL) (catalano). Sono parte della rete per l'educazione linguistica anche le Biblioteche di Barcellona e i servizi per la diffusione della lingua catalana della *Generalitat de Catalunya*.

L'“*Ayuntamiento de Barcelona*” promuove la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica<sup>388</sup> attraverso il Consiglio Municipale dell'Immigrazione di Barcellona (CMIB), un organo di partecipazione e rappresentanza formato da 55 associazioni del *terzo settore* e della società civile impegnate nell'ambito dell'immigrazione. Le funzioni di quest'organo sono principalmente *consultive* e il suo fine ultimo è quello di garantire, nel rispetto delle leggi vigenti, la *partecipazione alle politiche locali* dei cittadini stranieri, un diritto tutelato in modo “indiretto”, vale a dire attraverso le associazioni di immigrati e quelle del *terzo settore* che operano in loro favore, le quali svolgono una funzione di rappresentanza all'interno del CMIB.<sup>389</sup>

Il SAIER (“*Servizio di attenzione a immigrati, emigrati e rifugiati*”) è un punto di riferimento strategico per sia per gli stranieri appena arrivati a Barcellona, sia per chi, dopo un periodo di soggiorno decide di emigrare verso un altro Paese per la ricerca di un lavoro, oppure di ritornare al proprio. Attraverso il SAIER, gli stranieri accedono a diversi tipi di servizi offerti da attori pubblici e associazioni del *terzo settore* che

---

<sup>388</sup> In Spagna come in Italia il *diritto di voto alle elezioni amministrative* è riconosciuto ai cittadini spagnoli (art.23 Costituzione Spagnola) e a quelli di un Paese dell'Unione Europea iscritti al registro municipale (“*Padrón municipal*”) e alle liste elettorali del comune di residenza (art.176 “*L.O. 8/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral*” – articolo modificato dalla “*L.O.1/1997 de 30 de mayo*” con la quale si recepisce la direttiva 94/80/CE).

<sup>389</sup> Il CMIB ha prodotto un documento contenente sessantasette proposte per favorire l'inclusione delle persone immigrate. Il documento contiene proposte per superare gli ostacoli amministrativi che impediscono a molti stranieri di accedere al permesso di soggiorno per motivi di “radicamento” (“*arraigo*”), limitano il ricongiungimento familiare, il rinnovo del permesso di soggiorno e quello di lavoro subordinato, l'ottenimento del permesso di soggiorno di lunga durata; altre indicazioni riguardano i *sans papiers* e il loro accesso alla sanità pubblica, i minori non accompagnati e la criminalizzazione delle condotte atipiche, vale a dire i controlli mirati agli stranieri per il loro colore della pelle (identificazioni etniche o razziali). Il documento, sottolineando la gravità dell'irregolarità di alcuni immigrati, individua alcune iniziative che potrebbero migliorare la condizione di molte persone che, con la perdita del lavoro, sono impossibilitati a chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno. Per un approfondimento si veda: “*Ayuntamiento de Barcelona*” (2014), *Las 67 propuestas del Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona* (cfr.: Sitografia)

mettono a disposizione le loro competenze per rispondere alle esigenze delle persone immigrate.<sup>390</sup> Con il fine di dare una risposta ai bisogni degli stranieri, il SAIER è composto da associazioni di varia natura, alcune afferenti ai due maggiori sindacati dei lavoratori: l'associazione AMIC/UTG (*Ass. di Aiuto Mutuo agli Immigrati in Catalogna* – sostenuta dal sindacato UGT), il CITE (*Ass. per l'orientamento, la formazione e l'inserimento lavorativo dei lavoratori stranieri* – sostenuta dal sindacato CCOO), il CPNL (*Consortio per la normalizzazione linguistica*), la Croce Rossa, l'ACSAR (*Fondazione Privata Associazione Catalana per la Solidarietà e l'Aiuto ai Rifugiati*), il Collegio di Avvocati di Barcellona (ICAB). Attraverso il SAIER, l'ente di governo cittadino ha rafforzato le politiche per gli immigrati considerando i cambiamenti nella domanda di servizi e l'incremento delle richieste di omologazione di titoli di studio stranieri, le richieste di informazioni sulle possibilità di lavoro in altri Paesi e anche sul *ritorno volontario assistito*.

L'offerta dei servizi del SAIER è suddivisa in alcuni grandi temi: immigrazione, emigrazione, protezione internazionale, ritorno volontario. L'“*Ayuntamiento de Barcelona*”, attraverso il SAIER, offre informazione sui documenti per emigrare, sulle condizioni del mercato del lavoro in altri Paesi Europei, sulle pratiche da realizzare quando i lavoratori percepiscono una pensione o un assegno di disoccupazione in Spagna o in un altro Paese europeo e decidono di emigrare, sui permessi di soggiorno di lunga durata. Tutti i servizi sono personalizzati e confidenziali per questo giungono a questo servizio immigrati regolari e non, rifugiati, persone in attesa del riconoscimento della protezione internazionale. Il servizio punta a dare una risposta a qualsiasi tipo di richiesta, sia essa di natura formativa, burocratica, legale o riferita all'abitazione ma, nel caso in cui le richieste non possono essere prese in carico direttamente dal SAIER, alle persone è indicato l'ente presso il quale possono rivolgersi per avere una risposta alle loro domande.

Nella sezione “*Cultura e Sport*” del sito internet dell'ente locale barcellonese sono contenute le informazioni relative ad una parte delle iniziative culturali e sportive alle quali possono accedere gli stranieri a Barcellona. I soggetti partner dell'offerta di servizi culturali sono le Biblioteche di Barcellona, il *Dip. di Cultura e mezzi di comunicazione* della “*Generalitat de Catalunya*”, l'Istituto di Cultura di Barcellona (ICUB), lo “Spazio Giovani e Casale dei Giovani” (“*Espai joves i Casals de joves*”). La sezione raccoglie le iniziative culturali di una parte delle associazioni collaboratrici in uno spazio dedicato in cui esse sono suddivise per argomenti: arte, architettura e disegno, arti sceniche, scienza, cinema e audiovisivo, feste e tradizioni, lettere e biblioteche, museo e patrimonio. Ognuna di queste sezioni contiene un calendario con le iniziative e rappresenta una piattaforma completa sugli eventi più importanti realizzati nella città. Le attività culturali rappresentano un argomento molto importante per la società catalana e per l'ente cittadino, un valore che si riflette nella varietà di iniziative e programmi per ogni tipo di pubblico. Per quanto riguarda gli sport, una particolare attenzione è dedicata agli sport per ragazzi, ma anche l'offerta sportiva per gli adulti è anche molto variegata. Lo sport è un punto di forza delle politiche locali dell'“*Ayuntamiento de Barcelona*” che dedica particolare attenzione a questo tema anche attraverso un istituto proprio (“*Institut Barcelona*”).

---

<sup>390</sup> Il SAIER è un servizio comunale attivo dal 1989 e, a seguito dei cambiamenti che hanno riguardato il ciclo migratorio e il diversificarsi delle richieste dei cittadini stranieri, ha modificato la sua offerta di servizi. Per questo motivo il servizio è denominato anche “Nuovo SAIER”.



*Esports*”), un attore del sistema che contribuisce attraverso una strategia propria, alle politiche di coesione sociale cittadine. La politica sportiva dell’ente locale barcellonese è basata su un gran numero di centri sportivi municipali ai quali viene data visibilità in una pagina web dedicata, dov’è possibile accedere ad una guida completa degli impianti sportivi presenti sul territorio cittadino.

L’intercultura rappresenta uno dei principi ispiratori della politica locale per l’immigrazione dell’ente di governo barcellonese, un valore al quale è dedicata un’importanza sistematica attraverso la promozione dell’accesso a nuovi spazi di interazione positiva e di convivenza. Il fine dell’intervento interculturale della “Dir. per l’Immigrazione e l’intercultura” è quello di far nascere tra le persone di diversa origine etnica relazioni di fiducia, una volontà che viene espressa attraverso azioni mirate alla promozione del dialogo interculturale, delle interazioni e dell’apprendimento. L’ente locale cittadino, a parte promuovere i progetti che le associazioni della società civile realizzano sul territorio, si è dotato di strumenti propri, uno dei quali è il “*Piano Barcellona Interculturalità*”, un programma che disegna una strategia di azione propria, basata su strumenti semplici con il fine di dare una risposta alla sfida della multietnicità e del pluralismo socioculturale che attraversa la città di Barcellona e migliorare la coesione sociale. Il *Piano Barcellona Interculturalità* completa il “Piano di lavoro per l’Immigrazione 2012-2015” in quanto si pone il fine di sviluppare uno degli assi della politica locale per l’immigrazione dell’ “*Ayuntamiento de Barcelona*”, vale a dire le politiche interculturali. Nello specifico, il *Piano Barcellona Interculturalità* prende le mosse da tre principi: l’uguaglianza, il riconoscimento della diversità e l’interazione positiva. In questo quadro, l’intervento si concretizza nella creazione di spazi per il dialogo e le relazioni interculturali, in azioni per la sensibilizzazione della cittadinanza e la rimozione degli elementi che ostacolano il dialogo interculturale, dando visibilità alla diversità culturale della città e generando opportunità innovative per la costruzione di iniziative condivise. Tali obiettivi sono perseguiti attraverso strumenti specifici tutti orientati alla promozione del *dialogo* e delle interazioni tra i cittadini di Barcellona. Le linee di azione del *Piano Barcellona Interculturalità* sono essenzialmente quattro: la formazione interculturale, la “*strategia BCN antirumors*”, lo spazio “*Espai Avinyó – Llengua i Cultura*” e i progetti interculturali<sup>391</sup>.

La promozione dell’intercultura, è uno degli assi della politica locale per l’integrazione sociale degli stranieri dell’*Ayuntamiento de Barcelona* e rappresenta un fine perseguito attraverso la partecipazione di tutti i cittadini, delle associazioni del *terzo settore*, quelle dei cittadini e i centri educativi presenti sul territorio. I progetti sono ideati dall’ente locale cittadino, dai dieci municipi che compongono Barcellona e dal tessuto associativo locale. L’intervento è basato sia sul supporto alle iniziative promosse sul territorio dalle associazioni, sia su specifiche *azioni interculturali* sviluppate in sinergia fra l’ente locale e le associazioni presenti sul territorio. Le azioni, sviluppate nell’ottica della prossimità, coinvolgono i soggetti attivi sul territorio e la rete delle associazioni che partecipano alla rete dei servizi per la coesione sociale. Le iniziative interculturali sono numerose e diversificate, coinvolgono i centri scolastici superiori e anche le università (queste ultime partecipano al “*Progetto Rossinyol*” un’iniziativa in cui gli studenti universitari svolgono il

---

<sup>391</sup> Per un approfondimento si veda: *BCN Acció Intercultural* (Cfr.: Sitografia).

ruolo di *mentore* per i ragazzi e le ragazze straniere). Altre azioni prevedono la collaborazione di soggetti impegnati in diversi ambiti culturali, come ad esempio la *Fondazione Phonos* dell'Università Pompeu Fabra con la quale si realizzano laboratori musicali o la *Casa Asia* con la quale si realizzano laboratori di canto e teatrali. Un'iniziativa interculturale gestita direttamente dall'ente locale cittadino all'interno dei centri scolastici pubblici di Barcellona è "*Imagina't BCN Col·lecció Intercultural*" una proposta attraverso la quale gli alunni sono coinvolti in laboratori partecipativi di vario tipo (fotografia, video, disegno, creazioni plastiche, ecc.) al cui interno il dialogo interculturale diventa parte dell'educazione scolastica.

Tra i molti strumenti innovativi messi in campo dall'ente di governo cittadino nell'ambito dell'educazione interculturale e per la promozione del dialogo fra le diverse comunità straniere e la coesione sociale, troviamo la "*Strategia BCN Antirumors*" un'iniziativa volta a diffondere una cultura della convivenza priva di "*rumors*" (pettegolezzi) e stereotipi sugli immigrati. Lo scopo principale di questa iniziativa è costruire un discorso sull'immigrazione alternativo a quello stereotipato che "disturba" le normali interazioni fra persone di origine etnica e culturale diversa. La sensibilizzazione della popolazione residente avviene attraverso iniziative *ad hoc* realizzate sul territorio nelle quali vengono diffusi materiali di vario tipo, come ad esempio guide e manuali, fumetti, spille personalizzate, oppure attraverso i mezzi di comunicazione informatica. Il territorio e le associazioni della società civile rappresentano un veicolo attraverso il quale diffondere materiali informativi e costruire partecipazione cittadina. Le associazioni della "*Rete BCN antirumors*" (di cui fa parte anche l'"*Ayuntamiento de Barcelona*") offrono attività gratuite per la sensibilizzazione, realizzano laboratori creativi, musicali, teatrali, dibattiti e proiezioni secondo un programma rinnovato costantemente. Di solito vengono approfonditi e spiegati gli stereotipi più diffusi sugli immigrati e sull'immigrazione (come ad esempio quelli secondo i quali si afferma che "gli immigrati rubano il lavoro", che "gli immigrati sono incivili", che "gli immigrati non pagano le tasse", oppure che "rallentano i servizi sanitari perché fanno un uso eccessivo degli stessi", che "ricevono troppi aiuti pubblici", ecc.), quindi si cerca di "smontarli" attraverso un discorso analitico e basato su dati concreti. La strategia prevede anche la formazione degli *agenti antirumors*, vale a dire comuni cittadini che vengono preparati per combattere gli stereotipi e contrastare la loro diffusione i quali, una volta formati, contribuiscono a far comprendere alle persone con le quali entrano in contatto, che gli stereotipi non rappresentano adeguatamente la realtà.

Lo spazio "*Espai Avinyó – Llengua i Cultura*", uno degli elementi del Piano Barcellona Interculturalità, è un luogo di riflessione sulla diversità culturale che l'"*Ayuntamiento de Barcelona*" mette a disposizione dei cittadini con il fine di promuovere da un lato, la convivenza interetnica e la coesione sociale; dall'altro, il rispetto della lingua e della cultura catalana. All'interno dello spazio si dà visibilità alle opere di artisti stranieri che vivono a Barcellona, o che espongono le loro opere nella città, vengono realizzati seminari, proiezioni, esposizioni, concerti, spettacoli, ecc., ponendo enfasi sugli aspetti positivi dell'immigrazione e della diversità culturale intese come risorse creative e produttive che arricchiscono la società. Gli incontri si basano sulla promozione della cultura della diversità e della conoscenza delle altre culture, sulla promozione del dialogo e delle interazioni tra i partecipanti, con il fine promuovere la convivenza positiva tra cittadini di

diversa origine etnica e il rispetto per la diversità culturale. Nel centro vengono realizzate attività per la promozione della lingua e della cultura catalana, dando visibilità alle espressioni popolari e contemporanee e realizzando attività per l'approfondimento della storia della Catalogna. Alle iniziative partecipano anche altre istituzioni, come ad esempio la *Direzione Generale per la politica linguistica* della "*Generalitat de Catalunya*" e il Consorzio per la Normalizzazione Linguistica. In altre parole, il centro è un'occasione attraverso la quale dare impulso ad azioni di sensibilizzazione della popolazione, un aspetto considerato fondamentale per migliorare la convivenza e rafforzare la coesione sociale.

Le politiche locali per l'integrazione dell'"*Ayuntamiento de Barcelona*" passano attraverso una variegata offerta di servizi rivolti alle *donne*, che si inscrivono all'interno di una politica di genere che punta ad informare ed orientare la componente femminile della popolazione sia a livello individuale, sia di gruppo, sia comunitario<sup>392</sup>. Un asse delle politiche di genere sono i dieci Punti di Informazione e Attenzione alle Donne ("PIADs") ubicati ognuno in un municipio distinto della città. Tali centri offrono attenzione personalizzata, assistenza legale, psicologica e orientano le donne sulle risorse che la città mette a loro disposizione. I PIADs, offrono alle donne la possibilità di partecipare a *gruppi per la crescita personale*, centrati su diversi temi individuati di volta in volta a partire dalle esperienze della persone che vi partecipano. I laboratori, invece, sono centrati su argomenti specifici, come ad esempio la danza, lo sport, la conoscenza e la salute emozionale, l'*empowerment* delle proprie capacità, la sessualità, l'autodifesa, sulle strategie per affrontare i cambiamenti e l'arte-terapia, tra altri.

Alle donne vittime di violenza di genere è dedicata un'attenzione specifica che passa sia attraverso i PIADs, sia attraverso il SARA (Servizio di Attenzione, Recupero e Accoglienza), il CMAU-VM (Centro Municipale per l'Accoglienza d'Urgenza per le Vittime di Violenza di Genere), il SAH (Servizio di Attenzione per Uomini per la promozione delle relazioni non violente), il laboratorio "*Paranys de l'amor*" per la prevenzione delle relazioni di abuso rivolto ad adolescenti e giovani, tra altri. Nel caso dell'accoglienza di lungo periodo, le vittime della violenza di genere sono accolte in centri pubblici o privati, un servizio promosso in partenariato con le associazioni del *terzo settore*.

L'ente locale barcellonese dedica un'attenzione specializzata alle prostitute attraverso l'*Agenzia ABITS*, un organo per il contrasto al traffico di esseri umani finalizzato alla prostituzione. Le donne possono accedere individualmente o in gruppo, ai servizi socio-educativi (SAS), a quelli per l'inserimento al lavoro e a quelli di contrasto dello sfruttamento sessuale, i quali offrono a questa componente della popolazione, accoglienza e protezione. Un altro tassello della politica di genere dell'ente locale cittadino è il CIRD, un centro per la promozione della parità effettiva tra le donne e gli uomini, che mette in rete risorse sia pubbliche, sia private,

---

<sup>392</sup> La politica di genere dell'ente locale barcellonese si struttura sul "*Piano Municipale per le Pari Opportunità reali ed effettive tra donne e uomini 2012-2015*", un documento che evidenzia l'interesse dell'ente di governo cittadino nel voler superare la disuguaglianza e la discriminazione che caratterizza la situazione delle donne. Altri interventi specifici sono stati implementati dall'anno 2001 attraverso il "*Piano operativo contro la violenza verso le donne 2001-2004*", il "*Piano Municipale per le Donne 2005-2009*", il "*Piano per l'avvicinamento integrale del lavoro sessuale*" attivo dal 2006 e il "*Piano Municipale contra la violenza verso le donne 2007-2009*".

con il fine di dare impulso ad attività e servizi volti a diffondere una cultura dell'uguaglianza tra i generi. La partecipazione delle donne, nazionali o straniere, è promossa sia attraverso le attività delle associazioni private e dei centri pubblici presenti sul territorio, sia attraverso il *Consiglio Cittadino delle Donne di Barcellona* e i *Consigli delle Donne dei distretti municipali*. Tali organi, che hanno carattere consultivo, hanno il fine di portare il punto di vista di genere all'interno delle politiche dell'ente locale cittadino. Infine, vanno menzionati da una parte, i premi che l'“*Ayuntamiento de Barcelona*” offre alle migliori iniziative realizzate dalle associazioni e da altre entità del tessuto associativo locale; dall'altra, l'*Osservatorio delle Donne ai mezzi di comunicazione*, un'iniziativa sostenuta da diversi Comuni, dalla “Provincia” di Barcellona (“*Diputació de Barcelona*”) e dalla “*Generalitat de Catalunya*”, finalizzata a stimolare la partecipazione delle donne per un'analisi critica dell'immagine delle donne all'interno dei mezzi di comunicazione.

L'impegno dell'ente locale cittadino per la promozione di una politica per l'integrazione sociale multisettoriale e integrata passa, in modo particolare, attraverso la tutela dei diritti umani. L'impegno dell'ente locale cittadino in questo ambito è stato messo in evidenza mediante la ratifica della *Carta Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani nella Città* (2000) e, successivamente, attraverso la creazione dell'*Ufficio per gli Affari Religiosi* (OAR) e l'*Ufficio per la Non Discriminazione* (OND). L'attenzione ai diritti umani è resa esplicita attraverso la “*Regidoria de Drets Civils*” (che potremmo accostare all'ufficio del Consigliere Comunale per i diritti civili), un organo interessato direttamente all'argomento. Anche in quest'ambito, le iniziative per la promozione della cultura dei diritti umani e del rispetto delle differenze sono numerose, per cui citeremo solo quelle più importanti. Premettendo che è un interesse diretto dell'ente locale rendere cittadini a tutti gli effetti le persone immigrate nonostante i limiti imposti dalla legge statale sull'immigrazione, l'“*Ayuntamiento de Barcelona*” si sforza per rendere accessibili i servizi cittadini a tutti i suoi abitanti, siano essi stranieri oppure no. In tal senso, *Ayuntamiento de Barcelona* interpreta il proprio ruolo come quello di “agente di democrazia” con il fine di tutelare i diritti umani e assicurare il loro godimento sul territorio della città. In quest'ottica, gli *outputs* delle politiche locali, l'accesso ai servizi concreti, puntano a rendere degni gli abitanti della città, vale a dire permettendo l'esercizio dei diritti fondamentali e, per questa via, uguagliare lo straniero all'abitante della città. Uno slogan presente sul sito internet dell'ufficio del Consigliere per i Diritti Civili recita: “*Barcellona + Diritti, Barcellona + Cittadinanza*”.

Lo sforzo dell'ente locale barcellonese nel rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena uguaglianza tra i cittadini nazionali e le persone immigrate è ravvisabile sia nelle politiche sociali, sia attraverso l'attenzione specifica che questo ente di governo dedica al *dialogo interculturale*. In questo quadro, l'immigrazione è intesa come un sfida alla quale le istituzioni rispondono tutelando gli interessi dei *newcomers* e ridefinendo il loro *status*, attraverso una politica di integrazione trasversale ai vari ambiti di intervento, al cui interno il rispetto dei diritti umani e la tutela della diversità culturale sono aspetti centrali della quasi totalità delle iniziative implementate dall'*Ayuntamiento de Barcelona*. In questo quadro, lo sforzo dell'ente locale per la tutela dei diritti umani è apprezzabile negli interventi messi in campo a favore dei *diritti dei minori*, nella

creazione di appositi uffici per promuovere le pari opportunità e la non discriminazione, il rispetto delle religioni e delle persone atee.

L'attenzione dell'ente locale alla diversità culturale è rivolta anche alla minoranza *gitana* una collettività per la quale è stato creato un apposito strumento di partecipazione: il *Consiglio della Popolazione Gitana* (CMPGB), un organo con funzioni consultive al cui interno sono trattate gli argomenti che riguardano questa comunità. Oltre alle iniziative per il contrasto del razzismo e le discriminazioni verso questa componente della popolazione, il CMPGB promuove la partecipazione della minoranza gitana e fornisce assistenza alle associazioni impegnate nella tutela degli interessi di questa componente della popolazione. Le associazioni dei cittadini gitani legalmente costituite che partecipano al CMPGB sono più di 20 e, oltre a svolgere una funzione di rappresentanza degli interessi di questa comunità, propongono e implementano iniziative volte a migliorare la qualità della vita di questa componente della popolazione.

Un'altra collettività destinataria di iniziative mirate è quella LGTB, una componente della società per la quale l'ente locale barcellonese ha elaborato il "*Piano Municipale per la collettività LGTB 2010-2015*", un programma di intervento in rete che mira sia all'analisi delle criticità che riguardano questo gruppo sociale, sia alla rimozione del pregiudizio che investe le persone omosessuali e transessuali della città di Barcellona.

Un campo di intervento molto importante per l'integrazione sociale delle persone immigrate è l'istruzione scolastica, specialmente quella obbligatoria. L'informazione per accedere ai corsi scolastici è contenuta nella "*Guida dell'Accoglienza e l'accompagnamento di Barcellona (2013)*", il manuale dove sono contenute le informazioni sulle risorse che la città rende disponibili per i *newcomers*.<sup>393</sup> Il sistema scolastico (scuola dell'obbligo) è costituito principalmente dall'offerta educativa pubblica, ossia le scuole gestite dagli enti locali attraverso il "Dipartimento per l'istruzione" della "*Generalitat de Catalunya*", il *Consorzio per l'Educazione di Barcellona* (CEB) e l'*Istituto Municipale per l'Educazione di Barcellona* (IMEB).<sup>394</sup> L'offerta pubblica è integrata dall'offerta educativa dei "centri privati concertati", vale a dire centri scolastici gestiti dalle associazioni del *terzo settore*, dalle fondazioni private, dai centri religiosi e di volontariato. Tali centri, che sono definiti "*Centri Aperti*" fanno parte di una rete ( "*Xarxa de Centres Oberts d'atenció a la infància i adolescència*") che punta a migliorare e supportare i percorsi educativi per l'infanzia e l'adolescenza. I centri della rete educativa "privata", attraverso uno specifico accordo ("*Acord Ciutadà per una Barcelona Inclusiva*"), collaborano con l'ente di governo cittadino, ma anche con altri comuni della Catalogna, offrendo supporto agli alunni e alle alunne più vulnerabili nei loro percorsi educativi e, anche attraverso i servizi sociali, promuovono iniziative per la prevenzione dei problemi di inserimento e integrazione sociale che possono riguardare le fasce più deboli della società. Oltre agli studi obbligatori (regime generale), gli stranieri residenti a Barcellona possono frequentare scuole di lingua, artistiche o

---

<sup>393</sup> I corsi scolastici sono suddivisi in educazione infantile (da zero a sei anni), educazione primaria (da sei a dodici anni), educazione secondaria obbligatoria "ESO" (da dodici a sedici anni), "*bachillerato*" (la formazione non obbligatoria tra i sedici e i diciotto anni), la formazione professionale di grado medio o superiore.

<sup>394</sup> L'IMEB è l'organo cittadino responsabile dell'educazione, gestisce 95 scuole municipali, 4 scuole di musica e il Conservatorio di Musica di Barcellona.

sportive, oppure, seguire corsi di istruzione per adulti (regime speciale). La partecipazione delle famiglie è considerata una parte importante del percorso educativo dei più piccoli, pertanto, le scuole mirano a coinvolgere i genitori nella comunità educativa, stimolando il loro interesse e rendendoli partecipi dell'educazione dei propri figli. Oltre alla partecipazione all'interno degli organi scolastici come delegato del corso di studi o rappresentante all'interno del Consiglio scolastico, i genitori possono diventare membri delle AMPA (*Ass. delle Madri e dei Padri degli Alunni*) e, attraverso di esse, partecipare alle iniziative per la partecipazione e l'integrazione sociale.

L'offerta educativa è integrata, oltre che dalla rete di biblioteche comunali e provinciali e dai corsi universitari delle università pubbliche o private, dall'offerta di *corsi di formazione professionale* i quali sono in parte gestiti dall'IMEB e in parte dalla "*Generalitat de Catalunya*". La formazione professionale non gestita dall'ente di governo della Catalogna<sup>395</sup> è organizzata dalla "Fondazione BCN Formazione Professionale", un ente che collabora con l'"*Ayuntamiento de Barcelona*" e il CEB, e che offre tanto ai *newcomers*, quanto agli altri cittadini, un'ampia varietà di corsi di formazione professionale. L'offerta formativa è suddivisa in quattro categorie: specifica, artistica, sportiva e "programmi di formazione e inserimento". I corsi sono realizzati in un gran numero di istituti scolastici (pubblici o "concertati"), associazioni del *terzo settore* e fondazioni private, presenti su tutto il territorio cittadino. La formazione professionale, oltre a prevedere l'assegnazione di borse di studio, è integrata dagli scambi di alunni con le altre città europee, in particolare, tra quelle che fanno parte della Rete FP ("*Xarxa FP*") alla quale partecipa anche Roma. Anche sul versante dell'istruzione, i piani strategici dell'ente di governo cittadino sono numerosi e in questa sede è impossibile menzionarli tutti. Tra i più importanti ricordiamo il *Progetto Educativo Cittadino* (PECB) promosso dall'"*Ayuntamiento de Barcelona*" e attraverso il quale si punta ad offrire una piattaforma per la comunicazione per i numerosi attori sociali che si occupano dell'educazione attraverso la quale scambiarsi opinioni sulla pratica dell'insegnamento.

Gli interventi per permettere l'accesso all'abitazione dei *newcomers* sono gestiti attraverso la "*Rete di Uffici per l'Abitazione di Barcellona*". L'assegnazione degli alloggi agli stranieri avviene in base alla disponibilità di "case di protezione ufficiale", un'attività gestita attraverso il "*Consorzio per l'abitazione*", un organismo pubblico formato dall'"*Ayuntamiento de Barcelona*" anche dalla "*Generalitat de Catalunya*". Oltre che a rendere disponibile una casa, il servizio cittadino per l'abitazione mette a disposizione risorse per la ristrutturazione di immobili, offre informazioni sulle gare per l'assegnazione delle "case popolari", assistenza giuridica e di mediazione per la sottoscrizione di un contratto di affitto, tra altri. Gli *Uffici per l'abitazione* sono i luoghi dove gli stranieri possono richiedere il "certificato di disponibilità di un'abitazione" ("*infome municipal de vivienda*") necessario per richiedere il ricongiungimento familiare.

L'inserimento lavorativo degli stranieri avviene attraverso il SOC ("*Servizio per l'Occupazione della Catalogna*"), una rete di uffici per il lavoro (OT) gestiti dalla "*Generalitat de Catalunya*" attraverso i quali

---

<sup>395</sup> I Programmi di qualificazione professionale Iniziale (PQPI) sono destinati agli alunni che hanno terminato i corsi di Educazione Superiore Obbligatoria (ESO).

gli utenti accedono ai servizi di orientamento per la preparazione del *Curriculum Vitae* e del colloquio di lavoro, gli strumenti per la ricerca delle offerte di lavoro e, in alcuni casi, i recapiti delle imprese che cercano dipendenti. Gli stranieri possono rivolgersi anche al SAIER, alla “Rete per l’accoglienza e l’orientamento” o alla “*Xarxa Laboral del Raval*” e, attraverso di esse, entrare in contatto con le associazioni del terzo settore che prendono parte al *network dei servizi* con il fine di ricevere l’assistenza e le informazioni necessarie per rendere più semplice la ricerca del lavoro. Il SOC rende accessibile informazioni anche agli utenti che intendono svolgere un’esperienza di studio o lavoro in un Paese dell’Unione Europea, attraverso la rete EURES.

L’ente locale cittadino, gestisce direttamente il Progetto “*Barcelona Activa*” una rete dedicata alla promozione dell’economia nella città di Barcellona. Attraverso di essa si dà impulso all’imprenditoria e alle imprese, allo sviluppo delle capacità imprenditoriali delle persone, alla formazione e si promuove la nascita di imprese nei settori strategici della città supportando sia le imprese, sia i cittadini nella ricerca del lavoro. Molto importanza viene data al turismo e alle attività che gravitano intorno ad esso, ma si dà impulso anche alle piccole imprese sul territorio. Attraverso questa rete gli utenti, autoctoni o stranieri, entrano in un circuito di servizi di accompagnamento all’avvio di un’impresa, basati sulle sessioni informative, seminari sul mercato del lavoro cittadino, giornate di approfondimento sulle possibilità di lavoro e di investimento nella città di Barcellona. Chi cerca lavoro, accede ai servizi personalizzati di orientamento e *coaching*, può iscriversi alla *Piattaforma Impresa/Occupazione* e ai corsi di formazione per potenziare la crescita personale e le proprie competenze. I servizi dell’ente locale cittadino sono integrati da quelli dei sindacati dei lavoratori, delle associazioni degli imprenditori e del terzo settore. I servizi legali, invece, sono diretti alle persone che intendono approfondire la conoscenza dei diritti e dei doveri sul posto di lavoro. Il portale internet dell’ente locale cittadino, inoltre, dà visibilità al “*Catalogo delle occupazioni di difficile copertura*” nella città di Barcellona e nelle altre Province della Catalogna e fornisce informazioni agli stranieri che percepiscono un sussidio dallo Stato Spagnolo e che intendono iscriversi ai programmi di ritorno volontario.

Una sezione del portale dei servizi per l’immigrazione è dedicata alla sanità, in particolare ai procedimenti per l’ottenimento della tessera sanitaria del servizio catalano della salute (CatSalut). Le persone immigrate accedono ai servizi sanitari pubblici in condizioni di parità agli altri cittadini, a prescindere della loro condizione di regolarità, se dispongono un reddito inferiore all’assegno sociale minimo (RMI). L’assistenza sanitaria è basata da un lato, sulla rete comunale dei CAP (centro di attenzione primaria) che sono in tutto cinquantasette; dall’altro lato, sul sistema delle emergenze mediche (SEM) gestito dalla “*Generalitat de Catalunya*”. L’ente di governo della città di Barcellona è collegato ai servizi sanitari pubblici e privati presenti sul territorio di competenza sia attraverso il Consorzio Sanitario di Barcellona (CSB), sia direttamente, in quanto sostiene e dà visibilità ai centri ospedalieri cittadini e alle associazioni del *terzo settore* e di volontariato impegnate nell’assistenza sanitaria e psicologica.

I servizi sociali per gli stranieri, come abbiamo visto in questo paragrafo, sono trasversali ai diversi ambiti delle politiche locali dell'ente di governo barcellonese e sono erogati attraverso diversi servizi pubblici o "privati". Il principio generale che muove l'intervento dell' "Ayuntamiento de Barcelona", più che l'assistenza, è la *promozione dell'autonomia*, nel senso che i servizi sono orientati a rendere autonome le persone che ne fanno uso. I servizi sociali sono presentati attraverso un catalogo e sono suddivisi in categorie: servizi per la popolazione generale, per gli anziani, per l'infanzia e l'adolescenza, per la popolazione vulnerabile, di assistenza alle dipendenze, per i giovani, per la popolazione immigrata, per le donne e per le persone diversamente abili. Quelli riferiti specificamente ai *newcomers* passano attraverso il Nuovo SAIER che, come abbiamo visto, contiene al suo interno una variegata e completa offerta di servizi. La rete dei servizi sociali è integrata all'operato delle associazioni del *terzo settore* e di volontariato che offrono *servizi basilari* (orientamento, accoglienza, informazione, ascolto, prevenzione di situazioni di rischio, ecc.) e *specializzati* (di risposta a bisogni specifici attraverso strumenti specifici): i primi sono rivolti alla popolazione immigrata in generale, i secondi alle persone che richiedono attenzione specifica. L'accesso universale ai servizi sociali è garantito dal Istituto Municipale dei Servizi Sociali (IMSS) un organo autonomo dell'ente locale barcellonese che si occupa nello specifico di organizzare e articolare l'offerta di servizi con il fine di garantire i diritti sociali a qualunque persona.

#### 4.4 Metodologia e tecnica di rilevazione

I dati raccolti attraverso lo studio preliminare (c.d. ricerca di sfondo) delle progettualità degli attori del governo cittadino, sono state integrate da successive *interviste semi strutturate* ai portavoce degli uffici maggiormente interessati all'immigrazione, i quali hanno fornito le informazioni per completare la raccolta dei dati sulle politiche locali per l'immigrazione implementate nella città di Roma e quella di Barcellona<sup>396</sup>.

La ricerca sul campo ha permesso la raccolta di *dati qualitativi* sulle metafore dei singoli attori, sulle relazioni che mantengono con gli altri enti territoriali e con gli organismi del *terzo settore*, sui programmi per l'accoglienza e l'integrazione sociale della popolazione immigrata e sui servizi erogati per favorire localmente il benessere e la coesione sociale<sup>397</sup>. Il disegno della ricerca è stato ispirato dalla flessibilità e

---

<sup>396</sup> I *testimoni privilegiati* intervistati sono catalogati nell'Appendice 8.

<sup>397</sup> Per ogni gruppo di attori, il questionario semi strutturato a risposta aperta ha puntato all'approfondimento di alcune dimensioni delle politiche locali, secondo la funzione dei soggetti intervistati. Per gli attori del livello regionale sono state approfondite, in particolare, quattro dimensioni del loro intervento: *percezione del fenomeno, principali strategie adottate, ruoli e funzioni degli enti territoriali, coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza degli immigrati*. Analogamente, per gli attori del livello comunale il questionario ha riguardato le seguenti dimensioni: *percezione della rilevanza del fenomeno, modalità di implementazione delle politiche di integrazione, ruoli e funzioni degli enti territoriali, coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza degli immigrati*. Nel caso degli attori del *terzo settore* le dimensioni attorno alle quali è stato costruito il questionario sono: *percezione della rilevanza del fenomeno, principali funzioni svolte, relazioni con gli enti territoriali, partecipazione al policy making/grado di coinvolgimento nell'erogazione dei servizi, percezione della capacità di ascolto delle istituzioni*. Nel caso dei sindacati, degli esperti e



dall'apertura, in modo da renderlo idoneo a cogliere le metafore e la filosofia politica che soggiacciono al modello di politica locale per l'integrazione sociale dei *newcomers*. A tale scopo, la ricerca sul campo si è posta il fine di cogliere i punti di vista dei "testimoni privilegiati" appartenenti agli enti locali, alle associazioni del *terzo settore* e ad altri istituti e centri di ricerca, impegnati nella formulazione delle politiche locali, nell'erogazione di servizi agli immigrati o interessati nello studio del fenomeno migratorio.

Il tempo dedicato alla ricerca sul campo, quindi alla raccolta dei dati e alle *interviste semi-strutturate ai testimoni privilegiati* ammonta a dieci mesi approssimativamente, un periodo che ha consentito uno svolgimento soddisfacente della stessa.<sup>398</sup>

L'approfondimento delle progettualità degli attori pubblici e privati e l'analisi dei dati raccolti mediante le interviste ai testimoni privilegiati, hanno permesso di far luce sulle modalità attraverso le quali, nella città di Roma e Barcellona, le amministrazioni locali e gli organismi del *terzo settore* affrontano le sfide che la presenza immigrata sul territorio pone sia agli attori di governo, sia alla società civile.

In questo quadro, la ricerca sul campo ha cercato di comprendere le analogie e le differenze che soggiacciono al *modello di politica locale per l'integrazione sociale degli stranieri*, le strategie degli enti locali, le forme di collaborazione tra questi e gli organismi della società civile e il tipo di intervento implementato sul territorio cittadino, soffermandosi in particolare sul ruolo del *terzo settore* nella definizione degli obiettivi di *policy*. Occorre precisare che la ricerca sul campo ha coinvolto sia associazioni che operano prevalentemente sul versante delle *politiche per gli immigrati*, sia quelle che operano sul versante delle *politiche per i migranti* (Cfr.: Capitolo 3, fig. 3.1)<sup>399</sup> poiché sul territorio delle due città le iniziative messe in campo dagli attori del *network dei servizi* tendono a seguire uno schema analogo, nonostante la differenziazione operata a monte nell'attribuzione dei fondi.<sup>400</sup> Pertanto, nel presente lavoro di ricerca, l'espressione "politiche per l'integrazione sociale degli immigrati", comprende l'insieme degli interventi

---

dei centri di ricerca le interviste sono state condotte con il fine di avere chiarimenti su alcune "criticità" riferibili ad ogni caso di studio e relativamente alla specifica esperienza e competenza del soggetto intervistato. (Cfr.: Appendice 3).

<sup>398</sup> La ricerca di campo è stata realizzata durante il terzo anno di corso del dottorato, quindi tra il mese di novembre 2013 e il mese di agosto 2014. I questionari utilizzati nelle interviste sono stati preparati nel primo trimestre, durante la fase dello studio preliminare. Le interviste ai testimoni privilegiati sono state realizzate tra il mese di febbraio e il mese di agosto. Nel caso di Barcellona, alcune interviste sono state realizzate durante i mesi di febbraio, marzo e aprile; altre invece, durante i mesi di luglio e agosto. Nel caso di Roma, le interviste sono state realizzate nei mesi di maggio e giugno. L'analisi, l'elaborazione e l'interpretazione dei dati raccolti mediante la ricerca sul campo sono state realizzate nei mesi di settembre, ottobre e novembre 2014, periodo durante il quale si è conclusa la stesura della presente ricerca.

<sup>399</sup> Specialmente nel caso di Roma, troviamo un'alta concentrazione di *persone richiedenti asilo o rifugiate* (RAR) una specificità motivata dal fatto che questa città ospita, sin dal 1990, la Commissione Nazionale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, poi trasformata in *Commissione nazionale per il diritto di asilo* (art.32. L.189/2002). Secondo L. Franceschetti (2010) "Roma resta, nonostante il tentativo di decentralizzazione delle procedure per il riconoscimento del diritto di asilo e di conseguente redistribuzione dei RAR su tutto il territorio nazionale, un forte polo d'attrazione per questa categoria di stranieri (Franceschetti 2010: 17, corsivo aggiunto).

<sup>400</sup> La differenziazione a cui facciamo riferimento è quella che distingue tra il FER (Fondo europeo per i rifugiati) e il FEI (Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei Paesi terzi), una separazione che crea non poche difficoltà agli operatori sociali che sul territorio erogano i servizi. Tale aspetto è stato messo in evidenza in particolare dalla portavoce dell'associazione CIDIS Onlus, la cui testimonianza è presentata nel capitolo 5 del presente lavoro di ricerca.

messi in campo dagli enti locali in partenariato con le associazioni del *terzo settore* e della società civile, con il fine di migliorare il benessere delle persone immigrate e il loro livello di integrazione sociale.

I tipi di intervento per l'*integrazione sociale degli immigrati* sono caratterizzati da differenze percettibili soprattutto nella finalità: se alcuni tipi di servizi sono propriamente indirizzati all'accoglienza, all'informazione e all'orientamento delle persone immigrate, altri hanno il fine dell'inserimento sociale e della stabilizzazione dei *newcomers* sul territorio, puntando all'integrazione socio-economica, il loro inserimento nei sistemi di *welfare* (sanità, educazione, casa, lavoro, sussidi sociali, ecc.). I due tipi di intervento che potremmo considerare complementari, mirano a ridurre il *gap* presente tra gli stranieri e i cittadini autoctoni nell'*accesso alla città*, una criticità dovuta principalmente alla mancanza di conoscenza della società di insediamento, degli uffici a cui rivolgersi per svolgere le pratiche burocratiche, dei servizi e delle risorse presenti nella città; alcuni servizi puntano all'*insediamento stabile dei newcomers*, vale a dire i servizi che consentono allo straniero di diventare "cittadino" del luogo in cui abita. In questo versante diventa importante l'accesso ai servizi fondamentali come ad esempio, l'assistenza sanitaria e sociale, l'istruzione obbligatoria per i minori, i corsi di formazione professionale, i servizi di sostegno all'ingresso nel mercato del lavoro, all'edilizia pubblica, ecc.. Una terza categoria di servizi è quella che mira alla costruzione del *dialogo interculturale*, alla promozione delle interazioni e delle occasioni di incontro tra cittadini stranieri e popolazione autoctona, alla rimozione del pregiudizio e alla diffusione di una cultura della convivenza al cui interno la diversità, oltre ad essere considerata una risorsa, è intesa come processo sociale irreversibile.

Le politiche degli enti di governo delle città di Roma e Barcellona non presentano grandi differenze dal punto di vista sistemico poiché, nonostante le discrepanze, i modelli di politica locale per l'integrazione sociale degli stranieri sono in entrambi i casi riconducibili al *modello dell'integrazione positiva*; ciò nonostante alcune disparità sono osservabili in primo luogo, nella presenza/assenza di un *piano strategico cittadino* per affrontare la sfida dell'immigrazione sul territorio; in secondo luogo, nella visibilità e nell'accessibilità data ai servizi e alle risorse presenti sul territorio cittadino; in terzo luogo, nella varietà dell'offerta dei servizi riferiti ad una popolazione complessa e diversificata e, infine, nella presenza/assenza di strumenti innovativi che permettono sia il miglioramento delle condizioni di vita e il benessere sociale generale, sia una migliore gestione del fenomeno sul territorio.

#### **4.5 Il caso di Roma: il *terzo settore* e l'associazionismo caritativo**

L'Italia, essendo diventata da relativamente poco tempo un *Paese di immigrazione*, non ha un modello di integrazione sociale riconducibile ad un modello omogeneo osservabile su tutto il territorio nazionale, piuttosto, potremmo parlare "più che di un modello progettato e costruito esplicitamente dalle istituzioni politiche, [...] di un modello che si è formato in maniera opaca ed in intenzionale, ma non di meno leggibile a posteriori come una costellazione relativamente coerente di caratteri identificabili" (Ambrosini, 2005: 212).

Il modello di politica locale per l'integrazione sociale dei *newcomers* pur essendo riconducibile al modello interculturale, presenta le contraddizioni di un sistema sorto sul ritardo delle istituzioni e sulla mancanza di un piano strategico globale per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri, peculiarità che derivano da una lettura del fenomeno migratorio in termini di emergenza.

Ambrosini (2005) ha mostrato le caratteristiche rilevanti del modello di integrazione, indicando in primo luogo, l'*arrivo e l'insediamento spontaneistico*, ovvero, un'immigrazione indipendente dalle politiche per il reclutamento di manodopera o di regolazione degli ingressi; la *scarsa regolazione istituzionale*, vale a dire la presenza di politiche migratorie che non sono riuscite a governare efficacemente i flussi migratori e caratterizzate dal frequente ricorso alle regolarizzazioni; l'*influenza rilevante degli attori locali*, quindi da un lato, le Regioni, le Province e i Comuni, dall'altro, le associazioni del *terzo settore*, le organizzazioni del volontariato cattolico e i sindacati, attori che svolgono un ruolo rilevante all'interno del sistema dei servizi per l'immigrazione, supportando la "debole regia delle istituzioni pubbliche nazionali" (*ibid.*). Lo studioso indica la presenza di una *ricezione contrastata* caratterizzata dall'ambivalenza della società, divisa tra i fautori delle politiche di "apertura" all'immigrazione e chi, invece, mostra un atteggiamento di rigetto verso gli stranieri, motivato soprattutto dalla percezione della mancanza di controlli. L'*inserimento nel mercato del lavoro informale e precario*, una peculiarità riscontrabile anche in altri Paesi dell'Europa meridionale, tra cui la Spagna, permetterebbe l'inserimento della popolazione immigrata nei settori informali; il passaggio ai lavori stabili avverrebbe solo in un secondo momento. Queste caratteristiche non avrebbero impedito l'*evoluzione rapida verso una fase matura del ciclo migratorio*, un mutamento che sarebbe stato incoraggiato dalle catene migratorie, dai ricongiungimenti familiari, dalla presenza delle "seconde generazioni". Inoltre, sarebbe presente un *diffuso attivismo delle reti spontanee e di mutuo aiuto* tra persone immigrate, *network* che permettono il consolidarsi delle reti informali fra immigrati, ma non lo sviluppo di un tessuto associativo formale<sup>401</sup>. Lo studioso ha definito il modello italiano "un modello <<implicito>> di inclusione" (Ambrosini, 2005: 213) al cui interno l'integrazione delle persone immigrate avverrebbe non attraverso una strategia pubblica, ma attraverso percorsi improvvisati e iniziative emergenziali.

Nonostante le politiche nazionali non siano riuscite ad imporre un modello omogeneo per l'integrazione sociale degli immigrati, sin da quando l'immigrazione è diventata un fenomeno visibile, le associazioni della società civile operanti a livello locale, hanno fornito un valido supporto alle persone immigrate, in un'ottica universalista. Nel caso della città di Roma, la *policy* per l'integrazione sociale delle persone immigrate si

---

<sup>401</sup> È utile richiamare il concetto di "reti etniche" illustrato da Ambrosini (2005) attraverso la definizione di *reti migratorie* di Massey (1998). Le *reti sociali* degli immigrati sono descritte come "complessi legami interpersonali che collegano migranti, migranti precedenti e non migranti nelle aree di origine e di destinazione, attraverso vincoli di parentela, amicizia e comunanza di origine" (Ambrosini, 2005: 80). Tali *network*, fondati sul legame sociale tra i migranti che viene mantenuto per richiamarlo in caso di bisogno, strutturano le relazioni sociali dei nuovi arrivati, soprattutto quelle economiche, diventando una tipica istituzione del mercato del lavoro, in modo particolare in alcune nicchie occupazionali dove conta poco l'esperienza pregressa o i titoli di studio. In questi settori, l'appartenenza a determinate reti etniche fornisce un accreditamento per i nuovi arrivati, garantendo l'ingresso dei *newcomers* nel mercato del lavoro attraverso un approccio interattivo e dinamico. Le reti etniche, pur avendo degli aspetti positivi, possono produrre "rischi di *ghettizzazione* e di confinamento degli immigrati in nicchie occupazionali anguste e scarsamente qualificate" (*ivi*, 83).

basa su alcuni attori fondamentali: da un lato, l'*Ufficio Immigrazione*, l'*Ufficio Inserimento Lavorativo*, *Formazione Professionale Popolazione Immigrata, Rifugiata e Richiedente Asilo* e il *Programma Integra*, dall'altro, le più accreditate associazioni del *terzo settore*<sup>402</sup>. L. Franceschetti (2010) ha osservato che gli attori istituzionali tendono ad interpretare il loro ruolo in termini di “normazione/regolazione” delle posizioni delle persone immigrate sul territorio, mentre le associazioni del *terzo settore* “agiscono mosse da un più ampio principio di solidarietà” (Franceschetti, 2010: 24). La centralità del *terzo settore* e delle associazioni di volontariato nelle politiche per l'integrazione sociale degli immigrati, rientrerebbe in un modello al cui interno le associazioni della società civile svolgono “funzioni complementari” attraverso una “capacità di leggere in una prospettiva multidimensionale il problema dell'integrazione degli stranieri” (*ivi*, 25).

Il *network* di cooperazione dei servizi è molto articolato e l'azione delle organizzazioni del *terzo settore* spesso è integrata a quella delle Forze di Polizia e della Questura, delle ASL e degli altri centri che offrono assistenza sanitaria e sociale ai *newcomers*. L'*Ufficio Immigrazione* svolge, inoltre, una funzione di monitoraggio e valutazione della gestione dei numerosi *centri di accoglienza* presenti nella città di Roma, spazi dove gli stranieri possono trovare riparo in attesa del riconoscimento della protezione internazionale, molti dei quali sono gestiti, appunto dalle associazioni del *terzo settore*. Le associazioni del *terzo settore* che gestiscono i centri di accoglienza non svolgono solo una mera funzione di “albergo”, ma forniscono anche assistenza legale, sanitaria, realizzano corsi di lingua italiana e di formazione professionale. Poiché possono contare su una lunga esperienza sul campo, le associazioni del *terzo settore* possono essere considerate come contenitori di professionalità di difficile reperibilità che svolgono attività differenziate di notevole importanza sociale.

Nella città di Roma l'associazionismo degli immigrati, pur essendo presente, è di scarso rilievo poiché i requisiti di formalità che obbligano le associazioni a costituirsi formalmente, a pagare le tasse e ad iscriversi all'albo regionale delle associazioni. Le reti migratorie, pur svolgendo una valida funzione nell'ambito dell'accoglienza dei *newcomers*, sono di solito ritenute poco adatte alla collaborazione con l'ente locale<sup>403</sup>. Data queste criticità, le associazioni del *terzo settore* di cittadini autoctoni e quelle del volontariato cattolico, svolgono una funzione di “rappresentanza indiretta” degli interessi degli immigrati, riportando nelle sedi istituzionali i problemi più gravi ai quali dare risposta. La presenza del *terzo settore*, diventa importante a

---

<sup>402</sup> In tal senso si è espressa anche L. Franceschetti (2010) che in una ricerca sulle politiche di integrazione nella città di Roma ha mostrato la centralità dell'Ufficio Immigrazione dell'ente capitolino e l'indispensabile supporto delle principali associazioni della “solidarietà organizzata”. Per un approfondimento si veda: Franceschetti L. (2010), *L'integrazione degli immigrati tra rescaling istituzionale e sussidiarietà orizzontale. Il caso di Roma*, Quaderno di ricerca n.30, Aracne, Roma.

<sup>403</sup> Secondo uno studio della *cooperativa Parsec*, le associazioni di stranieri formalmente costituite in Italia erano complessivamente 909 nell'anno 2012, delle quali 210, vale a dire il 23,10%, erano iscritte all'albo della Regione Lazio. Cfr.: Candia G., Carchedi F. (2012), *Risorse di cittadinanza. Le associazioni di immigrati tra vincoli e opportunità*, Parsec, Open Society Foundation.

livello municipale, non solo nell'erogazione dei servizi, ma anche nella determinazione dei temi da inserire nell'agenda politica municipale<sup>404</sup>.

In continuità con quanto afferma la letteratura di settore, esiste una differenziazione nella tematizzazione del fenomeno da parte degli attori delle *policy*: da una parte, troviamo le istituzioni che agiscono in base al *principio di legalità e di rispetto delle norme*; dall'altra parte, il *terzo settore* che esprime la "cultura della solidarietà" (*ivi*, 29) attraverso la creazione di percorsi di integrazione sociale "dal basso". Secondo Franceschetti (2010) è possibile fare un'ulteriore distinzione all'interno degli attori della pubblica amministrazione, separando gli attori amministrativi da quelli politici: i primi, sarebbero orientati da una *cultura dell'accoglienza e dell'emergenza*, pragmatica e orientata al risultato; i secondi, invece, sarebbero promotori della *politica dell'interculturalità*, basata sulla constatazione dell'irreversibilità dei cambiamenti sociali prodotti dall'immigrazione e sulla necessità di promuovere il dialogo interculturale e il reciproco riconoscimento fra le numerose collettività straniere presenti a Roma<sup>405</sup>.

Nel caso di Roma, potremmo parlare di "*governance aggregata*" (Franceschetti, 2010: 30) un sistema al cui interno, la pubblica amministrazione più che implementare un intervento condiviso e omogeneo sul territorio cittadino, si limita a definire i termini della "contrattualizzazione", vale a dire la definizione del meccanismo di finanziamento "pubblico" attraverso il quale gli attori del *terzo settore* accedono alle risorse pubbliche, un sistema di selezione fondato sulla valutazione delle competenze e delle esperienze possedute in merito alla capacità di rispondere ai bisogni degli immigrati (cooptazione).

Il modello di politiche locali per l'integrazione sociale dei *newcomers* nella città di Roma è ispirato da metafore interculturali, quindi gli interventi puntano alla diffusione di una cultura del rispetto della diversità e, al tempo stesso, al dialogo e alla non discriminazione. Tali metafore, sono state condizionate dal cambio di Giunta di governo e, quindi, di maggioranza politica. Il centro-destra ha governato la città di Roma dal 2008 al 2013, in un periodo in cui la politica migratoria (nazionale) avrebbe assunto l'apice dell'intolleranza verso l'immigrazione (*Cfr.*: Par. 3.2.6 della presente ricerca). La Giunta guidata da G. Alemanno non ha rinnovato il *Consigliere delegato alle politiche della multiethnicità*, un'iniziativa della precedente Giunta di centro-sinistra guidata da W. Veltroni, ma ha anche sospeso la sperimentazione dei menù etnici nelle scuole, ha promosso lo sgombero forzato dei centri sociali e la chiusura degli accampamenti abusivi. Il *policy change* segnato dall'insediamento della giunta di centro-destra è riferibile ad un mutamento nelle metafore, caratterizzato dal passaggio da una politica che dava importanza al *dialogo interculturale*, ad una che dava

---

<sup>404</sup> Ciò nonostante, la mancanza di un coordinamento cittadino degli interventi realizzati a livello municipale, produce l'isolamento e la frammentazione degli interventi delle associazioni, una situazione che secondo Franceschetti (2010) si aggiunge all'insufficiente rappresentanza politica dei bisogni sociali degli stranieri determinata dal non riconoscimento dei diritti di voto.

<sup>405</sup> È importante ricordare che il cambio della Giunta di Governo avvenuto nel 2008 e l'insediamento del nuovo sindaco di centro-destra (G. Alemanno) ha determinato un cambiamento nelle politiche per l'immigrazione del Comune di Roma all'interno di un approccio maggiormente orientato alla sicurezza e meno alle iniziative interculturali. Uno dei punti del programma di mandato del Sindaco di centro-destra che ha governato la città di Roma dal 2008 al 2013 era l'espulsione dei nomadi e degli immigrati clandestini coinvolti in processi giudiziari.

importanza alla difesa dell'identità nazionale. Il sindaco di centro-destra, in particolare, si era proposto di garantire i servizi sociali essenziali solo agli stranieri residenti di lunga durata e l'adozione di una politica di "tolleranza zero" nei confronti degli irregolari e delle persone appartenenti alla minoranza *rom*.

Un cambiamento di direzione è arrivato con l'elezione, nel 2013, del nuovo sindaco I. Marino (esponente del centro-sinistra), che ha mostrato un rinnovato interesse al tema dell'immigrazione e dell'interculturalità nella città di Roma. Il nuovo Sindaco ha mostrato il bisogno di promuovere l'integrazione sociale degli stranieri, nel rispetto della legalità, mostrando un rinnovato interesse al tema dell'immigrazione e dell'interculturalità. In una visita al Mercato Esquilino di Roma (aprile 2013) ha mostrato il bisogno di costruire *una città multiculturale e internazionale*<sup>406</sup>. Il nuovo sindaco, ha mostrato l'importanza di tutelare il *pluralismo* presente nella città di Roma attraverso le iniziative per l'accoglienza e l'integrazione, la rimozione degli ostacoli che generano disuguaglianza e la promozione del sentimento di appartenenza e del dialogo interculturale, specialmente nelle scuole. La proposta politica dell'attuale Sindaco di Roma è attraversata dalla tematizzazione dell'immigrazione come fenomeno positivo, di arricchimento sociale e culturale, un aspetto che segna un'inversione di tendenza rispetto al passato, un'evoluzione che però deve fare i conti con la difficile situazione finanziaria dell'ente locale capitolino.

Anche se i cambiamenti nelle maggioranze di governo sono stati molti, l'ente locale cittadino non ha abbandonato il meccanismo di delega al *terzo settore* dei servizi per l'immigrazione, un segnale che, come mostra la letteratura di settore, indicherebbe sia un deficit di competenze della pubblica amministrazione, sia il riconoscimento del *terzo settore* come bacino di professionalità. Le associazioni del *terzo settore* rappresentano una realtà attraversata da una dimensione transnazionale che caratterizza le più importanti realtà associative presenti nella città di Roma sul versante dell'accoglienza, attori che mostrano una "capacità di lettura del fenomeno migratorio ben più avanzata rispetto alle istituzioni locali" (Franceschetti, 2010: 34).

Prima di approfondire l'evoluzione della popolazione immigrata residente a Roma e le caratteristiche dell'insediamento, sarebbe utile far luce sui tipi di associazionismo di cui abbiamo parlato. A questo proposito, richiamando la classificazione di Ambrosini (2005) possiamo distinguere tra quattro tipi ideali di associazionismo: l'associazionismo caritativo, l'associazionismo rivendicativo, l'associazionismo imprenditivo e le associazioni di immigrati<sup>407</sup>.

- L'*associazionismo caritativo* si caratterizza per l'aiuto diretto alle persone in difficoltà, un contributo prevalentemente volontario e basato sulla soddisfazione di bisogni "primari", attraverso prestazioni a *bassa soglia* (cibo, abiti, ascolto, posto letto). Questo tipo di associazionismo è quello più diffuso nella città di Roma ed è legato al volontariato cattolico; esistono centri di diverso tipo che offrono accoglienza ai *newcomers*, ad esempio, le parrocchie o altre piccole, medie e grandi associazioni che

---

<sup>406</sup> Fonte: Pagina web del sindaco I. Marino (Cfr.: Sitografia).

<sup>407</sup> Sui tipi di associazionismo si veda l'Appendice 4.

intervengono in partenariato con gli enti locali, nell'organizzazione di centri di accoglienza, delle mense pubbliche, degli asili notturni, dei centri di ascolto, di spazi per l'incontro, ecc..

- L'*associazionismo rivendicativo* punta alla tutela dei diritti degli stranieri ed è attivo sul fronte politico e culturale. Le associazioni di questo tipo sono sorte con il supporto dei partiti politici cattolici o di centro-sinistra, con il supporto dei sindacati; la loro azione è orientata soprattutto alla lotta antirazzista e al contrasto delle discriminazioni, ma auspicano anche un cambiamento legislativo. Le associazioni di questo tipo svolgono una funzione di tutela (*advocacy*) degli interessi degli immigrati e di promozione della cultura dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti.
- L'*associazionismo imprenditivo*, fornisce agli stranieri servizi professionali e di solito le associazioni sono organizzate nella forma di "impresa sociale" (Ambrosini, 2005: 225). Questo tipo di organismi sono finanziati da fondi pubblici e possono comprendere anche più punti di erogazione dei servizi sul territorio. La loro offerta di servizi è ampia e va dall'assistenza legale per la richiesta dell'asilo politico, nello svolgimento di pratiche burocratiche, formazione linguistica e professionale, ecc.. La capacità progettuale e di cooperazione con gli enti locali sono determinanti per la loro esistenza.
- L'*associazionismo promosso dagli immigrati* è il tipo più debole e il suo intervento è limitato. Le associazioni degli immigrati, oltre che a fornire informazioni basilari ai connazionali, intervengono nella promozione di iniziative interculturali, di solito sono supportate da associazioni di cittadini autoctoni o dagli enti locali. Le iniziative di questo tipo sono di solito realizzate da *associazioni formali*, quindi riconosciute giuridicamente, che si distinguono dalle *informali*: le prime, fino a poco tempo fa erano di scarso rilievo, ma più di recente hanno acquisito un ruolo più visibile, specialmente nella realizzazione di iniziative culturali ed interculturali. Le associazioni informali che potremmo definire "reti etniche" (Ambrosini, 2005: 42) al contrario, sono *network* sociali molto vitali e costituiscono un punto di riferimento importante per gli stranieri appena arrivati e per quelli desiderosi di emigrare dal proprio Paese di origine; facilitano sia il mantenimento dei legami con i connazionali, sia l'ingresso nel mercato del lavoro<sup>408</sup>.

Nella città di Roma, troviamo associazioni di tutti e quattro i tipi anche se la distinzione tra l'uno e l'altro tipo non sempre è netta. La città di Roma presenta delle peculiarità, dovute all'alto numero di associazioni del *volontariato cattolico*, attive sul versante dell'accoglienza e dell'assistenza ai rifugiati e ai destinatari della protezione internazionale. Nella città di Roma e, in particolare nel Lazio, gli organismi del *terzo settore* (no-profit) sono numerosi e sono aumentati negli ultimi dieci anni che in altre Regioni d'Italia.<sup>409</sup>

---

<sup>408</sup> Le associazioni *informali* degli stranieri sono di solito "invisibili" e si limitano all'ambito familiare o amicale, mentre quelle *formali* realizzano di solito sia attività di mediazione interculturale, sia di informazione offrendo orientamento agli stranieri appena arrivati per l'espletamento delle pratiche burocratiche più semplici (iscrizione anagrafica, tessera sanitaria, ecc.) indirizzando i *newcomers* verso i centri dove possono trovare maggiore assistenza. Se coinvolte in iniziative finanziate con fondi pubblici, hanno la capacità di organizzare servizi di assistenza e corsi (l'alfabetizzazione digitale, sostegno scolastico, ricerca del lavoro, ecc.) ma di solito la loro funzione è debole.

<sup>409</sup> Secondo l'ISTAT le associazioni non lucrative presenti sul territorio del Lazio sono aumentate in misura maggiore rispetto a quelle presenti nelle altre Regioni d'Italia. La rilevazione censuaria ha osservato che nel Lazio sono attive 23.853 associazioni, pari al 7,9% del totale nazionale (301.191) con un incremento del 33,5% rispetto al censimento del

Poiché molte associazioni di cittadini autoctoni svolgono una molteplicità di iniziative e di interventi, una linea di demarcazione potrebbe essere tracciata tra le associazioni cattoliche e quelle laiche: le prime appartengono all'*associazionismo caritativo* e sono organismi che, di solito, puntano a dare una risposta ai bisogni più immediati (cibo, alloggio, vestiti) anche se alcuni di essi si sono evoluti, acquistando una certa importanza sul territorio. Le associazioni cattoliche più evolute offrono anche servizi supplementari: corsi di lingua, orientamento al lavoro, assistenza psicologica, ecc. (come nel caso di *Caritas*). Le associazioni laiche offrono servizi supplementari, ad esempio servizi legali, ma anche di supporto nella richiesta dei documenti, nell'insegnamento della lingua, nella formazione e nell'inserimento al lavoro.

L'*associazionismo caritativo* nella città di Roma è legato al volontariato cattolico, alle parrocchie e alle numerose istituzioni religiose.<sup>410</sup> I centri più attivi nella città di Roma sono la *Caritas*, il *Centro Astalli*, la *Comunità di Sant'Egidio*, organismi che intervengono tanto a favore degli stranieri, quanto a favore dei cittadini autoctoni, in particolare, nell'assistenza ai senza fissa dimora. I servizi che ognuna di queste organizzazioni fornisce sono molteplici e, a seconda dei bisogni della persona, si interviene offrendo cibo, ascolto, alloggio, vestiti e, in alcuni casi, vengono donate anche piccole somme di denaro. Come vedremo in modo più approfondito nel Capitolo 5, alcune associazioni del volontariato cattolico assistono in misura maggiore migranti richiedenti asilo e i rifugiati, offrendo loro servizi di prima accoglienza, ma anche assistenza legale, corsi di lingua, ecc..

Le associazioni laiche offrono, di solito servizi supplementari, ma molte di esse sono impegnate anche nell'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo. L'informazione e l'orientamento, l'assistenza legale e psicologica, i corsi di lingua italiana e quelli per l'alfabetizzazione digitale, la formazione professionale e l'orientamento al lavoro, sono i servizi che, di solito, vengono offerti dalle associazioni laiche, organismi nella maggior parte dei casi non hanno fini di lucro (no-profit), ma di utilità sociale. Tali organismi dipendono soprattutto dai finanziamenti pubblici e dal lavoro dei volontari, molti dei quali sono professionisti del settore giuridico, medico o di altri settori. Le associazioni di questo tipo, collaborano con degli enti locali accedendo ai finanziamenti pubblici (degli enti locali, nazionali o delle istituzioni europee), e ottengono risorse anche attraverso donazioni private e le attività di *fundraising*.

Nella città di Roma e in tanti altri comuni italiani, alcuni organismi del *terzo settore* svolgono la funzione di centro di accoglienza (*Cara*) nell'ambito della rete SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e*

---

2001, un valore superiore in questa regione rispetto alla media nazionale (+28%). I dati mostrano che il *terzo settore* impiega nel Lazio 514.377 risorse umane, delle quali 82.391 sono addetti; 40.292 lavoratori esterni; 446 lavoratori temporanei e 391.248 volontari. *Fonte*: ISTAT, 9° *Censimento Istat su Industria e servizi, istituzioni pubbliche e no-profit*, comunicato stampa del 5/9/2013. Per un approfondimento si veda: *Forum Terzo Settore*, Istat – *Censimento no-profit, i dati regione per regione*. (Cfr.: Sitografia).

<sup>410</sup> Gli uffici diocesani della *Caritas* di Roma e Migrantes, nel 2013 hanno censito 293 luoghi di culto presenti a Roma e Provincia. 234 (80%) sono presenti nella città di Roma e 59 nella sua Provincia. Dei 234 luoghi di culto presenti a Roma 150 sono cattolici, 25 ortodossi, 22 protestanti, 22 musulmani, 7 ebrei, 6 buddisti, 1 induista e 1 sikh. *Fonte*: Osservatorio romano sulle migrazioni – *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, *Scheda di sintesi*, pag.4.



*rifugiati*), quindi ospitano per brevi periodi i migranti in attesa del riconoscimento dello *status* di rifugiato.<sup>411</sup> Altre sono specializzate nell'assistenza medica e psicologia, ad esempio l'*Associazione MEDU (Medici per i Diritti Umani)*; altre ancora intervengono offrendo servizi per la costruzione di percorsi di inserimento sociale, come ad esempio *CIDIS Onlus*, un'organizzazione che offre servizi di orientamento al lavoro, per la ricerca della casa, che opera nell'insegnamento dell'italiano come seconda lingua ed interviene anche nella promozione del dialogo interculturale.

Le associazioni del *terzo settore*, siano esse motivate da un sentimento di natura religiosa o per puro spirito di beneficenza e di solidarietà, costituiscono un'interfaccia importante per molte persone immigrate che trovano negli operatori sociali e nei volontari un interlocutore "amichevole", disposto ad ascoltarli, a dar loro informazioni ed orientamento e, soprattutto, assistenza, servizi che difficilmente potrebbero ricevere altrove. Le associazioni del *terzo settore*, quando non riescono a dare una risposta diretta ed immediata alle necessità delle persone che ad esse si rivolgono, *canalizzano la domanda* verso quegli attori del *network* cittadino dei servizi in grado di soddisfare efficacemente i bisogni dei *newcomers*.

#### **4.5.1 Uno sguardo all'evoluzione della popolazione immigrata a Roma e le caratteristiche dell'occupazione straniera**

Come anticipato nello studio preliminare (*Cfr.:* Paragrafo 4.3) in data 1 gennaio 2013 gli stranieri residenti a Roma erano 381.101,<sup>412</sup> delle quali l'11.9%, vale a dire 45.380 persone, risiedevano nel "*Municipio 1*".

Il tasso di incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione residente in questo municipio (133.590) è pari al 34,0%<sup>413</sup> un valore che porta il Municipio I ad essere il secondo municipio di Roma con il più alto numero di immigrati (nella stessa data nel "*Municipio 8*" vi soggiornavano 45.432 stranieri) e quello con il più alto tasso di incidenza di stranieri sulla popolazione residente. Queste caratteristiche rendono quest'area delle città uno dei quartieri più multietnici di Roma.

Nella città di Roma, il numero di stranieri residenti è cresciuto costantemente durante gli ultimi anni. Il Grafico 4.1 mostra l'evoluzione della popolazione immigrata residente nella città di dal 2004 al 2013, indicando come sia stato registrato un aumento costante durante il periodo considerato.

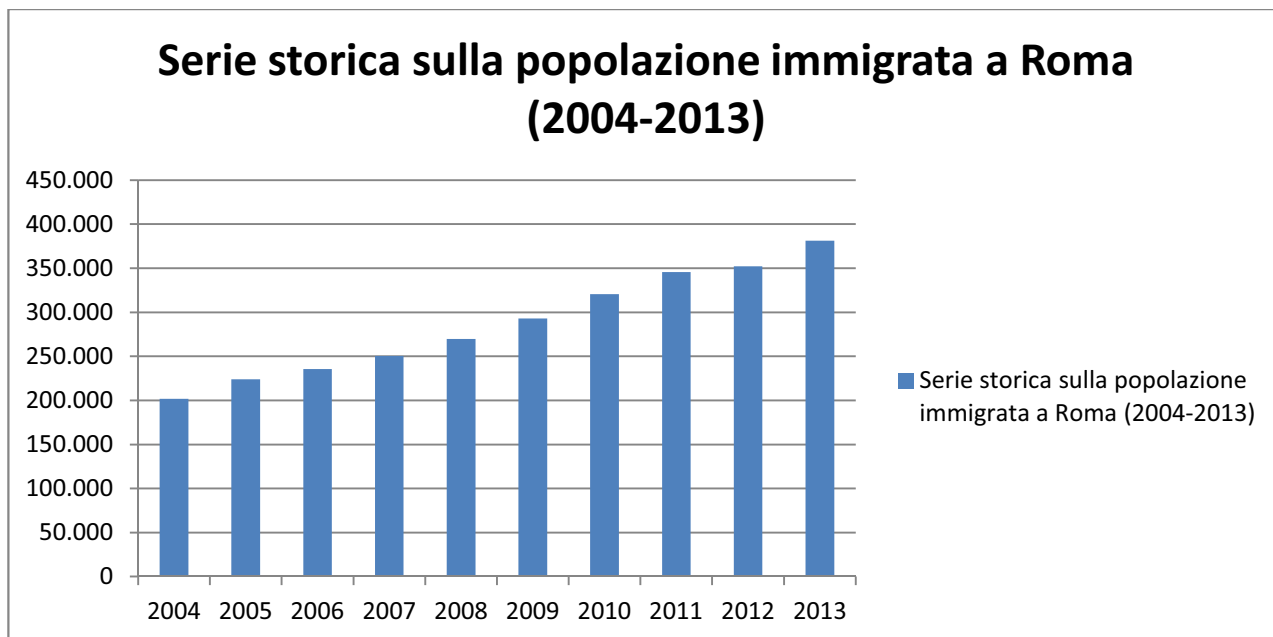
---

<sup>411</sup> Per il periodo 2014-2016 i posti letto per i richiedenti asilo disponibili nella Regione Lazio sono 4.791, in Italia complessivamente sono 20.744, di cui 19.720 per ordinari, 729 per minori stranieri non accompagnati (MSNA) e 295 per persone con disagio mentale o disabilità. *Fonte:* Servizio Centrale SPRAR, Ministero dell'Interno, ANCI, *Composizione di base della rete SPRAR – triennio 2014-2016*. Le associazioni del terzo settore (*enti gestori*) accedono attraverso gli enti locali ai finanziamenti nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo.

<sup>412</sup> *Fonte:* Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 168.

<sup>413</sup> *Fonte:* *ivi*, 380.

Grafico 4.1: *Evoluzione della popolazione straniera a Roma tra 2004-2013.*



Fonte: Propria elaborazione su dati dell'Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 167.

Nella tabella 4.6 sono riportate le principali nazionalità presenti nella città di Roma. Analizzando i dati osserviamo che, nonostante le diverse comunità immigrate siano aumentate con differente intensità, le variazioni registrate tra il 2012 e il 2013 non modificano la classifica delle nazionalità più numerose, che resta quasi inalterata.

Tabella 4.6: *Stranieri iscritti in anagrafe: prime 15 cittadinanze (v.a. e %) (01/01/2012-01/01/2013).*

Cittadinanza	2012	2013	Variazione assoluta	Variazione %
Romania	79.636	85.466	5.830	7,3
Filippine	36.150	39.505	3.355	9,3
Bangladesh	19.025	23.040	4.015	21,1
Polonia	15.148	15.270	122	0,8
Cina	13.370	14.857	1.487	11,1
Perù	11.782	14.513	2.731	23,2
Ucraina	13.742	12.855	-887	-6,4
Egitto	9.844	10.815	971	9,9
India	8.318	9.375	1.057	12,7
Sri Lanka (Ceylon)	7.860	8.542	682	8,7
Ecuador	8.110	8.478	368	4,5
Moldavia	7.466	8.332	866	11,6
Albania	6.651	7.103	452	6,8
Francia	6.189	6.326	137	2,2
Spagna	5.708	5.991	283	5,0

Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 175.

I dati mostrano come nessuna tra le prime quindici cittadinanze straniere abbia fatto registrare un calo tra il 2012 e il 2013 e un aumento “a due cifre” per alcune di esse: il Bangladesh (21,1%) l’India (12,7%) e la

Cina (11,1%). Altri aumenti consistenti riguardano l'Egitto (9,9%), l'Ucraina (9,1%) e le Filippine (9,3%). L'incremento, pur non essendo proporzionale tra le diverse comunità immigrate, non provoca uno spostamento della posizione occupata nella classifica. Pur essendo l'Europa il continente dal quale proviene il maggior numero di stranieri residenti a Roma (176.259 unità pari a il 46,2% della popolazione straniera), questo valore è inferiore alla media nazionale (Cfr.: Cap.4 . *Introduzione: il problema della ricerca*).

L'*Europa comunitaria* è l'area dalla quale hanno origine i flussi migratori più rilevanti, la Romania il paese dal quale provengono più individui (i romeni rappresentano il 22,4% del totale della popolazione immigrata a Roma, il 7,3% del totale).<sup>414</sup> Secondo i dati del Decimo Rapporto dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni (2014), i cittadini dell'Europa comunitaria tra il 2012 e il 2013 sono aumentati in misura maggiore rispetto a quelli dell'Europa non comunitaria (8,8% rispetto al 5,3%). La seconda area di origine dei flussi l'Asia (29,2%) le cui prime tre cittadinanze rappresentano il 69,6% del totale della popolazione asiatica residente a Roma: Filippine (39.505), Bangladesh (23.040) e Cina (14.857). Il terzo continente da cui provengono il maggior numero di stranieri è l'Africa (12,1%): gli egiziani rappresentano il 23,4% del totale dei cittadini africani, al secondo posto troviamo i marocchini con 5.207 cittadini di questa nazionalità, al terzo, gli eritrei con 3.829 presenze. I cittadini dell'America Latina (America centro-meridionale) rappresentano complessivamente il 10,5% della popolazione straniera presente a Roma: i peruviani sono la prima nazionalità (14.513), gli ecuadoriani la seconda (8.478). La componente femminile della popolazione proveniente dall'America Latina è proporzionalmente la più numerosa (62,4% rispetto al 37,6% degli uomini provenienti da quest'area), seguita dalle donne dei Paesi Europei le quali rappresentano il 58,7% della popolazione immigrata proveniente da quest'area, mentre gli uomini sono il 41,3% (lo squilibrio giunge al 63,3% se consideriamo i Paesi non comunitari). Nel caso dell'Africa, invece, la componente maschile è aumentata più rapidamente di quella femminile, attestandosi al 61,6% (le donne sono il 38,4%); nel caso dell'Asia, i maschi sono il 55,2% e le donne il 44,8%<sup>415</sup>.

I dati della tabella 4.7 (Cfr.: Appendice 5) mostrano un aumento costante della popolazione immigrata residente a Roma tra il 2009 e il 2013. Il "*Municipio 1*" si attesta come il quartiere dove la presenza immigrata è più "*visibile*", poiché presenta il più alto tasso di incidenza di cittadini stranieri sul totale della popolazione residente; nel "*Municipio 8*" invece, è stata registrato un aumento della popolazione straniera pari al 69,1%, quindi in proporzione maggiore rispetto alla media della città di Roma (29,6%).

Gli effetti della crisi economica hanno determinato in Italia un aumento del tasso di disoccupazione complessivo che è passato dall'8,4% del 2011 al 10,7% della fine del 2012, anno in cui le persone disoccupate raggiungevano all'incirca 2.700.000 unità<sup>416</sup>. La disoccupazione ha colpito maggiormente il segmento della popolazione maschile maggiore di 15 anni, all'interno del quale è stata registrata una *contrazione dell'occupazione* tra il 2011 e il 2012: gli occupati sono passati dal 54,6% del 2011, al 53,7% del

---

<sup>414</sup> *Ivi*, 174.

<sup>415</sup> *Ivi*, pp.174-175.

<sup>416</sup> *Fonte: ivi*, 295.

2012. Secondo i dati dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni (2014), nella componente femminile è stato registrato un aumento delle donne in cerca di occupazione e una diminuzione di quelle inattive. Nella città di Roma (ma anche nella sua Provincia e nella Regione Lazio), si registrano tassi di occupazione al di sopra della media nazionale (48,9% nel caso di Roma rispetto al 44,0% nel caso dell'Italia) e tassi di disoccupazione che, anche se hanno fatto registrare un incremento nel 2012 rispetto al 2011, restano inferiori alla media nazionale, come mostra la tabella 4.9 (si veda l'Appendice 5).

Rispetto alla distribuzione degli occupati per settori di attività non si riscontrano rilevanti variazioni rispetto all'anno 2011: i dati confermano che Roma è una città fortemente orientata alla produzione di servizi, in misura maggiore rispetto alla media italiana. Infatti, complessivamente gli occupati nel settore dei servizi superano il 75% del totale, mentre le persone in cerca di occupazione sarebbero 114.940. (Cfr.: Appendice 5, tabelle 4.9 e 4.10). Dopo i lavoratori dei servizi, al secondo posto troviamo gli occupati nel commercio, che ammontano a 139.816, al terzo le costruzioni con 57.998 occupati, l'industria occupa il quarto posto con 79.235 occupati, mentre nel settore dell'agricoltura, troviamo 6.337 occupati.

Nel Decimo Rapporto dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni (2014) si mostra che nella città di Roma gli stranieri occupati sono aumentati, specialmente la componente femminile. Il totale degli occupati stranieri è passato dalle 162.036 unità del 2011 alle 175.757 del 2012. La componente femminile è quella che ha fatto registrare l'aumento maggiore, passando dalle 83.000 unità del 2011 alle 92.500 del 2012.<sup>417</sup>

Dall'analisi dei dati disaggregati tra lavoratori italiani e stranieri (Cfr.: Appendice 5, tabella 4.11) emerge che il tasso di inattività degli stranieri è decisamente più basso di quello degli italiani, sia nel caso degli uomini, sia nel caso delle donne. Le lavoratrici straniere (92.522) confermano il loro primato sulla componente maschile (83.235), con un divario che, secondo l'Osservatorio Romano sulle Migrazioni (2014) è aumentato, mentre per gli italiani troverebbe conferma il fenomeno opposto. Dal confronto fra i tassi di occupazione della componente 15-64 della popolazione occupata, nella città di Roma, nella sua Provincia e a livello nazionale, si osserva un migliore risultato della città di Roma rispetto agli altri territori considerati, un dato che diventa più chiaro alla fine del 2012. I ricercatori dell'Idos (2014) hanno osservato una generale diminuzione dei tassi di occupazione, che nel caso degli stranieri (maschi) diventa più accentuato passando dal 62,3% registrato nel 2011 al 60,6% della fine del 2012, un valore che mostra come la crisi economica abbia colpito più i lavoratori stranieri che gli italiani.

Se osserviamo la tabella 4.14 (Cfr.: Appendice 5) vediamo che, il tasso di occupazione (15-64) degli stranieri è sempre superiore a quello dei lavoratori italiani, attestandosi nel 2012 al 60,6%, nel caso dell'Italia, e al 73,4% nel caso di Roma; il tasso di occupazione degli italiani però, è diminuito in misura minore. Nella

---

<sup>417</sup> Fonte: *ivi*, pag.296.

Provincia di Roma e nella città di Roma i dati dell'occupazione migliorano rispetto ai valori medi rilevati in Italia, una tendenza che vale per i lavoratori stranieri e per gli italiani<sup>418</sup>.

Se osserviamo l'andamento dell'occupazione italiana e straniera per attività economica, vediamo che la distribuzione dei lavoratori italiani nei diversi settori dell'economia non subisce variazioni importanti rispetto al 2011, ma trova conferma la biforcazione esistente tra la *diminuzione dell'occupazione nell'industria e nelle costruzioni* da un lato, e una *crescita del settore del commercio, della ristorazione e di quello alberghiero*, dall'altro. Nel settore dell'industria e delle costruzioni la diminuzione degli occupati stranieri è maggiore di quella degli italiani, un dato che potrebbe dare maggiore forza all'idea secondo cui i lavoratori stranieri rappresentano la componente meno tutelata del mercato del lavoro, vale a dire quella che subisce più degli italiani gli effetti della crisi economica. La diminuzione degli occupati stranieri nell'industria e nelle costruzioni è compensata da una parziale ricollocazione nei settori del commercio e dei servizi alle persone e alle imprese (Cfr.: Appendice 5, tabella 4.14 e 4.15). In tal senso, l'espulsione dall'industria di manodopera in prevalenza maschile sarebbe stata più rilevante per i lavoratori stranieri, solitamente più attivi in questo settore rispetto agli italiani, mentre nel settore dei servizi alle famiglie, al contrario, l'espulsione dei lavoratori stranieri è stata minore.

Tali variazioni avvengono in un quadro al cui interno diminuiscono maggiormente gli occupati stranieri che occupano incarichi qualificati rispetto a quelli che svolgono mansioni non qualificate, in presenza di una sostanziale tenuta dell'assistenza domiciliare. Questo fenomeno era già stato osservato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che nel *Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia (2013)* in cui si metteva in evidenza che “la riduzione dell'occupazione straniera si concentra in due settori tradizionali l'industria in senso stretto e le costruzioni che occupano circa 770 mila stranieri. Per quanto riguarda la componente UE la variazione percentuale degli occupati tra il 2011 ed il 2012 è pari a -2,8% nell'industria in senso stretto e -3,1% nelle costruzioni mentre per i lavoratori extracomunitari la variazione percentuale risulta nei due comparti rispettivamente del -2,6% e -0,4%”.<sup>419</sup>

Il Rapporto citato mostra che: “la crescita degli occupati è quasi tutta concentrata nei servizi alla persona dove l'aumento di circa settantamila occupati è coperto per otto decimi da lavoratori stranieri, quasi tutte donne”<sup>420</sup>. Secondo il Rapporto, il ridimensionamento della domanda di lavoro nel settore manifatturiero può essere considerato un effetto della crisi economica sulla componente straniera delle forze di lavoro, le cui conseguenze sono ancora più visibili considerando in primo luogo, la “sovra-istruzione” dei lavoratori stranieri, vale a dire l'aumento di stranieri in posti di lavoro che richiedono una qualificazione inferiore a

---

<sup>418</sup> Nella componente femminile degli occupati stranieri (15-64) non sono state osservate diminuzioni nei tassi di occupazione, i quali, come abbiamo detto, aumentano sia a Roma, sia nella sua Provincia, sia in Italia. Per un approfondimento sui dati del 2011 si veda: Osservatorio romano sulle migrazioni (2012), *Nono rapporto* – Idos Edizioni, Roma, pp.267-275.

<sup>419</sup> Cfr.: Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (a cura di) (2013), *Terzo Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia – Temi chiave*, pag.3.

<sup>420</sup> *Ibid.*.

quella posseduta; in secondo luogo, la crescita della sotto-occupazione in riferimento al volume delle ore lavorate, un indicatore che descrive sia l'intensità della domanda, sia il livello di utilizzazione dei lavoratori; infine, l'aumento del divario delle retribuzioni medie rispetto a quelle dei lavoratori italiani, una variabile che rende ancora più sconveniente le condizioni di lavoro<sup>421</sup>.

Il peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro nazionale si rispecchia anche nella città di Roma dove, alla fine del 2012 i lavoratori stranieri con titolo di studio universitario sono aumentati, ma non in quei settori occupazionali dove le mansioni richieste sono adeguate al titolo professionale posseduto dagli stessi, un fenomeno che, secondo il Decimo Rapporto dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni (2014) ha avuto lo stesso andamento nella Provincia di Roma. I dati presentati dall'Idos (2014) mostrano che nella città di Roma i lavoratori stranieri occupati a tempo pieno alla fine del 2012 sono diminuiti notevolmente rispetto al 2011, passando dal 68,5% al 58,5%. Gli occupati a tempo parziale, al contrario, sarebbero aumentati di dieci punti percentuali.

La tabella 4.16 (Cfr.: Appendice 5) mostra come gli stranieri sono più presenti nelle professioni meno qualificate (52,9%) e nel commercio (24,1%), a fronte di una presenza di cittadini italiani notevolmente inferiore sia rispetto ai dati registrati nella provincia di Roma, sia alla media italiana. Sul totale degli occupati stranieri nella città di Roma, una percentuale inferiore al 9% è occupata in professioni tecniche, mentre gli italiani presenti in questo settore di occupazione sono il 67%.

Questi dati confermerebbero l'esistenza di un mercato del lavoro "duale" di cui abbiamo parlato, al cui interno gli stranieri troverebbero occupazione prevalentemente in quei settori scarsamente qualificati e meno tutelati. Come possiamo osservare (Cfr.: tabella 4.16, Appendice 5), nella città di Roma oltre la metà degli stranieri occupati alla fine del 2012 svolgeva mansioni non qualificate (52,9%) a fronte del 6% degli italiani. Al contrario, nelle professioni qualificate e tecniche gli italiani occupati sono il 66,7% e gli stranieri l'8,9%, valori che si discostano dalla media nazionale probabilmente per le caratteristiche del mercato del lavoro della città di Roma, caratterizzato dalla presenza di numerosi uffici pubblici e da un mercato dei servizi piuttosto sviluppato<sup>422</sup>.

---

<sup>421</sup> Basti pensare che la retribuzione netta mensile di un lavoratore straniero è pari, alla fine del 2012, a 968 euro contro i 1.304 euro percepiti dai lavoratori italiani, una differenza di ben 336 euro. Nel 2008 il divario con le retribuzioni dei lavoratori italiani, pur essendo quelle degli stranieri di poco maggiori (973 euro) era di 266 euro. Cfr.: Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (a cura di) (2013), *Terzo Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia – Sintesi dei risultati*.

<sup>422</sup> Una lettura dei dati in base al genere, evidenziano l'assenza delle donne straniere nella classe dirigente della città di Roma a fronte di una magra presenza nella Provincia di Roma, un trend che viene confermato nelle professioni intellettuali e di elevata specializzazione e in quelle tecniche ed esecutive, una situazione non dissimile a quella dei maschi stranieri. Nella città di Roma le donne straniere hanno un tasso di occupazione più alto dei lavoratori stranieri maschi nelle professioni non qualificate (65,5% a fronte di un 39,1%) e nelle professioni qualificate nel settore dei servizi e nelle attività commerciali (25,2% a fronte di un 22,9%). I dati riferiti alla Provincia di Roma confermano questa tendenza, anche se non sono del tutto sovrapponibili a quelli della città di Roma. Per un approfondimento si veda: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 300.

Se osserviamo la concentrazione per classi d'età, possiamo notare che gli stranieri sono presenti soprattutto nelle fasce 25-34 e 35-44 anni. I lavoratori stranieri maschi della fascia 24-34 anni sono quasi il doppio degli italiani (28,7% a fronte di un 17,0%); nella fascia di età 35-44 anni gli stranieri continuano a prevalere sugli italiani anche se la differenza tende a ridursi (37,3% fronte al 29,9%). Nella fascia di età 35-54, invece prevalgono gli italiani (30,8% rispetto al 23,2%), un divario che aumenta nella fascia 55-64 anni (italiani 16,0% fronte al 5% di stranieri)<sup>423</sup>. Un lettura di questi dati deve tenere in considerazione una serie di variabili, innanzitutto il fatto che le migrazioni riguardano soprattutto i giovani; in secondo luogo, bisogna considerare che molti stranieri, pur desiderando un buon livello di integrazione socio-economica, stabile e di lungo periodo, spesso restano confinati nell'economia sommersa o in settori del mercato del lavoro che difficilmente permettono di raggiungere l'anzianità lavorativa; infine, è necessario tener presente che i lavoratori stranieri tendono ad inserirsi nei settori del mercato del lavoro più logoranti e pericolosi, svolgendo mansioni di solito assegnate ai lavoratori più giovani.

Nella classifica degli stranieri occupati nella città di Roma troviamo al primo posto i cittadini rumeni, seguiti dai filippini, dagli ucraini, dai moldavi e dai cinesi. I polacchi, secondo il centro di ricerche Idos (2014), sono diminuiti rispetto all'anno anteriore, un risultato dovuto probabilmente sia agli effetti della crisi economica che ha colpito il settore nel quale questa collettività è molto presente (le costruzioni), sia per la politica del Governo polacco che favorisce il ritorno in Patria dei cittadini emigrati, sia alla migliore situazione economica di questo Paese<sup>424</sup>. I lavoratori polacchi passano dal quarto all'ottavo posto, mentre la comunità moldava occupa il quarto posto con un numero di occupati pari a circa il doppio rispetto al 2011. La componente femminile di questa comunità, è più numerosa di quella maschile, attestandosi al quarto posto, dopo le lavoratrici romene, filippine e ucraine. I lavoratori della comunità cinese, invece, hanno triplicato la loro presenza rispetto all'anno precedente<sup>425</sup> (Cfr.: Appendice 5, tabella 4.17).

Per finire, bisognerebbe considerare che dal 2008 al 2013 il sistema produttivo italiano ha perso circa il 25% della produzione industriale generando circa tre milioni di disoccupati, la chiusura di circa dieci mila imprese all'anno e la perdita di otto punti percentuali del PIL (prodotto interno lordo). Un'inversione di tendenza ha avuto inizio nel terzo trimestre del 2013, quando la decrescita è stata pari allo zero<sup>426</sup>. Gli effetti della crisi economica si rispecchiano nell'aumento della povertà visibile soprattutto nell'aumento delle persone che sono costrette a rivolgersi alle mense pubbliche (secondo l'Osservatorio romano sulle migrazioni, le persone in *assoluta povertà* nella città di Roma alla fine del 2012 erano circa 3.000, ma le persone in difficoltà economica probabilmente erano molto di più)<sup>427</sup>. Il profilo della popolazione che accede alle mense sociali è

---

<sup>423</sup> Cfr.: *ivi*, pag. 301.

<sup>424</sup> Anche la comunità dei cittadini ucraini ha mostrato una diminuzione, più evidente tra i maschi che tra le femmine, un fenomeno dovuto alla crisi del settore edilizio.

<sup>425</sup> Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 302.

<sup>426</sup> Fonte: *ivi*, 283.

<sup>427</sup> Gli utenti delle mense pubbliche gestite dal *Comune di Roma* sono passate da 15.000 (2012) a 20.000 (2013) e i pasti distribuiti da 643.000 a 785.000. Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag.284.

cambiato (un aspetto confermato dal portavoce del *Circolo San Pietro*), poiché troviamo anche cittadini nazionali, impiegati, ex-imprenditori, commercianti, operai, anziani, minori, persone improvvisamente si sono trovate in difficoltà. Sul versante delle mense pubbliche, l'associazionismo caritativo di matrice cattolica è un tassello importante del *network* romano dei servizi per l'integrazione sociale, al cui interno la *Caritas* svolge un ruolo di rilievo, ma è affiancata da altri organismi che offrono servizi di questo tipo, come ad esempio il *Circolo San Pietro* che, oltre alle cucine economiche offre ascolto, assistenza e un servizio di asilo notturno. Le attività di entrambe le associazioni saranno approfondite nel Capitolo 5.

#### **4.6 Il caso di Barcellona: il tessuto associativo locale e le associazioni vicinali**

Il sopraggiungere della crisi economica e il conseguente aumento delle persone in condizioni di vulnerabilità sociale, ha rappresentato una sfida sia per il sistema del *welfare* pubblico statale, sia per il sistema locale dei servizi. In un contesto in cui le condizioni di benessere sociale erano peggiori, il *terzo settore* ha cercato di rispondere alle domande delle persone più deboli e degli immigrati adattandosi alle nuove condizioni sociali ed economiche in modo tale da tutelare al meglio i diritti sociali della popolazione più vulnerabile. Il *terzo settore* in Spagna non è una novità, poiché sin da tempi remoti le associazioni religiose hanno cercato di rispondere ai bisogni delle persone più deboli attraverso la carità<sup>428</sup>. Più tardi sorsero associazioni con obiettivi economici, orientate all'educazione e all'aiuto sociale fino a quando, in tempi più recenti, la dittatura franchista proibì l'associazionismo. Durante la dittatura, l'associazionismo diventò qualcosa di circoscritto non primariamente al quartiere, ma ai *vicini di casa* ("*asociaciones de vecinos*") in un quadro al cui interno le associazioni rispondevano in modo limitato ai bisogni delle persone. Dalla fine degli anni Settanta questa forma associativa è cresciuta progressivamente e, grazie soprattutto al recupero della democrazia, si è rafforzata, mostrando le capacità della società civile di rivendicare alcuni diritti fondamentali, tra cui il diritto alla casa, allo spazio pubblico e ai servizi essenziali, ecc..

Fino ai primi anni Novanta, l'*associazionismo vicinale* ha mobilitato i cittadini spagnoli soprattutto per questioni legate alla gestione cittadina dei servizi pubblici, assumendo spesso il carattere di un movimento sociale rivendicativo ("*movimiento vecinal*"). Questo tipo di associazionismo è legato all'azione collettiva delle persone che vivono in un territorio e che, auto-organizzandosi, sostengono idee o progetti comuni per il miglioramento del benessere collettivo. L'esplosione dell'attivismo cittadino di tipo rivendicativo durante gli anni Ottanta, ha contribuito alla definizione di questo settore come "*terzo settore di azione sociale*" (TSAS).

---

<sup>428</sup> Per un approfondimento sullo sviluppo storico del *terzo settore* si veda: Marbán Gallego V. (2014), *Tercer Sector de acción social y lucha contra le exclusión*, in *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Caritas Española Editores, Madrid, pp.372-373. Si veda anche *Cfr.*: Osservatori del Tercer Sector Social de Catalunya, *Anuari 2013 del Tercer Sector Social a Catalunya – Document de síntesis* (*cfr.*: Sitografia).



Secondo Marbán (2014), possiamo individuare tre grandi tappe dell'evoluzione del terzo settore in Spagna: una "tappa di apparizione" (1978-1992), una "tappa di crescita e consolidamento" (1993-2007) e una "tappa di ri-calibrazione" (2008-2014) (Marbán, 2014: 373). Lo studioso ha mostrato che il *terzo settore* in Spagna si sia stabilizzato durante gli anni Novanta quando, grazie alle prime iniziative istituzionali, le associazioni si sono trasformate in agenti sociali per la fornitura di servizi. Tale trasformazione non è stata esente da diatribe e contrapposizioni interne, sviluppatasi in particolare, tra i fautori del carattere rivendicativo del movimento associativo e quelli a favore della sua trasformazione in agente per la fornitura di servizi; tra chi sosteneva l'indipendenza delle associazioni e chi cercava il sostegno delle istituzioni; tra chi promuoveva la professionalizzazione e chi, al contrario, il volontariato.

Nella fase in cui il *terzo settore* di consolidamento, le associazioni cominciarono a collaborare con le istituzioni acquistando un certo protagonismo nella produzione di servizi sociali, un cambiamento alimentato sia dai *Piani nazionali per l'inclusione sociale*<sup>429</sup>, sia dai Piani delle CC.AA., sia da quelli degli enti comunali. L'associazionismo vicinale ha prestato attenzione ai problemi di diverse collettività vulnerabili, in particolare agli immigrati e alle minoranze gitane, ai poveri e alle donne, diventando promotore di interventi dotati di strategie specifiche di supporto alle istituzioni. Fino all'anno 2007 si assiste da un lato, alla crescita delle associazioni del *terzo settore*, che hanno trovato nelle istituzioni un interlocutore importante; dall'altro, a un cambiamento che ha riguardato sia la natura delle associazioni, sia il loro radicamento all'interno della società e sul territorio. Il *terzo settore* non solo acquista maggiore riconoscimento sociale e istituzionale dando impulso alla partecipazione e al volontariato, ma si professionalizza, crea reti, migliora la sua capacità di cercare risorse<sup>430</sup>.

La ristrutturazione del *terzo settore* in Spagna è iniziata nel 2008 anche se il *I Piano Strategico del Terzo Settore di Azione Sociale* (2006) aveva già mostrato il bisogno di trovare fonti alternative di finanziamento<sup>431</sup>. La necessità di diversificare le fonti di finanziamento del *terzo settore* è dovuta

---

<sup>429</sup> Il *Piano nazionale per l'inclusione sociale* nel Regno di Spagna è stato approvato con regolarità dall'anno 2000. Il primo riguardava il triennio 2001-2003, il secondo il periodo 2003-2005, il terzo il periodo 2005-2006, il quarto il periodo 2006-2008 e il quinto 2008-2010. Cfr.: *Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. (Cfr.: Sitografía), Dal 2007 il Piano per l'inclusione sociale è stato affiancato dal *Piano strategico del terzo settore di azione sociale* ("*Plan estratégico del tercer sector de acción social 2007-2010*"), uno strumento previsto anche per il periodo 2013-2016 che si affianca al nuovo *Piano nazionale di azione per l'inclusione sociale 2013-2016*.

<sup>430</sup> Il *terzo settore* ha acquistato un'importanza crescente non solo come agente fornitore di servizi, ma anche impiegando e dando lavoro a un numero crescente di persone. Secondo alcuni dati presentati da Marbán (2014) nel *VII Rapporto su esclusione e sviluppo sociale in Spagna* (2014), le associazioni quali *Caritas*, *Croce Rossa*, *ONCE* e "*Obra Social de Cajas de Ahorro*" pur essendo delle "entità singolari" per la loro grandezza e la loro lunga esperienza che davano impiego a 100.000 persone, erano affiancate nell'anno 1995, da 250.000 associazioni minori che impiegavano a tempo pieno 475.000 lavoratori. Uno studio del 2005 mostra che le associazioni in Spagna raggiungevano le 165.000 unità, delle quali 27.000 erano impegnate nel sociale, dando lavoro a 318.000 persone (207.000 remunerati, 111.000 volontari). Cfr.: Marbán V. (2014), *Tercer Sector de acción social y lucha contra la exclusión*, (Documento de Trabajo 5.11). Per un approfondimento si veda anche il Capitolo 5 di: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Caritas Española Editores, Madrid, pp.372-377.

<sup>431</sup> Di seguito riportiamo la definizione di terzo settore di azione sociale data all'interno del Piano del 2006: "il terzo settore di azione sociale è l'ambito formato da entità private a carattere volontario e senza scopo di lucro che, sorte dalla libera iniziativa cittadina, funzionano in modo autonomo e solidario cercando, per mezzo di azioni di interesse generale,

principalmente a due fattori: in primo luogo, l'aumento della domanda di servizi da parte di persone in condizioni di vulnerabilità sociale, in secondo luogo, la scarsità di risorse pubbliche. Secondo l'*VIII Rapporto dell'Osservatorio della Realtà Sociale* della Caritas (2013) con la crisi economica il numero di persone (donne, disoccupati, giovani coppie con figli e donne con familiari a carico, cittadini dei Paesi terzi) che si sono rivolte alla Caritas si è triplicato, un fenomeno che ha seguito le stesse proporzioni nel caso della Croce Rossa<sup>432</sup>. L'aumento della povertà e dell'esclusione sociale, un fenomeno legato all'aumento della disoccupazione e alla diminuzione delle risorse pubbliche destinate ai programmi di contrasto della povertà, ha provocato il sovraccarico delle maggiori associazioni e l'impossibilità per quelle minori di fornire servizi con la stessa continuità del passato. In altre parole, la crisi che ha attraversato questo settore è una *crisi di sostenibilità*, unita dalla difficoltà di *allargamento della base sociale* intesa come difficoltà sia dal punto di vista aggregativo, sia di riconoscimento. In tal senso, gli effetti della crisi economica hanno avuto un'importante ripercussione sulla capacità di mobilitazione civica delle associazioni del *terzo settore* poiché l'apparizione di nuove "piattaforme rivendicative" avrebbe provocato lo spostamento dei cittadini verso forme aggregative di protesta collettiva di massa che hanno indebolito la canalizzazione dell'azione sociale verso l'associazionismo tradizionale. Secondo Marbán (2014), gli effetti della crisi economica e finanziaria e l'aumento della domanda di assistenza avrebbero provocato una "occlusione della capacità di mobilitazione e denuncia civica" (Marbán, 2014: 374) del *terzo settore* una conseguenza che avrebbe avuto effetti negativi non tanto sul funzionamento e sulla funzione delle associazioni all'interno della *governance* dei servizi, quanto sulla riduzione della base sociale che trova nell'associazionismo uno strumento di rivendicazione.

Dall'anno 2008, come del resto hanno segnalato alcuni portavoce delle associazioni intervistate nella città di Barcellona (*cfr.*: Capitolo 5), molti organismi del *terzo settore* si sono visti obbligati a mettere in campo strategie nuove per il finanziamento dei servizi: alcuni di essi hanno partecipato a progetti europei, mentre altri sono scomparsi o si sono fusi tra loro per ridurre l'impatto della crisi. Anche se il *terzo settore* è ormai un interlocutore stabile delle istituzioni locali, nazionali ed europee, le sfide poste dalla crisi economica richiedono uno sforzo maggiore mirato sia alla riconquista della "base sociale", sia all'ottenimento di finanziamenti per far fronte alla crescente domanda di servizi. Nella *fase di ri-calibrazione*, quindi, lo sforzo del *terzo settore* è diretto alla sensibilizzazione della società verso la solidarietà ed al rafforzamento delle relazioni con le istituzioni statali ed europee. In tale contesto, molte associazioni sono state costrette a rimodellare la loro articolazione attraverso il consolidamento dei rapporti con l'Unione Europea, un cambio di strategia che in molti casi è stata la soluzione vincente, una trasformazione di cui la stessa Commissione

---

di promuovere il riconoscimento e l'esercizio dei diritti sociali, di raggiungere la coesione e l'inclusione sociale in tutte le sue dimensioni e di evitare che determinate collettività sociali restino esclusi da un livello sufficiente di benessere".  
*Fonte: Introduzione - Plan estratégico del tercer Sector de Acción Social* (2006), Arias, Madrid. (*Cfr.*: Sitografia).

<sup>432</sup> Lo studio rileva oltre che un generale impoverimento della società spagnola determinato da una seconda onda di crisi, un movimento "anti-ciclico" della povertà, che aumenta in caso di recessione, ma che non diminuisce in caso di ripresa economica. La disuguaglianza in Spagna sarebbe aumentata in modo tale da portare il Paese in cima alla classifica europea (nel 20% della popolazione più ricca, possiede 7,5 volte più ricchezza del 20% più povero). Si veda: Equipo Estudios Cáritas Española (2013), *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social – Empobrecimiento y Desigualdad Social*, Madrid.

Europea ne rileva l'importanza. Infatti, le istituzioni europee attraverso la *Strategia Europa 2020* per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, ritengono sia importante “investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo Sociale Europeo nel periodo 2014-2020”,<sup>433</sup> aumentando l'efficienza delle *politiche sociali* intese come strumento per dare risposta ai problemi che le persone possono incontrare durante la loro esistenza. In quest'ottica gli investimenti sociali dovrebbero alleviare i disagi derivati dalla disoccupazione, dalla povertà, dagli alloggi in cattive condizioni, dai problemi di salute o dalla discriminazione. L'innovazione sociale, in particolare, dovrebbe permettere di rispondere alle nuove sfide poste dall'aumento della popolazione in condizioni di vulnerabilità e dalla povertà, un ambito in cui gli attori pubblici e del *terzo settore* dovrebbero svolgere, appunto, la funzione di *innovatori* e esecutori della strategia dell'Unione Europea.

Durante la crisi, il *terzo settore* spagnolo e catalano, ha attraversato una situazione difficile, un disagio espresso quasi unanimemente dalle associazioni della città di Barcellona: in questa fase, lo sforzo maggiore è stato diretto soprattutto alla ricerca di nuove fonti di finanziamento, alla loro diversificazione, un aspetto che ha implicato per le associazioni della società civile uno sforzo notevole volto a “conciliare un linguaggio relazionale [...] al linguaggio tecnico-economico” (Marbán, 2014: 375). Il “salto di qualità” imposto alle associazioni, pena il loro dissolvimento, le ha portate ad ampliare la rete di contatti, in modo da andare oltre gli attori locali e nazionali ed arrivare alle istituzioni comunitarie. Il nuovo modello organizzativo del *terzo settore* in Spagna e Catalogna, rientra in una strategia delle istituzioni comunitarie che punta all'inclusione delle fasce più vulnerabili della popolazione, ma la sua implementazione non segue uno schema ben definito, poiché dipende dalle capacità evolutive di ogni associazione. In questo quadro, il futuro del *terzo settore* è incerto poiché non è chiaro se le organizzazioni debbano evolvere verso un *modello al cui interno le associazioni operano in modo autonomo* oppure verso uno *al cui interno la loro azione è di supporto al welfare pubblico*. Nel caso della Catalogna e di Barcellona, il forte interesse delle istituzioni locali a mantenere un'elevata qualità dei servizi e un alto livello di coordinamento potrebbe farci arrivare alla conclusione secondo quale il modello, benché possa prevedere una certa autonomia delle associazioni nella diversificazione delle fonti di finanziamento, la stessa dovrà pur sempre rispettare il piano strategico e coordinato dalle istituzioni locali (“*Gobierno Autónomo*”).

Marbán (2014) ha elaborato uno schema al cui interno si individuano quattro dimensioni delle funzioni del *terzo settore* che riportiamo in appendice (Cfr: tabella 4.18, Appendice 6). Le dimensioni più rilevanti del *terzo settore di azione sociale* individuate dallo studioso sono: la sensibilizzazione e l'*advocacy* sociale, l'innovazione sociale, l'investimento sociale, la protezione sociale.

La dimensione della sensibilizzazione e dell'*advocacy* sociale è un aspetto che ha caratterizzato l'associazionismo spagnolo sin dalle sue origini e che troviamo collegato alla funzione di rivendicazione e

---

<sup>433</sup> Cfr.: *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*. Bruxelles, 20.2.2013 com(2013) 83 final.

denuncia, collegata alla mancata soddisfazione dei diritti sociali e di partecipazione. Tale identità del *terzo settore*, nel tempo si è adeguata alle nuove funzioni svolte dalle associazioni, scaturite dall'istituzionalizzazione dell'associazionismo. Secondo Marbán (2014) esistono tre tipi di associazionismo: l'*associazionismo comunitario-rivendicativo* che opera maggiormente all'interno della dimensione ideologica, di solidarietà, sociale, politica; l'*associazionismo organizzativo* più orientato alla gestione dei servizi, basato sui principi dell'efficacia, specializzazione, divisione funzionale; e infine, l'*associazionismo aziendale* osservabile in casi sporadici, mosso principalmente dalla logica del profitto e che respinge la funzione rivendicativa, poiché non adatta alla produzione di benefici economici<sup>434</sup>.

Data la necessità di finanziamento, molte associazioni avrebbero più di recente optato per un modello associativo più vicino agli ultimi due tipi, che allontanerebbe le associazioni del *terzo settore* dalla loro natura originaria, vale a dire quella di difesa sociale e di sensibilizzazione, un aspetto che impedirebbe alla società civile di rispecchiarsi nel *terzo settore*, spingendola verso altre forme di associazionismo di massa, come ad esempio il movimento 15M, la *Piattaforma delle persone colpite dai mutui*, ecc.. In tal senso, solo invertendo questo processo di allontanamento della società civile, il *terzo settore* potrebbe migliorare la propria performance e la sua capacità di inclusione, vale a dire ampliando la "base sociale" e tornando a svolgere una funzione rivendicativa.

La capacità di *innovazione sociale* è la dimensione che permette al *terzo settore* di captare e soddisfare la domanda di accoglienza e di integrazione espressa dalla società, una funzione che consente sia l'ampliamento dei posti di lavoro e la riduzione della disoccupazione nei contesti locali, sia l'adeguamento del sistema dei servizi alla strategia europea di integrazione sociale. L'innovazione nel settore sociale e nelle risposte all'esclusione e all'emarginazione è una condizione necessaria a superare i problemi di finanziamento derivanti dalla scarsità di risorse pubbliche. Dal punto di vista delle risorse per il finanziamento delle attività, al *terzo settore* è richiesta una capacità di ideazione di soluzioni innovative che vadano al di là delle tradizionali donazioni e dei finanziamenti pubblici. Forme innovative in questo ambito sono ad esempio, il micro finanziamento, gli assegni per l'investimento sociale, il patrocinio, il *fundraising* attraverso il web, ecc.. L'innovazione è collegata all'uso delle nuove tecnologie, a nuove forme di *mercato sociale* alternative all'uso del denaro, alle associazioni fra imprese e organismi del *terzo settore* che permettano lo sviluppo di un sistema di scambio alternativo ai rapporti economici.

La dimensione dell'*investimento sociale* situa le associazioni del *terzo settore* in un processo di partecipazione attiva ai processi di integrazione sociale, tanto nella fase di progettazione, quanto in quella della realizzazione, dell'accompagnamento e della valutazione. In linea con la strategia promossa dalle istituzioni comunitarie, le associazioni della società civile possono accedere ai fondi europei e, in questo

---

<sup>434</sup> Cfr.: Marbán V. (2014), *Tercer Sector de acción social y lucha contra le exclusión*, (Documento de Trabajo 5.11). Per un approfondimento si veda anche il Capitolo 5 di: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Caritas Española Editores, Madrid.

modo, operare sul territorio per tutelare i diritti fondamentali. Il *terzo settore* è chiamato a svolgere una funzione essenziale di mediazione socio-economica per facilitare l'inserimento lavorativo dei più deboli, oltre che attraverso la formazione professionale, anche creando borse lavoro per la popolazione vulnerabile e promuovendo una maggiore tutela dell'occupazione.

La dimensione della *protezione sociale*, intesa come assistenza e accompagnamento all'autonomia, è emersa in tutta la sua importanza in concomitanza con la comparsa della crisi economica, quando le associazioni del *terzo settore* "si sono convertite non solo nell'ultima rete di protezione ma, sempre di più, nell'unica" (Marbán, 2014: 377). La funzione del *terzo settore*, più che rispondere all'emergenza, dovrebbe essere quella dell'*accompagnamento all'autonomia* delle persone a rischio di esclusione ma, di fronte alla crescente domanda di assistenza sperimentata negli ultimi anni dalle associazioni spagnole, tale funzione è stata compromessa poiché, in mancanza di altri interlocutori, molte associazioni sono state obbligate a farsi carico delle situazioni più urgenti, alimentando la dipendenza in detrimento all'autonomia.

La crisi che ha colpito il *terzo settore* spagnolo e lo stimolo alla ri-calibrazione, ha spinto le associazioni verso alcuni dilemmi difficili da risolvere. Ciò che è importante evidenziare in questa sede è che il *terzo settore* in Spagna, sin dalla restaurazione della democrazia, ha svolto una funzione prevalentemente rivendicativa e territorializzata, collegata alla richiesta di servizi pubblici essenziali da parte della comunità, un'attività che è stata in parte messa in discussione dalla crisi economica e dall'apparizione di nuovi movimenti di massa. Nell'attualità, la sfida in cui sono impegnate le associazioni del *terzo settore* mette in discussione il loro assetto organizzativo interno e la loro stessa esistenza. Molte associazioni, come vedremo nel Capitolo 5, hanno accettato la sfida e hanno diversificato le loro fonti di finanziamento, ricorrendo ai fondi europei; altre invece, sono state "soccorse" dagli istituti di credito privati, altre ancora hanno stretto un contatto più forte con gli enti locali. Proprio in riferimento a questi ultimi, è necessario ricordare, il carattere strutturato e programmatico degli interventi di integrazione sociale che, di solito, seguono una strategia ben definita al cui interno ogni singola azione e iniziativa è collegata ad un obiettivo il cui raggiungimento prevede l'uso di determinati strumenti e determinate risorse.

Nel caso della Catalogna, le sfide poste dall'immigrazione alle istituzioni del governo locale sono state affrontate attraverso risposte innovative. L'attenzione delle istituzioni locali al tema dell'accoglienza e dell'integrazione sociale delle persone più vulnerabili e degli stranieri in particolare, si esprime da lungo tempo attraverso l'elaborazione di *piani strategici*. Il primo piano della "Generalitat de Catalunya" è il *Piano Interdipartimentale di immigrazione* approvato per il periodo 1993-2000, un programma attraverso il quale si ponevano le basi della politica locale in tema di immigrazione. Tale piano prevedeva misure multisettoriali per l'integrazione sociale e interventi trasversali, tali da favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica della Catalogna e, insieme, la sensibilizzazione della cittadinanza alla non discriminazione. I principi ispiratori del piano del 1993, furono ripresi e approfonditi nel piano successivo, riguardante il periodo 2001-2004. Il fine ultimo dei piani *interdipartimentali* è l'intervento integrato, ossia

una politica “globale” per l’integrazione sociale da realizzare attraverso la coordinazione tra i vari professionisti dei servizi e con la partecipazione dei *newcomers* e il resto della società. Le istituzioni locali esprimevano il bisogno della *sensibilizzazione dei cittadini autoctoni* e dei professionisti a contatto con le persone immigrate, all’interno di un progetto di integrazione volto a migliorare la coesione sociale e alla convivenza priva di conflitti. Nel Piano del 2001, la “*Generalitat de Catalunya*” ha elaborato la *via catalana all’integrazione*, un progetto di integrazione sociale basato sul rispetto della diversità culturale e la promozione del sentimento di appartenenza alla comunità locale. Il Piano per l’immigrazione per il periodo 2001-2004 partiva dalla constatazione secondo la quale l’immigrazione era diventata, oltre che una componente significativa della popolazione residente, un fattore di arricchimento sociale e culturale importante per la crescita economica della Catalogna.

Nella strategia del “Governo autonomo della Catalogna” le associazioni degli immigrati, quelle del *terzo settore*, i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali hanno svolto da un lato, una funzione operativa di realizzazione delle iniziative per l’accoglienza e l’integrazione sociale; dall’altro lato, quella di promozione della partecipazione cittadina finalizzata allo sviluppo di un *sentimento di appartenenza*. Il piano dal 2001, non solo individuava e classificava le numerose azioni (133 programmi dipartimentali), ma puntava alla gestione trasversale della politica di integrazione, considerando prioritarie la prevenzione, la coordinazione e la cooperazione fra le amministrazioni locali e la responsabilizzazione dei soggetti pubblici e privati. Uno degli aspetti più importanti del piano è la *prevenzione dei conflitti*, un obiettivo perseguito attraverso la creazione di nuovi canali per la promozione del *dialogo interculturale* e il rispetto della diversità, considerati aspetti fondamentali del processo di integrazione<sup>435</sup>.

La *scuola* e l’apprendimento della *lingua* sono considerati strumenti centrali del processo di integrazione, insieme al *lavoro*, un ambito quest’ultimo nel quale l’intervento dell’ente locale ha puntato alla promozione della parità di trattamento e al contrasto delle forme di discriminazione e sfruttamento. In un quadro al cui interno la “*Generalitat*” conserva la competenza sugli strumenti più importanti per l’integrazione sociale degli stranieri, il suo ruolo è centrale. In questo scenario, attraverso i piani strategici l’ente di governo della Comunità Autonoma della Catalogna punta a massimizzare le sue funzioni, attraverso la pianificazione strategica degli interventi e il loro coordinamento effettivo. Gli interventi del Governo della Catalogna hanno guidato le politiche locali di integrazione non solo attraverso le politiche settoriali che trattano attentamente le sfide poste da un’immigrazione globalizzata, ma anche attraverso un approccio multisettoriale e coordinato tra i vari enti della pubblica amministrazione e il *terzo settore*.

---

<sup>435</sup> Il modello di integrazione promosso dalle istituzioni catalane si distanzia sia dal modello assimilazionista, sia da quello multiculturale, considerando che né lo sradicamento culturale, né la creazione di una società con multiple identità porterebbero ad una società integrata e coesa, fondata sulla democrazia e sul rispetto delle differenze. In tal senso, il modello di politiche locali per integrazione che ha ispirato l’intervento delle istituzioni locali, coniuga il rispetto dei valori democratici e della diversità culturale con l’*identità catalana*. In questo quadro, il processo di integrazione è inteso come un processo di adattamento reciproco che non prevede né la perdita dell’identità originaria degli stranieri, né la creazione di ghetti culturali all’interno della Catalogna; piuttosto, si prevede l’accomodamento progressivo dei *newcomers* attraverso il riconoscimento dei diritti fondamentali in condizioni di uguaglianza (la salute, l’istruzione, la casa, il lavoro, il diritto di associazione, manifestazione, ecc.), il rispetto della diversità e il dialogo interculturale.

Il Governo della Comunità Autonoma della Catalogna ha portato avanti una propria politica di integrazione che negli anni, con *continuità* e coerenza, ha puntato all'implementazione di misure finalizzate a migliorare le risposte incontrate di fronte alla variabilità delle sfide poste dall'immigrazione sul territorio, puntando fondamentalmente sull'innovazione. I principi che ispirarono i precedenti piani di intervento sono stati ripresi nel piano del 2005 ("*Pla de ciutadania e immigració 2005-2008*"), che adattandosi ai cambiamenti, puntava ad affrontare le sfide dell'immigrazione attraverso un *approccio trasversale e universalista* basato sul riconoscimento della diversità e la promozione della coesione sociale. Nel nuovo piano si proponeva *un concetto nuovo di cittadinanza*, indipendente dalla situazione giuridica degli stranieri e basato sul principio della "residenza", vale a dire, il fatto di vivere e lavorare in Catalogna. La costruzione di una *cittadinanza plurale e civica* è ispirata da tre concetti fondamentali: il pluralismo, l'uguaglianza e il civismo.

L'analisi del fenomeno migratorio sul territorio è uno strumento vantaggioso che l'amministrazione locale utilizza per il monitoraggio dell'immigrazione sul territorio, avvalendosi di misurazioni e dati aggiornati che si rivelano di estrema utilità nella predisposizione di programmi efficaci. Nel 2005, la coerenza, il miglioramento e l'innovazione rappresentavano i principi ispiratori del nuovo Piano di intervento per l'immigrazione della *Generalitat de Catalunya*, il quale, con un certa continuità rispetto ai piani del passato, poneva enfasi sul bisogno di migliorare la coesione sociale e della partecipazione cittadina. Il Piano del 2005 si poneva l'obiettivo della *territorializzazione degli interventi*, secondo una logica al cui interno la specificità dell'iniziativa e la sua definizione spaziale e temporale, sono gli aspetti prioritari dell'intervento, la cui efficacia non può prescindere da un buon livello di coordinamento con gli altri soggetti che agiscono sul territorio e, quindi, con il *terzo settore*. In tal senso, il miglioramento dell'intervento in materia di politica di integrazione sociale dei *newcomers* è un obiettivo perseguito attraverso l'inserimento di ogni iniziativa in un quadro coerente. Una logica che è stata seguita sia nelle *politiche di accoglienza* (conoscenza dell'ambiente circostante, lingua, accoglienza residenziale), sia in quelle per la *promozione dell'uguaglianza* (miglioramento dell'accesso ai servizi sociali pubblici, formazione professionale, partecipazione, *empowerment* individuale), sia in quelle per l'*accomodamento* (gestione della diversità, sensibilizzazione), attraverso un approccio al cui interno ogni intervento (sanità, istruzione, lavoro, attività socioculturali, assistenza legale, casa, formazione sul funzionamento delle istituzioni locali, collettività vulnerabili, minori, cultura, giovani sicurezza, donne, partecipazione, giustizia, religione, ecc.) è inserito in una logica programmata e coordinata.

Le istituzioni del Governo della Catalogna sono state sensibili rispetto ai fenomeni che si producevano sul territorio a seguito dell'aumento della popolazione immigrata e la necessità di risorse finanziarie per la fornitura dei servizi. Il miglioramento dell'accesso al *welfare* pubblico ha rappresentato una sfida per le istituzioni del Governo locale, le quali si sono concentrate in particolare sulle difficoltà "legali" per l'integrazione degli stranieri, a fronte del loro contributo al funzionamento del sistema pubblico e dell'economia. Le istituzioni locali hanno mostrato una forte sensibilità alla concentrazione degli stranieri in alcune zone urbane, in particolare nella città di Barcellona e nell'hinterland, un fenomeno generato sia dalle

reti etniche, sia dalla scarsità di immobili concessi in locazione agli stranieri, sia dal costo delle case (c.d. *gentrification*<sup>436</sup>). La concentrazione della popolazione immigrata in alcuni quartieri urbani, il sovraffollamento delle abitazioni e il degrado dell'ambiente sociale che ciò ha comportato, ha provocato non solo lo spostamento di una parte della popolazione autoctona verso altre zone urbane, ma anche una diffusa percezione negativa dell'immigrazione, fenomeni che non hanno lasciato indifferenti le istituzioni locali.

La riqualificazione dello spazio pubblico è solo uno degli strumenti utilizzati dalle istituzioni catalane per contrastare il degrado e la fuoriuscita di cittadini autoctoni dai quartieri ad alta concentrazione di stranieri, poiché le politiche sociali, le politiche linguistiche, le politiche interculturali, quelle per l'integrazione sociale e la partecipazione attiva, hanno occupato una posizione centrale sia nel dibattito politico, sia nei programmi di governo, durante un lungo periodo e fino all'attualità.<sup>437</sup>

Più di recente, un nuovo programma ("*Plan de Ciudadanía y de las migraciones: Horizonte 2016*") ha reso evidenti i nuovi obiettivi perseguiti dalla politica per gli immigrati della "*Generalitat de Catalunya*". Un primo cambiamento è rilevabile nella sostituzione del termine "immigrazione" con "migrazioni", una modifica che risponde alla variazione registrata nei flussi migratori. Tra le priorità, il piano riconosce l'importanza di regolare l'immigrazione in funzione della domanda interna di manodopera, alla volontà di insediamento espressa dalle persone immigrate e del bisogno di integrazione nel breve e nel lungo periodo. L'integrazione è affiancata da concetti nuovi, come la *ri-emigrazione* e la *trans-nazionalità*. La promozione della *cultura pubblica comune* resta centrata sulla comunicazione, la convivenza e il riconoscimento della diversità, in un quadro al cui interno la lingua e la cultura catalana sono il punto di riferimento collettivo, senza escludere lo spagnolo (*castigliano*) come veicolo di integrazione sociale.

L'ente di Governo della città di Barcellona, come abbiamo visto nell'introduzione del *case study* (Cfr.: Capitolo 4.3.2), ha sviluppato una strategia di intervento in linea con la politica della "*Generalitat de Catalunya*" quindi, gli interventi mirano ad una gestione integrata delle politiche per gli immigrati caratterizzata dalla trasversalità e dall'uso di strumenti innovativi, in particolare dal punto di vista dell'interculturalità. Anche l'ente locale cittadino sviluppa la sua politica per l'integrazione sociale degli

---

<sup>436</sup> Per un approfondimento si veda: Sargatal M. A. (2001), *Gentrificación e inmigración en los centros históricos: el caso del barrio del Raval en Barcelona*, Script Nova - Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, N. 94 (66) 2001.

<sup>437</sup> Alla fine del 2008, con l'arrivo della crisi economica, fu approvato il *Patto Nazionale per l'immigrazione* che riprendendo i principi basilari del modello di politica locale promosso dalla *Generalitat*, confermava che l'integrazione sociale della popolazione straniera sul territorio è importante per garantire la convivenza e la coesione sociale. I tre pilastri del Patto sono: una gestione dei flussi in armonia con i bisogni del mercato del lavoro, l'adattamento dei servizi alla diversità culturale attraverso una gestione trasversale e coordinata, l'integrazione intesa come partecipazione alla vita pubblica, l'apprendimento del catalano come lingua comune e come veicolo di maggiori opportunità. Tali principi ispirarono il *Piano cittadinanza e immigrazione 2009-2012*, periodo nel quale le istituzioni del *Governo "autonomico"* recuperavano alcune competenze nella gestione della presenza immigrata (Cfr.: Capitolo 3). Il nuovo piano si sviluppava attorno a tre assi principali: l'adeguamento della politica di regolazione dei flussi al mercato del lavoro, l'adattamento dell'offerta di servizi alla domanda, l'integrazione sociale dei *newcomers* nel tessuto sociale locale attraverso un *processo bidirezionale dinamico e continuo*, la promozione della cultura catalana come punto di riferimento comune per la convivenza.



stranieri attraverso la definizione di Piani comunali, una tradizione in cui la città di Barcellona è pioniera. Il primo *Piano Comunale per l'Immigrazione* risale al 2002 e, in linea con le competenze che la legge le attribuiva, puntava all'integrazione sociale degli stranieri presenti sul territorio cittadino<sup>438</sup>. Sin da allora, gli organi di governo comunali realizzano un esame scrupoloso del fenomeno migratorio individuando fra gli obiettivi prioritari dell'intervento: la difesa dell'uguaglianza, alla promozione della coesione sociale e della convivenza priva di conflitti, il riconoscimento della diversità culturale, il bisogno di "normalizzare" l'accesso ai servizi senza creare strutture parallele destinate agli stranieri, il bisogno di una gestione trasversale e partecipata degli interventi, un approccio di medio/lungo periodo, il consenso cittadino.

L'*Ayuntamiento de Barcelona* nel 2008 ha approvato il Piano ("*Plan de trabajo de Inmigración 2008-2011*") con il quale la strategia precedente era sostanzialmente confermata. Il monitoraggio della popolazione straniera e l'analisi dei flussi costituivano le basi per l'intervento strategico, basato su alcuni principi fondamentali: la tutela dell'uguaglianza di diritti e doveri, l'adattamento qualitativo e quantitativo dei servizi alle nuove caratteristiche socio-demografiche dell'utenza, il riconoscimento della diversità. Nell'approccio dell'*Ayuntamiento de Barcelona* le politiche dell'interculturalità rappresentano il fondamento dell'intervento per l'integrazione sociale dei *newcomers* ed evitare la ghettizzazione, un proposito che nel 2010 ha portato all'approvazione del *Piano Barcellona Interculturalità* (Cfr.: Capitolo 4.3.2), un piano di lavoro alla cui elaborazione hanno partecipato 295 organismi della città di Barcellona. In sintesi, il piano si basa sull'analisi condivisa del fenomeno migratorio nella città di Barcellona, un esercizio partecipato attraverso il quale si è giunti ad individuare 90 misure specifiche da realizzare sul territorio. In generale, il piano punta a rinforzare l'uguaglianza, il riconoscimento della diversità e la promozione di interazioni positive che prevedono il coinvolgimento del *terzo settore*, delle associazioni religiose, i centri accademici, ecc.. La promozione delle interazioni interculturali sul territorio cittadino rappresenta l'asse centrale della strategia.<sup>439</sup>

Con l'evolversi della realtà migratoria, l'interesse dell'ente locale cittadino verso l'integrazione sociale delle persone immigrate non è cambiato, anzi si è rinnovata e arricchita di progetti innovativi e di *buone pratiche*, riconosciute come tali a livello internazionale ed europeo, in particolare la *Strategia BCN antirumors* per la prevenzione del razzismo.<sup>440</sup> I principi ispiratori del *Piano di Immigrazione di Barcellona 2012-2015*

---

<sup>438</sup> Tra le più importanti dal punto di vista dell'immigrazione vanno ricordate: la gestione del registro della popolazione residente ("*padrón municipal*"), certificato della disponibilità di un'abitazione per la richiesta del ricongiungimento familiare, la gestione dei servizi sociali essenziali (assistenza sociale, assistenza domiciliare, mense, accoglienza di breve periodo, consulenza e orientamento primario) e di quelli supplementari (servizi di assistenza alle donne, ai giovani, allo sport, alla cultura, ecc.).

<sup>439</sup> Il Piano individua dieci cambiamenti da attuare: dalla vicinanza alla cittadinanza, dalle opportunità alla mobilità sociale, dall'aula diversa alla città educatrice, dall'isolamento alla comunicazione, dalla diversità all'arricchimento culturale, dalla costruzione della città alla vita nel quartiere, dall'indifferenza alla convivenza, dallo stereotipo alla conoscenza, dagli interessi comuni agli spazi condivisi, dalla differenza all'eccellenza. (Cfr.: Sitografia)

<sup>440</sup> La *Strategia Barcellona Antirumors*, formata dalla *Rete Barcellona Antirumors* alla quale partecipano nell'attualità circa 500 soggetti tra associazioni del terzo settore ed esperti, è considerata una *buona pratica* di comunicazione e di creazione di reti, suscitando l'interesse delle istituzioni europee. Il riconoscimento come *best practise* è avvenuto nell'ambito del Progetto EU-MIA finanziato dalla Commissione Europea nel 2013 recante il titolo "An integrated research and comparative learning project to reinforce integration capacities in European Cities – EU-MIA". Cfr.: Tarantino F. (2014), *Informe de investigación de la Academia Europea para la integración de los Inmigrantes* (EU-336

mantengono una continuità con il passato, essendo la promozione dell'equità, il riconoscimento della diversità e le politiche di interazione, valori che sono messi a fondamento degli interventi per l'accoglienza e che seguono l'approccio della trasversalità e della "territorialità" attraverso la promozione dei tavoli territoriali, in cui rappresentanti delle istituzioni e delle associazioni della società civile possano confrontarsi sulle criticità specifiche del luogo. In questo quadro, i *newcomers* sono intesi come protagonisti attivi del cambiamento e dell'arricchimento sociale e culturale.

Concludendo, è importante considerare che si stima che alle fine dell'anno 2013 operassero in Catalogna circa 6.800 associazioni del *terzo settore* con fini non lucrativi, le cui azioni raggiunsero oltre 2 milioni di utenti. L'importanza del *terzo settore* in Catalogna e nella città di Barcellona in particolare, deriva dal fatto che esso da impiego a 102.000 lavoratori, coinvolgendo 300.000 volontari, un ambito che contribuisce alla formazione del 2,8% del PIL della Catalogna e all'1,62% di quello della Spagna<sup>441</sup>.

Un'iniziativa rilevante che merita di essere citata è il *Tavolo per le organizzazioni del terzo settore sociale della Catalogna* ("*Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya*") un'istituzione che da dieci anni unisce gli organismi del *terzo settore* della Catalogna, associando anche 33 federazioni e grandi organizzazioni e circa 4.000 entità (associazioni, fondazioni, cooperative sociali). Il *Tavolo del Terzo Settore* oltre a dare impulso alle attività di enti privati che gestiscono abitazioni (Fundació Habitat3) e risorse finanziarie per il credito (Cooperativa Finan3) partecipa agli organi consultivi degli enti locali ("*Generalitat de Catalunya*", "*Ayuntamiento de Barcelona*", "*Diputació de Barcelona*") e a numerose altre piattaforme di partecipazione. Tra gli enti privati che collaborano con il Tavolo, spicca la *Fundació "La Caixa"*, una fondazione legata all'istituto finanziario "*La Caixa*" che finanzia progetti di interesse strategico<sup>442</sup>.

---

MIA), Centro Internazionale di Formazione dell'OIL (CIF OIL), Forum Internazionale ed Europeo di ricerche sull'immigrazione (FIERI), Torino.

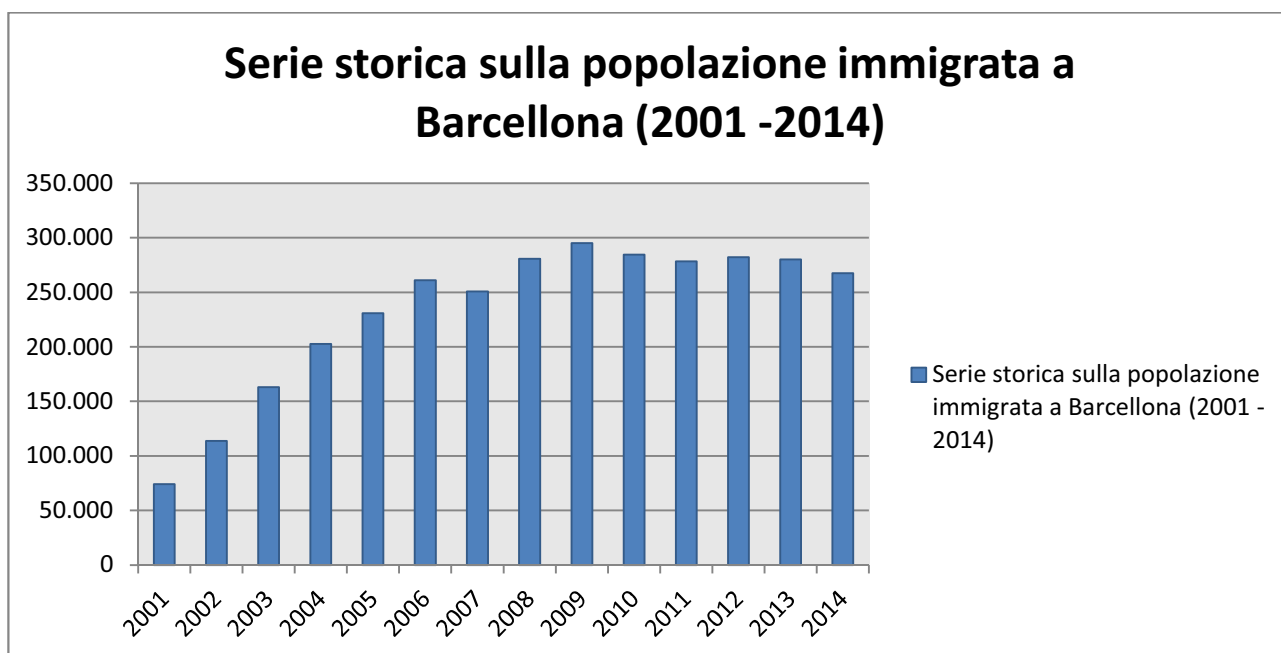
<sup>441</sup> Cfr.: *Observatori del Tercer Sector Social de Catalunya, Anuari 2013 del Tercer Sector Social a Catalunya – Document de síntesis*, pag. 25 (Cfr.: sitografia).

<sup>442</sup> Nel documento sopra citato si evidenzia la sparizione delle casse di risparmio, un processo progressivo che ha comportato l'assorbimento delle prime all'interno del settore bancario. Tale avvenimento ha comportato per il terzo settore la perdita di finanziamenti derivanti da soggetti storici. Al contrario, "*La Caixa*" è rimasta l'unica cassa di risparmio che ha continuato ad apportare con regolarità un contributo economico consistente al *terzo settore* della Catalogna. Altri enti minori che sono sopravvissuti alla crisi del settore bancario sono la "*Fundació Catalunya-La Pedrera*" e la "*Fundación de Antiques Caixes Catalanes*". Secondo il rapporto 2013 dell'*Observatori del Tercer Sector Social de Catalunya*, il 7% delle entità sociali catalane ha come principali destinatari le persone immigrate, il 19% l'infanzia e i giovani, il 15% le donne, il 14% gli anziani, il 14% le persone diversamente abili, mentre la restante parte è dedicata alla salute mentale (2%), alle dipendenze (4%), alla povertà e all'esclusione sociale (5%), ai malati (8%), e ad altre collettività (12%). Nel 2013, la principale forma giuridica è l'associazione (76%) che diminuisce di circa il 10% rispetto al 2003, seguita dalle Fondazioni (17%) in aumento dell'1% rispetto al 2003, le cooperative sociali (4%) e altre (13%). L'87% delle entità sociali ha volontari al suo interno, mentre, il 63% di esse ha assunto lavoratori (nonostante la perdita di 15.000 posti di lavoro, il settore mantiene un livello di occupazione analogo a quello del 2008 (102.000 dipendenti). A Barcellona si concentrano 1006 entità sociali, 77 delle quali sono formate da persone immigrate oppure si occupano in modo specifico dei *newcomers*. (Cfr.: [www.tercersector.cat](http://www.tercersector.cat)).

#### 4.6.1 Uno sguardo all'evoluzione della popolazione immigrata a Barcellona e le caratteristiche dell'occupazione straniera

Il rapporto statistico sulla popolazione straniera residente a Barcellona mostra che in data 1 gennaio 2014, le persone immigrate iscritte nei registri dell'anagrafe ("padrón municipal") sono a 267.578 unità<sup>443</sup>. Se diamo uno sguardo all'evoluzione della popolazione immigrata residente in questa città (Grafico 4.2) osserviamo che nonostante ci sia stata una crescita costante dal 2005 al 2009, negli anni 2010 e 2011 è stata registrata una diminuzione della popolazione straniera residente, poi una leggera ripresa nel 2012, e una diminuzione negli anni 2013 e 2014.

Grafico 4.2: Serie storica sulla popolazione immigrata a Barcellona (2001-2014).



Fonte: dati del Ayuntamiento de Barcelona.

Il 2009 è l'anno in cui la popolazione straniera residente raggiunge il suo massimo storico con 295.918 presenze, mentre, nell'anno 2014 il movimento migratorio (ingressi e uscite) registra un *saldo negativo*, vale a dire che le persone che lasciano la Catalogna sono più di quelle che si insediano in questo territorio. Nel 2013 i cittadini stranieri residenti a Barcellona si attestavano su 280.047 unità, mentre nell'anno successivo si è registrato un calo del -4,5%, una variazione che ha portato il totale dei cittadini stranieri residenti a 267.578 (Cfr.: Appendice 7, tabella 4.19).

La diminuzione della popolazione residente registrata nel 2014 è dovuta principalmente ad una diminuzione dei cittadini provenienti dai Paesi dell'America Latina (-13,3%) e dall'Asia (-2,0%), una variazione accompagnata da un aumento dei cittadini comunitari (+3,3%) e di quelli provenienti del Medio Oriente (+4,7%). La diminuzione della popolazione proveniente dall'America Latina ha una doppia spiegazione: da

<sup>443</sup> Cfr.: Ayuntamiento de Barcelona, *Informes Estadístics, La població estrangera a Barcelona. Gener 2014* (Cfr.: Sitografia).

un lato, è stata favorita dai programmi di *ritorno volontario*, dall'altra è dovuta al fatto che molti cittadini latinoamericani hanno ottenuto la cittadinanza spagnola. Per un approfondimento dell'evoluzione della popolazione straniera si veda la tabella 4.19 (Cfr.: Appendice 7). Osservando i dati emerge un importante calo della popolazione straniera in cifre assolute, anche se è presente un movimento migratorio in entrata ed uscita che fa cambiare la composizione della popolazione straniera residente, che caratterizzata da una maggiore presenza di cittadini europei.

La tabella 4.19 (Cfr.: Appendice 7) mostra che il totale degli stranieri residenti nella città di Barcellona sono diminuiti in modo consistente tra il 2009 e il 2010, e tra il 2013 e il 2014. Le ragioni di questa diminuzione sono da ricercare probabilmente negli effetti della crisi economica che ha riguardato la Spagna e anche la Catalogna, un fenomeno che ha avuto conseguenze negative sul mercato del lavoro. Le nazionalità che hanno fatto registrare una diminuzione della loro presenza tra il 2013 e il 2014, sono appartenenti in misura maggiore ai Paesi dell'America Meridionale, un'area di provenienza che complessivamente fa registrare il valore negativo più elevato (-15,5%).

Secondo i dati dell'ufficio statistica del "Ayuntamiento de Barcelona", i cittadini dell'Ecuador presenti a Barcellona hanno registrato una diminuzione pari al -20,7%, seguiti dai colombiani (-20,2%), dai peruviani (-18,0%), dagli uruguaiani (-14,3%), dai cileni (-13,8%) seguiti poi dai boliviani (-13,8%), dai dominicani (-12,2%), dai messicani (-11,8%), dai paraguaiani (-11,3%), dai panamensi (-10,9%), dagli argentini (-10,7%) e dai brasiliani (-10,2%). Queste nazionalità hanno sperimentato un calo in misura maggiore al 10% rispetto all'anno precedente. Altre nazionalità che hanno fatto registrare una diminuzione della loro presenza nella città di Barcellona sono Islanda (-9,7%), Guinea (-7,9%), El Salvador (-7,8%), Cuba (-7,5%), Pakistan (-7,3%), Guatemala (-7,1%), Venezuela (-6,8%) e Mali (-6,3%). Pertanto, osserviamo che tra le prime venti nazionalità che non hanno rinnovato l'*iscrizione anagrafica*, in maggior misura i cittadini provenienti da Paesi dell'America Latina, ma anche i cittadini dell'Asia Centrale e del Nord Africa, un'evidenza che potrebbe lasciarci ipotizzare sia un ritorno verso i Paesi di origine, sia una permanenza irregolare derivata dal mancato rinnovo del contratto di lavoro e, quindi, del permesso di soggiorno<sup>444</sup>.

Se osserviamo la tabella 4.20 scopriamo che tra le principali nazionalità presenti nella città di Barcellona tanto nel 2013, quanto nel 2014 la comunità italiana è quella più numerosa. Nel 2014, gli italiani occupano il primo posto della classifica con 25.015 cittadini residenti, al secondo posto troviamo la comunità pachistana, al terzo quella cinese, seguita da quella francese, dalla marocchina. Al sesto posto troviamo la comunità boliviana, poi quella ecuadoriana, e infine quella colombiana, con una presenza di poco inferiore alle 10.000 presenze. Seguono in ordine, i filippini (che nel caso di Roma troviamo al secondo posto), i rumeni (che a Roma rappresentano la collettività più numerosa), i tedeschi, gli inglesi, i dominicani e gli argentini.

---

<sup>444</sup> I cittadini del Nord Africa hanno anch'essi fatto registrare una diminuzione: i tunisini registrano un saldo negativo del -4,5% e i marocchini del -3,0%. Dati sono disponibili nella pagina web di *Ayuntamiento de Barcelona, Departament d'Estadística*, al seguente indirizzo: (<http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/inf/pobest/pobest14/pobest14.pdf>).

Tabella 4.20: *Principali nazionalità presenti a Barcellona negli anni 2013 e 2014. Incremento in cifre assolute.*

Nazionalità	2013	Nazionalità	2014	Nazionalità maggiore aumento	Incremento (cifre ass.)
Italia	24.256	Italia	25.015	Italia	759
Pakistan	21.637	Pakistan	20.052	Russia	616
Cina	16.128	Cina	16.435	Regno Unito	386
Ecuador	13.688	Francia	13.062	Francia	354
Bolivia	13.463	Marocco	12.824	Cina	307
Marocco	13.214	Bolivia	11.607	Romania	123
Francia	12.708	Ecuador	10.849	Paesi Bassi	93
Perù	12.506	Colombia	9.215	Grecia	80
Colombia	11.550	Filippine	8.684	Irlanda	72
Filippine	8.764	Romania	7.118	Ungheria	72
Rep. Dominicana	7.508	Germania	6.930	Giappone	67
Romania	6.995	Regno Unito	6.658	Siria	65
Germania	6.914	Rep. Dominicana	6.590	Belgio	54
Argentina	6.869	Argentina	6.137	Egitto	52

Fonte: propria elaborazione su dati del Ayuntamiento de Barcelona (2013/2014). *Informes Estadístics, La població estrangera a Barcelona. Gener 2014*, pag.33.

La tabella 4.21 (Cfr.: Appendice 7) mostra la distribuzione della popolazione straniera sul territorio della città di Barcellona e la sua evoluzione tra l'anno 2010 e il 2014. Dall'analisi dei dati statistici emerge che il *distretto municipale* nel quale si concentra più popolazione straniera è l'*Eixample*, un'area che ha mantenuto il primato sulle altre durante tutto il periodo considerato. A gennaio dell'anno 2013 in questa area di Barcellona risiedono 47.917 stranieri pari al 17,5% del totale degli stranieri residenti a Barcellona. Al secondo posto troviamo il Centro storico, vale a dire il distretto *Ciudad Vella*, che negli anni considerati ha mantenuto sempre questa posizione. In questo distretto risiedevano all'inizio di gennaio 2013 un numero di stranieri pari a 43.944 unità, il 15,7% del totale degli stranieri residenti a Barcellona. Se ci concentriamo su quest'ultimo *distretto municipale*, possiamo individuare quattro aree, ognuna di esse reca la seguente denominazione: *Raval*, *Barrio Gotico*, *Barceloneta*, *Sant Pere*, *Santa Caterina* e *la Ribera*. Se osserviamo l'area denominata *Raval*, scopriamo che questo quartiere di Barcellona è quella con la concentrazione di stranieri più alta della città: con 24.379 stranieri residenti, nel *Raval* di Barcellona l'incidenza della popolazione straniera sul totale raggiunge il 50%.<sup>445</sup>

La tabella 4.22 (Cfr.: Appendice 7) ci consente di osservare che nella città di Barcellona i cittadini stranieri con un contratto di lavoro a tempo indeterminato sono il 16%, mentre quelli con un contratto temporaneo

<sup>445</sup> Nel gennaio del 2014, gli stranieri residenti nel *Raval* sono diminuiti fino a raggiungere le 23.119 unità, con un'incidenza sul totale della popolazione residente pari al 48,7%. Cfr.: *Informes Estadístics, La població estrangera a Barcelona. Gener 2014*, Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística, Gabinet Tècnic de Programació, Gerència Adjunta de Projectes Estratègics, pag.58.

sono l'84%, un dato che se confrontato con quello della popolazione nazionale mostra *una migliore situazione occupazionale dei lavoratori stranieri con contratto indeterminato*; nel caso dei contratti a tempo determinato, invece, si osserva la situazione contraria. Infatti, secondo i dati presentati nel Rapporto Statistico sulla popolazione straniera (2014) i cittadini nazionali hanno un contratto a tempo indeterminato nel 9,7% dei casi, mentre possiedono un contratto a tempo determinato nel 90,3% dei casi.

La tabella 4.23 mostra un leggero vantaggio degli occupati stranieri maschi (50,9%) rispetto alle femmine (49,1%), valori che se confrontati ai lavoratori nazionali, si rovescia: i lavoratori spagnoli maschi nella città di Barcellona giungono al 45,8%, le femmine della stessa nazionalità, invece, sono occupate nel 54,2% dei casi, mostrando una migliore performance rispetto alle cittadine straniere.

La tabella 4.22 mostra inoltre, che nelle fasce d'età 16-19, 20-24 e 25-29, i cittadini nazionali sono occupati in misura maggiore rispetto agli stranieri, mentre nella fascia compresa tra 30 e 44 anni, gli stranieri mostrano un tasso di occupazione pari al 55,6%, a fronte del 39,7% fatto registrare dai cittadini spagnoli. Nella fascia dai 45 anni in su, i cittadini nazionali fanno registrare un risultato migliore degli stranieri: 16,2% di occupati nazionali a fronte di 12,6% di stranieri. Se osserviamo i settori occupazionali, i dati mostrano che la città di Barcellona è principalmente orientata alla produzione di servizi, un settore che da impiego al 94,4% del totale degli occupati. In questo settore, gli stranieri occupati sono 92,6% mentre i lavoratori spagnoli rappresentano il 95,0%. Il 5,8% dei lavoratori stranieri sono occupati nelle costruzioni, mentre gli spagnoli occupati in questo settore sono solo il 2,4%. Nel caso dell'industria, si registra una migliore performance dei cittadini nazionali, un settore che da impiego al 2,6% degli spagnoli a fronte dell'1,5% degli stranieri. Nella città di Barcellona l'agricoltura è un settore marginale che da impiego allo 0,1% dei lavoratori spagnoli, un valore analogo per gli stranieri.

L'analisi dei dati sull'evoluzione dei contratti di lavoro registrati, ci permette di osservare che dal 2009 il totale degli stranieri regolarmente occupati nella città di Barcellona è diminuito costantemente. Infatti, nell'anno 2009 gli stranieri occupati erano 213.503, vale a dire il 28,2% del totale dei lavoratori, mentre nell'anno 2013 sono 170.082, vale a dire il 21,6% degli occupati. Tale diminuzione, però, non si osserva per i cittadini nazionali, i quali nel 2009 erano 542.776 (il 71,8% del totale), mentre nel 2013 raggiungevano le 615.542 unità (il 78,4%). Tali valori, al di là dei legami che potrebbero esserci con la riduzione delle "quote" per i lavoratori stranieri, dimostrano che *la crisi economica ha inciso in misura maggiore sui lavoratori stranieri rispetto ai cittadini spagnoli*, i quali, al contrario hanno aumentato la loro presenza sul mercato del lavoro. Se osserviamo la distribuzione delle possibilità lavorative sul territorio, la città di Barcellona, impiegando il 21,6% dei lavoratori stranieri, ha una performance migliore sia rispetto alla Provincia di Barcellona (18,5%), sia rispetto alla Catalogna (21,2%), sia rispetto allo Stato spagnolo (17,3%).

I dati sulla disoccupazione (*Cfr.*: tabella 4.23, Appendice 7) mostrano che il numero di disoccupati nella città di Barcellona nell'anno 2013 era pari a 110.934 unità, con una notevole differenza tra i cittadini spagnoli gli

stranieri. Gli spagnoli disoccupati sono l'80,4% del totale, gli stranieri il 19,6%. Se osserviamo la sola componente nazionale dei disoccupati, il 48% sono maschi, il 52% femmine. Nel caso degli stranieri, il 60,3% sono uomini, il 39,7%, donne. La disoccupazione colpirebbe in proporzioni leggermente maggiori i cittadini spagnoli delle fasce d'età comprese tra i 16 e 19 anni e di quella compresa fra i 20 e i 24anni. Nella fascia d'età seguente (24-29 anni) i lavoratori stranieri disoccupati hanno fatto registrare un tasso di disoccupazione più alto del 3% rispetto agli spagnoli. I lavoratori stranieri nella fascia d'età compresa tra 30 e 44 anni hanno fatto registrare un tasso di disoccupazione pari al 55,4% di molto maggiore a quello dei cittadini spagnoli, che giunge al 35,6%. I dati sulla fascia d'età 45anni ed oltre, mostrano che i cittadini spagnoli disoccupati sono il 51,1% del totale, mentre gli stranieri rappresentano il 28,8%.

Se osserviamo il settore di attività, possiamo notare che la maggior parte delle persone in cerca di lavoro si concentra nel settore dei servizi (75,9%), seguito dal settore delle costruzioni (10,4%) e dall'industria (9,9%). I cittadini spagnoli disoccupati nel settore dei servizi sono il 77,2%, nelle costruzioni il 8,7%, nell'industria l'11%; mentre in agricoltura la disoccupazione ha colpito lo 0,5% dei lavoratori. Nel caso degli stranieri, la proporzione è analoga: i disoccupati nei servizi raggiungerebbero il 70,5%, nelle costruzioni il 17,1%, nell'industria il 5,1% e nell'agricoltura l'1,2%. Se osserviamo l'evoluzione temporale dei disoccupati, notiamo che tra il 2009 e il 2013 la disoccupazione aumenta in valori assoluti, passando da 91.722 unità a 110.934. I dati mostrano un aumento maggiore della disoccupazione fra i cittadini spagnoli, ma anche una maggiore attività di quest'ultimi che, probabilmente, sono passati da una condizione di *inattività* alla *ricerca del lavoro* per il peggioramento della situazione sociale ed economica. Gli stranieri disoccupati, infatti, pur aumentando in valori assoluti, diminuiscono proporzionalmente, specie se consideriamo che tra il 2009 e il 2013 la diminuzione della presenza immigrata nella città di Barcellona è stata del -5%, passando dalle 294.918 alle 280.047 presenze. I dati statistici mostrano che, sia nella città di Barcellona, sia nella sua Provincia, sia nel resto della Catalogna, sono state registrate percentuali di lavoratori stranieri disoccupati maggiori rispetto alla media nazionale, un dato che si rovescia nel caso dei lavoratori spagnoli sia nella città capoluogo, sia nella sua Provincia, sia nel resto della Catalogna.

A questo punto, è necessario riflettere sul primato della collettività italiana nella città di Barcellona, la quale dall'anno 2000 ha seguito una crescita costante, mantenendo durante l'ultimo lustro, il primato sulle collettività straniere residenti a Barcellona e raggiungendo a gennaio del 2014 le 25.015 unità.<sup>446</sup> A Barcellona risiede circa la metà dei cittadini italiani residenti in Catalogna, un Comunità Autonoma che ospita complessivamente circa 50.000 italiani. Anche se di recente la comunità italiana in Catalogna ha fatto registrare una lieve diminuzione, nella città di Barcellona è cresciuta costantemente facendo registrare tra il 2013 e il 2014 un aumento del 3,1%. Il 59,1% degli italiani residenti a Barcellona ha un'età compresa tra i 25 e i 39 anni, il 24,3% invece, si situa tra i 40 e i 64 anni. I bambini italiani fino a 14 anni sono il 7,4% del totale degli italiani, i giovani tra 15 e 24 anni rappresentano il 5,4%, mentre le persone con più di 65 anni

---

<sup>446</sup> Fonte: *Informes Estadístics, La població estrangera a Barcelona. Gener 2014, Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística, Gabinet Tècnic de Programació, Gerència Adjunta de Projectes Estratègics*, pag. 33.

sono il 3,8% del totale. Con una distribuzione tra i due sessi di poco differente (55,4% maschi e 44,6% femmine), il 5,5% dei cittadini italiani residenti a Barcellona sono nati in questa città, lo 0,5% nel resto della Spagna e il 94% in un Paese estero. Rispetto agli italiani nati all'estero è necessario considerare che la maggioranza degli italiani residenti in Catalogna non sono nati in Italia, ma in un Paese estero, tra cui l'Italia. Nel 2012, secondo i dati della “*Generalitat di Catalunya*” (Idescat) solo il 47,3% degli italiani residenti in questa Comunità Autonoma della Spagna erano nati in Italia, mentre il 27,0% era nato in Argentina, il 6,9% in Uruguay, il 6,4% in Spagna, il 2,2% in Venezuela e il 10,2% in altri Paesi. Ciò significa che oltre un terzo dei cittadini italiani residenti in Catalogna, sono discendenti dei cittadini italiani emigrati all'estero e che, in seguito, hanno ottenuto la cittadinanza italiana. Nella città di Barcellona, gli italiani rappresentano la prima nazionalità straniera e, essendo insediati su tutto il territorio cittadino, in molti quartieri rappresentano la collettività più numerosa. A gennaio 2014, il 24,7% degli italiani risiedevano nel quartiere *Eixample*, quartiere nel quale rappresentavano la comunità più numerosa (12,9%). Il 17% del totale degli italiani, invece, risiedeva nel Centro storico della città (*Ciudad Vella*), dove rappresentavano la terza comunità più numerosa (10,0%) essendo preceduti dai pachistani (15,7%) e dai filippini (11,2%)<sup>447</sup>.

Per concludere bisogna considerare che nella città di Barcellona, gli effetti della crisi economica tra il 2013 e il 2014 hanno avuto effetti percepibili soprattutto nella diminuzione della popolazione straniera residente, un decremento che è stato registrato soprattutto per i cittadini dell'America Centrale e Meridionale e dall'Asia. Ecuador, Colombia, Perù, Uruguay, Bolivia, Pakistan, Repubblica Dominicana, Argentina, Brasile, Cile, Messico sono le prime dieci nazionalità che hanno ridotto la loro presenza in valori assoluti (il totale della popolazione che a gennaio 2014 non ha rinnovato l'iscrizione al registro della popolazione temporaneamente residente è di 12.469 unità, il 4,5% in meno rispetto al 2013). La nuova situazione migratoria che caratterizza la realtà migratoria della città di Barcellona è caratterizzata dall'arrivo di cittadini comunitari e asiatici, una popolazione straniera formata da *newcomers* provenienti dall'Italia *in primis*, poi dalla Russia, dal Regno Unito, dalla Francia, dalla Cina, dalla Romania, dai Paesi Bassi, dalla Grecia, dall'Irlanda e dall'Ungheria, tra altri. La diminuzione degli stranieri è stata rilevata dal governo cittadino anche a seguito della diminuzione del numero di richieste dei certificati per l'ottenimento del permesso di soggiorno per radicamento (“*arraigo*”) i quali sono passati da un massimo di 11.405 richieste raggiunto nel 2009, alle 4.960 del 2013. Il *SAIER* ha riscontrato una costanza nelle richieste di servizi da parte degli stranieri, con una lieve diminuzione che, ampliando il periodo di osservazione, mostra una tendenza alla decrescita iniziata già nel 2005. Rispetto ai ricongiungimenti familiari i dati mostrano un situazione di stallo con 3.121 richieste nel 2013 e 3.118 nel 2012, dopo un gran numero di richieste ricevute negli anni precedenti alla crisi economica.

Il distretto municipale “*Ciudad Vella*”, con una diminuzione di -1.452 cittadini stranieri, è il terzo quartiere dove la ri-emigrazione è stata maggiore, al primo posto troviamo *Sants-Montjuic* (-2.135) seguito da *Nou Barris* (-2.137). Dei 72 quartieri della città di Barcellona, la diminuzione degli stranieri ha interessato 59 di

---

<sup>447</sup> Cfr.: *ivi*, 34, 79.



essi, mentre la crescita ha riguardato i restanti 13. Il quartiere del “*Raval*” ha sperimentato una diminuzione di -1.260 cittadini stranieri, seguito da “*Poble Sec*” (-678) e da “*Sagrada Família*” (-490). L’aumento, invece, ha riguardato “*Torre Baró*” (+175), “*Barri Gòtic*” (+126) e “*Dreta de l’Eixample*” (+75). Nella città di Barcellona i matrimoni misti (nazionale/straniero) e quelli di cittadini stranieri diminuiscono lievemente, come anche il numero di figli nati da coppie miste o stranieri. Nel 2010 le nascite da coppie miste erano il 18,3% del totale, nel 2011 il 17,8%, mentre le nascite frutto di genitori entrambi stranieri passa dal 20,9% nel 2010 al 20,4% nel 2011. Le nascite dei cittadini dell’America del Sud sono poco più di 1.000, mentre quelle dei cittadini comunitari superano nel 2011, le 10.000 unità<sup>448</sup>. Il numero di richieste di certificati sulla adeguatezza dell’alloggio è diminuita costantemente dal 2007, anno in cui aveva raggiunto le 6.943 richieste, per attestarsi nel 2012, sulle 3.118 richieste; nel 2013 la cifra è pressoché rimasta invariata<sup>449</sup>.

#### 4.7 Considerazioni conclusive

L’analisi esposta in questo capitolo ci consente di anticipare alcune conclusioni rispetto alle politiche per gli immigrati implementate dagli enti locali nelle città di Roma e Barcellona. In primo luogo, è necessario riflettere sull’andamento dei flussi migratori e sulle differenti caratteristiche dello *stock* di popolazione straniera nei due casi di studio. Nel caso della città di Roma, la popolazione straniera residente ha seguito una crescita progressiva, senza nessuna diminuzione, facendo registrare nell’anno 2013 una popolazione complessiva pari a 381.101 persone. Nel caso della città di Barcellona, al contrario, osserviamo una crescita fino al 2009, con una flessione nell’anno 2007 e una ripresa nel 2008. Nel caso di Barcellona dal 2009, anno in cui la popolazione immigrata residente ha raggiunto il suo massimo storico con 294.918 persone iscritte nel registro municipale dei residenti, l’andamento della popolazione straniera ha mostrato una tendenza alla diminuzione quasi costante, fino al 2014 (solo nel 2012 si era registrato un lieve aumento dell’1,4%).

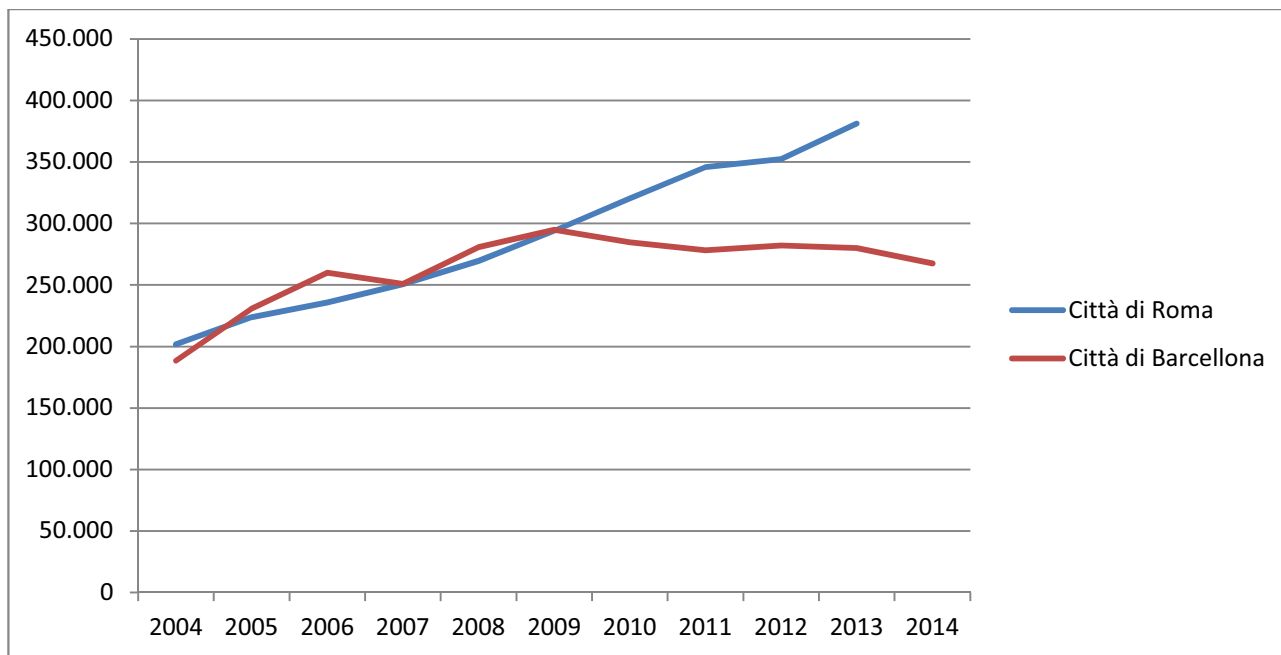
Nell’anno 2013 la popolazione straniera residente a Barcellona era pari a 280.047, con una differenza di oltre 100.000 unità rispetto al caso di Roma. Se osserviamo l’incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione residente nell’anno 2013, nel caso della città di Roma questo valore si attesta sul 13,1%, mentre nello stesso anno a Barcellona, gli stranieri rappresentavano il 17,4% del totale della popolazione residente. Dal 2012 al 2013, nel caso di Roma è stato registrato un incremento di 28.837 cittadini stranieri residenti pari all’8,2%; nel caso di Barcellona, invece, tra il 2012 e il 2013 è stata registrata una diminuzione di -2.131 cittadini stranieri, un decremento pari allo -0,8% in quale però, non influisce sul tasso di incidenza della popolazione straniera sul totale dei residenti, che resta del 17,4%.

---

<sup>448</sup> Nel caso di Roma, i nati da genitori stranieri registrati per anno di evento (e non di iscrizione) nel 2012 sono pari a 6.398, il 25,4% delle nascite. Il totale dei matrimoni celebrati a Roma nel 2012 sono 8.732, dei quali il 21,6% (1.886) aveva almeno un cittadino straniero come sposo/sposa. *Fonte*: Osservatorio Romano sulle migrazioni – Decimo Rapporto (2014), Idos, Roma, *Documento di sintesi*.

<sup>449</sup> *Fonte*: Ayuntamiento de Barcelona, *Nueva Ciudadanía, Estudios de la realidad migratoria, Informes Estadísticos, La población extranjera en Barcelona. Enero 2014, Nota de prensa*. (Cfr.: Sitografia)

Grafico 4.3: Serie storica popolazione immigrata a Roma e Barcellona (Roma 2004-2013; Barcellona 2002-2014).



Fonte: Propria elaborazione. Dati dell'Osservatorio Romano sulle migrazioni – Decimo Rapporto (2014), Idos, Roma e dell'Ayuntamiento de Barcelona, Informe Estadístico – La población extranjera en Barcelona. Enero 2014.

Il grafico 4.3 mostra l'andamento della popolazione residente a Roma e Barcellona dal 2004 al 2013 (nel caso di Barcellona è presente anche il dato inerente al 2014, anno in cui la popolazione straniera diminuisce ulteriormente fino a raggiungere le 267.578 unità, un cambiamento che fa variare l'incidenza degli stranieri sulla popolazione totale, che raggiunge il 16,7%.

Se osserviamo le nazionalità delle cocomunità immigrate più numerose, vediamo che in data 31 dicembre 2012 a Roma la nazionalità più numerosa è quella dei romeni (85.466), seguita dai filippini (39.505), dai bengalesi (23.040). Al quarto posto troviamo i polacchi (15.270), seguiti dai cinesi (14.857) e dai peruviani (14.513). Gli ucraini sono la settima comunità più numerosa (12.855), seguiti dagli egiziani (10.815) e dagli indiani (9.375), mentre al decimo posto troviamo la comunità dei cittadini srilankesi (8.542). Secondo i dati contenuti nel Decimo Rapporto (2014) dell'Osservatorio Romano sulle migrazioni, la componente più numerosa della popolazione straniera a Roma è quella dei cittadini comunitari, che rappresentano il 35,6% dello stock di stranieri residenti; al secondo posto troviamo l'Asia con il 29,2%, seguita dai cittadini africani che sono il 12,1% del totale. Gli stranieri provenienti dalle Americhe raggiungono l'11,8%, mentre i cittadini dell'Europa non comunitaria sono il 10,7% del totale. I cittadini dell'Oceania, infine, sono lo 0,1% del totale.

Nel caso della città di Barcellona abbiamo osservato che la comunità straniera più numerosa all'inizio del 2013 è quella italiana con 24.256 presenze, seguita dai pachistani (21.637) e dai cinesi (16.128). Al quarto posto troviamo gli ecuadoriani (13.688), seguiti dai cittadini boliviani (13.463) e poi dai marocchini (13.214). I francesi rappresentano la settima comunità più numerosa (12.708), seguiti dai peruviani (12.506) e dai colombiani (11.550), mentre i filippini occupano il decimo posto (8.764). Le Americhe rappresentano il continente dal quale proviene il 38% degli stranieri residenti a Barcellona, mentre i cittadini dell'Europa

comunitaria rappresentano il 28% dello *stock* di popolazione straniera residente. I cittadini dell'Asia sono il 22%, gli africani il 7%, quelli provenienti dall'Europa non comunitaria sono il 5%, mentre, quelli originari dell'Oceania sono lo 0,1% del totale.

La tabella 4.24 mostra la classifica delle prime quindici nazionalità presenti a Roma e a Barcellona.

Tabella 4.24: *Principali nazionalità presenti a Roma e Barcellona (2013) e continenti di provenienza.*

<b>Città di Roma: pop. Straniera Totale 381.101</b>		<b>Città di Barcellona: pop. Straniera Totale 280.047</b>	
Nazionalità	2013	Nazionalità	2013
Romania	85.466	Italia	24.256
Filippine	39.505	Pakistan	21.637
Bangladesh	23.040	Cina	16.128
Polonia	15.270	Ecuador	13.688
Cina	14.857	Bolivia	13.463
Perù	14.513	Marocco	13.214
Ucraina	12.855	Francia	12.708
Egitto	10.815	Perù	12.506
India	9.375	Colombia	11.550
Sri Lanka (Ceylon)	8.542	Filippine	8.764
Ecuador	8.478	Rep. Dominicana	7.508
Moldavia	8.332	Romania	6.995
Albania	7.103	Germania	6.914
Francia	6.326	Argentina	6.869
Spagna	5.991	Regno Unito	6.272
<i>Continenti di provenienza</i>		<i>Continenti di provenienza</i>	
Unione Europea	35,6%	America	38%
Asia	29,2%	Unione Europea	28%
Africa	12,1%	Asia	22%
America	11,8%	Africa	7%
Europa non comunitaria	10,7%	Europa non comunitaria	5%
Oceania	0,1%	Oceania	0,1%
<b>Totale (al 31.12.2012)</b>	<b>391.101</b>	<b>Totale (al 01.01.2013)</b>	<b>280.047</b>

*Fonte:* Propria elaborazione. Dati dell'Osservatorio Romano sulle migrazioni – Decimo Rapporto (2014), Idos, Roma e dell'Ayuntamiento de Barcelona, Informe Estadístico – La población extranjera en Barcelona. Enero 2014.

L'analisi dei dati mostra una sostanziale differenza nelle caratteristiche dello *stock* di popolazione straniera residente nell'una e nell'altra città, dovuta principalmente al maggior peso dei cittadini provenienti dal continente americano nel caso di Barcellona. Osservando più da vicino questi valori, emerge che la maggior parte delle persone arrivano dall'America del Sud (79.254 presenze, vale a dire il 75% degli americani) e dall'America Centrale (22.355 presenze, il 21,14%); quelli originari dell'America del Nord sono circa il 3,9% (4.108 unità).

Nel caso di Roma, la maggior prevalenza di cittadini dell'Unione Europea è dovuta al gran numero di cittadini della Romania che rappresentano il 22,4% del totale dello *stock* di popolazione straniera. Nella città di Roma, fra i cittadini provenienti dall'Unione Europea al secondo posto troviamo i francesi (1,7% del totale), seguiti dagli spagnoli (1,6%). Nel caso di Barcellona, invece, il peso dei cittadini comunitari è dovuto principalmente agli italiani (8,7%) che rappresentano la comunità più numerosa e con il maggior tasso di crescita; seguiti dai francesi (4,5%) che, insieme rappresentano oltre il 13% del totale degli stranieri. La

Romania è la terza collettività dell'Europa comunitaria più numerosa a Barcellona che però è molto più contenuta in valori assoluti (6.995) rispetto a quella presente a Roma (85.446). Nella città di Barcellona, i rumeni sono il 2,50% della popolazione straniera; seguono poi i cittadini della Germania (2,46%) e quelli provenienti dal Regno Unito (2,23%).

Una differenza piuttosto rilevante emerge analizzando i dati riferiti alla componente asiatica dello *stock*, caratterizzato nel caso di Roma, dalla consistente presenza di filippini (10,4% del totale degli stranieri), dai cittadini bengalesi (6,0%), dai cinesi (3,9%), dagli indiani (2,5%), dai srilankesi (2,2%); nel caso di Barcellona, la componente asiatica è composta principalmente da cittadini pachistani, che rappresentano il 7,72% dello *stock* di stranieri residenti, seguiti dai cinesi (5,75%) e dai filippini (3,12%). Nel caso di Roma, gli indiani con 5.093 presenze raggiungono l'1,81% del totale, i bengalesi con 3.448 presenze l'1,23%.

I cittadini provenienti dall'Africa, nel caso di Roma sono in prevalenza originari dall'Egitto, i quali, con 10.815 presenze, rappresentano il 2,8% dello *stock*; nel caso di Barcellona, invece, i cittadini del Marocco sono la comunità africana più numerosa, con 13.214 presenze rappresenta il 4,71% dello *stock* di stranieri.

Nella città di Roma, i cittadini dell'America presenti tra le prime quindici nazionalità provengono principalmente dal Perù, i quali con 14.513 presenze rappresentano il 3,8% del totale degli stranieri residenti, seguiti dai cittadini dell'Ecuador, che con 8.478 presenze rappresentano il 2,2% della popolazione straniera. Nella città di Barcellona, i cittadini dell'Ecuador sono, tra i cittadini dell'America Latina, la componente più numerosa, che con 13.688 presenze rappresentano il 4,88% del totale, seguiti dai boliviani che con una popolazione di poco inferiore (13.463) rappresentano il 4,80% del totale. I peruviani residenti a Barcellona sono 12.506 unità (il 4,46% del totale di stranieri residenti), seguiti dai colombiani che con 11.550 presenze costituiscono il 4,12% dello *stock*, dai dominicani che rappresentano il 2,68% del totale con 7.508 presenze e, infine, dagli argentini, i quali con 6.869 presenze rappresentano il 2,45% del totale degli stranieri residenti a Barcellona.

Ripetto ai cittadini dell'Europa non comunitaria, i dati mostrano nel caso di Roma, una rilevante presenza di cittadini dell'Ucraina che con 12.855 presenze costituisce il 3,4% dello *stock* di stranieri, seguiti dai cittadini moldavi che rappresentano 2,2% del totale con 8.332 presenze<sup>450</sup>, dagli albanesi che con 7.103 presenze sono l'1,9% del totale degli stranieri<sup>451</sup>. Nel caso di Barcellona, i cittadini europei dei Paesi non comunitari incidono sullo *stock* di stranieri residenti proporzionalmente minore (5% a fronte del 10,7% nel caso di Roma), considerando i russi tra i cittadini dell'Europa non comunitaria (4.594 presenze pari al 1,64% del totale). Gli ucraini, con 3.058 presenze rappresentano l'1,64% dei cittadini non comunitari residenti a Barcellona, seguiti dai cittadini della Georgia che, con 2.055 presenze, costituiscono lo 0,73% della popolazione straniera; seguiti da quelli provenienti dall'Armenia che con 1.902 presenze rappresentano lo

---

<sup>450</sup> Il Parlamento Europeo ha approvato il 27 febbraio 2014 l'esenzione dei visti per i cittadini moldavi.

<sup>451</sup> L'Albania dal 27 giugno 2014 è candidata ufficialmente all'ingresso nell'Unione Europea.

0,67% dello *stock*. I cittadini dell'Oceania, in entrambi i casi di studio rappresentano lo 0,1% della popolazione straniera residente.

L'analisi dei dati statistici mostra innanzitutto il maggior peso della componente proveniente dall'America Latina che nella città di Barcellona raggiunge quasi il 40%, un fenomeno rilevabile anche nel resto della Spagna. Seguendo A. Izquierdo (2008), potremmo affermare che lo *stock* di stranieri residenti è *latinoamericanizzato*.<sup>452</sup> Nel caso di Roma, la componente di cittadini stranieri provenienti da Paesi terzi più numerosa è quella asiatica, che da sola rappresenta quasi il 30% della popolazione straniera residente (con una presenza complessiva superiore alle 111.000 unità).

Il calo della popolazione straniera a Barcellona tra il 2012 e il 2013, pur non avendo fatto variare di molto l'incidenza degli stranieri sul totale della popolazione ha riguardato 2.131 persone, mentre tra il 2013 e il 2014, il *valore negativo* registrato è del -4,5% con una diminuzione di 12.469 persone. Nel caso di Roma, non sono registrati valori negativi nè fra il 2012 e il 2013, quando la popolazione straniera cresce dell'8,2%, nè fra il 2011 e il 2012, quando la crescita è stata dell'1,9%. Nel 2012 gli iscritti in anagrafe direttamente dall'estero sono 31.759 e rappresentano la componente principale dell'incremento annuo; gli stranieri provenienti da altri Comuni, invece, 7.709. Gli iscritti per nascita da genitori stranieri passano da 3.855 (2011) a 4.022 (2012). Le uniche componenti negative registrate a Roma sono: 8.259 stranieri trasferitisi in altri Comuni o all'estero, 7.796 cancellazioni per "altri motivi" (inclusi i casi di irreperibilità verificata dall'amministrazione cittadina).<sup>453</sup>

Nonostante le differenze rilevabili nello *stock* di popolazione straniera, bisogna tener presente che l'insediamento degli stranieri a Roma e Barcellona segue logiche in parte differenti, fermo restando che la maggior parte degli stranieri in entrambe le città è occupata principalmente nel settore dei servizi (tanto nell'ambito turistico e alberghiero, quanto in quello di assistenza e cura alla persona). In tal senso, entrambe le città attirano i "migranti economici" essendo entrambe grossi bacini di reclutamento della manodopera straniera. Oltre a questo, una differenza importante tra Roma e Barcellona risiede nel fatto che la capitale italiana rappresenta il baricentro dello SPRAR (*sistema di protezione per i rifugiati e richiedenti asilo*), il Lazio, la Regione Italiana con il numero più alto di posti per l'accoglienza (4.791)<sup>454</sup>. A Roma troviamo la *Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo*, vale a dire l'organo di coordinamento delle *Commissioni territoriali*, oltre alle ambasciate e gli Uffici Consolari presso i quali gli stranieri si rivolgono per realizzare alcune pratiche. In tal senso, se Roma e Barcellona rappresentano in modo analogo un'opportunità di lavoro i migranti economici, nel caso dei "migranti forzati" Roma diventa un punto di snodo fondamentale del loro percorso migratorio.

---

<sup>452</sup> Izquierdo A. (coord.) (2008), *El modelo de integración y los riesgos de exclusión*, Fundación FOESSA – Cáritas Española Editores, Madrid, pag. 29.

<sup>453</sup> Inoltre, nel 2012 si sono avuti 2.565 casi di acquisizione di cittadinanza italiana, un dato in aumento rispetto al 2011. Fonte: Osservatorio Romano sulle migrazioni – Decimo Rapporto (2014), Idos, Roma, *Documento di sintesi*.

<sup>454</sup> Fonte: sito internet del Servizio Centrale SPRAR, Anci – Ministero dell'Interno

I cittadini stranieri *richiedenti asilo* in attesa della risposta delle istituzioni, sono accolti in appositi centri di accoglienza (*Cara*) e assistiti nei loro bisogni quotidiani poiché, secondo la legge, non possono lavorare e, quindi, hanno bisogno di un'assistenza integrale (vitto, alloggio, vestiti, accompagnamento, assistenza nel disbrigo di pratiche burocratiche, ecc.). L'accoglienza di queste persone nella città di Roma avviene anche per merito di molti istituti religiosi, maschili e femminili, che assistono e offrono supporto ai migranti e che allo stesso tempo offrono loro corsi di lingua inglese. Se i cittadini dei Paesi terzi sono poi riconosciuti come *rifugiati*, vengono assistiti dall'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) e da numerosi attori del *terzo settore* che partecipano alla *governance* dell'immigrazione (*Caritas, Centro Astalli, Comunità di Sant'Egidio*, ecc.). Tale popolazione resta in attesa in alcuni casi anche due anni, periodo durante il quale gli istituti religiosi e i centri di accoglienza si prendono cura di loro.

L'ente di governo cittadino, *Roma Capitale*, interviene in questa "emergenza umanitaria" con un sistema di accoglienza proprio dotato di 20 centri (2013) affidati per lo più al *terzo settore* (1.232 posti), oltre al "Centro Polifunzionale Enea" di seconda accoglienza, che è dotato di circa 600 posti, in aggiunta ad altri 300 posti in altre strutture, sorte data l'emergenza e utilizzate come centri di accoglienza<sup>455</sup>. A fronte di oltre 2.000 posti per l'accoglienza, la lista di attesa, in data 31 ottobre 2013, è di 2.459 persone,<sup>456</sup> quindi, significa che i centri di accoglienza sono al completo.

A Roma sono stati accolti nel 2011, ben 2.224 minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA), mentre, fra maggio e novembre 2013 l'amministrazione di *Roma Capitale* ha aperto 16 nuove strutture con 897 posti letto, oltre un terzo dei quali in Comuni limitrofi alla città, con il fine di *de-localizzare* l'accoglienza. Il sistema dei servizi della città di Roma, quindi presenta un aspetto peculiare che è collegato a quelle che nel Capitolo 3 abbiamo definito *politiche per i migranti*, un settore di intervento la cui gestione assorbe molte risorse economiche e umane del quale non si può fare a meno.

Pur essendo molto complessa la *governance* dell'immigrazione nella città di Roma, di fronte ai grandi numeri dell'emergenza, molte situazioni personali non riescono a trovare un'adeguata risposta. Nel territorio di Roma esistono luoghi dove migliaia di richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari della protezione internazionale (RAR) vivono in modo abusivo: locali dismessi occupati, baracche, tende o addirittura all'aperto. Un Dossier diffuso dall'*Associazione IntegrA/Azione*, recante il titolo: "*Rifugiati invisibili*" ha mostrato che, nel 2012 le comunità maggiormente coinvolte in questo fenomeno erano quella sudanese, quella etiopica, quella somala, quella eritrea e, in misura minore, quella afgana. I "non luoghi", gli insediamenti abusivi, sorgono in modo spontaneo e si diffondono con regolarità diventando un'opportunità (precaria) per chi non ha altre alternative. Queste persone che restano ai margini della città, sono stati definiti "*rifugiati invisibili*", vale a dire persone che restano esclusi dal circuito dell'*accoglienza* e vivono in una condizione di privazione di ogni diritto umano, persone che fanno parte di una realtà che esiste e che si

---

<sup>455</sup> Alcuni centri di accoglienza sono sorti dopo la *Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa* (DPCM 6 ottobre 2011) prorogato in seguito fino al 31 ottobre 2012 (DPCM 6 ottobre 2011).

<sup>456</sup> Fonte: Osservatorio Romano sulle migrazioni – Decimo Rapporto (2014), Idos, Roma, *Documento di sintesi*.

rigenera continuamente, sia per gli arrivi che si susseguono ininterrottamente, sia perché l'accoglienza non prevede la presa in carica permanente dei *newcomers*. Così, oltre ai luoghi estemporanei che possono essere un marciapiede o un luogo dove trovare riparo per una notte, molti stranieri (circa 1.700/2.000 secondo il CIR – Consiglio Italiano Rifugiati) trovano rifugio nelle grandi occupazioni che sorgono nella periferia di Roma: *Romanina, Collatina, Ponte Mammolo, Ostiense*.<sup>457</sup> Situazioni complesse che sono rese ancora più critiche dalla presenza di collettività vulnerabili, come le donne vittime di violenza e abusi, persone vittime della tortura, famiglie, genitori soli con minori, persone diversamente abili e altre portatrici di disagio mentale. Queste persone restano *fuori dai circuiti ufficiali dell'accoglienza* rappresentando una questione delicata alla quale bisognerebbe dare una risposta dignitosa, in termini di accoglienza e di accompagnamento all'autonomia.

Nonostante il decentramento avvenuto attraverso l'istituzione delle *Commissioni territoriali per il riconoscimento dello Status di rifugiato* (L.189/2002) e, più di recente, attraverso il raddoppiamento delle stesse sul territorio nazionale che passano da dieci a venti (L. 146/2014), Roma resta un punto di snodo fondamentale dei flussi dei rifugiati e dei richiedenti asilo, una “città della speranza” dove giungono un gran numero di RAR (*richiedenti asilo e rifugiati*): basti pensare che i rifugiati assistiti dal CIR tra il 2010 e il 2011 sono aumentati del 282%, passando da 1.835 a 5.179. Uno degli interventi maggiormente necessari per l'inclusione della popolazione RAR, sono le politiche di integrazione multisettoriali e globali, poiché forniscono alle persone il supporto necessario per intraprendere un percorso verso l'autonomia. Anche se non ci sono cifre esatte, il Dossier della *Fondazione IntegrA/Azione* mostra che la maggior parte dei “rifugiati invisibili” ha ottenuto il permesso di soggiorno per asilo politico o protezione internazionale; altri, invece, sono cittadini che non sono stati riconosciuti come rifugiati pur avendo dichiarato di esserlo, altri ancora sono i “dublinati in entrata”, una definizione usata dagli addetti ai lavori per indicare quegli stranieri che pur essendo arrivati in Italia ed essendo stati identificati dalle Forze dell'Ordine, si spostano poi in un altro Paese europeo per formalizzare la richiesta di asilo politico, perché attratti da condizioni di accoglienza e di *welfare* più vantaggiose, ma che poi vengono respinti dai Governi di questi Paesi e, quindi, finiscono per tornare indietro, in questo caso verso l'Italia. Alcuni RAR considerano l'insediamento negli stabili occupati e nelle baraccopoli, le “meta finale” altri, invece, lo ritengono un rifugio temporaneo poiché sperano di riuscire ad inserirsi dignitosamente nella società e trovare un lavoro “in regola”. Molti occupanti degli accampamenti abusivi provengono dai Paesi del Corno d'Africa (Etiopia, Somalia, Eritrea, Sudan), dall'Afganistan, dal Pakistan, dall'Iran e dal Kurdistan, una minoranza arriva dall'Ucraina, dalla Romania e dal Bangladesh, ma sono presenti anche alcune famiglie provenienti dai Paesi dell'America Latina. Molte persone hanno ricevuto in precedenza assistenza in un centro di accoglienza, altri invece, rientrano dall'estero, altri ancora sono occupanti “storici”, che vivono negli accampamenti abusivi da quasi dieci anni. In questo scenario, Roma è una meta prescelta anche da RAR che arrivano dalle Regioni del sud Italia con la speranza di trovare lavoro o per rivedere i loro concittadini.

---

<sup>457</sup> Cfr.: *Fondazione IntegrA/Azione* (2012), *Rifugiati invisibili. Dossier sulle condizioni abitative di rifugiati, richiedenti asilo e beneficiari della protezione internazionale*.

Il fenomeno degli accampamenti abusivi non è estraneo neanche alla città di Barcellona. Nel quartiere *Poblenou*, infatti, hanno trovato rifugio molti stranieri provenienti dai Paesi dell’Africa Subsahariana. Dopo vari tentativi di sgombero e le successive ri-occupazioni da parte degli stessi, tanto l’amministrazione cittadina quanto le associazioni di vicini, hanno cercato soluzioni alternative e condivise, ritenendo che agli occupanti, essendo abitanti di Barcellona da diversi anni, dovrebbe essere riconosciuto il diritto di vivere una vita dignitosa. La soluzione offerta dall’ente locale cittadino è quella dell’inclusione degli stranieri in percorsi di inserimento lavorativo, mentre dal punto di vista dell’alloggio, è stato offerto temporaneamente l’accesso in alberghi e in appartamenti gestiti dall’*Ayuntamiento de Barcelona*. I vicini di *Poblenou* e altri attivisti appartenenti alle associazioni di difesa dei diritti degli stranieri (*Red de apoyo a los asentamientos de Poblenou*, *Apropem-nos*, ecc.) si sono impegnati nella ricerca di uno spazio alternativo per l’insediamento degli immigrati. Ma, pur avendo offerto un percorso di inserimento lavorativo, le istituzioni locali e centrali, in molti casi, non sono riuscite ad concedere un’alternativa, poiché molti stranieri risultano sprovvisti del permesso di soggiorno.<sup>458</sup> L’*Ayuntamiento de Barcelona* ha mantenuto l’impegno dell’accoglienza offrendo un riparo temporaneo ad alcuni di essi, ma è noto che gli enti locali non ha la competenza per *regolarizzare* un cittadino straniero irregolare. Una soluzione a questo conflitto che vede da una parte il *terzo settore*, impegnato nella difesa dei diritti dei cittadini stranieri; dall’altra le istituzioni, che seguono il principio della legalità, potrebbe arrivare dal rilascio del permesso di soggiorno per “radicamento” (“*arraigo*”), una possibilità contemplata dalla legge spagnola sull’immigrazione, ma che rappresenta un’alternativa valida solo per coloro che possono presentare il certificato di mancanza di precedenti penali emesso dal Paese di origine.

Anche se in entrambi i modelli di politica locale per l’immigrazione troviamo da un lato, un’apertura verso la popolazione immigrata come, ad esempio, può esserlo l’istituzione di strumenti per la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (i *Consiglieri Aggiunti* e la *Consulta cittadina* nel caso di Roma, il *Consiglio Municipale per l’immigrazione* nel caso di Barcellona); dall’altro lato, una chiusura, vale a dire alcuni limiti all’integrazione sociale delle persone immigrate permangono, ma non sono dovuti tanto alle politiche dell’ente locale, quanto alla normativa nazionale e comunitaria, alla quale gli enti locali devono attenersi. Ciò non esclude che in entrambi i casi di studio, siano presenti alcune *buone pratiche* come quella di gestione dell’accoglienza attraverso la *Rete SPRAR*, nel caso di Roma e la *Strategia Antirumors* nel caso di Barcellona, strumenti che nascono in contesti diversi per dare risposta a problemi sociali di diversa natura.

Per concludere, è importante evidenziare che attraverso la ricerca di sfondo realizzata in questo capitolo, siamo in grado di poter affermare che in entrambe le città gli enti locali operano con una logica analoga per dare risposta a problemi differenti: nel caso di Roma, molte risorse umane e delle energie, degli enti locali e del *terzo settore*, sono destinate alla gestione della popolazione RAR; nel caso di Barcellona, invece, l’intervento dell’ente di governo cittadino è maggiormente orientato all’integrazione sociale e

---

<sup>458</sup> Fonte: *Eldiario.es*, 12 dicembre 2013, “*Los 300 de Poblenou: manual político para hacer invisibles a los inmigrantes desalojados*”.



all'accomodamento fra i cittadini residenti e i *newcomers*, alla promozione dell'equità e delle pari opportunità, alla riduzione del pregiudizio etnico ai fini di una convivenza positiva e priva di conflitti.

Una differenza più generale potremmo trovarla nel *modus operandi* degli enti locali, poiché mentre abbiamo osservato che non esistono piani strategici nelle politiche della Regione Lazio e in quelle del Comune di Roma, opposta è invece la situazione della Spagna, dove sia la *Generalitat de Catalunya*, sia l'*Ayuntamiento de Barcelona* da lungo tempo intervengono sulla materia dell'immigrazione, attraverso una programmazione strategica pluriennale che si avvale di dati aggiornati sulla popolazione straniera residente e di un sistema di monitoraggio dettagliato che permette di conoscere le condizioni di accesso ai servizi *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, strumenti che migliorano la gestione delle politiche di integrazione. Nella città di Barcellona abbiamo osservato una grande capacità di innovazione negli enti locali e nel *terzo settore*, un elemento che ha permesso di valorizzare le competenze dei soggetti che operano sul campo, specialmente attraverso la creazione di *reti* ("*xarxas*") per lo più gestite dall'ente locale cittadino, volte a rendere più accessibile le risorse della città nell'ambito dell'accoglienza, dell'inserimento scolastico, della formazione e delle iniziative finalizzate al *dialogo interculturale*. Anche se l'ente locale Barcelleonese ha messo a punto interventi specifici per ogni ambito collegato all'immigrazione (accoglienza, istruzione, formazione, interazione, assistenza legale, genere, minori, vittime della tratta, ecc.), le attività volte alla riduzione della discriminazione, alla promozione delle interazioni positive, alla riduzione del razzismo e degli stereotipi sugli stranieri sembrano essere gli ambiti nei quali l'*Ayuntamiento de Barcelona* ha investito maggiormente. Il *Piano Barcellona Interculturalità* e, in particolare, la *Strategia Barcellona Antirumors* sono strumenti degni di rilievo, poiché intervengono appositamente nell'ambito della prevenzione della xenofobia e del razzismo e nella promozione del dialogo interculturale con il fine di bloccare la diffusione degli stereotipi sulle persone immigrate e sulle minoranze etniche. Tale strategia, riconosciuta a livello europeo come *best practice*, si avvale dell'effetto moltiplicatore degli *agenti antirumors*, vale a dire abitanti dei quartieri, rappresentanti di associazioni, funzionari che, adeguatamente formati dagli organismi della *rete*, promuovono una cultura del rispetto della diversità, favorendo la riflessione critica e contribuendo in questo modo a migliorare, un po' per volta, sul territorio, la convivenza fra persone culturalmente diverse.

## Capitolo 5

### L'integrazione degli immigrati nel contesto locale: esposizione e interpretazione dei dati

#### 5.1 Gli attori intervistati e i dati raccolti con la ricerca sul campo: una sintesi espositiva

Lo studio comparativo delle *politiche locali per l'immigrazione* nelle città di Roma e Barcellona ha puntato a ricostruire il “sistema locale dei servizi”, vale a dire il *network* delle entità pubbliche e private che sul territorio delle due città realizzano gli interventi per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli immigrati. I testimoni privilegiati che hanno partecipato alla ricerca sul campo sono in totale cinquanta, venticinque per ogni caso di studio. I soggetti intervistati in ogni città sono suddivisi in cinque categorie, secondo le competenze e le funzioni svolte all'interno del *network*. Oltre agli attori che offrono servizi a favore dei *newcomers* sono stati intervistati alcuni esperti e studiosi centri di ricerca con il fine di approfondire sia la conoscenza del *network* e le specificità che esso assume nel contesto cittadino, sia alcuni aspetti normativi, sia i mutamenti del fenomeno migratorio in ogni caso di studio.

I testimoni privilegiati sono stati suddivisi in cinque categorie, come mostra la tabella 5.1.

Tabella 5.1: *Soggetti intervistati nella città di Roma e in quella di Barcellona*

	<b>Città di Roma</b>	<b>Città di Barcellona</b>
<b>Organi regionali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regione Lazio - area Politiche migratorie, Integrazione sociale, rapporti con le istituzioni di assistenza e beneficenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalitat de Catalunya - Direzione Generale per l'immigrazione.</li> </ul>
<b>Enti di governo cittadino</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dip Politiche Sociali, sussidiarietà e Salute - Ufficio Immigrazione</li> <li>• Dip. Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute – Uff. Inserimento Lavoro</li> <li>• Dip. Servizi educativi e scolastici, Giovani e pari opportunità – Attività interculturali</li> <li>• Programma Integra</li> <li>• Fondazione Roma Solidale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissionat de l'Alcaldia per a la Immigració i l'Acció Comunitària</li> <li>• Direcció de Serveis Immigració i Interculturalitat</li> <li>• Consell Municipal d'Immigració de Barcelona (CMIB) - segreteria</li> <li>• OND - Ufficio per la non discriminazione</li> <li>• SAIER</li> </ul>
<b>Terzo settore</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caritas, centro di ascolto stranieri</li> <li>• Medici contro la Tortura</li> <li>• FOCUS Casa dei diritti sociali</li> <li>• Centro Astalli</li> <li>• Comunità di Sant'Egidio</li> <li>• PMS (Progetto Mediazione Sociale)</li> <li>• PARSEC, area progetti</li> <li>• CIDIS Onlus, area progetti</li> <li>• Fondazione IntegrA/Azione</li> <li>• Circolo San Pietro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caritas – Dip. Migrazione Barcellona Sud</li> <li>• Médicos del Mundo Cataluña - area progetti</li> <li>• PROBENS (Promoció bienestar social)</li> <li>• Casal dels Infants</li> <li>• SURT (Fondazione di donne) area azione comunitaria e interculturalità</li> <li>• Fundació Servei Solidari</li> <li>• AMIC – UGT</li> <li>• CCAR (Commissione Catalana per l'Aiuto ai Rifugiati), area incidenze politiche</li> <li>• APROPEM-NOS - coordinatrice</li> <li>• Ass. socioculturale Ibn Batuta (ASCIB)</li> </ul>

<b>Sindacati dei lavoratori</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CIGL, area immigrazione</li> <li>• CISL, segreteria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CCOO de Catalunya, area Internazionale, Migrazioni e Cooperazione</li> <li>• UGT de Catalunya, segreteria Movimenti Sociali e Uguaglianza</li> </ul>
<b>Attori privilegiati, esperti e centri di ricerca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IDOS - Centro studi e ricerche – esperto</li> <li>• Ass. Genitori Scuola “Di Donato” - coordinatrice</li> <li>• UNAR (Ufficio Naz. Antidiscriminazioni Razziali) esperto</li> <li>• INMP (Ist. Naz. Promozione Salute Pop. migranti e per il contrasto delle malattie della povertà), antropologa</li> <li>• ANCI (Ass. Nazionale Comuni Italiani), Uff. Immigrazione - esperta</li> <li>• Ufficio Migrantes, direzione</li> <li>• Prof. G. Ricotta Sociologia della sicurezza sociale, Sapienza - Università di Roma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CEA (Centre d’Estudis Africans i Interculturals)</li> <li>• QSL Serveis Culturals, giornalista</li> <li>• FAPAC (Federazione delle associazioni di genitori degli alunni della Catalogna)</li> <li>• SOS Racisme</li> <li>• Red de Apoyo a los Asentamientos de Poblenou</li> <li>• Prof. D. Moya Malapeira Diritto Costituzionale, UB - Università di Barcellona</li> <li>• Prof. V. Aguado i Cudolà Diritto Amministrativo, UB - Università di Barcellona</li> </ul>

Fonte: Propria elaborazione.

In ognuno dei due casi di studio, troviamo i soggetti appartenenti agli enti locali, i portavoce delle associazioni più rappresentative *terzo settore*, i maggiori sindacati, gli attori privilegiati, gli esperti e gli studiosi dei centri di ricerca e delle università che, con il loro contributo hanno consentito una migliore comprensione del fenomeno migratorio e degli interventi implementati in ciascun caso di studio.<sup>459</sup>

In questo capitolo sono esposti in modo sintetico, i dati raccolti sul campo attraverso le *interviste semistrutturate* realizzate in ogni città, tra il mese di gennaio 2014 e il mese di agosto 2014. La loro esposizione segue una logica gerarchica, partendo dai testimoni del livello di Governo regionale, per passare poi a quelli del governo cittadino, agli organismi del *terzo settore* e ai sindacati dei lavoratori. Il quadro è arricchito, infine, con l’esposizione dei dati raccolti attraverso le interviste agli esperti e studiosi dei centri di ricerca, una categoria al cui interno troviamo ricercatori appartenenti alle università o a centri privati, portavoce di istituti e organismi interessati dal fenomeno migratorio che, in ogni contesto studiato, hanno apportato un contributo di notevole importanza ai fini dell’approfondimento dell’analisi sui modelli di politiche locali per gli immigrati. Nel presente capitolo sono esposti i dati più significativi ai fini dell’analisi sul modello di *policy* per gli immigrati, con il fine di porre enfasi sulle principali strategie adottate da ogni soggetto che partecipa all’azione di *immigrants policy* e le funzioni ricoperte all’interno del *network* locale dei servizi per l’accoglienza e l’integrazione sociale dei *newcomers*<sup>460</sup>. L’analisi comparativa nella quale si mostrano le analogie e le differenze tra i due modelli di politica locale saranno esposte nelle Conclusioni.

<sup>459</sup> Le interviste agli testimoni della categoria “esperti e centri di ricerca” si sono rivelate utili per l’approfondimento degli aspetti legati ai flussi migratori, ai pregi e difetti delle *politics* e delle *policy*, per comprendere meglio le caratteristiche dell’utenza e i bisogni rilevati, l’efficacia del sistema dei servizi e, infine, per portare alla luce gli orientamenti che motivano l’operato degli enti locali e del *terzo settore*. All’interno di tale categoria troviamo i rappresentanti di enti nazionali, di centri di ricerca, esponenti del *terzo settore*, portavoce di imprese impegnate nello sviluppo di progettualità con gli enti locali, professori universitari. Cfr.: Appendice 8.

<sup>460</sup> Il questionario a risposta aperta è riportato nell’Appendice 3.

## 5.2 Organi del governo locale

Gli enti di governo del livello locale tanto nel caso della Regione Lazio, quanto in quello della Comunità Autonoma della Catalogna, sono istituzioni che svolgono principalmente una funzione di programmazione e coordinamento degli interventi sul territorio di competenza, di monitoraggio del fenomeno migratorio, di valutazione e controllo degli interventi, di gestione delle risorse finanziarie da destinare alle iniziative per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle persone immigrate, dei richiedenti asilo e dei rifugiati, con particolare attenzione ai minori e alle vittime della tratta. Inoltre, promuovono la parità di trattamento e la non discriminazione, l'accesso ai servizi sociali, il diritto allo studio e l'integrazione educativa e culturale, la formazione professionale, l'accesso al lavoro, alla casa, alla sanità pubblica<sup>461</sup>. Le istituzioni di questo livello di governo possono promuovere iniziative proprie, in alcuni casi, oppure finanziare quelle degli altri enti locali o delle associazioni del *terzo settore*.

### 5.2.1 Regione Lazio

- **Regione Lazio - area Politiche migratorie, Integrazione sociale, Rapporti con le Istituzioni di Assistenza e Beneficenza**

L'organo di governo della Regione Lazio, come succede anche per le altre Regioni italiane, ha limitate competenze in tema di immigrazione, in quanto la materia, come abbiamo più volte detto, è di competenza statale. La Regione Lazio ha emanato una legge di riferimento (L.10 del 14 luglio del 2008, *Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati*) che, riprendendo le competenze ad essa attribuite dalla normativa italiana, offre una doppia lettura del fenomeno dell'immigrazione: da un lato, individua gli interventi a favore di *immigrati extracomunitari* regolari; dall'altro, le iniziative rivolte ai *rifugiati* e ai richiedenti asilo in attesa dell'esito della procedura di riconoscimento dello *status* della protezione internazionale. Le persone immigrate nel Lazio provenienti da un altro Paese dell'Unione Europea, vale a dire gli stranieri comunitari, sono lasciate fuori dall'ambito di intervento della Regione, così come lo sono anche gli irregolari. La differenza è che nel

---

<sup>461</sup> La *Regione Lazio*, in particolare, contribuisce al finanziamento dei centri di accoglienza per richiedenti asilo con il fine di monitorare il loro funzionamento e migliorarne le condizioni ambientali. Predispose il *Programma triennale degli interventi*, un documento con il quale si prevedono gli obiettivi da perseguire, il tipo di intervento, il ruolo degli enti locali, i criteri per la ripartizione dei fondi del *Fondo Nazionale per le Politiche Sociali*. Il *Programma triennale* è articolato in piani annuali sentita la *Consulta regionale per l'Immigrazione*, un organo che prevede la partecipazione di cittadini stranieri, di rappresentanti del *terzo settore*, delle organizzazioni dei datori di lavoro, dei sindacati e degli istituti di assistenza sociale, oltre che un rappresentante dell'ANCI, uno di ognuna delle Province del Lazio, un portavoce dell'*Osservatorio regionale contro il razzismo e la discriminazione* e uno del *Centro di Giustizia minorile del Lazio*. La *Generalitat de Catalunya*, è un organo che nell'ambito dell'immigrazione interviene da oltre venti anni con una strategia propria e ben definita, che si avvale della *Dirección General de Inmigración*, per il coordinamento degli interventi realizzati dagli enti locali sul territorio. La *Giunta di Governo* della *Generalitat* formula le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione che implementa con la collaborazione dei Comuni e del *terzo settore*. La *Generalitat* non ha competenze sulla gestione dei *Cie* che sono gestiti dal Ministero dell'Interno, in collaborazione con la Direzione Generale della Polizia e le Autorità di Frontiera, con il contributo sostanziale degli organismi del *terzo settore* che si occupano propriamente dell'assistenza sociale e sanitaria, giuridica e culturale delle persone ivi trattenute.

primo caso, gli stranieri comunitari non sono riconosciuti come soggetti destinatari di un intervento specifico; nel secondo caso, invece, l'irregolarità amministrativa dei cittadini esteri li converte in soggetti non destinatari dell'intervento a causa del loro *status* giuridico; i cittadini stranieri "non in regola", quindi non sono destinatari di iniziative specifiche da parte delle istituzioni del governo locale. Lo stesso portavoce della Regione Lazio ha affermato che "l'immigrato irregolare, ma anche i comunitari, non rientrano tra i destinatari di questi interventi. Questo rappresenta una criticità, in quanto la comunità più consistente nel Lazio, per esempio, sono i romeni, che sono comunitari e quindi non rientrano in questi programmi". In tal senso, il portavoce della Regione Lazio ha chiarito che pur essendo tanti i programmi dell'ente locale sia nell'ambito dell'accoglienza, sia in quello dell'integrazione, le politiche della Regione Lazio non riescono a risolvere alcune criticità presenti sul territorio regionale e in particolare in alcuni Comuni, tra cui quello di Roma.<sup>462</sup>

Il portavoce della Regione Lazio ha esaltato il successo di alcuni programmi implementati con la collaborazione di più istituzioni nell'ambito degli *Accordi di programma (APQ)* attivati con il Ministero dell'Interno, in particolare in riferimento al PRILS Lazio (*Piano regionale di integrazione linguistica e sociale degli stranieri nel Lazio*) per l'insegnamento della lingua italiana (L2), un programma rivolto solo ai cittadini stranieri dei Paesi terzi, regolari.

Il portavoce della Regione Lazio ha espresso alcune perplessità in riferimento alla normativa nazionale sull'immigrazione, in quanto renderebbe impossibile un'adeguata gestione della presenza immigrata sul territorio, in particolare per l'impossibilità di intervenire sullo *status* giuridico dello straniero, una competenza legislativa statale. La presenza di stranieri irregolari sul territorio non rappresenta un ambito di intervento della Regione, poiché, come lo stesso intervistato ha affermato:

*"le normative regionali intervengono su un secondo livello, quello di favorire sul territorio, porre in essere o tentare di farlo, iniziative volte all'integrazione sociale degli immigrati. In realtà questo schema sta saltando, perché quello che sta succedendo in Nord Africa ci mette in una condizione di assoluta incapacità di gestire nel Lazio un fenomeno di queste proporzioni"*.

In tal senso, l'intervistato ha evidenziato i limiti che la normativa statale in materia, impone alla Regione Lazio, un territorio caratterizzato oltre che dalla presenza di un gran numero di stranieri regolari, anche da una consistente sacca di popolazione richiedente asilo e rifugiata. La funzione di programmazione della

---

<sup>462</sup> Nell'art.1 della L. 10/2008 (*Finalità*) viene messo in evidenza l'intenzione del legislatore di produrre una legge quadro che toccasse i diversi aspetti dell'inclusione, dal lavoro, all'abitazione, alla partecipazione sociale delle persone immigrate. La normativa non si pone in una logica assistenzialista come avveniva con la precedente normativa regionale (LR 17/1990, *Provvidenze a favore degli immigrati da Paesi extracomunitari*) ma non affronta direttamente neanche l'argomento dell'integrazione, poiché viene delegato al *terzo settore*. Da questo punto di vista, la L.10/2008 della Regione Lazio prende le distanze sia da una posizione assimilazionista, sia da una assistenzialista, per posizionarsi all'interno del modello che abbiamo definito dell'*integrazione positiva* (cfr.: capitolo 4) al cui interno il fine ultimo delle politiche per gli immigrati è il rispetto della diversità e dei diritti umani e la promozione del dialogo interculturale "favorendo il reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle diverse identità culturali" (art.1, comma 2-h).

Regione Lazio è stata ribadita dal portavoce sottolineando inoltre, la mancanza di competenze per le gestione di alcune criticità emerse sul territorio della città di Roma e della sua Provincia<sup>463</sup>. L'intervistato, ha affermato:

*“un discorso di prossimità non ci riguarda, in quanto ci sono altri enti intermediari che si occupano dell'erogazione dei servizi”.*

A questo proposito un riferimento è fatto con riguardo agli occupanti abusivi delle *Romanina*, i c.d. “rifugiati invisibili”, un fenomeno che pur avendo assunto dimensioni considerevoli, non costituisce oggetto dell'intervento della Regione Lazio.

L'assenza di un solido rapporto per la programmazione degli interventi all'interno del territorio di Roma Capitale emerge come una criticità del rapporto tra l'ente Regione Lazio e *Roma Capitale*, un ente che rappresenta un interlocutore importante della Regione Lazio, ma con il quale si mantengono rapporti limitati. In questo quadro, la Regione Lazio interviene attraverso progetti specifici, derivanti sia dalla gestione dei *progetti FEI (Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi)* gestiti per l'Italia dal Ministero dell'Interno; sia dalla gestione dei progetti FER (*Fondo europeo per i rifugiati*), sia dalla gestione di risorse regionali destinate a programmi per l'integrazione delle persone immigrate, soprattutto tirocini formativi finalizzati all'inserimento lavorativo. I fondi della Regione Lazio, quindi, rappresentano un bacino di risorse per gli enti locali e per il *terzo settore*, risorse messe in rete per le politiche di accoglienza e di integrazione sociale.

Nella strategia della Regione Lazio, assume particolare importanza la predisposizione dei tirocini formativi per l'inserimento lavorativo degli stranieri, un ambito di intervento per il quale il nostro intervistato mette in evidenza la scarsità di risorse finanziarie disponibili. La programmazione degli interventi formativi avviene attraverso il passaggio delle risorse alle *Province*, che organizzano e gestiscono i tirocini formativi, in base ai bisogni rilevati dagli enti provinciali. Dal punto di vista della formazione e dell'integrazione linguistica, l'intervistato ha evidenziato che *l'insegnamento dell'italiano* rappresenta una priorità nella strategia degli altri enti locali, come in quella della Regione Lazio. In tal senso, gli incontri con l'*Ufficio scolastico regionale*, articolazione territoriale del MIUR (Ministero Istruzione, Università e Ricerca) sono frequenti

---

<sup>463</sup> Riprendendo il *principio di sussidiarietà* che si esprime attraverso il *Titolo V* della Costituzione, la L.10/2008 promuove un ruolo centrale delle Province e dei Comuni nell'erogazione di prestazioni che favoriscono l'inclusione sociale della popolazione immigrata. In quest'ottica, le Province hanno una funzione di orientamento, inserimento lavorativo, alfabetizzazione, istruzione e formazione, promuovendo anche interventi di carattere sovra distrettuale da inserire in piani annuali, definendo ed implementando gli interventi previsti con i *Piani di zona*. Le Province, quali enti intermedi, scoprono una funzione di programmazione, coordinamento ed accompagnamento delle iniziative per l'immigrazione sul territorio provinciale. In questa logica, la Provincia di Roma ha promosso la cooperazione fra i Comuni attraverso i *Distretti socio-sanitari*. In sintesi, i riferimenti territoriali degli interventi della Regione Lazio sono i *Distretti socio-sanitari* e i *Piani di zona*, al cui interno la Provincia porta avanti interventi diretti, e i Comuni, in conformità alle previsioni della L.10/2008 (art.5) gli enti comunali programmano ed implementano gli interventi previsti nei Piani di zona. Per un approfondimento si veda: Osservatorio Romano sulle Migrazioni (2014), *Decimo Rapporto*, Idos, Roma. pp.11-16.

essendo il primo un interlocutore fondamentale per la realizzazione dei programmi di formazione linguistica e per la certificazione della conoscenza della lingua italiana. La mancanza di un “rapporto di prossimità” con la realtà dell’immigrazione è ancora più accentuata dalla sospensione del *sistema di partecipazione*, previsto nella L.10/2008, ma non ancora avviato. Lo stesso portavoce della Regione Lazio ha spiegato che:

*“la Legge 10, prevede un sistema molto forte di partecipazione, ma lo stesso sistema di partecipazione è l’elemento che ha bloccato la sua realizzazione. La Legge 10 prevede la realizzazione di Assemblee Provinciali degli immigrati, da cui dovrebbero emergere alcune figure che poi costituiscono la Consulta. [...] Questo sistema, però non è stato avviato, perché la Consulta non si è riunita, perché le Province non sono state in grado di convocare le assemblee provinciali, forse solo Frosinone era riuscita a convocarla”.*

In tal senso, probabilmente per la mancanza di risorse degli enti locali, non è stato dato avvio a un processo di *policy making* importante per ridurre la distanza tra l’ente di governo regionale e il territorio. Pur essendo stati previsti diversi organi di partecipazione, quindi, la *Consulta regionale per l’immigrazione* manca, come anche le *Consulte Provinciali* e l’*Osservatorio contro le discriminazioni*, organi che nel giugno 2014, a distanza di quasi sei anni dall’approvazione della L.10/2008, non erano ancora operativi.

Nella strategia della Regione Lazio, quindi, le persone immigrate sono destinatarie degli interventi ma senza che essi possano incidere né nella fase di formulazione delle politiche, né sulla loro valutazione, quindi, l’ente locale non riceve né *input*, né *feedback* sulla validità dei programmi avviati. L’intervistato ha spiegato che le istituzioni di solito riescono a “raccolgere *input informali* dalle associazioni che lavorano con gli immigrati, realtà che filtrano per noi le necessità e i bisogni degli immigrati nel Lazio”. Vista la mancanza di altri vincoli con il territorio, il portavoce ha segnalato l’importanza che rivestono i *Consigli territoriali per l’Immigrazione* intesi come luoghi fondamentali per la formulazione delle politiche locali, di confronto attivo e proattivo fra gli attori dei vari livelli di governo, dai rappresentanti dei sindacati, dei rappresentanti delle associazioni degli stranieri e dal *terzo settore*. I *Consigli territoriali per l’Immigrazione*, quindi, diventano l’unico luogo di confronto tra l’ente regionale e gli altri organi della pubblica amministrazione ai fini dell’elaborazione di una politica condivisa e coordinata. Pertanto, la Regione Lazio, non stabilisce un dialogo concreto con le varie realtà territoriali e, seppur le sedi sarebbero state individuate dalla Legge 10, questi non sarebbero state attivate per la mancanza di risorse che negli ultimi anni ha colpito la pubblica amministrazione. Al contrario, la Regione Lazio mantiene contatti frequenti con le diverse *Prefetture*, le quali, più che essere organi orientati alla formulazione di politiche multisettoriali e concertate tra le varie parti sociali, sono un distaccamento del Ministero dell’Interno con rilevanti funzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica. La Regione Lazio, sempre in riferimento a casi isolati e per ragioni specifiche, entra in contatto con alcune delle più importanti associazioni del terzo settore, tra cui il *Centro Astalli*, e con il centro di ricerca IDOS, per la descrizione di dati statistici.

## 5.2.2 La Comunità Autonoma delle Catalogna

- *Generalitat de Catalunya - Direzione Generale per l'Immigrazione*

L'organo di governo della Catalogna si è dotato di una legge in materia di immigrazione (*"Ley de acollida de las personas inmigradas y las retornadas a Cataluña"* - Ley 10/2010) un intervento normativo con il quale si è voluto dare una risposta specifica all'accoglienza delle persone immigrate e di quelle che fanno ritorno in Catalogna, mostrando l'importanza che la ricezione dell'immigrazione ha assunto in questa Comunità Autonoma della Spagna. Con questa legge, il governo catalano (*Generalitat de Catalunya*) ha mostrato l'importanza di gestire le politiche locali attraverso un approccio centrato sulla *cittadinanza*, intesa come "residenza materiale e la volontà delle persone di restare in Catalogna".<sup>464</sup> La cittadinanza, come ha spiegato il responsabile, è intesa alla stregua di una *coscienza collettiva*, come strumento di tutela dei cittadini che si esprime attraverso la conoscenza della lingua e della cultura catalana e spagnola<sup>465</sup>. Oltre che nell'erogazione dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle persone immigrate, la Comunità Autonoma della Catalogna è competente del rilascio delle "autorizzazioni iniziali per lavoro" (art.138.2 - *Estatuto de Autonomía de Cataluña*), una "competenza condivisa" tra lo Stato Spagnolo e la Catalogna per la quale quest'ultima è titolare della potestà esecutiva e di gestione. Oltre a questo, un'altra funzione della *Generalitat* in materia di immigrazione è l'emissione dei *certificati sullo sforzo di integrazione* (*"informe sobre el esfuerzo de integración"*), un compito che dal 2011 vede l'ente locale partecipare al procedimento per il rinnovo del permesso di lavoro o per la concessione del permesso di soggiorno per motivi di radicamento (*"informe de arraigo"*). L'introduzione di tale sistema è considerato una conquista della Catalogna nel parlamento spagnolo, un successo attraverso il quale la Catalogna ha recuperato una parte della sua autonomia politica potendo contribuire alla regolarizzazione di una parte degli stranieri che, per via della legge statale, ciclicamente cadono nell'irregolarità. Attraverso il certificato, il Governo locale può "tendere una mano" alle persone irregolari e offrire un contributo affinché gli venga rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo.

Le relazioni tra la *Generalitat* e l'*Ayuntamiento de Barcelona* sono pressoché continue, sia nella preparazione di *Piani strategici*, sia per l'implementazione di politiche che, rispondendo alle richieste dei cittadini, riescano a produrre un beneficio in termini di consenso da parte dei cittadini e delle

---

<sup>464</sup> Le persone che vivono in Catalogna sono destinatari di quella che potremo definire la "cittadinanza di residenza", vale a dire un concetto esteso di cittadinanza al cui interno sono considerati cittadini catalani con gli stessi diritti e gli stessi doveri, gli abitanti della Catalogna, siano essi nati in Spagna o all'estero. La cittadinanza della Catalogna è un principio inclusivo che mostra l'impegno delle istituzioni locali all'accoglienza e all'integrazione dei *newcomers* all'interno di un *approccio universalista* teso a garantire a tutti gli abitanti l'accesso ai servizi a parità di condizioni. (L.10/2010, *Preámbulo*).

<sup>465</sup> Il riconoscimento degli stessi diritti e degli stessi doveri a tutti gli abitanti della Catalogna avviene nella cornice delle leggi statali sull'immigrazione (*"Ley Orgánica 4/2000 sobre derecho y libertades de los extranjeros en España y su integración social"*) e con la Costituzione spagnola, la quale riconosce al governo della Catalogna competenze proprie in materia di educazione, sanità, casa, cultura, servizi sociali, oltre che in materia di autorizzazioni al lavoro, con il fine di garantire la dignità della persona e il libero sviluppo della sua personalità, un precetto che viene confermato nello Statuto della Catalogna (art.10.1 Cost. Spa.; 15.2 Statuto dell'Autonomia della Catalogna).



amministrazioni ad essi più prossime. In materia di immigrazione, assicura l'intervistato, "si lavora insieme per mantenere il consenso", un fine perseguito attraverso la *Commissione Interdipartimentale sull'Immigrazione* un organo che si pone il fine di "far andare il Governo unito verso la soluzione dei problemi legati all'immigrazione", elaborando proposte per la gestione della diversità tanto nella città di Barcellona, quanto nel resto delle città e dei Comuni (*ayuntamientos*) della Catalogna. "Sappiamo che gli immigrati quando arrivano si rivolgono all'*Ayuntamiento* ed è lì che chiedono servizi ed sono gli *Ayuntamientos* che devono dare una prima risposta all'immigrazione". Le relazioni bilaterali, pertanto, sono molto importanti. In riferimento alla città di Barcellona, il responsabile afferma l'importanza della *Strategia BCN antirumors* e pone di manifesto l'impegno della *Generalitat* a diffonderla su tutto il territorio catalano. Il responsabile chiarisce che non si tratta di una campagna pubblicitaria, ma di un "intervento chirurgico più in profondità sul tessuto sociale" finalizzato alla riduzione delle tensioni tra cittadini autoctono ed immigrati. Al progetto di diffusione su tutto il territorio catalano aderirono tanto l'*Associazione dei municipi della Catalogna* quanto l'*Associazione catalana di municipi*.

Rispetto alle competenze in materia di lavoro, il responsabile intervistato considera molto importante che una competenza di questo tipo sia annoverata tra quelle del governo locale poiché è l'istituzione più a contatto con la realtà sociale locale. Nel caso specifico, la competenza in materia di lavoro è considerata un esempio di *buona cooperazione*, perché "dimostra che lo Stato e i governi locali possono fare molte cose insieme". Ha spiegato il responsabile che:

*"il permesso di soggiorno è doppio, il permesso di residenza e l'autorizzazione al lavoro. Una sola gestione che vede coinvolte due istituzioni con competenze diverse, [...] la somma delle competenze in materia di controllo delle frontiere e in materia di lavoro ha permesso l'individuazione di un sistema che funziona bene, un procedimento che prevede uno sportello e due cucine, che avviene attraverso il rilascio di un permesso doppio, uno di residenza e uno di lavoro, attraverso un solo procedimento. Questo sistema funziona bene."*

L'intervistato ha mostrato l'importanza di applicare il *principio di sussidiarietà* affermando che "se una cosa può essere gestita dall'amministrazione più prossima al cittadino, non vediamo perché debba farlo un'amministrazione più lontana". La possibilità di perdere una competenza così importante come quella del rilascio dei permessi di lavoro è interpretata come un rischio basato sulla mancanza di collaborazione con il governo di Madrid. In tal senso, le riforme del Governo di dentro-destra potrebbero compromettere il buon funzionamento del sistema, una valutazione fondata sul desiderio di accentramento delle funzioni e sulla mancanza di volontà alle relazioni bilaterali: "si crede che la Spagna sia un Paese omogeneo, si vuole governare tutto da Madrid, quindi si generano dei conflitti". Conflitti che rappresentano uno svantaggio per la Catalogna e l'identità catalana.

L'intervistato ha messo in rilievo che l'unità che uno dei tasselli più importanti dell'intervento in materia di immigrazione è l'*educazione*. L'importanza dell'insegnamento della lingua e la diffusione di una cultura del

*senso civico* è, per il nostro interlocutore, una delle priorità nella strategia dell'ente locale. La scuola come laboratorio di qualità sociale è inteso come uno strumento che migliora l'integrazione sul territorio e evita la segregazione etnica. Ha affermato l'intervistato che:

*“c'era una certa segregazione etnica nei quartieri e nelle scuole soprattutto. Noi abbiamo cercato di invertire questa tendenza a partire dalla scuola, quindi l'educazione a scuola permetteva di creare integrazione tra i ragazzi, ma anche tra le famiglie. Spesso c'è la tendenza ad isolarsi anche perché non si parla la lingua, non si conosce la cultura, per questo abbiamo investito nella scuola per far in modo che le famiglie e i ragazzi non vivano in modo isolato. Adesso il fondo non c'è quindi il lavoro si sta portando avanti attraverso il lavoro dei volontari”.*

Una questione che crea conflitti è la ripartizione dei fondi per il finanziamento delle politiche di *welfare* e le iniziative degli enti locali, per i quali le risorse sono sempre più scarse e che costringono l'ente locale a fare continui ricorsi di costituzionalità i quali, il più delle volte, hanno costretto il Governo centrale a correggere le previsioni. Dal punto di vista dei finanziamenti, l'intervistato ritiene che i fondi FEI e FER siano un'opportunità poiché rispettano il principio della sussidiarietà, vale a dire, che lo Stato riceve dei fondi che devono essere “territorializzati” affinché si traducano in servizi pubblici per i cittadini.

La città di Barcellona è una città virtuosa, ma gli altri comuni della Catalogna presentano problemi diversi, in tal senso la Catalogna presenta una forte differenziazione tra i grandi agglomerati urbani e i paesi più piccoli. La *Generalitat* è attenta ai problemi delle diverse realtà locali le quali più, di recente, sono state raggiunte quasi uniformemente dall'immigrazione. La L.10/2010 (“*Ley de accollida*”) vuole dare una risposta omogenea alla gestione delle politiche per gli immigrati sul territorio, affinché gli stranieri possano accedere in ogni comune alle stesse risorse e in parità di condizioni.

I punti forti delle politiche locali catalane per la gestione della popolazione immigrata sono il *consenso*, la *trasversalità*, l'*inter-istituzionalità*. Il tessuto sociale della Catalogna è esso stesso considerato un punto di forza, poiché la presenza di molte etnie, molte culture e molte religioni non ha influito negativamente sulla coesione sociale, secondo l'intervistato “poteva essere una cosa esplosiva, ma non lo è stata”. Per comprendere la Catalogna di oggi è necessario comprenderne il passato, quindi le sue origini; in tal senso, il nostro interlocutore sottolinea l'importanza di riconoscere e rendere visibili il passato e i processi migratori che hanno reso l'attuale Catalogna una *società meticcias*, ibrida, termini che diventano “parole chiave” per comprendere il presente. L'intervistato ha spiegato che:

*“la Cataloga è sempre stata meticcias e lo sarà sempre. Molte famiglie sono miste, un genitore catalano e l'altro di un'altra parte della Spagna o del mondo. Nelle coppie miste, i figli finiscono per imparare il catalano, sia durante il franchismo, sia adesso. Non possiamo separare la gente per le origini o per la loro cultura. Gli enti locali sanno che bisogna accogliere le persone ed assisterle seguendo i principi della parità e dell'equità. La parità di trattamento serve a far rilassare la popolazione sul territorio. L'assistenza sanitaria, l'attenzione specifica ad alcuni casi particolari, per noi deve essere concessa in modo universale”.*

Il bisogno di istituire un sistema di *welfare* universalista in Catalogna è inserito all'interno di una logica di coesione sociale e di comprensione della realtà orientata da un fine inclusivo e dal contrasto di quelle situazioni che possono portare all'emergere delle situazioni di conflitto. In tal senso, le istituzioni locali hanno reagito all'alto numero di persone immigrate giunte in Catalogna nell'ultimo decennio, attraverso politiche di integrazione che hanno puntato a garantire i diritti sociali in modo indiscriminato. Il responsabile ha affermato che:

*“L'ingresso massiccio di persone ha portato la diversità dentro le nostre città. Se non ci sono stati conflitti a Barcellona e in Catalogna, questo vuol dire che è stato fatto un buon lavoro attraverso una buona strategia. Uno studio ha scoperto che in alcuni quartieri c'è un'altissima concentrazione di immigrati. Questo ha rappresentato una certa preoccupazione perché noi cerchiamo l'integrazione delle persone immigrate e non la segregazione. In Catalogna ha funzionato l'ascensore sociale, nel senso che molti immigrati sono arrivati molti anni fa con la valigia di cartone, hanno cominciato a lavorare e poi, negli anni, hanno avuto accesso ad una posizione sociale più elevata, si sono trasferiti in un appartamento più comodo in una zona della città migliore. [...] In questo senso si è prodotta l'integrazione sociale. Nei quartieri meno comodi nelle zone più difficili della città adesso troviamo i nuovi immigrati, gente che arriva dal Marocco o dal Pakistan, ma anche molti latinos, che occupano gli appartamenti economici con la speranza di potersi muovere in altre aree della città quando raggiungeranno una stabilità economica maggiore.”*

Il responsabile intervistato, ha assicurato che una delle migliori strategie per migliorare le condizioni di vivibilità all'interno dei quartieri sovraffollati è la riqualificazione urbana, tanto degli spazi pubblici, quanto degli immobili in cattivo stato. Il miglioramento dell'ambiente urbano e dello spazio pubblico, quindi, avrebbero portato consistenti benefici in diverse zone della Catalogna e a Barcellona in particolare; l'aver reso accessibile la città avrebbe comportato a un miglioramento della qualità della vita e della coesione sociale, l'aumento benessere delle persone che abitano i luoghi e la riduzione dei conflitti.

L'elaborazione delle politiche locali per l'immigrazione, ha spiegato l'intervistato, avvengono sulla base della collaborazione interistituzionale che punta ad intervenire in modo trasversale sulle criticità. La cooperazione fra i diversi “attori” delle politiche pubbliche si realizza in luoghi specifici istituiti a questo proposito, all'interno dei quali il governo della Catalogna espleta le sue competenze in materia di immigrazione: la *Tavola della Cittadinanza e l'Immigrazione (Generalitat/ terzo settore)*, la *Commissione mista paritaria Generalitat – enti locali (Generalitat/enti locali)*, la *Commissione Bilaterale Generalitat – Stato (Generalitat/Stato)*<sup>466</sup>. Il portavoce della Direzione per l'Immigrazione della *Generalitat de Catalunya*

---

<sup>466</sup> Come previsto dalla *Ley 10/2010* le politiche locali per l'immigrazione si realizzano attraverso la collaborazione tra diversi Dipartimenti dell'ente locale (*Commissione Interdipartimentale d'Immigrazione*) e il supporto dell'*Agenzia delle migrazioni della Catalogna*, un organo quest'ultimo la cui funzione è la promozione di contratti-programma con gli enti locali, con il fine di tutelare, nell'ambito dei servizi di accoglienza e di accoglienza specializzata, la responsabilità mutua e la stabilità dei servizi. È utile ricordare che i servizi per l'accoglienza e integrazione sociale sono finanziati con risorse locali, quindi con risorse dell'ente locale, dello Stato e degli altri enti locali, mentre la stabilità dei servizi è garantita dalla *Generalitat* con risorse proprie o con risorse dell'Unione Europea.

ha spiegato che alcuni di questi organi, pur essendo stati istituiti, di recente non sono stati convocati formalmente, è il caso della *Sottocommissione sull'immigrazione* tra *Generalitat* – Stato, prevista dallo statuto della Catalogna (art.183) ma non riunitasi negli ultimi anni, probabilmente per la volontà del Governo centrale di non modificare al sua strategia “centralizzatrice” la quale, oltre a limitare l’intervento delle istituzioni delle CC.AA., ha tagliato i fondi per le politiche sociali e ha sospeso i bandi per l’assegnazione di risorse pubbliche da destinare alle politiche sociali. La sensibilità verso il bisogno di implementare politiche che rispettino la dignità delle persone e i diritti umani, secondo l’intervistato, dovrebbero essere rispettati anche all’interno dei *Cie*, mentre per risolvere le criticità legate all’irregolarità “sopraggiunta” (*overstayer*), bisognerebbe intervenire sia sulla normativa nazionale, sia congiuntamente attraverso l’Unione Europea.

### **5.3 Enti di governo cittadino**

In questo paragrafo, sono esposti i dati raccolti durante le interviste realizzate ai portavoce dei maggiori soggetti pubblici coinvolti nella gestione delle politiche di integrazione nelle città di Roma e Barcellona. Se nel caso di Barcellona i cinque uffici fanno tutti parte dell’ente *Ayuntamiento de Barcelona*, nel caso di Roma osserviamo che due di essi (*Programma Integra* e *Fondazione Roma Solidale*), pur svolgendo un ruolo centrale nelle politiche di integrazione implementate dall’ente *Roma Capitale*, non sono pubblici, ma sono organismi privati direttamente coinvolti dall’ente di governo cittadino nell’implementazione delle politiche per l’accoglienza e l’integrazione sociale.

#### **5.3.1 Gli attori della *governance* di *Roma Capitale***

- ***Roma Capitale: Ufficio immigrazione***

Le funzioni dell’Ufficio Immigrazione di *Roma Capitale* sono esclusivamente riferite all’accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati (RAR), una popolazione vulnerabile composta da persone, ognuna delle quali è portatrice di una situazione particolare. Le persone che giungono all’Ufficio Immigrazione sono portatori di un disagio sociale molto forte perché fuggono dalla guerra o da altre situazioni gravi che colpiscono i Paesi di origine. I servizi offerti sono molteplici e comprendono sia quelli volti al soddisfacimento dei bisogni primari (vitto, alloggio, vestiti, ecc.), sia quelli per l’integrazione sociale (assistenza sanitaria, informazione ed orientamento, corsi di lingua, assistenza per lo svolgimento di pratiche amministrative, ecc.). L’ufficio coordina vari centri di accoglienza presenti sul territorio di Roma, alcuni dei quali sono gestiti da associazioni del *terzo settore* in convenzione con l’ente *Roma Capitale*. L’ufficio offre orientamento anche a quelle persone che sono affette da patologie sanitarie o disturbi psicologici, grazie al supporto dei servizi sanitari pubblici (ASL e ospedali). Gli stranieri che giungono all’Ufficio Immigrazione,

ha spiegato il portavoce intervistato, non sempre hanno intenzione di restare a Roma, poiché sono in transito verso altri Paesi. Il portavoce ha spiegato quanto segue:

*“a seconda delle varie situazioni li si sostiene nell’integrazione sul territorio. Questo per quanto riguarda quelli che vogliono rimanere a Roma, molti altri sono in transito, quindi sono qui presenti per un periodo di tempo limitato”.*

L’accoglienza degli stranieri e la costruzione di percorsi di integrazione avviene attraverso una fitta rete di attori privati convenzionati con l’Ufficio Immigrazione che si occupano della prima accoglienza (cibo, vestiti, alloggio), dell’istruzione e della formazione professionale, dell’assistenza sanitaria. La percezione del fenomeno migratorio è caratterizzata principalmente dalla solidarietà, un sentimento che caratterizza sia le azioni degli operatori del centro, sia il punto di vista dei cittadini. Il portavoce ha spiegato che il rapporto tra i cittadini autoctoni e la popolazione straniera che gravita intorno ai centri di accoglienza è buono e non ostile, un aspetto importante sia nella prima accoglienza, sia per la successiva integrazione sociale dei *newcomers* all’interno del tessuto sociale cittadino. In tal senso, ha spiegato l’intervistato, è importante il rapporto con la gente del quartiere:

*“dato che questi centri operano da anni sul territorio si sono sviluppati legami fra il territorio e i centri di accoglienza. Questo legame è importante per l’integrazione di queste persone, è importante nell’accoglienza, perché è importante per loro avere nel territorio un ambiente non ostile. Il rapporto con gli abitanti del quartiere è importante, al di là del fatto se riescono a trovare lavoro perché le persone escono dal centro ed interagiscono con il territorio, che sia quello del centro di accoglienza o un altro territorio. Quindi, trovare persone che interagiscono ed accolgono, che non manifestano ostilità, è importante per queste persone”.*

Il portavoce intervistato ha spiegato che la rappresentanza degli interessi della popolazione immigrata a Roma è una questione complessa perché sul territorio della città troviamo sia *migranti forzati*, sia *migranti economici*. L’istituto del *Consigliere Aggiunto* è considerato uno strumento di partecipazione obsoleto, poiché furono pensati quando la realtà migratoria non aveva ancora raggiunto la complessità e le dimensioni attuali, specialmente in riferimento ai consistenti flussi di richiedenti asilo e rifugiati. Rispetto alla rappresentanza degli interessi degli stranieri, spiega l’intervistato, un ruolo fondamentale è ricoperto dalle associazioni del *terzo settore* presenti a Roma, anche se lo stesso Ufficio Immigrazione svolge, all’interno delle sue competenze, una funzione di ascolto e di “presa in carico” delle richieste delle persone che ad esso si rivolgono in forma singola o associata. Ha spiegato il portavoce che:

*“a Roma, le associazioni di volontariato sono molte, molto ben radicate e molto sviluppate, possiamo contare parecchie associazioni che fanno assistenza a queste persone. Per i richiedenti asilo e i rifugiati, queste associazioni rappresentano anche uno degli interlocutori per far valere i propri diritti. Poi ci sono*

*anche le istituzioni, quindi quando c'è qualche problema loro presentano le loro richieste alle istituzioni, le quali rispondono.”*

Rispetto all'integrazione sociale degli stranieri, il portavoce ha spiegato che Roma ha sempre esercitato una forte attrazione verso le persone che decidono di insediarsi in questa città e se in passato l'accoglienza era gestita in modo emergenziale, per una sostanziale impreparazione delle istituzioni rispetto al fenomeno migratorio, nell'attualità i servizi sono molto migliorati, però la situazione sociale più generale e, quindi la crisi economica, ha avuto effetti negativi sia sulla popolazione autoctona, sia sui percorsi di integrazione degli stranieri. Ha spiegato il portavoce che:

*“la crisi ha colpito noi ma ha colpito soprattutto loro, questo aspetto influisce sul sistema che uno pensa di mettere a disposizione per queste persone, uno pensa soprattutto al lavoro, alla casa, ma ci sono altre grandi problematiche di non facile soluzione. C'è da dire che, malgrado le difficoltà, malgrado la situazione romana e italiana, molte di queste persone scelgono di venire a Roma e scelgono anche di rimanerci. Nella loro visione, la grande città con tutte le difficoltà che ha, rappresenta sempre un luogo dove sono presenti situazioni di aiuto e di soluzione ai vari tipi di problemi”.*

L'accoglienza prestata nella rete di centri di accoglienza della rete coordinata dall'Ufficio Immigrazione, ha una durata massima di un anno. L'accoglienza e l'assistenza offerta alle persone straniere è sempre personalizzata, specialmente perché molte di esse sono portatrici di patologie di tipo sanitario psicologico e, in alcuni casi, psichiche. Nei casi più gravi, l'accoglienza nei centri dura fino alla presa in carico delle istituzioni sanitarie locali, quindi le ASL e gli ospedali, o altre strutture sanitarie.

Il reperimento dei fondi per il finanziamento dei centri di accoglienza avviene attraverso la cooperativa sociale *Programma Integra*, un attore partner dell'ente di governo cittadino che offre sostegno tecnico al *Dip. Servizi sociali, Sussidiarietà e Salute*. Anche se il reperimento dei fondi per il finanziamento dei progetti rappresenta una questione di una certa complessità, il portavoce evidenzia maggiore preoccupazione per la mancanza di opportunità lavorative adeguate alla domanda delle persone immigrate. Il lavoro è inteso come uno degli elementi principali per l'integrazione sociale e l'autonomia dei migranti. Ai fini dell'integrazione socio-economica, la conoscenza della lingua italiana è altrettanto importante, pertanto si dedica molta attenzione al suo insegnamento. Ha spiegato l'intervistato che:

*“nei centri di accoglienza noi spendiamo molto tempo nel far capire agli ospiti quanto sia importante la conoscenza della lingua italiana per l'integrazione, ma per loro questo aspetto non è così scontato. L'obiettivo per loro, quando arrivano qui, è il reddito, per tutta una serie di motivi, per pagare i debiti nel Paese di origine, per mantenere la famiglia, per sopravvivere. Però è chiaro che in quelle condizioni produrre reddito immediatamente, senza conoscere la lingua, significa indirizzarsi verso una serie di lavori che possono andare benissimo, ma non sono certo qualcosa su cui poter costruire un futuro.”*

Il raggiungimento dell'autonomia è un processo complesso che spesso ha origine attraverso lo svolgimento di lavori umili che permettono ai migranti di sopravvivere, ma la costruzione di un percorso di integrazione di successo richiede uno sforzo maggiore e l'apprendimento della lingua italiana. Il portavoce ha spiegato che l'impegno degli operatori sociali è orientato anche a far capire l'importanza della conoscenza della lingua italiana, specialmente per coloro che decidono di insediarsi a Roma e in Italia per periodi più lunghi:

*“scattano una serie di meccanismi che ci portano a dire: <<okay, tu adesso fai il lavavetri, il lavapiatti, vendi i giornali per strada, vai alla bancarella del tuo connazionale, va benissimo, ma tieni presente che quello non può essere la tua vita. Se vuoi fare un salto, devi conoscere la lingua italiana, o quella del Paese dove vai>>”.*

L'insegnamento dell'italiano si affianca ai corsi di formazione che occupano un posto rilevante nelle attività svolte nella rete per l'accoglienza di Roma Capitale. I corsi di formazione, infatti, sono considerati “una priorità”, un obiettivo delle politiche per l'integrazione dell'ente cittadino che viene perseguito con l'ausilio del *terzo settore* e grazie alle funzioni di coordinamento svolte da altri *Dipartimenti* dell'ente di governo cittadino. L'offerta di servizi a cui accedono i migranti che si rivolgono all'Ufficio Immigrazione, quindi, è varia e, oltre ai servizi di accoglienza e informazione, l'orientamento loro fornito consente di avere a disposizione gli strumenti per costruire un percorso di integrazione di successo. I servizi della rete per l'accoglienza di Roma Capitale sono trasversali a vari ambiti di governo, passando attraverso l'area delle politiche sociali, quella delle politiche educative, quella dello sviluppo economico, ognuno delle quali sviluppa all'interno del proprio ambito di competenza l'offerta di servizi per la popolazione straniera. L'ente di governo cittadino non solo organizza corsi di formazione professionale, borse lavoro e tirocini formativi, ma è andato alla ricerca di nuovi partner e collaboratori con i quali attivare programmi di inserimento specifici per questa componente della popolazione straniera. In particolare, sono stati attivati programmi per la formazione con la Regione Lazio e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, alcuni dei quali resi accessibili attraverso il portale web *IncontraGiovani - Informagiovani di Roma Capitale*, una piattaforma che mette a disposizione degli utenti molti servizi attraverso una rete composta da associazioni del terzo settore che operano in diversi ambiti, tra cui la promozione delle attività culturali fra i giovani e le famiglie, la cura e l'assistenza giuridica e psicologica, il teatro, la poesia, la formazione e l'orientamento al lavoro, la partecipazione sociale, la musica, il cinema, lo sport, ecc..

Se l'accoglienza, la formazione professionale e l'orientamento al lavoro, le attività culturali e le iniziative per l'interazione sociale e l'intercultura possiamo considerarli ambiti di intervento nei quali la pubblica amministrazione della città di Roma ha risposto in modo organizzato e sistematico, un ambito più complesso è quello della casa. Lo stesso portavoce ha spiegato che:

*“sulla casa il discorso è più complesso, questo è un problema maggiore perché sulla casa ci si confronta con il mercato. Inoltre, bisogna tener presente che il problema della casa coinvolge tantissime famiglie del*

*territorio, quindi è molto più complesso. A Roma si è sviluppato un movimento di protesta che rappresenta un problema”.*

Le politiche abitative rappresentano un ambito più complesso nel quale *Roma Capitale* interviene attraverso specifiche politiche di *assistenza alloggiativa temporanea* offrendo una risposta a molte famiglie, però va tenuto in considerazione che l’ampiezza della richiesta di abitazioni, rende complicato un tipo di intervento universalista. Tra le iniziative dell’ente di governo cittadino è importante ricordare oltre ai *centri alloggiativi temporanei*, anche i contratti di locazione abitativa a canone concordato.

Il portavoce dell’Ufficio Immigrazione ha mostrato che, nonostante le difficoltà che gli ingenti flussi di migranti possono determinare sul territorio della città di Roma, la programmazione degli interventi non può fermarsi perché i diritti fondamentali e la dignità vanno garantite a tutte le persone bisognose e in modo particolare, a chi fugge da Paesi in cui le situazioni sono inumane. La riflessione dell’intervistato, pur essendo ispirata ai valori della solidarietà e del rispetto per i diritti umani, è caratterizzata dalla *praticità*, poiché riconosce che Roma è una meta ambita da molti migranti, una destinazione che in alcuni casi è quella finale, mentre in altri rappresenta un luogo di passaggio. Secondo l’intervistato, di fronte a una presenza straniera in continuo aumento “non possiamo far finta di nulla, ma è necessario organizzare un sistema minimo di accoglienza dignitoso per tutti quanti”. Il portavoce ha spiegato che l’immigrazione è una realtà che non si può fermare, pertanto è necessario intervenire, specialmente se consideriamo che l’Italia e altri Paesi del Sud Europa hanno ricevuto meno immigrati rispetto a quelli del Nord. La sensibilità e l’esperienza sul campo del soggetto intervistato lo portano a considerare l’intervento nell’ambito delle politiche per l’accoglienza e l’integrazione sociale non solo essenziale, ma anche un’opportunità di crescita personale e sociale, in un quadro al cui interno l’immigrazione è intesa come una *risorsa*, non solo culturale ma anche economica.

- ***Roma Capitale: Ufficio Inserimento Lavoro Immigrati***

Questo ufficio di Roma Capitale si occupa dello sviluppo e dell’organizzazione dei servizi per l’inserimento socio-lavorativo degli stranieri e la formazione professionale. Lavorando a stretto contatto con l’Ufficio Immigrazione, si occupa prevalentemente dei richiedenti asilo e dei rifugiati (RAR) e sviluppa il suo intervento creando sinergie tra le istituzioni pubbliche e il *terzo settore*, un compito per il quale si avvale della collaborazione del *Programma Integra*. Dall’intervista con la portavoce dell’Ufficio Inserimento-Lavoro, sono emersi dati che confermano come Roma sia un territorio di passaggio per molti migranti diretti verso altri Paesi dell’Unione Europea, un fenomeno che converte la città in un “corridoio”. Questo flusso di persone che attraversa la città di Roma presenta delle criticità non solo perché gli utenti dei servizi non parlano l’italiano, ma anche dal punto di vista della rappresentanza dei loro interessi di fronte alle istituzioni.



Durante l'intervista è stato affrontato l'argomento della rappresentanza dei migranti e il loro coinvolgimento nell'elaborazione delle politiche dell'ente comunale. La portavoce intervistata ha rilevato la criticità secondo la quale, formalmente, i richiedenti asilo e i rifugiati non sono rappresentati dai *Consiglieri Aggiunti*,<sup>467</sup> i quali, invece, rappresentano gli immigrati che risiedono stabilmente sul territorio cittadino. In questo quadro, la figura che meglio può rappresentare gli interessi dei RAR presenti a Roma è il “*Garante dei diritti dei rifugiati e delle persone bisognose della protezione internazionale o umanitaria*”, istituito dalla Regione Lazio con il compito di vigilare sull'applicazione del diritto internazionale e sulle attività realizzate nei centri di accoglienza. La frammentazione e l'instabilità della popolazione di riferimento degli interventi di questo ufficio rende difficile la loro unione in associazioni, un aspetto che però non si traduce in una mancanza di ascolto da parte delle istituzioni locali. La funzione di ascolto ed intercettazione dei bisogni, oltre che dagli operatori dei centri di accoglienza, è svolta dalle numerose associazioni presenti sul territorio che collaborano con l'Ufficio Inserimento-Lavoro e con gli altri dipartimenti di Roma Capitale.

Uno dei maggiori problemi dei richiedenti asilo e dei rifugiati è la mancanza di conoscenza della lingua italiana e delle istituzioni, un ostacolo che impedisce l'associazionismo fra i membri di una popolazione altamente disomogenea e con richieste differenziate. Altre comunità immigrate più radicate sul territorio cittadino, invece, hanno cominciato ad associarsi e ad organizzarsi con il fine stabilire il contatto con le istituzioni locale e far valere i loro interesse. In tal senso, alcune comunità immigrate hanno dei rappresentanti che portano gli interessi della popolazione di riferimento all'interno degli organi di governo cittadino, organizzano iniziative per i loro connazionali e collaborano con le istituzioni nella realizzazione di iniziative per la formazione e l'apprendimento della lingua italiana.

Di fronte alla costanza dei flussi di richiedenti asilo e rifugiati che seguono la traiettoria Sud-Nord, l'amministrazione cittadina ha migliorato negli ultimi anni i servizi di inserimento socio lavorativo attraverso una più adeguata programmazione degli interventi con il fine “di uscire dall'emergenza”. In questo compito, la portavoce dell'Ufficio Inserimento-Lavoro ha riconosciuto l'importanza del contributo del *terzo settore* e del volontariato cattolico, un tessuto importante per la città di Roma che offre un sostegno valido sia all'amministrazione comunale, sia a molte persone bisognose, un apporto senza il quale molte di esse non riuscirebbero a sopravvivere. Dal punto di vista della portavoce, sarebbe necessario continuare la strada intrapresa e rafforzare il coordinamento tra la pubblica amministrazione e il *terzo settore* per dare più visibilità alle risorse del territorio. L'avanzamento dovrebbe derivare da una più coordinata programmazione

---

<sup>467</sup> I consiglieri aggiunti sono eletti dai cittadini stranieri residenti a Roma, sono in tutto 23, di cui 4 partecipano alle sedute del Consiglio Comunale, mentre 19 a quelli dei Consigli Municipali. Nel momento in cui si è realizzata l'intervista a maggio 2014, la nuova Giunta di Governo si era appena insediata pertanto, non erano stati ancora riconfermati. I *Consiglieri Aggiunti* rappresentano l'evoluzione del *Consigliere Delegato alla Multietnicità* che manteneva rapporti con le varie comunità etniche presenti a Roma. Nonostante la popolazione straniera abbia modo di essere rappresentata all'interno delle istituzioni del governo cittadino (ogni consigliere rappresenta un continente) tale sistema presenta dei limiti, poiché è difficile una corretta rappresentanza degli interessi delle numerose comunità, attraverso un solo rappresentante per continente. Per sopperire a tale criticità, è stata istituita la *Consulta cittadina per la rappresentanza delle comunità straniere* che svolge la funzione di rappresentare gli interessi delle 30 maggiori comunità straniere presenti a Roma.

degli interventi che tenga maggiormente conto delle potenzialità presenti sul territorio e, in particolare, di delle associazioni presenti nel comune di Roma. Infatti, ha affermato la portavoce che un più elevato grado di coordinamento “potrebbe offrire maggiori sbocchi, sia lavorativi, sia di conoscenza delle opportunità offerte dal territorio”.

La portavoce considera che tra i cittadini della città di Roma “non vi siano grossi livelli di tolleranza” verso i rifugiati e i richiedenti asilo e a questo proposito ha raccontato di una manifestazione alla quale aveva assistito di fronte all’edificio del Dip. delle Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute:

*“c’era una manifestazione di protesta per l’apertura di un nuovo centro di accoglienza”, poi ha spiegato che “se le persone arrivano attraverso gli sbarchi e i cittadini vengono informati solo attraverso i numeri, è chiaro che la preoccupazione è maggiore, ma i cittadini non conoscono le persone, conoscono i numeri”.*

In tal senso, questa riflessione è importante per aver considerato il ruolo dei *media* nella formazione dell’opinione dei cittadini, in un quadro al cui interno il sentimento di insicurezza sarebbe dovuto più al discorso pubblico che alla presenza straniera, creando un disagio sociale che invece di favorire l’integrazione delle persone immigrate, crea conflitto e opposizione.

La portavoce ha mostrato la necessità di dare *una risposta più strutturata* al fenomeno dell’immigrazione, specialmente dal punto di vista dell’inserimento lavorativo dei rifugiati e dei richiedenti asilo, un compito difficile soprattutto per la scarsità delle offerte di lavoro che raggiungono i *centri per l’impiego*<sup>468</sup>. Questi centri, che nella città di Roma sono in tutto 9, sono il luogo dove la domanda e l’offerta di lavoro si incontra, ma non riescono a svolgere in modo efficace la funzione per la quale essi sono stati creati poiché raccolgono poche offerte di lavoro. La portavoce ha spiegato che:

*“i nostri centri per l’impiego raccolgono solo il 10% delle offerte di lavoro non di più, oltretutto sono a tempo determinato e quindi non rappresentano una risposta duratura al problema del lavoro”. Secondo la portavoce, la debolezza dei centri per l’impiego rende meno efficace l’azione della pubblica amministrazione cittadina e lo considera un aspetto che “fa la differenza tra l’Italia e la Germania o tra l’Italia e la Francia”.*

In altri Paesi europei, infatti, “il lavoro passa per questi anelli” per cui è più facile fornire una soluzione al problema del lavoro. “In Francia e Germania esistono programmi individualizzati per ogni persona, attraverso i quali si riesce a trovare il lavoro, la casa e, quindi, si riescono a costruire percorsi di integrazione più strutturati, differenti. A Roma bisogna fare i conti con un sistema diverso, molto vago”. Uno dei fattori responsabili della debolezza del sistema pubblico per l’inserimento socio-lavorativo è la presenza

---

<sup>468</sup> I Centri per l’impiego gestiti dalla Provincia di Roma sono in tutto 25, dei quali 9 sono presenti nella città di Roma (5 sono distribuiti sul territorio cittadino, mentre 4 sono all’interno delle Università). Tali strutture operano in collegamento con i COL (*centri di orientamento al lavoro*) e con i Comuni. Nel caso di Roma, il Dip. Sviluppo Economico gestisce i COL (*cf.*: Capitolo 4.3.1).

dell'*economia sommersa*, un ostacolo per il funzionamento efficace dei centri per l'impiego e, quindi, per la costruzione di percorsi di integrazione stabili e duraturi.

Le politiche per l'inserimento socio-lavorativo puntano molto sulla formazione dei *newcomers*, all'orientamento e al *tutoring* finalizzati a dare sostegno nella ricerca del lavoro. La mancanza del lavoro per alcune persone può degenerare in situazioni complesse, come la povertà estrema e l'esclusione sociale, fenomeni che, come abbiamo visto nel capitolo precedente (*cfr.*: paragrafo 4.7), a Roma non sono assenti. Molti richiedenti asilo e rifugiati, in assenza di un percorso di integrazione socioeconomico, una volta "espulsi" dai programmi di prima accoglienza rischiano di diventare "rifugiati invisibili", persone che in assenza di alternative valide non possono che restare ai margini della società, dormire sui marciapiedi e occupare palazzi degradati. Un sistema per l'inserimento socio-lavorativo più efficace, basato su legami più stretti tra i datori di lavoro e gli attori istituzionali, potrebbe certamente contribuire a dare maggiore stabilità alle iniziative per l'inclusione sociale dei migranti realizzate dalla pubblica amministrazione locale, permettendo sia il mantenimento di livelli di coesione sociale più alti, sia evitare il degenerare delle situazioni di vita di molti richiedenti asilo e rifugiati che, come abbiamo visto, molto spesso restano abbandonati a se stessi.

La portavoce dell'Ufficio Inserimento-Lavoro ha fatto riferimento ad "una barca in viaggio" quale metafora del sistema di accoglienza e di inclusione della città di Roma, un'immagine che richiama la stessa esperienza dei migranti. La metafora raffigura un sistema dai confini mobili e non ben definiti, un laboratorio di sperimentazione in evoluzione verso un modello più strutturato, verso la terraferma. In tal senso, le politiche per l'integrazione socio-economia della città di Roma hanno preso le distanze dagli interventi parziali ed emergenziali per adottare un approccio al cui interno la programmazione e il coordinamento caratterizzano sempre di più le risposte date dall'ente di governo cittadino alle sfide poste dall'immigrazione. Il sistema che si va delineando non esclude il supporto del *terzo settore* e del volontariato cattolico che, al contrario, continuerà a rappresentare il punto di forza di una città che più di ogni altra metropoli europea è esposta al transito dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

- ***Roma Capitale: Ufficio Progetti per la scolarizzazione dei minori rom, attività interculturali e interventi per l'infanzia e l'adolescenza***

Le politiche per l'istruzione scolastica delle persone immigrate, delle seconde generazioni e dei minori *rom*, si esprime attraverso interventi nelle scuole il fine è quello di contrastare la dispersione scolastica. Se in passato la presenza di alunni stranieri nelle classi era minore e le richieste di supporto degli insegnanti si riferivano principalmente alla *mediazione culturale* e all'*alfabetizzazione* dei minori che non conoscevano la lingua italiana, con il passare degli anni gli interventi si sono concentrati maggiormente sulla *riduzione*

*dell'abbandono scolastico* e sulla creazione di percorsi educativi al successo. Nella città di Roma, se l'integrazione scolastica dei minori stranieri non ha rappresentato problemi specifici, i ragazzi di etnia *rom* all'interno delle scuole sono stati destinatari di progetti specifici, molti dei quali affidati al *terzo settore*.

La portavoce di questo ufficio ha spiegato che il Dip. Servizi Educativi di Roma Capitale riceve una "domanda di secondo livello" dato che le richieste della popolazione straniera vengono intercettate prima dagli insegnanti e dalle scuole, ma anche dalle stesse famiglie degli alunni autoctoni. Gli interventi di politica educativa dell'ente di governo cittadino, hanno puntato alla riduzione dei problemi di integrazione nelle scuole, nell'ottica di garantire il *diritto allo studio* tanto ai ragazzi italiani, quanto a quelli stranieri. L'interesse nella scolarizzazione dei minori ha portato alla creazione di programmi educativi specifici finalizzati al successo formativo, un risultato che comporta benefici agli alunni e alle famiglie, ma anche alla società nel suo complesso. Una generazione di ragazzi alfabetizzati, infatti, è più conveniente per l'intera società.

La portavoce ha evidenziato l'evoluzione della popolazione straniera nelle scuole nella città di Roma e il passaggio dalla mediazione culturale ai programmi di contrasto alla dispersione scolastica, un fenomeno che colpisce sia i figli degli immigrati, sia i minori di etnia *rom*. Nell'attualità quindi, la dispersione rappresenta il fenomeno più critico delle scuole che colpirebbe non tanto gli alunni stranieri in generale, ma i ragazzi della minoranza *rom* in particolare. La portavoce ha affermato che:

*"I tipi di domande all'inizio erano relative all'arrivo di molti bambini a metà dell'anno scolastico che non sapevano una parola di italiano, ma adesso è molto più centrato sulla pressante domanda delle scuole per contrastare la dispersione scolastica. Al suo interno esiste un segmento migrante e un ulteriore segmento rom colpito dalla dispersione scolastica e questo rappresenta oggi un grosso problema all'interno delle scuole. Secondo me è anche un fatto positivo, perché non è più un problema dello straniero ma dei rom, che sono una popolazione più stigmatizzata, che pur nella loro specificità, condividono con molti altri ragazzi"*.

Il successo formativo è una meta molto ambita soprattutto nelle scuole della periferia della Capitale, dove le scuole chiedono più strumenti per contrastare la dispersione scolastica che colpisce sia i minori *rom*, sia i ragazzi immigrati in generale, ad eccezione delle seconde generazioni che mostrano dei livelli di integrazione maggiore. Le risposte di Roma Capitale alla domanda di strumenti per contrastare la dispersione scolastica, è stata data attraverso la creazione di programmi educativi di supporto, realizzati sul territorio in collaborazione con quelle associazioni del *terzo settore* specializzate nell'ambito dell'educazione, nel sostegno scolastico e psicologico e nell'insegnamento della lingua italiana. Le famiglie non sono tenute ai margini degli interventi, poiché in molte scuole di Roma i genitori degli alunni possono rivolgersi ad uno *sportello per l'ascolto* ad essi destinato.

I percorsi educativi delle scuole di Roma durante gli anni si sono arricchiti di strumenti vantaggiosi per la riduzione dell'abbandono scolastico. I laboratori teatrali insieme ad altre attività ludiche, che stimolano la

creatività dei più piccoli, rientrano tra gli strumenti messi a disposizione delle scuole per far sì che il percorso scolastico giunga al successo formativo e, quindi all'integrazione sociale, linguistica e culturale. La portavoce ha fatto notare che i vantaggi della strategia contro l'abbandono scolastico sono visibili soprattutto in quelle scuole dei quartieri multietnici di Roma, nell'istituto "Pisacane" del quartiere *Pigneto* o nell'istituto "Di Donato" (*Esquilino - Municipio I*). In queste scuole, l'alta percentuale di alunni stranieri è stata trasformata in una *risorsa*. La stessa portavoce ha spiegato che nell'Istituto "Di Donato", "hanno fatto di un problema una risorsa". L'intervistata ha spiegato che all'interno di questa scuola sono stati realizzati una serie di progetti che hanno riscosso una risposta positiva da parte degli alunni e delle famiglie, e da parte degli insegnanti. La stessa portavoce ha affermato che:

*"la scuola partecipa a quasi tutti i progetti, ci sono molte iniziative di integrazione. Poi ci sono tante altre scuole a Roma che hanno un'alta percentuale di stranieri. In una scuola del Pigneto, la "Pisacane", è presente un'alta percentuale di stranieri, ma questo fenomeno è legato ad un fenomeno urbanistico e del territorio. Se il territorio è degradato, le case diminuiscono di prezzo, gli stranieri si concentrano in quel territorio e se non c'è una politica attenta, gli italiani presenti in quel territorio tendono ad andare in una scuola di un altro territorio. Si ha un effetto domino. Diciamo che le scuole che di questo fenomeno ne fanno una risorsa, [...] l'amministrazione per quello che può le supporta attraverso progettualità e bandi mirati a dare una risposta a questo tipo di domanda. Le scuole rispondono".*

La portavoce di questo ufficio ha spiegato che la collaborazione con le scuole è una consuetudine che si realizza soprattutto attraverso le riunioni periodiche. Alcune scuole collaborano assiduamente con il Dip. Servizi Educativi, altre meno. Le scuole che partecipano ai bandi per il finanziamento di programmi per contrastare la dispersione scolastica presentano un progetto che è valutato e sovvenzionato, in tutto o in parte.

*"Tutti i progetti sono improntati sugli aspetti interculturali, ma soprattutto sul fatto di trovare una didattica che, sviluppando dei percorsi non convenzionali, laboratori, corsi di italiano, riescano a garantire il successo dei ragazzi migranti e non. La Scuola "Di Donato", per esempio, mette in pratica questa strategia".*

I bisogni degli alunni stranieri presenti nelle scuole di Roma sono soddisfatti anche attraverso la collaborazione con il Dip. Politiche Sociali, ma in realtà non esiste una prassi istituzionale ben definita e molte esperienze realizzate sul campo, non sono istituzionalizzate. Di solito, il Dip. Servizi Educativi si limita a dare degli indirizzi alle scuole rispetto ad alcuni bisogni dei minori stranieri e *rom*, ma la risposta in termini di servizi viene data dal Municipio di riferimento. Sono i Municipi, quindi, che danno risposta alle criticità specifiche di un territorio, programmando l'intervento attraverso il *Piano regolatore sociale*<sup>469</sup>.

---

<sup>469</sup> Ogni municipio di Roma elabora un *Piano regolatore sociale* nel quale sono individuati i bisogni e le domande specifiche del territorio, le risorse presenti, le finalità, le priorità e gli obiettivi. I PRS realizzano una programmazione

Rispetto alla partecipazione delle famiglie immigrate, la portavoce ha fatto notare l'esistenza di difficoltà oggettive da questo punto di vista, poiché i *Consiglieri Aggiunti* non rappresentano gli interessi specifici delle diverse comunità immigrate, ma quelli di un continente, in una logica che si oppone alla grande varietà di gruppi etnici presenti nella capitale. La domanda di bisogni degli alunni stranieri e delle loro famiglie, quindi, non arriva in modo diretto alle istituzioni del governo locale, ma è filtrata dalle scuole e dalle associazioni del *terzo settore* che collaborano con esse. In questo quadro, sono il *terzo settore* e le scuole che rispondono ai bisogni degli alunni stranieri, partecipano ai bandi e presentando i progetti che poi sono valutati dalla pubblica amministrazione in corrispondenza ai bisogni del territorio.

Nel caso di giovani la cui età non permette il loro inserimento in una scuola, sono previsti percorsi educativi nei *Centri territoriali permanenti per l'istruzione e la formazione degli adulti italiani e immigrati* che offrono una possibilità per l'integrazione a quelle persone non più in età scolare. A Roma i Centri sono in tutto 12 e sono gestiti dall'Ufficio Coordinamento per l'educazione degli adulti. Tali centri, offrono a molti cittadini stranieri la possibilità di partecipare a un *percorso educativo dedicato*, seguire una didattica differenziata finalizzata all'ottenimento dei titoli di studio dell'obbligo formativo. In tal senso, "è la scuola che si diversifica". Tuttavia, molti programmi di recupero non sono pensati appositamente per i cittadini stranieri, quindi le classi sono miste e al loro interno possono esserci cittadini stranieri, alunni appartenenti alla minoranza *rom*, altri invece presentano problemi di emarginazione. Ha spiegato la portavoce che:

*"ci sono delle scuole che in qualche maniera hanno elaborato una propria strategia educativa per questo tipo di marginalità, per ri-orientarla. I CPT non sono scuole riconosciute ma, di fatto sono conosciute sul territorio, e i Servizi Sociali quando incappano in uno di questi ragazzi cercano di mandarli in queste scuole dove c'è un tipo di accoglienza più mirata".*

Le azioni più efficaci sono quelle che tengono conto della specificità del caso, per questo si ritiene che i programmi personalizzati e la *didattica dedicata* siano strumenti molto più efficaci di quelli standardizzati, specialmente perché valorizzano e rinforzano le competenze personali, la creatività e le differenze.

La presenza degli stranieri non è considerata problematica, piuttosto è intesa come una delle tante difficoltà che riguardano la scuola. Secondo la portavoce la scuola, al contrario di altri settori della società, è quella che ha meglio metabolizzato la presenza immigrata. Ha affermato infatti che:

*"in passato avevamo anche dei fenomeni di respingimento, di repulsione soprattutto dei rom, adesso sono molto diminuiti. All'inizio c'erano scuole che non li volevano proprio, adesso ci sono delle conflittualità con i rom e non con gli stranieri, ma secondo me la scuola è un luogo accogliente".*

---

dei servizi e degli interventi sociali seguendo un approccio trasversale, integrando ogni azione con quelle di altri progetti territoriali, prevedendo le modalità di esecuzione e gli strumenti per la revisione dei processi.

In questo quadro, pur essendo presenti alcune criticità, la scuola è un luogo in cui i ragazzi di diverse nazionalità riescono a stringere rapporti di amicizia, superando gli stereotipi ed emancipandosi dai pregiudizi. La scuola è anche un luogo dove questi pregiudizi possono riprodursi. Un aspetto importante che migliora l'integrazione scolastica e l'educazione dei minori è la partecipazione dei genitori all'educazione dei propri figli un aspetto giudicato positivamente anche dall'intervistata che a questo proposito, ha fatto notare che l'istituto "Di Donato" può essere considerato un laboratorio di *buone pratiche*, un luogo dove la creatività degli alunni e dei genitori diventa una risorsa.

- ***Programma Integra***

La cooperativa sociale *Programma Integra* rappresenta un attore importante non solo per tante persone immigrate presenti a Roma ma anche per l'ente di governo cittadino, in particolare, per il Dip. Politiche Sociali Sussidiarietà e Salute, poiché gestisce numerosi servizi in convenzione con la pubblica amministrazione locale. I servizi di *Programma Integra* sono variegati e si rivolgono direttamente alle persone immigrate: il servizio legale, lo sportello lavoro, lo sportello di ricerca abitativa e lo sportello di supporto ai percorsi di integrazione sono i più importanti. La cooperativa eroga servizi di *counselling* alle persone più vulnerabili e, in particolare, ai cittadini stranieri. Le persone raggiunte dall'intervento di questo attore manifestano esigenze multiple e pertanto, sono assistite attraverso numerose iniziative orientate alla costruzione di percorsi di integrazione sociale ed economica. Oltre al rapporto stabile con Roma Capitale, la cooperativa partecipa al *Consiglio territoriale per l'immigrazione* della Prefettura di Roma e alla *Consulta dei cittadini migranti* nel municipio di riferimento.

*Programma Integra* rivolge i suoi servizi ad una particolare fascia della popolazione straniera, in particolare ai *migranti forzati* ma anche a quelli che giungono in Italia senza un percorso migratorio preciso, che giungono a Roma per motivi di lavoro o a seguito di un ricongiungimento familiare. Tra le differenti categorie di persone immigrate assistite dalla cooperativa sociale, troviamo oltre ai richiedenti asilo e ai rifugiati, i minori stranieri non accompagnati, le vittime della tratta e dello sfruttamento, i migranti con gravi problemi di salute. La portavoce della cooperativa ha spiegato che *il migrante è inteso una persona* e come tale è portatore di diritti. L'essere titolare di un diritto non basta, per questo lo sforzo della cooperativa è orientato a dare risposte concrete a bisogni specifici, risposte che spesso sono date a fatica dalle amministrazioni locali e, in alcuni casi persino negate.

La portavoce ha spiegato che lo scopo del *Programma Integra* è dare una risposta a quei bisogni che spesso il sistema di *welfare* pubblico non riesce a soddisfare, quindi il suo intervento è orientato a porre rimedio alle lacune del sistema pubblico dei servizi, ad esempio, nell'ambito dell'accesso ad un alloggio di edilizia residenziale pubblica o ad un lavoro attraverso un'agenzia pubblica. Come abbiamo visto, molti di questi

servizi in Italia non esistono o sono inefficienti, altre volte funzionano meglio nelle Regioni del nord che in quelle del centro-sud. In questo quadro, chi viene in Italia senza un progetto migratorio preciso, dopo un periodo di accoglienza dovuto e a cui i rifugiati hanno diritto, si trova a dover fronteggiare una serie di problematiche che in altri Paesi dove lo Stato risponde a tutti i bisogni dei cittadini, non incontrerebbe. In altri Paesi, ha spiegato la portavoce, molti stranieri “non avrebbero bisogno di un intermediario, di un progetto specifico, di un’attività specifica come quella che facciamo noi.”

Questa cooperativa sociale, che opera a Roma da nove anni, è diventata un punto di riferimento stabile dell’amministrazione cittadina. Il rapporto, ha spiegato la portavoce, è cominciato con l’affidamento di un progetto (*Equal*) per la realizzazione di tirocini formativi finalizzati all’inserimento al lavoro dei rifugiati e richiedenti asilo, poi si è consolidato nel corso del tempo fino a diventare una collaborazione stabile nell’ambito della fornitura di servizi per l’integrazione sociale.

Programma Integra, offre orientamento e informazione in modalità presenziale oppure attraverso il sito internet e la *newsletter*, ma il suo intervento di promozione dell’integrazione sociale passa anche attraverso la realizzazione di eventi interculturali, congressi, azioni per sensibilizzare i residenti. Gli spazi che ospitano la sede cooperativa accolgono anche il *Centro cittadino per le migrazioni l’asilo e l’integrazione sociale di Roma Capitale*, un luogo di scambio e di confronto. L’integrazione sociale, ha spiegato la portavoce della cooperativa, va intesa come uno scambio reciproco di conoscenze, promozione delle pari opportunità nell’accesso ai diritti, non discriminazione. In questa logica, *Programma Integra* svolge il suo mandato coinvolgendo tutta la cittadinanza in attività che accrescono la *fiducia* tra i cittadini, che rendono più consapevoli i residenti di cosa significa essere rifugiato o avere un percorso migratorio dietro di sé, in particolare stimolando le persone a “non aver paura di chi arriva da lontano perché questo non ha senso”.

Come hanno segnalato anche i portavoce dell’Ufficio Immigrazione e dell’Ufficio Inserimento Lavoro, *Programma Integra* in qualche modo coadiuva il Dip. Politiche Sociali nel reperimento dei fondi, partecipando ai bandi del Ministero dell’Interno e a quelli finanziati dal FER (*Fondo Europeo per i Rifugiati*) con delle progettualità proprie che rispondono a bisogni della popolazione presente sul territorio. In tal senso, non interviene nel processo di *policy making* della pubblica amministrazione, anche se su alcune tematiche svolge una funzione di *advising* (consulenza).

*Programma Integra* collabora con alcuni Municipi e con l’amministrazione comunale nell’ambito del Progetto AMAR (*Agenzia di Mediazione Abitativa di Roma*) finanziato attraverso il FEI (*Fondo Europei per l’integrazione dei cittadini dei Paesi terzi*). Mantiene rapporti stabili con diverse ASL (*Azienda Sanitaria Locale*) di Roma e collabora con la Prefettura, sia offrendo collaborazione nell’ambito dell’implementazione di progetti collegati all’Accordo di Integrazione, quindi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di integrazione dal punto di vista della conoscenza della lingua italiana e l’educazione civica; sia nell’ambito del *Consiglio territoriale per l’Immigrazione*, l’ente che riunisce Regione, Provincia, Comune, Questura,



ASL affinché con il fine di “concertare interventi comuni a favore dei migranti presenti in città cercando di capitalizzare l’esperienza e fare un lavoro di rete”.

La portavoce della cooperativa ha evidenziato che nonostante gli sforzi, i bisogni della popolazione migrante sono tanti ed è difficile soddisfarli senza un adeguato investimento di risorse. La normativa italiana, secondo l’intervistata, piuttosto che agevolare la partecipazione dei *newcomers*, al contrario, pone ostacoli ad esempio, perché proibisce l’esercizio del *diritto di voto*. Questo aspetto rende più profonda la spaccatura esistente tra i cittadini italiani e gli immigrati e aggrava la percezione dello straniero, il quale spesso è rappresentato come un *invasore*; altri ostacoli derivano dai limiti della normativa sulla cittadinanza. Nonostante *Programma Integra* punti a sensibilizzare la cittadinanza sulla necessità di un cambiamento anche da questo punto di vista, la vera funzione della cooperativa è quella di dare una risposta in termini di accoglienza ai casi più difficili, offrire supporto legale e psicologico, assistenza per la ricerca della casa, del lavoro o per poter partecipare ad un corso di formazione professionale. Ha spiegato la portavoce che:

*“siamo una goccia nel mare, perché il bacino di utenza che puoi avere quando lavori sui bisogni è ampio... più apri la porta e più le persone entrano, qualsiasi sia il bisogno... dall’anziano solo, al migrante che ha un problema economico, ai bambini abbandonati. Lavorare con i bisogni delle persone, ti permette di avere sempre lavoro, ma devi essere in grado di dare una risposta efficace”.*

*Programma Integra* è un attore del terzo settore che cerca di costruire questa risposta efficace nonostante i mutamenti nei flussi migratori, nel mercato del lavoro e nel contesto cittadino. Secondo la portavoce “anche la percezione del migrante cambia, perché i *media* iniziano a parlarne in un altro modo; quando i bilanci sono in rosso, e i fondi non ci sono, bisogna trovare altri tipi di strade per dare delle risposte”.

Rispetto al problema su come intervenire di fronte agli sbarchi sulle coste italiane, la portavoce ha valutato positivamente l’aumento dei fondi che l’Unione Europea ha destinato a questa emergenza, segnalando che le iniziative delle associazioni sono in aumento sia sul versante dell’accoglienza, sia sul versante dell’inclusione lavorativa e abitativa. Se la prima accoglienza è considerata un diritto, la programmazione degli interventi dovrebbe essere un dovere. La portavoce ha affermato che:

*“a Lampedusa c’è un’emergenza e ciclicamente vediamo che ci sono cose che non vanno bene, sembra sempre di essere al collasso, probabilmente non è il metodo giusto perché lavorare su progetti e finanziamenti che non sono duraturi, non è efficace”. In tal senso, anche se l’emergenza implica una risposta repentina che è giusto dare, sarebbe necessaria una più adeguata programmazione. Infatti, ha affermato la portavoce, che “se avessimo capacità di avviare risposte programmatiche non ci troveremmo tutte le estati a dire che siamo il ventre molle dell’Europa; [...] vista quel’è l’esigenza, è necessario dare una risposta a quella necessità”.*

L'amministrazione della città di Roma ha capito l'importanza dell'accoglienza e nell'ultimo periodo, come hanno confermato anche gli altri attori intervistati, la sua capacità ricettiva è migliorata nei confronti di rifugiati e richiedenti asilo soprattutto per evitare che queste persone intraprendano percorsi di esclusione sociale. Ciò nonostante, sarebbero presenti carenze nel sistema dei servizi; una lacuna individuata nella *mancanza di un intervento duraturo*, esterno alla logica dell'assistenzialismo e che possa permettere alle persone più vulnerabili di diventare responsabili e di vivere in autonomia. Secondo la portavoce:

*“dare solo da dormire a una persona non può soddisfare tutti i bisogni, e soprattutto non si arriva mai al distacco tra l'essere una persona in carico ai servizi sociali, ed essere una persona autonoma; quando si hanno tutte le caratteristiche per essere autonomi ma mancano le possibilità.... Se le opportunità di costruire un futuro stabile possono arrivare in due o tre anni, e non in dodici mesi come prevede l'accoglienza...”*

L'assistenza alle persone immigrate si fa necessaria specialmente in un periodo di congiuntura economica e in assenza di opportunità di inserimento lavorativo istantaneo, in tal senso, l'intervento del *terzo settore* è necessario a creare percorsi di integrazione sociale reali, accompagnando le persone vulnerabili all'autonomia.

Le associazioni di immigrati sono uno sviluppo positivo e necessario poiché costituiscono un punto di riferimento valido per la rappresentanza degli interessi degli stranieri, soprattutto di quelli che non hanno diritto al voto. A questo proposito la portavoce ha spiegato che si tratta di: *“un'evoluzione giusta poiché [...] derivano da un mancato riconoscimento di alcuni diritti solo perché sono stranieri; se sei cittadino, di fronte a tutti i diritti che ti vengono negati, hai il diritto di rivendicarli”*.

In questa prospettiva, *Programma Integra* punta a promuovere percorsi di integrazione che raggiungano il successo, partendo dall'accoglienza e passando per i corsi di italiano, i tirocini formativi, la casa e il lavoro. Secondo la portavoce, per raggiungere il successo è importante tener presente un principio: *“il sociale si fa da dentro”* nel senso che, quando si lavora con questa particolare fascia di utenza è indispensabile *“vivere da dentro”* ciò che provano i migranti. In tal senso, l'intervistata ha spiegato:

*“fare sociale non è così facile [...] lo fai per costruire una società diversa che puoi costruire, partendo da piccoli gruppi di vulnerabilità”*.

È importante, quindi, che gli operatori sociali siano persone formate a gestire la diversità ed informate di ciò che avviene sul territorio affinché possano gestire molteplici aspetti del lavoro con i migranti ed intercettare le loro debolezze per trasformarle in punti di forza. Il lavoro con i rifugiati, il lavoro sociale, *“è una via di mezzo tra tante cose”* tra la consulenza legale, l'assistente sociale, l'insegnamento e l'orientamento al lavoro.

- ***Fondazione Roma Solidale***

*Roma Solidale* è una fondazione di partecipazione che si è occupata molto in passato dell'assistenza sociale a persone disabili, ma che nell'attualità ha esteso il suo raggio di azione a tutti gli ambiti dei servizi sociali. Su mandato di Roma Capitale, la Fondazione Roma Solidale agisce sul contesto cittadino e in tutto il Lazio. È un attore che si occupa di costruire reti tra le organizzazioni del territorio, quelle nazionali ed internazionali, con il fine di valorizzare le risorse materiali e non, ispirandosi ad *una visione sistemica di largo raggio che fuoriesce dalla logica bisogno-prestazione*. L'intervista al responsabile della Fondazione Roma Solidale è stata illuminante dal punto di vista della ricerca sul campo, poiché ha introdotto un punto di vista innovativo sul modo di "fare il sociale".

In tema di migrazioni, il portavoce ha messo in luce un *gap* esistente tra la numerosità delle associazioni del terzo settore che si occupano dell'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo, e la scarsità di quelle che si occupano della promozione della loro autonomia. Le prime si occupano prevalentemente della prima accoglienza ed operano in un contesto di emergenza (primo livello); le seconde, si fanno carico delle persone immigrate in un secondo momento, promuovendo percorsi di autonomia (secondo livello). Per spiegare la criticità delle attuali politiche di integrazione, il portavoce ha utilizzato la *metafora dell'imbuto*. Da un lato, si ha un alto numero di associazioni del terzo settore che si occupano di accoglienza e che fornirebbero una sufficiente copertura alla domanda sociale di accoglienza (bocca dell'imbuto), mentre nella seconda fase, quando il processo migratorio avanza, la presenza delle associazioni diventa più rarefatta (collo dell'imbuto). Questa metafora chiarisce l'origine del mancato coordinamento istituzionale ed interistituzionale che riguarda le politiche per l'immigrazione in Italia, e soprattutto a Roma.

Le criticità del sistema per l'integrazione sociale delle persone immigrate, quindi, avrebbe origine in un intervento eccessivamente sbilanciato verso il momento dell'accoglienza (che aumenta quantitativamente) e scarsamente operante nei momenti successivi, quando il percorso migratorio è più maturo. La presenza di finanziamenti diretti e la debolezza degli strumenti per il *coordinamento* e il *controllo* dell'intervento completerebbero il quadro del sistema di accoglienza. La mancanza di una *strategia pluriennale*, inoltre, contribuisce ad indebolire il sistema nel suo complesso, poiché impedirebbe agli attori del *network* di fare previsioni di medio periodo e quindi, di mettere a punto progetti per l'accompagnamento all'autonomia delle persone deboli. Il sistema, a giudizio dell'esperto intervistato "è denso, altamente frammentato, poco orientato alla promozione dell'autonomia" un struttura che è resa ancora più debole dalla "mancanza strumenti per l'analisi e la valutazione pluriennale". In questo scenario, la Fondazione Roma Solidale si è ritagliata un suo ruolo con il fine di soddisfare la domanda di servizi di accompagnamento all'autonomia.

La *Fondazione Roma Solidale* è un organismo interistituzionale ed interdisciplinare che si propone di colmare lo svantaggio presente nel momento in cui l'accoglienza giunge a termine (circa dodici mesi per i RAR) e, le persone immigrate non hanno ancora raggiunto l'autonomia. Roma Solidale è la diretta

espressione dell'ente di governo cittadino e mantiene strette relazioni con il Dip. per le Politiche Sociali, con quello per i Servizi Scolastici, con quello per lo Sviluppo Economico e le attività produttive. La sua indole di *onlus* (organizzazione non lucrativa di utilità sociale) ne garantisce la flessibilità di un organismo del *terzo settore*. Ha affermato il portavoce ed esperto del settore che:

*“questa sua forma ibrida le consente di essere un attore trasversale e un agente di cambiamento rispetto alle dinamiche che ci sono. La sua funzione si sviluppa a partire dalla vicinanza all'istituzione e, allo stesso tempo, essere un organismo del privato sociale; [...] quando partecipiamo a progetti esterni o internazionali, il lavoro della Fondazione non è quello dell'autoreferenzialità, ma è quello di mettere in rete e far lavorare quelle organizzazioni che nello specifico settore hanno maggiore capacità, sia nel senso storico, sia nel senso innovativo rispetto al problema identificato. [...] Noi siamo in grado di identificare quegli attori facendoli lavorare in partenariato. Cerchiamo di unire le competenze, le capacità storiche e visibili, a quelle che sono le caratteristiche innovative che siamo andati ad osservare nelle progettualità e che possono esprimere al meglio quello che è una progettualità di impatto sociale e di innovazione territoriale”.*

In questo scenario, lo slogan che meglio riassume il carattere della Fondazione Roma Solidale è: *“il sociale come sistema”*. Questo motto viene argomentato dal portavoce durante l'intervista, con l'esempio dell'*agricoltura sociale*,<sup>470</sup> un progetto portato avanti insieme alla *Comunità Capodarco di Roma – onlus* (un organismo impegnato nella lotta all'esclusione sociale) finalizzato all'inserimento lavorativo di alcuni ragazzi italiani e stranieri nell'ambito dell'agricoltura sociale. L'intervistato ha evidenziato che il patrimonio agricolo di Roma e della sua Provincia, rappresenta una grande risorsa per le persone in condizioni di vulnerabilità. In questo progetto Roma Solidale ha puntato a sensibilizzare le organizzazioni già presenti nell'ambito dell'agricoltura sociale o biologica, all'accoglienza di persone in condizioni di vulnerabilità sociale, tra cui gli immigrati e gli *over50*, all'interno di un approccio condiviso e co-progettato con le altre organizzazioni. Di seguito è riportato l'esempio dell'esperto intervistato:

*“Nel campo dell'agricoltura sociale, per esempio, con tutta la multifunzionalità che ha, da chi semina a chi raccoglie a chi sistema, andiamo a chiedere alle organizzazioni se nell'ambito della rete ci sono persone che hanno competenze perché le hanno apprese durante il loro percorso, o perché hanno desiderio di sperimentarsi in modo professionale in quell'ambito. A quel punto c'è un primo screening delle organizzazioni in base a questi pochi input storici, anagrafici o da curriculum, se c'è una storia in famiglia in agricoltura e se c'è un desiderio di lavorare nel mondo dell'agricoltura. Andiamo con le organizzazioni a proporre ai ragazzi un percorso fatto di formazione, di tirocini e sperimentazioni, e attraverso la pratica del lavoro, arriviamo ad immaginare il secondo livello, la seconda fase, arriviamo al co-housing. Ad esempio,*

---

<sup>470</sup> L'*agricoltura sociale* è una prassi di sviluppo locale sostenibile che coniuga l'utilizzo delle risorse agricole con le attività sociali con il fine di generare benefici, favorire percorsi riabilitativi, sostenere l'inserimento sociale e lavorativo delle fasce di popolazione a rischio di marginalizzazione, favorendo la coesione sociale.

oggi intercettiamo in Italia tanti minori che sono arrivati in Italia e che sono stati nel nostro Paese un tempo sufficiente per l'apprendimento della lingua italiana, la regolarizzazione, hanno compreso il funzionamento del sistema e, dopo un periodo tale, hanno la possibilità di integrarsi in autonomia. La parte lavoro, pertanto, è integrata con l'altra, l'economia alloggiativa. Quando componiamo delle scuole per il lavoro, immaginiamo che siano coerenti e compatibili anche dal punto di vista psicologico, che possano avere delle relazioni, dunque, immaginiamo il secondo livello, ovvero che possano avere un'esperienza di co-housing”.

Il portavoce ha spiegato che i progetti si muovono “tra la sperimentazione e i tentativi”, non solo per migliorare gli aspetti organizzativi, ma anche per capire se le persone sono interessate a proseguire. Si offre loro un compenso economico, “spingendoli e non trainandoli, accompagnandoli a delle scelte di autonomia”. Ritornando alla metafora dell'imbuto dalla quale eravamo partiti, Fondazione Roma Solidale promuove percorsi che tendono a far uscire dall'imbuto più persone possibili, creando spazi per l'accompagnamento all'autonomia dei *newcomers*. In tal senso, un miglioramento del sistema dovrebbe derivare dall'allargamento del cono di uscita dell'imbuto, vale a dire, dall'aumento delle iniziative per la promozione dell'autonomia e l'integrazione sociale.

In questo tipo di intervento, che come abbiamo detto potremmo situarlo in un secondo livello, Roma Solidale individua l'area di intervento, si relaziona con alcuni attori del network (il *Centro Astalli* ad esempio), fa la proposta di ambito, chiede indicazione sugli *skill* delle persone, fa proposte e mette in campo un progetto di integrazione e di accompagnamento all'autonomia che ha buone possibilità di raggiungere il successo. Le persone coinvolte negli interventi “per loro scelta possono proseguire e farsi strada”. Con questo esempio, il portavoce della Fondazione Roma Solidale ha spiegato come utilizzare le risorse presenti sul territorio, anche se è necessario tener presente che, dal punto di vista istituzionale sono gli accordi che di volta in volta definiscono il contesto di intervento e la priorità assegnata all'uno o all'altro obiettivo.<sup>471</sup> Da questo punto di vista, la Fondazione è in grado di incidere limitatamente sulle politiche dell'ente locale, propone nuove strategie, meccanismi organizzativi e programmatici con una visione interdisciplinare, intersettoriale e interistituzionale. Per quanto riguarda la società, al contrario, la modifica del modo di pensare della cittadinanza è più lenta, ma *si punta al dialogo* per individuare strategie comuni di risposta ai problemi delle persone a rischio di esclusione.

Un aspetto sul quale l'intervistato ha posto enfasi, è il fatto che molte associazioni del *terzo settore* agiscono in modo autoreferenziale, mettendo in campo progetti estemporanei che nascono e muoiono rapidamente, il più delle volte con il fine di dare risposte ad un bisogno specifico e circoscritto. Dal suo punto di vista, il cambiamento dovrebbe segnare il passaggio dalle “politiche dell'interruttore” al “sistema generativo”, dove gli interventi non terminano con un beneficio per l'utente, ma l'utente stesso diventa committente alla fine

---

<sup>471</sup> La Fondazione negli ultimi anni ha lavorato sulla ricerca di nuovi fondi per lo sviluppo locale, sui *social impact fund* la finanza a metà strada tra quella etica e quella tradizionale, per avere nuove risorse per lo sviluppo dei progetti sul territorio insieme agli attori del terzo settore. Il *crowdfunding* è immaginato come una piattaforma specifica per il finanziamento di progetti ed organizzazioni sul territorio.

del percorso. In questo senso il portavoce ha parlato di *welfare generativo*, un sistema di servizi “che mette in moto reti e relazioni per lo sviluppo locale, che crea una nuova comunità all’interno di processi circolari” dove le persone più deboli, alla fine del percorso diventano protagonisti dello sviluppo. Il *welfare generativo* potrebbe rappresentare una soluzione per creare nuova cittadinanza e nuove modalità di fare rete, modificando l’attuale assetto relazionale e “*passando dalla filiera verticale al processo circolare in cui anche il destinatario dell’intervento ha una funzione*”. Ha affermato l’esperto della Fondazione Roma Solidale che il *welfare generativo* riprende la logica della comunità:

*“questa nuova comunità che immaginiamo è null’altro che la vecchia logica della comunità locale in cui l’obiettivo è il benessere collettivo e condiviso”.*

In tal senso, il motto “*il sociale come sistema*” rispecchia adeguatamente la *logica di circolarità* riferita ad un processo che modifica degli assetti attuali e che, a partire dal concetto di comunità, produce innovazione. L’esperto ha terminato dicendo che:

*“Il processo innovativo è un approccio culturale, programmatico e gli strumenti si adattano a questo e le risorse economiche che consentono di immaginare i processi, non sono degli obiettivi [...] ma prima ci si mette insieme perché si condivide un fine, si identifica una progettualità, si immagina una condivisione a monte per poi andare a cercare nelle progettualità economiche lo strumento che ti consente di realizzare il tuo obiettivo.”*

In tal senso, l’approccio della Fondazione Roma Solidale è innovazione, poiché fonda la sua azione sul bisogno individuato sul territorio e non sul procacciamento dei fondi autoreferenziale e fine a se stesso; piuttosto, l’intervento è orientato all’integrazione reale e di breve periodo.

### **5.3.2 Gli attori della governance dell’Ayuntamiento de Barcelona**

- ***Ayuntamiento de Barcelona: Comissionat de l’Alcaldia per a la Immigració i l’Acció Comunitaria***

Il portavoce dell’Ayuntamiento de Barcelona ha evidenziato che nella città capoluogo della Catalogna il movimento migratorio degli ultimi dieci anni è stato caratterizzato da massicci flussi in entrata (oltre 200.000 nuove presenze in 10 anni), una situazione che ha rappresentato una sfida importante non solo per l’amministrazione cittadina, ma anche per la cittadinanza. L’ente locale ha fornito una prima risposta attraverso le politiche di accoglienza ma, con l’arrivo della crisi economica e il rallentamento dei flussi, l’intervento dell’ente di governo cittadino si è concentrato maggiormente sulla *gestione della diversità*, una scelta imposta dal fatto che molti migranti hanno deciso di risiedere stabilmente nella città di Barcellona. Ha affermato l’intervistato che:

*“è apparsa una nuova sfida politica. Se nella decade fino al 2012 la sfida era l'accoglienza, dal 2012 la sfida è rappresentata da come rendere fruttuosa la diversità per la città. Dando visibilità alla diversità, abbiamo cercato di dare spazi alle persone cercando di fare in modo che la loro presenza non producesse una disintegrazione della popolazione di Barcellona. Abbiamo cercato di includerli nel tessuto sociale, abbiamo cercato di integrarli. Si è trattato di trasformare l'immigrazione in qualcosa di positivo per la città. Nel nostro Piano di lavoro per l'immigrazione 2012-2015 abbiamo spiegato il cambio di paradigma, il passaggio dall'accoglienza all'integrazione degli stranieri presenti a Barcellona”.*

La presenza della *diversità* (etnica e culturale), cerca di essere integrata attraverso la creazione di spazi per l'interazione, dando importanza al *dialogo* tra persone immigrate e cittadini residenti in una logica di promozione delle interazioni. Oltre al dialogo interculturale finalizzato al riconoscimento della diversità, l'*equità* è il secondo asse dell'intervento dell'ente di governo della città di Barcellona, un principio basilare secondo il quale si amministra una città sapendo che è necessario rispettare le persone più vulnerabili e più bisognose. Il terzo asse dell'intervento è rappresentato dalla *reciproca responsabilizzazione*, ovvero, dall'*empowerment* della cittadinanza, affinché si possa sviluppare una convivenza positiva, priva di conflitti e basata sulle interazioni sociali. In questo quadro, i *newcomers* sono accompagnati verso l'autonomia, con le interazioni si promuove la coesione sociale, attraverso iniziative all'esterno di una logica assistenzialista. La costruzione di relazioni positive comincia dall'individuazione delle caratteristiche che uniscono le persone, si parte da cose semplici per produrre l'integrazione sociale senza creare dibattiti fittizi dal punto di vista teorico, ma cercando di costruire una città migliore. Ha affermato l'intervistato che:

*“è importante che i nuovi arrivati si sentano anch'essi nella loro città, perché è anche la loro città, vivono qui da tanti anni e ci resteranno ancora per tanto tempo. Se cominciamo dalle differenze, da quelle religiose per esempio, questi aspetti ci separano, diventa difficile poi a livello pratico, gestire la diversità culturale”.*

L'intervistato ha messo in evidenza che “l'integrazione degli immigrati non si può fare per decreto” vale a dire, che le norme una volta approvate vanno applicate. Dal suo punto di vista il riconoscimento della diversità deve avvenire “sul campo” e per far ciò è necessario il contributo delle organizzazioni del *terzo settore*. Le organizzazioni intervengono sia nella fase propositiva dell'elaborazione delle politiche attraverso il CMIB (*Consiglio Municipale dell'Immigrazione di Barcellona*), sia nella fase di realizzazione dell'intervento sociale nella comunità.

Barcellona non è una città assimilazionista, al cui interno le persone che arrivano da fuori devono abbandonare il loro “bagaglio culturale”, ma c'è una certa permeabilità tra le culture, c'è comunicazione e scambio. D'altronde, la stessa Catalogna ha una tradizione molto lunga di migrazioni, quindi le culture diverse non sono assimilate, né semplicemente tollerate, piuttosto si arricchiscono reciprocamente. Questo aspetto è spiegato dall'intervistato con un esempio che riportiamo di seguito:

*“la cultura catalana è storicamente un prodotto dell’incontro tra culture diverse, ogni cultura ha apportato qualcosa. Per esempio, il flamenco è già cultura propria di Barcellona, perché se c’è una persona che canta e balla il flamenco da più di venti anni, questo diventa parte di Barcellona, non è cultura tradizionale ma è cultura propria. Barcellona è una città aperta, la Catalogna è aperta alle altre culture ed è permeabile alle altre culture. In Catalogna si è prodotto un innesto tra culture che sono cresciute insieme e hanno convissuto in una situazione in cui i conflitti sono stati assenti.”*

L’assenza di conflitti viene commentata a partire della “sostituzione” tra lavoratori autoctoni ed immigrati all’interno del mercato del lavoro, in questo senso l’integrazione è avvenuta in modo pacifico. Gli aspetti più problematici della gestione della diversità nella città di Barcellona derivano dal fatto che lo Stato limita eccessivamente le competenze di questa Comunità Autonoma in materia di immigrazione, per esempio nella concessione dei permessi di soggiorno. La riflessione importante che il nostro interlocutore fa è che l’immigrazione è un fenomeno che viene ricevuto nella città e sul territorio, quindi dovrebbe poter essere gestito dagli enti locali e non in modo centralizzato. Il nostro interlocutore a questo proposito ha affermato:

*“quando un persona del Senegal pensa all’emigrazione, non pensa alla Spagna, pensa di andare a Barcellona, a Madrid, a Parigi o a Londra. Le città sono state il polo di attrazione dell’immigrazione e non gli Stati. A parte questo, le città sono più vicine e prossime alle persone immigrate e quindi, bisogna tener presente che non è la stessa cosa parlare di Barcellona, di Saragozza o Siviglia. Non sono comparabili perché ogni città è un contesto a parte, e da Barcellona noi chiediamo più competenze. Lo Stato spagnolo non sente i bisogni di Barcellona come bisogni propri, noi gestiamo le allegrie e le sofferenze delle persone immigrate, governiamo l’immigrazione per davvero sul territorio della città e la relazione con lo Stato spagnolo, in questo senso non è molto stretta”.*

In questa riflessione emerge una considerazione importante poiché non sempre lo Stato centrale, che custodisce con cura le proprie competenza in materia di immigrazione, è analogamente attento alla gestione della popolazione immigrata sul territorio e quindi al finanziamento di quei servizi essenziali. Al contrario, nell’ultimo lustro, i tagli dei fondi per il finanziamento dei servizi sociale sono stati tali da rovesciare i risultati della politica di integrazione, facendo aumentare i sospetti e i pregiudizi secondo i quali gli immigrati sono un peso per il *welfare* pubblico, invece che un risorsa.

Il CMIB (*Consiglio Municipale dell’Immigrazione di Barcellona*), è un organo di partecipazione e concertazione delle politiche locali per l’immigrazione a cui partecipano le *associazioni pro-immigrati* e i rappresentanti degli organismi del *terzo settore* più attivi, le associazioni di quartiere, quelle che realizzano l’accoglienza, i gruppi municipali, gli esperti e i tecnici dell’ente locale barcellonese. L’importanza di questo organo risiede nella sua capacità di far entrare a contatto l’ente locale con le associazioni del *terzo settore* e, quindi, “con la diversità” presente a Barcellona.



Le relazioni del *Ayuntamiento de Barcelona* con gli altri enti pubblici sovra municipali sono scarse, a parte la *Generalitat de Catalunya* e quelle create con i municipi limitrofi appartenenti all'area metropolitana di Barcellona (intesa come un bacino il cui massimo centro è rappresentato dalla capitale catalana). Le relazioni tra l'ente di governo barcellonese si concentrano principalmente sul territorio cittadino e, quindi, con gli organismi del terzo settore presenti sul territorio. Tali relazioni sono mantenute attraverso le varie *reti* di attori territoriali, tra le quali vanno ricordate la *Rete antirumors (Xarxa antirumores)*, la *rete di associazioni di genitori (AMPA e Fapac tra altre)*, la *rete delle associazioni di immigrati (Xarxa d'entitats territorials)*, la *rete per l'accoglienza (Xarxa de accollida y acompanyament)*, la *rete per l'assistenza giuridica (XESAJE)* e la federazione delle associazioni di vicini (*FAVB*). Le reti di attori lavorano in modo parallelo in diversi ambiti delle politiche locali, mentre l'*Ayuntamiento de Barcelona* mantiene un ruolo di coordinatore e promotore delle iniziative, integrando i contributi di ogni entità territoriale all'interno del sistema, con il fine di restare sempre aggiornato sulla domanda di servizi e rispondere in modo adeguato. Un principio che ispira le politiche locali di Barcellona è stato messo in evidenza dall'intervistato, che ha affermato quanto segue:

*“manteniamo contatti abituali con tutte queste entità ma a partire da una condizione: diamo risposta alle domande che vanno in direzione di rendere visibile la diversità ed includerla nella città. Non diamo risposte alle iniziative che vanno contro questo principio, che creano segregazione tra gruppi sociali di immigrati. Se ci chiedono di fare il proprio carnevale, con il supporto dell'Ayuntamiento non lo faranno. Noi promuoviamo le attività che non segmentano la popolazione, se vogliono fare il carnevale cinese possono farlo per conto loro. L'Ayuntamiento promuove un carnevale per tutti, autoctoni e persone immigrate, con lo scopo di creare interazione e integrazione e coesione sociale”.*

La logica delle politiche locali per le persone immigrate dell'*Ayuntamiento de Barcelona* è dunque orientata soprattutto alla valorizzazione della diversità e alla promozione della coesione sociale, partendo dalla promozione dell'equità, dal riconoscimento della diversità e dalla promozione delle interazioni. Tali assi strutturano un intervento in cui la presenza immigrata è intesa come una *risorsa*, qualcosa di positivo che aiuta a migliorare la società nel suo complesso. In questo quadro l'ente del governo cittadino cerca di estrarre il massimo dalla relazione di prossimità che mantiene con la *diversità etnica e culturale* presente sul territorio. Lo Stato centrale, invece, è un attore che mantiene una relazione di lontananza con la città, che si limita al finanziamento dei progetti, senza però risolvere alcune criticità legate alla normativa sull'immigrazione che impediscono un'efficace gestione della presenza straniera sul territorio cittadino. A questo proposito, l'intervistato ha menzionato le difficoltà riscontrate da molte persone nel rinnovo dei permessi di soggiorno scaduti in assenza di un nuovo contratto di lavoro. L'intervistato ha spiegato che per l'amministrazione cittadina, le persone immigrate nonostante abbiano il permesso di soggiorno scaduto continuano ad essere abitanti della città e, quindi, cittadini. Anche se la normativa statale non rende possibile intervenire a favore degli irregolari e che l'unico intervento contemplato dalla legge è l'espulsione, l'amministrazione cittadina ha cercato di soddisfare i bisogni di tutte quelle persone presenti sul territorio. L'intervistato ha spiegato che:

*“queste persone per noi sono abitanti della città di Barcellona che all’improvviso si sono trovati in una posizione amministrativa irregolare che non permette loro di lavorare legalmente. Un gran numero di persone a Barcellona sono irregolari, ma non sono state espulse dallo Stato. Non possono lavorare perché non hanno neanche il permesso di lavoro temporaneo e si trovano in una situazione complicata. Se non possono lavorare e non possono essere espulse, allora noi percepiamo che la stessa società li vuole emarginare, vuole che lavorino in nero o che vivano in baracche”.*

In questo quadro, sarebbe logico pensare che le risposte ad una situazione complicata come quella sopra descritta, piuttosto che riflettersi sugli organi del governo locale, dovrebbero permettere l’accesso ai servizi sociali essenziali delle persone immigrate e il loro trattamento in modo dignitoso.

- ***Ayuntamiento de Barcelona: Direcció de Serveis d’immigració i Interculturalitat***

Un aspetto del fenomeno migratorio approfondito durante l’intervista a questo attore dell’ente di governo cittadino, è quello dell’arrivo dei primi immigrati italiani a Barcellona, un’immigrazione che è cominciata diversi secoli fa, nello specifico dopo il settembre del 1714. La fine della Guerra di Successione Spagnola, il trionfo di Filippo V di Borbone e la caduta di Barcellona, determinarono l’inizio della repressione della lingua e della cultura catalana e la distruzione di una terza parte della città. La successiva ricostruzione della città fu realizzata con il contributo di molti immigrati, tra cui gli italiani. Gli italiani hanno influenzato la lingua e cultura catalana e, sin da tempi remoti, hanno contribuito allo sviluppo della Catalogna come del resto hanno fatto molti migranti provenienti da altre zone della Spagna e dai Paesi limitrofi.

Dopo questa introduzione, l’intervistato ha spiegato che “per avere il polso della situazione” ogni sei mesi vengono realizzati dei sondaggi di opinione (*Barómetro de la opinión pública de Barcelona*) attraverso i quali si analizza l’opinione dei cittadini e le loro preoccupazioni. Ha spiegato l’intervistato che “di solito l’immigrazione veniva indicata come il principale problema. Circa il 16 % dei catalani credeva che l’immigrazione fosse il problema più rilevante, si pensava che gli immigrati rubassero il lavoro ai cittadini residenti. Tra i problemi che preoccupavano la popolazione c’erano anche il trasporto, la delinquenza, la casa, il lavoro, ecc.. Nell’attualità l’immigrazione è stata indicata dal 2% dei cittadini come un fenomeno preoccupante; sono di più i cittadini preoccupati da altri problemi, come ad esempio il lavoro”. Secondo l’intervistato, il cambiamento delle preoccupazioni dei cittadini di Barcellona è attribuibile da un lato, all’aumento della disoccupazione dovuta alla crisi economica; dall’altro, alle politiche del governo cittadino che ha puntato a risolvere le situazioni di conflitto tra cittadini autoctoni ed immigrati, con il contributo delle associazioni del *terzo settore*. Queste, quindi, hanno avuto un ruolo importante nel mutamento dell’atteggiamento cittadino verso l’immigrazione. Secondo l’intervistato, l’immigrazione a Barcellona non è più un problema poiché “non c’è ostilità, c’è *coesistenza* e cerchiamo di andare verso la *convivenza*”.

Il lavoro dell'intervistato è centrato sulla gestione del "*Piano di lavoro sull'immigrazione*", un documento programmatico triennale di cui si dota l'*Ayuntamiento* per la programmazione strategica delle politiche per l'immigrazione. L'intervistato ha spiegato che nell'elaborazione del Piano di lavoro, l'ente di governo cittadino cerca di mettere insieme tutte le parti per elaborare politiche integrate pensando ai vari aspetti dell'inclusione sociale. Il Piano di lavoro tiene conto di molti ambiti, integrando i servizi presenti sul territorio:

*"l'educazione, la parità di diritti, la cultura, le biblioteche, l'urbanismo, le donne, i giovani... Ci occupiamo dell'accoglienza degli immigrati attraverso il SAIER, che è un servizio di attenzione agli immigrati, agli stranieri e ai rifugiati molto importante. Diamo anche informazioni ai cittadini che emigrano, dato che abbiamo molti cittadini di Barcellona che chiedono informazioni su come trovare lavoro in altri Paesi d'Europa".*

Rispetto alle relazioni dell'ente di governo cittadino e gli altri attori istituzionali, il soggetto intervistato conferma che le relazioni con lo Stato centrale sono deboli dal punto di vista del coordinamento delle politiche locali, mentre con l'organo direttivo della *Generalitat* le riunioni sono più frequenti. Durante l'intervista è stato ricordato che l'*Ayuntamiento* e la *Generalitat* gestiscono congiuntamente le iniziative che permettono, raggiunti gli obiettivi formativi, sia il rilascio del "certificato sullo sforzo di integrazione" ("*informes sobre el esfuerzo de integración*"), sia il rilascio del permesso di soggiorno per radicamento ("*informe de arraigo*"). Il certificato sull'adeguatezza delle abitazioni ("*informe de vivienda*") invece, è rilasciato direttamente dall'*Ayuntamiento* ed è indispensabile per l'accesso al riaggruppamento familiare e il rinnovo del permesso di soggiorno. Il ruolo dell'*Ayuntamiento* rispetto al rilascio di quest'ultimo certificato è quello di fare le ispezioni sulla casa, sul contratto di lavoro, sul salario della persona interessata per poi trasmettere una parere alla *Generalitat* che si incarica del rilascio dei certificati.

La presenza di un gran numero di associazioni del terzo settore sul territorio cittadino è considerata positivamente, poiché queste offrono servizi utili alla popolazione. È per questa ragione che l'ente locale finanzia le loro attività, ma non tutte partecipano al CMIB, perché non tutte le associazioni presenti a Barcellona hanno una personalità giuridica. Quelle che vi partecipano hanno una certa "anzianità", altre rappresentano gruppi vulnerabili. L'ufficio di pertinenza dell'intervistato, sentite le associazioni, elabora la *strategia di inclusione*, vale a dire un programma il cui fine è quello di far uscire le persone da una condizione di marginalità, per vincere quella tendenza che spinge i membri di una collettività a stringere rapporti solo con persone della stessa nazionalità. Ha affermato l'intervistato quanto segue:

*"di solito ci troviamo di fronte al comunitarismo, cioè quella tendenza a restare chiusi all'interno della comunità di appartenenza. Questa tendenza è stata riscontrata sia da parte della popolazione autoctona, sia da parte della popolazione immigrata. Però i valori della società occidentale sono l'individualismo, la libertà individuale... nella nostra società la persona può decidere liberamente, crediamo nella libertà*

*religiosa, nella libertà di pensiero, ecc.. Noi a volte applichiamo i nostri valori ai gruppi sociali e costruiamo etichette pensando che le persone sono tutte uguali. [...] Noi cerchiamo di rendere libere le persone da questi vincoli che creano le etichette, noi non utilizziamo le etichette perché vediamo persone libere che devono essere libere di decidere”.*

Dopo il chiarimento sui principi sui quali si fonda la strategia d’inclusione, l’intervistato ha spiegato che i fondi per la realizzazione degli interventi sono diminuiti, sottolineando che quelli destinati alla Spagna dall’Unione Europea sono stati spesi solo in parte, per la mancanza di una programmazione nazionale in materia di politiche per l’immigrazione<sup>472</sup>. Alcuni progetti sono espressione diretta della politica dell’ente locale, quindi sono finanziati con fondi propri, altri invece, sono co-finanziati dai fondi europei. Durante l’intervista, è stata sottolineata l’importanza dell’immigrazione per la città di Barcellona e per la Comunità Autonoma della Catalogna. È risultata di particolare interesse la riflessione di seguito riportata:

*“è stato calcolato che se la Catalogna non avesse ricevuto tanti immigrati, e se avesse avuto una crescita naturale senza immigrazione, adesso avrebbe 2,4 milioni di abitanti, invece ne ha 7,4 milioni. Quindi cosa possiamo dire con questo? Che se chiediamo ai catalani, molti hanno un nonno o un bisnonno originario di altre zone dalla Spagna o di altre parti del mondo. Questa è una società di immigrazione. Non c’è una definizione etnica del catalano, c’è una definizione civica, un sentimento”.*

Dopo questa riflessione, l’intervistato ha introdotto una metafora per descrivere la realtà dell’immigrazione a Barcellona, ha parlato di un *fiume formato da più affluenti* che si riversano in esso per formare una società nuova, in continuo mutamento, dove quella di un giorno prima non è la stessa del giorno dopo. In questo modo è stata esaltata la capacità della società barcellonese di incorporare i *newcomers* anche se è percepibile la concentrazione spaziale di stranieri appartenenti ad alcune comunità (Pakistan, Filippine, Marocco, Bangladesh e India tra altre) nel centro storico della città, un fenomeno che si riflette anche nella scuola, dove l’alta presenza di alunni stranieri è considerata una criticità sia dal punto di vista educativo, sia da quello relazionale.

- ***Ayuntamiento de Barcelona: Consell Municipal d’Immigració de Barcelona (CMIB)***

L’intervista alla portavoce del CMIB ha messo in evidenza la natura del CMIB, un organo che nasce per rispondere al bisogno di partecipazione del forte tessuto associativo della città di Barcellona, oltre che dalla

---

<sup>472</sup> La mancanza di una programmazione nazionale è stata criticata fortemente da questo interlocutore poiché, anche se lo Stato vuole mantenere alcune competenze in materia di immigrazione, le conseguenze della presenza immigrata si riflettono principalmente sul territorio cittadino e sui servizi gestiti dall’ente di governo cittadino. L’*irregolarità sopraggiunta* per la perdita del lavoro, la mancanza di copertura sanitaria e la perdita di diritti che colpiscono molte persone immigrate rappresentano criticità che dovrebbero essere superate attraverso una riforma della normativa nazionale, non solo perché è necessario rispettare i diritti fondamentali delle persone, ma anche per ridurre le difficoltà di fronte alle quali gli enti locali sono impossibilitati ad intervenire, specialmente quando si tratta di soddisfare un bisogno fondamentale delle persone che si hanno di fronte.

volontà dell'*Ayuntamiento* di creare uno spazio di partecipazione cittadina regolamentato. Il *Consiglio Municipale dell'Immigrazione di Barcellona* è uno dei tanti “*consells*” presenti a Barcellona, assemblee che si costituiscono su temi specifici che riguardano il territorio e che hanno una funzione *consultiva*. Il CMIB è lo spazio in cui si affrontano in modo particolare le questioni legate all'immigrazione, ma svolge anche una funzione di rappresentanza, poiché è un luogo dove le entità del *terzo settore* e le associazioni di immigrati esprimono i loro interessi. Oltre a ciò, il CMIB svolge una funzione associativa, poiché permette ai cittadini, attraverso le loro associazioni, di fare proposte ed esporre i loro punti di vista sulle criticità dell'immigrazione sul territorio. Nel momento in cui è stata realizzata l'intervista (aprile 2014) partecipavano al CMIB 55 entità: 11 specializzate nell'accoglienza e gestite da cittadini autoctoni, tutte le altre invece, erano associazioni di immigrati. Prendono parte alle riunioni anche i portavoce dei due maggiori sindacati spagnoli (CCOO e UGT), la *Federazione dei vicini e delle vicine di Barcellona* (FAVB) e il *Consiglio della Gioventù di Barcellona*<sup>473</sup>.

Il CMIB porta avanti una strategia di governo più ampia che fa parte del *Piano di lavoro sull'immigrazione* quadriennale con il quale la Giunta di governo dell'organo di governo cittadino e le associazioni del territorio individuano gli obiettivi sui quali lavorare durante la legislatura. In particolare per il periodo 2012-2015, la Giunta di Governo, attraverso il *Piano di lavoro sull'immigrazione* ha sviluppato tre assi fondamentali della politica locale: la promozione dell'uguaglianza e della piena cittadinanza, il riconoscimento della diversità, le politiche per l'interazione. Il tema della cittadinanza, secondo la portavoce intervistata, è un argomento al quale è stato dato particolare importanza, in quanto questa è formalmente riconosciuta solo ai cittadini spagnoli e agli stranieri in possesso della nazionalità spagnola. A questo proposito ha affermato che:

*“le politiche per la cittadinanza sono focalizzate sulla promozione dei diritti delle persone immigrate, prepara misure per la riduzione del razzismo, ecc.. Questo è un punto fondamentale della strategia perché è importante che si realizzi la piena cittadinanza dei cittadini stranieri presenti nella città di Barcellona. Gli stranieri non si vedono riconosciuto il diritto di voto e quindi, è importante che la loro opinione venga presa in considerazione. Questo si fa attraverso il CMIB”.*

L'intercultura e il riconoscimento della diversità, invece, sono politiche orientate allo sviluppo di reti tra le associazioni di vario tipo con l'obiettivo di generare momenti di aggregazione e offrire una possibilità in più per l'integrazione sociale dei *newcomers*. Le politiche per l'interazione promuovono l'associazionismo delle persone immigrate e la loro partecipazione attiva nella città con il fine di stimolare un mutamento nella percezione dell'immigrazione, la quale non è più considerata destinataria passiva degli interventi, ma come

---

<sup>473</sup> Il CMIB prevede due sedute plenarie all'anno alle quali partecipano i rappresentanti dei partiti politici al governo della città e alcuni tecnici di supporto dall'*Ayuntamiento*. Lo presiede la *Tenienta d'Alcalde* (vicesindaco) e ha due vicepresidenti: uno eletto dall'*Ayuntamiento*, uno eletto dalle associazioni e, a parte, una segretaria. Possono esserci riunioni straordinarie. La *Commissione permanente* si riunisce ogni due mesi ed è l'organo che da continuità alle attività del CMIB e può essere considerato “il vero motore del CMIB”. La *Commissione permanente* ha una funzione di controllo sulla realizzazione degli impegni presi nelle sedute plenarie e decide su questioni di minore importanza.

agente sociale partecipativo nei progetti e nella vita della città di Barcellona. Oltre alle sedute plenarie, alla commissione permanente e al piano di lavoro sull'immigrazione, il CMIB prevede la creazione di *gruppi di lavoro* che si formano durante l'anno a partire dalle problematiche che preoccupano di più i cittadini. Ha affermato l'intervistata che:

*“il CMIB interviene segnalando i problemi e le difficoltà dell'immigrazione, trasmette le rivendicazioni delle persone immigrate alle istituzioni locali affinché vengano tenute in conto anche le necessità delle persone immigrate. È una lobby, uno strumento di pressione, ma d'altra parte è anche un esercizio di trasparenza da parte dell'Ayuntamiento che deve spiegare cosa fa e come lo fa. Le entità richiedono alcune cose e possono anche controllare se gli impegni presi vengono rispettati”.*

Una delle tante questioni affrontate dal CMIB è la perdita della tessera sanitaria da parte di molti cittadini immigrati, un problema che ha coinvolto molte persone residenti a Barcellona che hanno trasmesso il loro disaccordo al CMIB attraverso le loro associazioni. La portavoce ha affermato che:

*“questi problemi sono entrati nel CMIB e sono stati tenuti in considerazione. Sono stati fatti dei comunicati agli organi competenti per risolvere i problemi di queste persone che non hanno la tessera sanitaria. La Generalitat ha lavorato per risolvere questi problemi. In questo senso, ci consideriamo un organo di pressione, però sappiamo anche che il CMIB non può arrivare a risolvere tutti i problemi delle persone”.*

L'intervistata crede che sia impossibile risolvere i problemi di tutte le persone, ma giudica positivamente l'associazionismo fra le persone e lo considera un *valore aggiunto* per la popolazione e la città nel suo complesso, poiché realizza una *“discriminazione positiva”* nei confronti delle associazioni di quei cittadini che rappresentano la componente più debole della società barcellonese. Secondo l'intervistata:

*“gli immigrati si trovano in una posizione peggiore per esempio, in termini di individuazione delle possibilità di finanziamento delle attività attraverso risorse pubbliche o altre risorse esistenti sul territorio. Le associazioni di immigrati, da questo punto di vista, sono molto deboli. Per esempio, riguardo alle sovvenzioni per i programmi a favore dell'immigrazione, circa il 70% di questi fondi viene destinato ad associazioni autoctone che lavorano per gli immigrati. Le associazioni di immigrati sono deboli a livello economico. Le entità autoctone riescono a fare dei progetti migliori, riescono a fare le cose più velocemente, sono più risolte”.*

Una considerazione importante sul *terzo settore* riguarda l'efficacia del loro intervento: le associazioni di immigrati raggiungerebbero risultati meno importanti rispetto a quelle formate da cittadini autoctoni, per due ragioni: primo, perché non possono contare sulle stesse risorse e professionalità che hanno a disposizione le associazioni autoctone e, secondo, perché sono troppo preoccupate per la loro sussistenza.

- ***Ayuntamiento de Barcelona: Ufficio per la Non Discriminazione (OND)***

La preoccupazione dell'*Ayuntamiento de Barcelona* per la riduzione dei casi di discriminazione all'interno del territorio di sua competenza si esprime attraverso l'*Ufficio per la non discriminazione*, un ufficio che ha la funzione di incorporare la protezione dei diritti umani nel governo della città. L'OND si occupa di proteggere l'*uguaglianza* tra le persone e contrastare i casi di *discriminazione*, ad esempio, a causa del colore della pelle, l'orientamento sessuale, l'origine etnica o la religione delle persone. L'ufficio lavora in rete con le altre associazioni che a Barcellona si occupano di diritti umani, promuovendo la diffusione di una cultura del rispetto della dignità delle persone. Ad esso pervengono le "lamentele" dei cittadini che vengono gestite in modo personalizzato, "come se fosse un abito su misura". Per i casi più gravi, l'OND offre supporto giuridico nella *denuncia* alle autorità competenti, anche se di solito si cerca una gestione alternativa del conflitto attraverso la mediazione. L'OND, inoltre, fa il censimento dei casi di violazione dei diritti umani, creando una "*mappa delle violazioni*" con il fine di offrire una visione chiara di ciò che succede nella città. Secondo l'intervistata:

*"il discorso di questo momento storico è molto centrato sulla crisi economica e sulla corruzione dei politici, tanto che i cittadini hanno perso molti gradi di fiducia rispetto alla pubblica amministrazione. I cittadini soffrono molto, perché non sono in grado di soddisfare i loro bisogni primari. Questa è la nostra percezione: la gente si fida poco delle istituzioni. Le discriminazioni continuano a realizzarsi come sempre, questo aspetto non è cambiato. Ciò che è cambiato è che prima l'amministrazione non sapeva ciò che accadeva nella città, adesso sì. Anche grazie alle organizzazioni del terzo settore, che fanno un gran lavoro di supporto"*.

L'OND è importante perché elabora "strategie per la risoluzione dei conflitti nella logica di servizio pubblico" e può contare con il supporto di professionisti ed esperti (psicologi, avvocati, educatori e mediatori sociali, ecc.). L'intervistata crede che la parte più difficile del lavoro svolto nell'OND sia lavorare all'interno della pubblica amministrazione, cercando di garantire che i principi per i quali lottiamo vengano applicati correttamente. Anche se questo principio è riferito a tutti i cittadini di Barcellona e non solo agli stranieri, l'intervistata ha affermato che:

*"solo il 30% delle lamentele arrivano da stranieri. È interessante sapere perché i cittadini autoctoni si lamentano. Non hanno problemi con la casa o con i documenti per la residenza, ma si lamentano per qualcosa"*.

L'intervistata ha spiegato che la gran parte delle lamentele dei cittadini autoctoni trasmesse all'OND non sono violazioni, ma si tratta di casi di *incivilities* e di disagi basati sui pregiudizi". A questo proposito, l'intervistata ha ricordato che l'ente del governo cittadino ha dato risposta a queste lamentele attraverso la "*Rete Barcellona Antirumors*" che viene definita un successo per la sua efficacia nella riduzione del

razzismo e del pregiudizio tra la popolazione. Ciò nonostante, secondo la portavoce la pacifica convivenza non è assicurata in quanto i conflitti e le lamentele si presentano in modo regolare. L'intervistata ha ricordato il caso dei cittadini stranieri che occupavano abusivamente una fabbrica abbandonata a *Poblenou*, un quartiere della città di Barcellona:

*“ad esempio, a Poblenou abbiamo il problema degli accampamenti abusivi; c'è il Cie della Zona Franca dove sappiamo che avvengono molte discriminazioni. Adesso una sentenza pioniera ha cercato di porre delle basi per la regolazione delle visite all'interno del Cie, questo per noi rappresenta un grande successo, nato dalle proteste di alcune associazioni. Quindi le entità e le amministrazioni devono fare pressione per cambiare le cose”.*

Gli effetti della crisi economica hanno inciso molto sulla vita di molti cittadini stranieri che, all'improvviso hanno perso il lavoro e, insieme, il permesso di soggiorno. La maggiore precarietà vissuta da molte persone fa sì che queste siano disposte a subire le discriminazione senza denunciarle, un fenomeno che avviene anche perché la fiducia nelle istituzioni è diminuita a causa della delegittimazione della politica. La farraginosità della giustizia e i tempi dei processi, inoltre, scoraggiano la denuncia formale dei casi di abuso. Ha affermato l'intervistata che: “adesso una ragazza in cinta può perdere il posto di lavoro. Se lo perde non si chiede neanche il perché, o se aveva diritto a quel posto. Si pensa alla liquidazione e finisce lì. Si sono dimenticati dell'esistenza di una regola, vale a dire il *rovesciamento dell'onere della prova*. Questa previsione normativa, di fronte ad una donna licenziata per la sua gravidanza, prevede che l'impresa debba dimostrare che il licenziamento non sia avvenuto per questa ragione. Non si può licenziare una donna solo perché è in gravidanza, l'impresa deve dimostrare che il licenziamento non sia avvenuto per questa ragione”. La portavoce dell'OND ha spiegato che oggi la cittadinanza ha perso la cultura dei diritti e si è diffusa l'idea secondo la quale si crede che non sia importante lottare per i propri diritti. A questo proposito ha ricordato che:

*“il mondo del lavoro è cambiato, ma se il licenziamento non è valido, il lavoratore deve essere reintegrato al suo posto di lavoro. Noi per esempio, abbiamo ottenuto tanti risultati in questo senso, siamo riusciti a far tornare sul loro posto di lavoro tante persone. Quindici giorni fa, siamo riusciti a far reintegrare nell'impresa in cui lavorava, una persona transessuale poiché l'impresa non è riuscita a dimostrare che il licenziamento non era avvenuto per l'essere transessuale, quindi, ha dovuto riammetterla”.*

Nei casi più difficili anche la Polizia collabora con l'OND, ma neanche la Polizia può violare i diritti fondamentali delle persone, pertanto l'OND difende i cittadini anche dagli eventuali abusi da parte delle Forze dell'Ordine. Quando all'OND arrivano delle segnalazioni, i responsabili cercano di capire di che tipo di violazione si tratta, se è un caso rilevante oppure se il fatto discriminatorio non ha rilevanza giuridica. In tal senso, l'OND contribuisce a migliorare il funzionamento delle istituzioni evitando il generarsi di situazioni discriminatorie o di violazioni dei diritto fondamentali. L'ufficio lavora a favore dei giovani



attraverso iniziative specifiche, specialmente sul versante della prevenzione delle aggressioni. L'intervistata ha affermato che:

*“ci siamo resi conto che gli atteggiamenti delle persone hanno un peso rilevante, per questo lavoriamo su di esse cercando di smontare lo stereotipo e il pregiudizio. In passato si facevano delle lezioni su questi temi, c'era l'ora di educazione civica, mentre nell'attualità si fa meno prevenzione sulle droghe, sulle relazioni sessuali perché ci sono meno risorse. Due anni fa presentammo un progetto che adesso è in funzionamento e i risultati sono buoni, è importante prevenire e trasmettere alcuni valori attraverso i programmi educativi e a attraverso la scuola”.*

L'importanza dell'*Ufficio per la Non Discriminazione* svolge una funzione rilevante poiché, intervenendo su più versanti, concretizza la volontà dell'ente di governo della città di Barcellona di contrastare le situazioni di discriminazione e di violazione dei diritti fondamentali che altrimenti passerebbero inosservate.

- ***Ayuntamiento de Barcelona: SAIER (Servei d'atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats)***

Il SAIER è il *Servizio di attenzione a immigrati, emigrati e rifugiati* che l'ente locale barcellonese ha attivato per rispondere alle esigenze di mobilità internazionale delle persone immigrate e di quelle che intendono emigrare in un altro Paese. L'ufficio accoglie le richieste dei richiedenti asilo, dei rifugiati e offre informazione sui programmi di *ritorno volontario* agli stranieri che vogliono far ritorno al loro Paese di origine.

I programmi di ritorno volontario per i quali il SAIER offre assistenza sono di tre tipi: il *ritorno umanitario*, rivolto alle persone in situazione di vulnerabilità alle quali si offre il biglietto aereo e un aiuto economico minimo; il *ritorno produttivo* rivolto solo a coloro che vogliono realizzare una piccola attività nel Paese di origine. In questo caso, le istituzioni prevedono la concessione di un piccolo capitale (*capitale seme*) normalmente non in denaro, ma sottoforma di pagamento delle forniture nel Paese di origine, con il fine di supportare l'avvio di una attività produttiva. Il terzo tipo è il *ritorno di capitalizzazione del sussidio di disoccupazione*, una modalità che prevede per le persone che abbiano lavorato in Spagna regolarmente versando i contributi allo Stato spagnolo durante il periodo di lavoro, la restituzione prima della partenza del 40% del totale di ciò che avrebbero percepito come sussidio di disoccupazione, e il 60% nel Paese di origine. In questo caso non viene pagato il biglietto aereo, poiché le persone hanno disponibilità di denaro, avendo maturato il diritto a ricevere il sussidio<sup>474</sup>.

---

<sup>474</sup> Al terzo tipo di programma per il ritorno volontario possono accedere tutti i lavoratori immigrati disoccupati che abbiano maturato il diritto a ricevere il sussidio di disoccupazione; ai primi due possono accedere solo gli stranieri di alcune nazionalità e si tiene conto anche della loro condizione legale-amministrativa del richiedente (Cfr.: capitolo 3).

Il SAIER è coordinato dall'*Ayuntamiento de Barcelona* ma è implementato da alcune associazioni del *terzo settore* che, in convenzione con l'ente cittadino, gestiscono alcuni servizi.<sup>475</sup> Ha spiegato l'intervistata che, anche se il numero degli utenti negli ultimi anni si è quasi dimezzato, la domanda di servizi richiesti dalle persone immigrate si è diversificata. Le risposte offerte dal SAIER sono molteplici e puntano a soddisfare le domande degli interessati: a parte l'accoglienza e l'assistenza sanitaria, è presente un servizio di supporto legale nella procedura per il rinnovo dei documenti di soggiorno, di ricongiungimento familiare, la richiesta del permesso di soggiorno per radicamento ("*arraigo*"), i permessi di studio, la richiesta dell'acquisizione della nazionalità. Oltre a questi servizi, il SAIER fornisce assistenza alle persone alle quali non viene riconosciuto lo *status* di rifugiato. Ha spiegato l'intervistata che, in questi casi:

*“viene valutato il caso e si preparano gli strumenti per tentare di proteggere la persona. Ad esempio, alcune persone si vedono negare il rinnovo del permesso di soggiorno perché hanno commesso delitti penali. In questo caso, il nostro avvocato cerca di trovare il modo, ove possibile, di cancellare queste macchie sulla fedina penale perché le infrazioni sono state commesse molti anni fa e sono prescritte. L'avvocato del servizio giuridico mira all'ottenimento della regolarità amministrativa, in questo senso si fa il possibile”.*

Le persone immigrate che non hanno un domicilio fisso, siano essi minori o no, non possono essere seguiti dal circuito ufficiale dei servizi sociali, ma accedono ad essi attraverso il SAIER, che informa le persone sulle opportunità di lavoro e sulla possibilità dell'alloggio, oppure inviare la persona presso altri sportelli della pubblica amministrazione che gestiscono quelle tematiche più da vicino (c.d. "*derivación*", vale a dire "il trasferimento della richiesta ad un altro organismo"). Dato l'alto numero di richieste, il SAIER ha introdotto un servizio di accompagnamento per l'omologazione dei titoli di studio conseguiti all'estero e per l'apprendimento della lingua catalana. L'insegnamento della lingua avviene attraverso una delle 22 scuole appartenenti alla rete del *Consorzio per la normalizzazione linguistica* (CPNL).

Le persone che decidono di emigrare all'estero ricevono informazioni sul Paese di destinazione, sul mercato del lavoro e sulle cose che è necessario sapere prima di partire. Il SAIER accoglie anche le richieste di persone irregolari e quelle degli stranieri degli accampamenti non autorizzati. In SAIER, è stato definito dalla portavoce intervistata come: "uno spazio dell'amministrazione municipale che diventa una ricchezza anche per la città e le associazioni del *terzo settore*, ci sono servizi in questa struttura che le associazioni del *terzo settore* prima offrivano e che oggi, a causa della crisi e della mancanza di risorse, non possono più offrire". Il SAIER, offrendo servizi agli stranieri irregolari e a quelli regolari e ai cittadini spagnoli che vogliono emigrare, cerca di farsi carico di tutte le richieste ma, se non riesce a rispondere ad alcune di esse, "trasferisce" le specifiche richieste agli organi competenti. In tal senso, il SAIER è stato definito un "servizio

---

<sup>475</sup> Al momento dell'intervista (luglio 2014) prendevano parte al SAIER i seguenti organismi: *Associazione di mutuo aiuto degli immigrati in Catalogna* (AMIC-UGT), *Associazione per l'orientamento, la formazione e l'inserimento di lavoratori stranieri* (CITE-CCOO), *Consorzio per la normalizzazione linguistica* (CPNL), *Croce Rossa*, *Associazione catalana di solidarietà e aiuto ai rifugiati* (ACSAR), *Illustre Collegio degli Avvocati di Barcellona* (ICAB). Oltre a questi organismi che offrono servizi gratuitamente ognuna nel suo ambito di competenza, c'è il servizio di interpretazione e traduzione gestito dall'associazione ABD (*Ass. per il benessere e lo sviluppo*).

ponete”, complementare ad altri, che mira a dare risposte ai bisogni delle persone immigrate attraverso i servizi pubblici oppure attraverso quelli offerti dal *terzo settore*.

Un aspetto approfondito durante l’intervista è il cambiamento del SAIER, che nell’attualità è definito “Nuovo SAIER”. Ha spiegato l’intervistata che:

“il SAIER ha attraversato un cambiamento che lo ha portato a stringere rapporti con molte reti di associazioni presenti nella città di Barcellona. Quando partecipiamo ai tavoli ed alle riunioni ci informiamo dei bisogni delle associazioni e dei servizi di cui hanno bisogno gli stranieri presenti a Barcellona, dopodiché ci adeguiamo alle richieste”.

Dunque, il valore aggiunto del SAIER deriva chiaramente dalla strategia di lavoro congiunto tra pubblica amministrazione e società civile: la prima risponde alle questioni amministrative recependo le domande dei cittadini attraverso il SAIER; la seconda, risponde ai loro bisogni attraverso il *terzo settore*, altre vengono raggiunte<sup>476</sup>. Un tema emerso durante l’intervista è il legame fittizio tra immigrazione e la povertà. La portavoce crede che sia importante comprendere e far comprendere che all’interno dell’immigrazione esistono le *classi sociali* e che, quindi, gli immigrati sono una collettività disomogenea. La sua esperienza conferma che le richieste di aiuto derivano da persone di tutte le classi sociali. In questo quadro, *la differenza non andrebbe culturalizzata* perché, attribuendo a tutti i soggetti di un gruppo sociale le caratteristiche osservate solo in alcuni dei suoi membri, si corre il rischio di creare stereotipi difficili da sradicare.

L’intervista con questo testimone privilegiato ha permesso di ampliare la conoscenza del *network* dei servizi per l’immigrazione, poiché è stato possibile osservare un esempio di come l’*Ayuntamiento de Barcelona* crea sinergie con il territorio e con gli organismi del *terzo settore*, creando reti di servizi con il fine di “restituire la cittadinanza” e tutelare i diritti fondamentali delle persone immigrate, regolari o irregolari. Il *network* locale risponde fornendo informazioni e assistenza di vario tipo ma, se l’integrazione socio-lavorativa delle collettività più vulnerabili è ostacolata dalla mancanza di lavoro, si corre il rischio di non riuscire a rompere il circolo vizioso dell’assistenzialismo.

#### **5.4 Il terzo settore**

Gli organismi del *terzo settore* coinvolti nella ricerca sul campo svolgono una funzione di supporto all’azione pubblica nel campo del *welfare*: alcuni di essi agiscono attraverso un preciso mandato

---

<sup>476</sup> Da questo punto di vista, è interessante osservare come l’*Ayuntamiento de Barcelona* sia riuscito ad adattarsi al cambiamento della domanda di servizi e alle conseguenze della crisi economica, mostrando una capacità di innovazione e di risposta importante da sottolineare. Infatti, considerato che il “sistema ordinario dei servizi” non permette l’accesso agli stranieri caduti nell’irregolarità, la pubblica amministrazione attraverso il Nuovo SAIER, si è adattata a questa situazione ed evitare di lasciare senza assistenza sanitaria, giuridica, amministrativa, ecc., alle numerose persone bisognose presenti nella città di Barcellona.

istituzionale, altri, invece, operano in modo autonomo. Di seguito, esamineremo i dati raccolti attraverso le interviste ai 20 organismi del *terzo settore*, 10 operanti nella città di Roma e 10 in quella di Barcellona, i quali sono stati selezionati in base alla loro rilevanza all'interno del sistema locale dei servizi. Il loro punto di vista, ai fini della nostra ricerca, assume un'importanza centrale, poiché rappresenta l'opinione di quei testimoni privilegiati più a contatto con i bisogni reali delle persone immigrate.

#### 5.4.1 Gli attori del *terzo settore* nella città di Roma

- ***Caritas di Roma: centro ascolto stranieri***

*Aree di intervento: Ascolto e orientamento, accoglienza per persone sole e soggetti vulnerabili, servizio sanitario, assistenza legale, orientamento lavorativo e abitativo, corsi di lingua italiana, assistenza minori, carcere, famiglie, anziani.*

La *Caritas di Roma* è un organismo cattolico autonomo, che interviene in molti ambiti del sociale dando supporto e assistenza alle persone che hanno bisogno di aiuto. Sul versante dell'immigrazione, *Caritas* già nel 1981, quando la presenza di immigrati in Italia non aveva la dimensione attuale, interveniva a favore delle persone più vulnerabili, offrendo ascolto ed accoglienza attraverso il proprio centro di ascolto. L'intenzione della *Caritas*, ha spiegato l'intervistato, è sempre stata quella di rendere la città di Roma un luogo accogliente, un luogo aperto a tutti. Sin dall'inizio, queste attività sono state portate avanti mostrando *apertura alle esigenze della persona bisognosa* e non in una logica in cui "l'immigrato deve fare come dico io". *Caritas* accoglie i valori della persona bisognosa non solo per darle dignità umana, ma anche per promuovere un mutamento nell'atteggiamento della società nel suo complesso. Per la *Caritas* è importante lottare contro l'intolleranza e le sacche di razzismo celato che si nascondono tra la popolazione, quindi, molte iniziative di questo organismo, sono orientate a mettere in evidenza la ricchezza che rappresenta l'immigrazione.

Le persone immigrate che si rivolgono a *Caritas* chiedono aiuto per soddisfare i loro bisogni primari, come il cibo, i vestiti e un luogo per dormire, ma chiedono anche aiuto per la ricerca della casa e del lavoro. Tali richieste cercano di essere soddisfatte in un'ottica universalista, riconoscendo gli stessi diritti a tutte le persone. *Caritas* collabora con l'*Ufficio Immigrazione* di Roma Capitale, specialmente offrendo i pasti nelle diverse mense aperte a Roma e un luogo per dormire nei diversi centri di accoglienza per gli stranieri titolari della protezione internazionale, per le madri con figli, per i minori, per i richiedenti asilo e i rifugiati. L'assistenza sanitaria è erogata attraverso un poliambulatorio proprio, che offre servizi di base e servizi specialistici, oppure indirizzando le persone verso i servizi sanitari territoriali. I vari centri di ascolto della *Caritas* operano in collegamento con diversi laboratori di formazione propri e, in collegamento con i servizi di orientamento al lavoro dell'ente di governo locale.

L'intervistato ha spiegato che la *Caritas di Roma*, conoscendo approfonditamente il fenomeno migratorio sul territorio di Roma, viene invitata a diversi tavoli interistituzionali tra enti pubblici ed *terzo settore*, spazi di partecipazione in cui si esamina il fenomeno migratorio e si fanno proposte. I *tavoli*, nonostante non abbiano capacità legislativa, servono per monitorare l'evoluzione dei bisogni delle persone immigrate e di quelle più bisognose.

La *Caritas di Roma*, come detto, è un organismo cattolico che mette in campo interventi in modo autonomo e, come ha spiegato l'intervistato, ciò che la differenzia dalle altre associazioni del *terzo settore* "laiche" è la sua modalità di finanziamento: la *Caritas di Roma* è interamente finanziata dalla Chiesa di Roma. La sua autonomia finanziaria e il sostegno dei volontari, permettono a questo organismo di dare risposte agevoli specialmente nei casi più urgenti. Questo organismo promuove il volontariato sociale e stimola la cittadinanza attiva. Ha affermato l'intervistato che:

*"le persone che vengono dalla società civile, vengono formate al volontariato, quindi poi riportano questa conoscenza al giro di conoscenze di ognuno e alla società civile. Il volontariato produce un effetto moltiplicatore di solidarietà. Il valore aggiunto della Caritas risiede nell'autonomia e nella libertà, ma anche nella credibilità, che passa anche per lavorare in una certa maniera, nel portare avanti i progetti, nella formazione degli operatori, nel raggiungere veramente le persone, avere delle buone prassi."*

Anche se *Caritas* non partecipa al *policy making* dell'ente di governo di *Roma Capitale*, le istituzioni della città di Roma sono attente alle richieste di questo organismo; secondo il portavoce intervistato "c'è una buona dialettica" ma crede che in questo versante delle politiche sociali, "le istituzioni dovrebbero recuperare la loro funzione guida". Il portavoce della *Caritas di Roma* ha affermato che:

*"il terzo settore è una realtà forte in Italia, ma le istituzioni devono trovare una modalità di coordinare il tutto e allo stesso tempo indicare una strada comune dove tutti possiamo andare"*.

Questa riflessione riferita al bisogno di maggiore coordinamento degli interventi del privato sociale da parte della pubblica amministrazione, è collegata dall'intervistato all'eccessiva farraginosità della burocrazia. In tal senso:

*"lo straniero non capisce il percorso che deve fare, quindi lo straniero vede le istituzioni lontane. Muoversi nel pubblico è difficile anche per noi, per gli stranieri non è facile"*.

Le istituzioni, quindi, dovrebbero recuperare la "funzione di guida" e semplificare l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione, ma anche le pratiche burocratiche, in modo da rendere più agile il loro svolgimento da parte degli stranieri.

La programmazione delle politiche locali per l'immigrazione dovrebbe avvenire attraverso un sistema che permetta la democraticità delle decisioni permettendo la partecipazione delle persone immigrate che sono destinatarie degli interventi. La partecipazione delle persone immigrate migliorerebbe la loro integrazione sociale indebolendo la tendenza al *comunitarismo* e alla segregazione che alcuni collettivi immigrati presentano, migliorando la coesione sociale. Nel caso di *Roma Capitale*, il sistema di partecipazione basato sui *Consiglieri aggiunti*, uno per ogni continente, è una strategia di inclusione debole, in quanto trascura la grande varietà di comunità straniere, di etnie e di religioni presenti all'interno di ciascun continente.

Secondo l'intervistato, la concessione del *diritto al voto* nelle elezioni amministrative per gli immigrati residenti potrebbe essere una soluzione più democratica che il *policy making* e, quindi, permetterebbe la costruzione di una società più inclusiva e democratica. L'intervistato, riflettendo su queste criticità delle politiche locali, ha definito l'attuale sistema con la metafora del "*già e non ancora*", una espressione che sottolinea la presenza di un cambiamento sociale in atto e una criticità derivante dalla *manca di agilità* del sistema sociale di dare risposta coordinata, programmata e più efficace, ai bisogni di integrazione della popolazione straniera. Secondo l'intervistato, l'immigrazione pone sfide per le quali "la società non è ancora pronta" e che "c'è bisogno di altro tempo e di molto lavoro".

- ***Medici Contro la Tortura***

*Aree di intervento: assistenza medica alle vittime di tortura (screening, certificazione, cure e terapie), rifugiati, richiedenti asilo.*

L'associazione umanitaria di volontariato professionale *Medici contro la Tortura* si occupa solo di rifugiati, vale a dire di quelle persone che si dichiarano come tali. L'asilo politico è un diritto fondamentale riconosciuto dal diritto internazionale per permettere alle persone di poter trovare rifugio in altri Paesi, poiché nei luoghi di origine sono perseguitate politicamente. L'essere un rifugiato è una condizione personale che permane anche quando gli Stati non riconoscono tale *status* a chi ne fa richiesta. La lunga esperienza maturata in questo ambito dall'associazione mette in evidenza le contraddizioni di un sistema che spesso, invece di permettere l'assistenza, ne ostacola la sua realizzazione.

Le figure con le quali lavora *Medici contro la Tortura* sono le seguenti: i rifugiati, gli "*umanitari*" (coloro ai quali viene negato il diritto di asilo ma viene concessa la protezione umanitaria per un periodo breve), i "*diniati*", vale a dire quelle persone che non sono state riconosciute come rifugiati e, quindi, sono in attesa dell'espulsione, i *ricorrenti* (quelle persone che "ricorrono" contro la decisione di diniego emessa dalle autorità statali e che restano in una situazione di incertezza che può durare 2 o 3 anni, anche se a volte riescono ad ottenere il permesso di soggiorno in attesa di giudizio). Infine, l'associazione si occupa dei "*dublinati*" in entrata e in uscita. Secondo l'intervistato, è importante non confondere l'immigrazione clandestina con i rifugiati, perché i primi hanno violato una legge, i secondo sono titolari di un diritto. Le

persone che “sbarcano” sulle coste italiane, secondo l’intervistato “al 99% sono rifugiati”. Gli immigrati clandestini, invece, sono quelle persone che sono destinatari di del diritto di asilo, che fanno ingresso in Italia “con un permesso di 15 giorni e poi si fermano per due anni”. L’intervistato ha sottolineato quanto segue:

*“la gente comune, pensa che gli immigrati clandestini sono quelli che arrivano con i barconi, ma loro sono rifugiati. Gli immigrati sono milioni, i rifugiati sono poche migliaia”.*

Se in Italia nel 2014 si è cominciato a trattare i rifugiati non come clandestini ma come persone titolari di un diritto, è per effetto della visibilità internazionale che ha avuto il *naufragio di Lampedusa* (3 ottobre 2013), un evento che ha attirato l’attenzione dei media internazionali sulla questione degli sbarchi e quella del Papa Francesco, il quale espresse il suo rammarico attraverso la frase, diventata poi famosa, “*è una vergogna!*”. Molti rifugiati, ha spiegato il portavoce di *Medici Contro la Tortura*, vengono in Italia e non vogliono essere identificati, perché hanno intenzione di andare in un altro Paese dell’Unione Europea.

L’intervistato conferma come la città di Roma e l’Italia, siano “un luogo di passaggio”, ossia il Paese del primo approdo per coloro che sono diretti verso altri Paesi europei. Ha affermato l’intervistato che molti migranti:

*“durante i primi mesi del 2014, hanno bypassato l’Italia e sono andati in un altro Paese dell’Unione Europea. I veri rifugiati sono loro, quelli che arrivano con le barche, ma possono arrivare anche in aereo, o su un camion”.*

*Medici Contro la Tortura* interviene a favore delle vittime di tortura commessa da uno Stato o da entità parastatali, su una persona o su gruppi di persone. I “bambini soldato” o la “mutilazione genitale femminile” sono esempi di torture che avvengono in Paesi in cui le istituzioni permettono l’esercizio di queste pratiche senza ostacolarle, diventando complici di una tortura.

Questa associazione del *terzo settore*, partecipa al *network* cittadino per l’integrazione delle persone immigrate, collabora con un gran numero di organismi presenti a Roma, alcuni dei quali hanno un ambito di riferimento nazionale. *Medici Contro la Tortura* collabora con *Save the Children*, *Amnesty International*, ANCI (Ass. Italiana Comuni Italiani), centro diurno per minori *Civico Zero*, associazione *Senza confine*, *Laboratorio 53*, *Centro Astalli*. Altri attori con cui collabora sono direttamente legati all’ente di governo cittadino, tra questi abbiamo *Programma Integra*, ASL RMA e, in particolare, il *SA.MI.FO.* (servizio per la Salute dei migranti forzati). Inoltre, partecipa al *GRIS del Lazio* (Gruppo regionale immigrati e salute), tavolo che riunisce le strutture che si occupano di salute e di immigrati, le istituzioni e le associazioni del *terzo settore* che conducono una battaglia per poter curare le vittime della tortura.

- **FOCUS - Casa dei Diritti Sociali**

*Aree di intervento: tutela dei diritti ed advocacy, educazione all'intercultura, sviluppo locale, scuole popolari, integrazione linguistica, alfabetizzazione digitale, supporto nei procedimenti amministrativi, residenza e ricezione della posta.*

La *Casa dei diritti sociali* fornisce assistenza agli stranieri, i quali sono considerati “persone come tutte le altre”, per questo sono portatrici di bisogni e destinatarie di diritti, come i cittadini nazionali. La portavoce intervistata ha spiegato che questo organismo percepisce gli stranieri come persone, quindi come soggetti destinatari di diritti e di doveri, come gli altri cittadini. A questo proposito riportiamo una frase che mostra l'importanza di non soffermarsi alle apparenze quando si lavora con le persone immigrate:

*“Per noi lo straniero è una persona, un essere umano portatore di diritti e di doveri, di difficoltà, di desideri, di speranze, di sogni, come una persona qualsiasi. Che abbia un colore di pelle diverso o che venga da un altro Paese, per noi non fa differenza.”*

Gli ambiti in cui interviene questo organismo sono molteplici e vanno dall'informazione e l'orientamento all'insegnamento della lingua italiana, dai progetti per la promozione della parità e l'intercultura a quelli volti alla tutela dei diritti (*advocacy*), dalla formazione del personale scolastico all'insegnamento della lingua italiana. Con la sua azione, questo organismo promuove un cambiamento di prospettiva finalizzato al miglioramento della coesione sociale, all'assenza dei conflitti alla parità di trattamento. Se questo rappresenta il fine dell'intervento della *Casa dei Diritti Sociali*, lo scenario di partenza è più complesso. Secondo l'intervistata, gli stranieri specialmente quelli irregolari, sono diventati il “bersaglio” di una comunicazione che ha creato stereotipi e diffuso un sentimento di insicurezza tra i cittadini. Secondo la portavoce di questa associazione:

*“c'è tutta una battaglia tra i partiti politici che ad un certo punto hanno associato la persona che non è in regola con il permesso di soggiorno con un delinquente. È chiaro che non è il permesso di soggiorno che fa una persona per bene. [...] Molto spesso la criminalità organizzata è così ben organizzata che riesce a far avere i documenti per la residenza, piuttosto che la signora badante che sta 24 ore al giorno a curare l'anziano, e non ha la possibilità di ottenerlo.”*

Questo organismo interviene e ha sede in una zona molto frequentata da immigrati, la *Stazione Termini* e il quartiere Esquilino, un'area che per tante persone arrivate a Roma rappresenta “il primo approdo”. La domanda di bisogni captata da questa associazione è legata alle informazioni basilari per l'ottenimento del permesso di soggiorno, la regolarizzazione nei casi di irregolarità, altre richieste riguardano l'alloggio, il lavoro, l'apprendimento della lingua italiana. La portavoce ha parlato di “*servizi a bassa soglia* offerti a porte aperte”. Molti organismi del *terzo settore*, offrono il loro supporto sia agli stranieri regolari, intervenendo attraverso i “canali formali”, sia agli stranieri irregolari, attraverso relazioni informali. Seguendo questa logica, il *terzo settore* raggiunge un gran numero di *utenti*, fornendo risposte personalizzate.



La *Casa dei Diritti Sociali* partecipa alla *Rete Scuole Migranti* di *Roma Capitale* offrendo corsi di italiano per stranieri, attraverso insegnanti qualificati oppure, quando non riesce ad ottenere i finanziamenti, attraverso la collaborazione di volontari. L'intervento di questo organismo è stato definito "*un intervento di prossimità reale*" in quanto mira a soddisfare le richieste di tutti gli utenti. La *Casa dei diritti sociali* in passato ha permesso a molti stranieri senza domicilio fisso di stabilire la residenza presso la sede dell'associazione con il fine di supportarli nel rilascio della carta di identità svolgendo per loro anche il servizio di "fermo posta", vale a dire, la ricezione della posta presso l'associazione. I bisogni delle persone che si rivolgono a questo organismo sono molteplici, alcuni dei quali non possono essere soddisfatti, specialmente per quanto riguarda la casa e il lavoro.

Secondo la portavoce la legge italiana "ha le maglie molto strette", poiché è molto facile per gli stranieri incontrare difficoltà nell'accesso ai servizi, in tal senso, le politiche degli enti locali avrebbero un raggio limitato poiché il modo attraverso il quale è gestita la presenza immigrata sul territorio, dipende anche dalle politiche nazionali, quindi dalle leggi sull'immigrazione. Secondo la portavoce, la pubblica amministrazione "mette in campo molte energie, specialmente si deve far fronte all'emergenza" ma si dovrebbe passare ad un intervento più compatto, più coordinato, vale a dire "per mettere a regime e governare il fenomeno dell'immigrazione". Secondo l'intervistata i discorsi mediatici e politici spesso usano stereotipi per definire l'immigrazione, molti dei quali nascondono le carenze.

*"Si raccontano tante chiacchiere intorno al tema dell'immigrazione, ma molte non sono vere. Gli stranieri ricevono il minimo indispensabile. I cittadini italiani che si trovano in una situazione difficile e che non sanno come fare per cambiare la loro situazione, pretendono di essere aiutati prima degli stranieri. Quindi, questa rischia di diventare una guerra tra poveri."*

Il finanziamento degli interventi è un aspetto centrale per l'esistenza del *terzo settore*, un aspetto che può diventare un problema che mette in discussione non solo la qualità dei servizi offerti, ma la stessa esistenza degli organismi che operano a beneficio della popolazione straniera. La portavoce della *Casa dei diritti sociali* crede che sia *necessario un maggiore coordinamento e una programmazione strategica* degli interventi, in un quadro al cui interno l'immigrazione è considerata un fenomeno strutturale e non più emergenziale. In tal senso, la portavoce auspica un cambiamento normativo e politico in direzione di una maggiore sistematicità delle politiche per gli immigrati e un *aumento delle risorse* ad esse destinate, un cambiamento necessario a fronteggiare una domanda diventata strutturale ed evitare la crescita dell'antagonismo sociale tra le persone immigrate e i nuovi poveri nazionali.

- ***Centro Astalli - Servizio dei gesuiti per i rifugiati***

*Aree di intervento: accettazione, mensa, alloggio e accoglienza, assistenza sanitaria, corsi di lingua italiana, centro di ascolto, accompagnamento alle persone vulnerabili, promozione dell'autonomia abitativa,*

*lavanderia, assistenza legale, assistenza amministrativa,, rilascio residenza e ricezione della posta, contributi economici, attività culturali e di sensibilizzazione.*

Il *Centro Astalli* ha come fine quello di difendere i diritti e gli interessi dei rifugiati a Roma, in Italia e nel mondo. A Roma è nato nel 1981 grazie all'attività di alcuni volontari laici che hanno cominciato a distribuire pasti, un servizio molto basilare per i senza fissa dimora che dormivano per strada. Nel tempo l'associazione è cresciuta, si è costituita in modo formale e si è ampliata, fino a diventare parte della rete del *Servizio dei gesuiti per i rifugiati in Europa e nel mondo*<sup>477</sup>. La definizione di rifugiato che applica il *Centro Astalli* è quella contenuta nella Convenzione di Ginevra che comprende anche le persone che sono fuggite per le catastrofi naturali o per le conseguenze erronee della politica governativa, una definizione più ampia di quella legale. La metodologia di intervento del *Centro Astalli* è descritta dalla portavoce intervistata come "servizio di accompagnamento" per quelle persone che sono riconosciute come rifugiati e per chi è in attesa del riconoscimento formale. Accompagnamento, ha spiegato la portavoce, significa fare insieme un percorso, "fare con" non solo "fare per", per questa ragione alcuni operatori e alcuni volontari che supportano questo organismo sono a loro volta rifugiati.

Il *Centro Astalli* ha un servizio di prima accoglienza (mensa, ambulatorio, primo orientamento), e altri servizi di accompagnamento (per le esigenze burocratiche), "che vengono costruiti a seconda di come si evolvono i bisogni delle persone". I servizi di prima accoglienza sono "spontanei", infatti, basta accedere alla sede del centro per poterne usufruire. Il *Centro Astalli* è uno dei pochi organismi autorizzati dalla Questura che permette ai rifugiati di iscrivere il loro domicilio presso la propria sede ai fini del rilascio della carta d'identità. Secondo l'intervistata, quotidianamente usufruiscono dei servizi di questo organismo circa 350 persone, un flusso che viene gestito attraverso un'offerta strutturata. Lo sportello del Centro offre ascolto sociale, sanitario e legale in modo tale da poter orientare, dopo una prima interlocuzione, le persone verso i servizi specifici. Attraverso lo sportello di ascolto, definito "un punto di accesso spontaneo" si creano le occasioni per l'assistenza più strutturata, inviando le persone alle sede più opportune, pubbliche o private.

Il *Centro Astalli* collabora con le istituzioni pubbliche italiane, con gli enti locali<sup>478</sup> e con un gran numero di organismi del *terzo settore*, realizza programmi di sensibilizzazione rivolti agli studenti delle scuole coinvolgendo un gran numero di studenti, a Roma e in altre città d'Italia. Le iniziative di sensibilizzazione, ha spiegato l'intervistata, si focalizzano sul *diritto di asilo*, le testimonianze di alcuni rifugiati, l'identità religiosa, la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni. I progetti del *Centro Astalli* sono finanziati in parte attraverso i fondi FER e FEI, in parte attraverso donazioni private, in parte attraverso i contributi degli organismi cattolici. Attraverso i fondi europei sono stati realizzati progetti in collaborazione con la Regione

---

<sup>477</sup> In Italia ha cinque centri territoriali (Palermo, Catania, Vicenza, Trento e Roma) più il *Centro Astalli Sud*, che è un'associazione gemella e che si trova in provincia di Napoli.

<sup>478</sup> Le relazioni "sistemiche e formalizzate" tra il *Centro Astalli* e le istituzioni di *Roma Capitale* si sviluppano prevalentemente attraverso l'*Ufficio Immigrazione* e la *Sala Operativa Sociale* per le emergenze dei senza fissa dimora (emergenza caldo, emergenza freddo). Inoltre, collabora con i *Centri territoriali permanenti* (CTP) per i corsi di lingua italiana e quelli per la formazione professionale, con vari Municipi di Roma, con i COL (centri di orientamento al lavoro) e con le Biblioteche di *Roma Capitale* per la realizzazione di iniziative culturali e di integrazione sociale.

Lazio e la Provincia di Roma. Alcuni progetti promossi da fondazioni private, ad esempio *Caritas*, hanno riguardato sia l'erogazione di servizi a favore dei migranti, sia la realizzazione di studi sulle migrazioni. Dall'intervista emerge che l'intervento del *Centro Astalli* è realizzato attraverso una solida rete di partenariato formalizzatasi nel tempo, ma secondo la portavoce, il contributo di questo organismo rappresenta pur sempre "una goccia nel mare", specialmente riguardo alla rappresentanza degli interessi della popolazione straniera. Il meccanismo di rappresentanza degli stranieri dell'ente di governo cittadino e, quindi, i *Consiglieri aggiunti*, è definito poco rappresentativo, poiché difficilmente un delegato per continente di provenienza, possa rappresentare adeguatamente gli interessi di un gran numero di collettività straniere. A questo proposito riportiamo una frase della portavoce del *Centro Astalli*, che spiega perché il sistema dei *Consiglieri aggiunti* presenta delle criticità, specialmente nel caso dei rifugiati e dei richiedenti asilo:

*“Con il sistema di elezione che c'è che si può votare solo per continente... un turco non potrebbe votare per un marocchino, può votare solo per il rappresentante per l'Asia, può votare per il filippino che si presenta; si presenta uno per continente fondamentalmente e normalmente è l'espressione delle comunità più numerose. Le comunità più numerose raramente sono di rifugiati, non sono di rifugiati tendenzialmente.[...] Uno straniero, non potendo esprimere il suo voto politico, simbolicamente esprime la sua rappresentanza per il Consigliere aggiunto, ma si trova costretto a votare per area geografica e non per affinità culturale”.*

La rappresentanza degli stranieri negli organi di governo cittadino avviene per area geografica, quindi, il rappresentante eletto difficilmente può essere portavoce degli interessi di tutte le comunità presenti in un Continente. Per questa ragione, l'efficacia dei *Consiglieri aggiunti* è abbastanza ridotta, ma va considerato anche che si tratta di "un voto poco più che simbolico" poiché la funzione di queste figure all'interno dell'istituzione è *consultivo*. La vera criticità, però, è rappresentata dal mancato riconoscimento del diritto di voto, che può essere esercitato solo dagli stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza italiana. L'essere abitante della città e non vedersi riconosciuto il *diritto di voto* è uno dei carenze maggiori del sistema di rappresentanza, una mancanza che compromette l'integrazione degli stranieri residenti. In questo caso, la *cittadinanza* è l'aspetto discriminante, un titolo che può essere ottenuto dallo straniero dopo dieci anni di residenza in Italia, uno strumento attraverso il quale si raggiunge la pienezza dei diritti civili e politici.

La lunga esperienza sul campo maturata dell'intervistata le ha consentito di cogliere alcuni aspetti farraginosi della normativa italiana, criticità che in passato emergevano in particolare nel caso di rinnovo del permesso di soggiorno. Di seguito riportiamo una frase della portavoce del *Centro Astalli* nella quale si esaltano le maggiori criticità incontrate dagli stranieri nel relazionarsi alla pubblica amministrazione:

*“La farraginosità della burocrazia per il rinnovo del permesso di soggiorno crea degli oggettivi impedimenti e delle vessazioni per la vita delle persone, tali che, alla fine, anche i programmi più lodevoli si scontrano con gli ostacoli della vita vissuta, oggettivamente complicata. Si parla di razzismo di Stato per quanto riguarda il razzismo della burocrazia. A Roma questo fenomeno è esponenziale, i tempi del rinnovo*

*del permesso di soggiorno possono essere superiori alla durata del permesso stesso, quindi c'è tutto questa specie di giostra dei cediloni con foto senza foto, la ricevuta delle Poste, tutte cose che non fanno che moltiplicare all'infinito i già esistenti ostacoli all'accesso a quello che pure esiste".*

La burocrazia è un aspetto non trascurabile poiché incide molto sull'immagine che gli stranieri hanno del nostro Paese, un sistema che trasmette una sensazione di distanza persino quando si tratta di procedure semplici. Secondo la portavoce, le stesse leggi spesso introducono procedura complicate e difficili da eseguire. A questo proposito, l'intervistata ha spiegato che:

*"Per esempio, le leggi sull'accordo di integrazione: uno straniero dopo tre mesi del suo primo ingresso in Italia deve fare una lezione di educazione civica. Dove? In teoria si dovrebbe fare in uno dei Centri Territoriali Permanenti, ma in realtà, dato che non tutti i centri sono abilitati, nel frattempo, si fa nella Prefettura; è un obbligo di legge e non si può non fare".*

Questo aspetto della normativa ricalca alcune criticità che gli operatori sociali percepiscono poiché si trovano a diretto contatto con le difficoltà degli stranieri, problematicità gravi che possono compromettere il soggiorno dello straniero. Rispetto alla lezione di educazione civica, se lo straniero non la realizza, è perderà i "punti" del permesso di soggiorno. È utile ricordare che i "punti" assegnati allo straniero possono aumentare se migliora la conoscenza sia della lingua italiana, sia della cultura civica. È un obbligo dello straniero che firma l'*accordo di integrazione* al momento della richiesta del permesso di soggiorno, una previsione normativa che dovrebbe essere accompagnata dalla creazione dei corsi necessari a garantire allo straniero la possibilità di frequentare le sessioni informative. Se i finanziamenti per la realizzazione dei corsi "non sono sufficienti, o sono molto pochi", diventa difficile per gli stranieri adempiere la norma. In questo senso l'intervistata ha affermato che "si brancola ancora abbastanza nel buio", un'espressione che trasmette la difficoltà rilevata dagli operatori di fronte a situazioni di difficile gestione con conseguenze negative sia per gli stranieri, sia per gli "addetti ai lavori". Secondo l'intervistata, pur essendo migliorate molte cose rispetto al passato, lo scarto esistente tra ciò che prevede la legge e le reali possibilità offerte è ancora tale da produrre anomalie ed inefficienze spesso insopportabili. I rifugiati e i richiedenti asilo restano a lungo in uno stato di *assoluta precarietà*, un aspetto che lede i diritti fondamentali e la loro identità. La *frammentazione delle origini*, un aspetto evidenziato anche dagli attori del governo cittadino, contribuisce a rendere ancora più difficile l'affermarsi delle comunità straniere con un'identità solida e strutturata, capaci di associarsi e per questa via, far valere i propri interessi. Secondo l'intervistata, le comunità straniere "sono numericamente troppe e troppo piccole".

L'intervista ha fatto emergere che nonostante alcune inefficienze, il sistema dei servizi della città di Roma è migliorato sul versante dell'accoglienza, ma nell'ambito dell'insegnamento della lingua e nella costruzione di percorsi di autonomia sono presenti ancora alcune inefficienze. La portavoce spera che il *terzo settore* si evolva, passando da una "complementarietà da tappa buchi" a un modello che richieda *pari responsabilità*

tra le istituzioni e il terzo settore. Un messaggio importante quello di questo testimone privilegiato che auspica un cambiamento nel modello di politica per l'integrazione sociale al cui interno gli organismi del terzo settore e quelli del volontariato non siano "il supplente di un elemento mancante", ma lo stimolo per l'innovazione.

- **Comunità di Sant'Egidio**

*Aree di intervento: prima accoglienza ed orientamento, ascolto, assistenza medica, corsi di lingua italiana, assistenza legale e amministrativa, ricezione della posta, lavanderia, attività culturali e di sensibilizzazione.*

La *Comunità di Sant'Egidio* cominciò ad occuparsi degli stranieri nel 1979 a seguito dell'uccisione di un rifugiato somalo di nome *Ali Jama* che dormiva all'aperto sul sagrato di una chiesa nei pressi di Piazza Navona, davanti al portico della Chiesa della Pace. Il fatto fece preoccupare molti cittadini, alcuni dei quali cominciarono a "girare per la città" con il fine di creare rapporti di amicizia con gli stranieri più bisognosi e ad assisterli nelle loro necessità. In un periodo in cui l'immagine dell'immigrazione era molto legata alla figura "vu cumprà", i membri della *Comunità di Sant'Egidio* cominciarono ad accogliere gli stranieri "come se fossero dei fratelli che venivano da lontano".<sup>479</sup> L'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo viene descritta dall'intervistata come un *rapporto di amicizia*, un legame di solidarietà che permette agli stranieri di usufruire di numerosi servizi offerti da questo organismo.

Durante l'intervista, la portavoce ha spiegato che i volontari iniziarono ad offrire accoglienza ai gruppi che avevano bisogno incontrarsi per le feste religiose mettendo a disposizione un salone in cui tutte le comunità celebravano le loro festività.

*"Adesso in parte è ancora così. Abbiamo iniziato sin da subito a fare la scuola di lingua italiana, perché intuimmo che bisognava dare una chiave per l'integrazione e questa chiave era la lingua. Non c'erano molte scuole di lingua, quindi iniziammo nelle stanze dietro la parrocchia di Santa Maria in Trastevere, in qualche aula a fare i corsi di lingua italiana."*

L'impegno nell'accoglienza e nell'insegnamento della lingua italiana agli stranieri è stato costante sin da quando il numero di alunni stranieri desiderosi di apprendere l'italiano cominciò a crescere rapidamente. Dal 1982 i volontari della *Comunità di Sant'Egidio* impartivano corsi di lingua italiana; inizialmente gli alunni erano soprattutto africani, oggi invece, quasi tutte le comunità presenti a Roma seguono corsi di italiano, in particolare, i cittadini dei Paesi dell'Est europeo, soprattutto donne, ma anche numerosi asiatici, soprattutto bengalesi e cinesi. Durante questi anni le scuole per stranieri della *Comunità di Sant'Egidio* hanno avuto circa 80 mila studenti. La portavoce ha mostrato la sua soddisfazione per i risultati raggiunti con

---

<sup>479</sup> In Italia, in quel periodo, l'asilo politico era sottomesso alla "clausola della riserva geografica" per cui potevano essere riconosciuti come rifugiati solo i cittadini provenienti dai Paesi dell'ex Unione Sovietica, anche se negli anni c'erano state alcune deroghe per piccoli gruppi. In quell'epoca l'Italia era fondamentalmente un "Paese di passaggio" per i rifugiati che proseguivano il verso gli Stati Uniti, il Canada o l'Australia.

l'insegnamento della lingua italiana, anche a livello avanzato, un dato che mostra la volontà di integrazione delle persone immigrate e non la tendenza alla segregazione sociale. Nell'attualità, le persone immigrate che chiedono di apprendere la lingua italiana raggiungono un buon livello in tempi brevi, poiché molte di esse possiedono un titolo di studio più elevato rispetto al passato. La scuola è intesa come un luogo di apprendimento ma anche uno spazio dove poter stringere rapporti di amicizia. Oltre ai corsi di lingua italiana, si fanno sessioni di educazione civica, lezioni sulla cultura italiana, sul razzismo, ecc.. Molti stranieri decidono di collaborare e diventare volontari, quindi, vengono inseriti in corsi di formazione per mediatori interculturali. La scuola, dunque, oltre ad essere uno spazio per l'apprendimento, diventa un luogo dove si incontrano altre persone e costruiscono i percorsi di amicizia e di integrazione. L'intervistata, ha esposto la sua esperienza, affermando quanto segue:

*“attraverso la scuola abbiamo intuito l'importanza dell'integrazione tra italiani e stranieri, ma anche tra gli stranieri di varie nazionalità. Nelle classi noi vediamo che nasce un'amicizia che non è scontata. Non è scontato che una donna della Romania conosca e apprezzi la cultura di un'amica che viene dal Senegal o di un'amica che viene dal Bangladesh. Quindi la sfida è quella di costruire un tessuto comunitario; è la sfida del movimento Genti di Pace”.*

La Comunità di Sant'Egidio offre *alloggio abitativo* ad alcune famiglie di rifugiati e richiedenti asilo nella casa di accoglienza *“La tenda di Abramo”*, gestita da volontari e professionisti, mentre le *“case dell'ospitalità”* danno alloggio alle famiglie. I volontari che collaborano con la comunità di Sant'Egidio sono sia cittadini italiani, sia stranieri che desiderano contribuire alle iniziative di questo organismo. Alcuni volontari stranieri, a seguito di un altro tragico evento (la morte di J. Maslo) hanno creato un movimento chiamato *“Genti di Pace”*, una comunità che punta alla costruzione di *“una società del convivere”*, un nuovo modello di cittadinanza basato sulla convivenza pacifica tra persone di diverse nazionalità.

L'esperienza di questo testimone privilegiato, riporta all'interno del presente lavoro di ricerca l'importanza dell'amicizia e del dialogo per le persone in difficoltà, in una cornice al cui interno i rapporti personali e gli incontri che danno vita al processo di integrazione sociale rappresentano un segnale importante che avvicina le persone delle diverse comunità. Ha affermato la portavoce della Comunità di Sant'Egidio che:

*“dalle amicizie nasce la partecipazione alle feste culturali, si fanno le visite alla moschea, si va in carcere o al Cie di Ponte Galeria, si creano gruppi misti, cristiani e musulmani, a visitare gli amici o i parenti, si va a fare al festa dell'Aid o la festa del Natale. Quindi è proprio un vivere insieme l'uno le feste dell'altro, che chiaramente scioglie le diffidenze che ci sono, non solo tra italiani e stranieri, ma anche tra stranieri stessi”.*

La Comunità di Sant'Egidio è impegnata in attività di *sensibilizzazione* rivolte ai cittadini autoctoni, che vengono realizzate con l'ausilio di altri organismi *no-profit*. L'energia che mantiene insieme i volontari nasce dalla volontà assistere i più deboli, favorire il dialogo fra cittadini appartenenti a culture diverse con il fine di costruire una società coesa e priva di discriminazioni. Questo organismo ha difeso i diritti degli

immigrati anche di fronte alle istituzioni, poiché ha promosso iniziative contro il razzismo e per la tutela degli interessi delle persone immigrate, dei rifugiati e dei richiedenti asilo. La *Comunità di Sant'Egidio* ha promosso una campagna a favore della regolarizzazione delle badanti nel 2002. La campagna si chiamava *“Ho bisogno di te”* e ha mobilitato sia i lavoratori e le lavoratrici straniere, sia gli anziani e i cittadini italiani che chiedevano la regolarizzazione delle assistenti domiciliari. La campagna nasceva da un bisogno sociale che gli organismi del *terzo settore* e la *Comunità di Sant'Egidio* in particolare, riuscirono a portare alla luce, indirizzando una richiesta alle istituzioni. La regolarizzazione può essere considerata un successo sia politico, sia dal punto di vista del consenso cittadino, poiché attraverso di essa riuscirono ad ottenere un permesso di soggiorno circa 700.000 lavoratori e lavoratrici che, fino a quel momento, erano irregolari. Ha affermato l'intervistata che un'altra campagna che questo organismo porta avanti da molto tempo è quella per la cittadinanza:

*“lo facciamo in vario modo, sia in modo istituzionale, attraverso le proposte ai Ministri di turno, sia con delle campagne dal basso in cui si fanno raccolte di firme, manifestazioni, incontri, assemblee nelle scuole, convegni. Gli italiani non solo partecipano ma anche contribuiscono sia nell'ideazione, sia nella realizzazione”.*

La *Comunità di Sant'Egidio* essendo un'organizzazione che ha una storia molto lunga e che gode di un consistente sostegno da parte della cittadinanza, rivolge attenzione anche ad altre persone in stato di vulnerabilità, tra cui i cittadini della minoranza *rom*, le persone senza fissa dimora e i poveri. Questo organismo offre servizi per l'accoglienza (cibo, docce, vestiti, abitazione) e collabora con i principali attori del *network* cittadino per la solidarietà, tra cui *Caritas* e *Centro Astalli*, ma anche con le istituzioni dell'ente locale cittadino, in particolare le ASL per l'assistenza sanitaria e Municipi, per i servizi sociali. I corsi di italiano, invece, vengono organizzati in collaborazione con le associazioni del volontariato cattolico e le parrocchie.

Anche questo testimone considera che la burocrazia più che un partner nell'organizzazione di servizi efficienti, *“un percorso ad ostacoli”*, un'espressione che vuole sottolineare le difficoltà e le incongruenze riscontrabili nei procedimenti che spesso provocano inefficienze e costi soprattutto per gli utenti. La portavoce ha spiegato quanto segue:

*“per gli stranieri, il municipio potrebbe migliorare il loro diritto alla residenza e l'approccio dei servizi. Ancora oggi ci sono delle discrepanze nel funzionamento dei servizi sanitari, per esempio, ma anche riguardo ad altre cose. L'accesso ai servizi dovrebbe essere garantito a tutti in modo non problematico, mi riferisco all'ASL, l'iscrizione agli asili nido, i servizi sociali. Invece, ci sono sempre difficoltà burocratiche”.*

L'importanza del contributo di questo attore del *network* cittadino dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione sociale è riscontrabile sia nell'impegno posto nell'individuazione delle persone più vulnerabili sul territorio cittadino con le quali costruire rapporti di amicizia personali, sia nell'azione di sensibilizzazione

verso la cittadinanza. La *solidarietà come vocazione* ispira l'operato dei volontari, la metodologia di intervento e le azioni per la promozione della cultura del rispetto per le persone in difficoltà. La *Comunità di Sant'Egidio* riunisce attorno ad essa sia volontari di fede cristiana e cattolica, sia laici, elementi che danno sostanza ad un intervento orientato alla difesa della persona in quanto tale e alla costruzione di rapporti di amicizia e di partecipazione essenziali per la costruzione di una società coesa ed integrata.

Questo organismo oltre a svolgere una mera funzione di assistenza, promuove la formazione e la partecipazione degli stranieri e dei cittadini italiani alle sue attività, diventando un *moltiplicatore di solidarietà* sin dalla accoglienza degli stranieri, che sono ascoltati e supportati con modalità tali da permettere alla persona vulnerabile di superare la fragilità iniziale e di trovare nell'amicizia e nelle relazioni di fiducia quegli elementi che permettono la sua integrazione sociale. La portavoce ha ricordato la tragedia di Lampedusa, un evento tragico che come molti altri, ha dato vita ad iniziative nuove, in questo caso *Mare Nostrum*. Ha spiegato l'intervistata che:

*“l'omicidio di Jerry (1989) noi lo leggiamo come un momento di snodo, perché da lì poi nacque la prima grande manifestazione contro il razzismo in Italia, e la prima legge organica sull'immigrazione. L'anno scorso abbiamo avuto la “tragedia di Lampedusa” [...] un fatto che ha segnato un momento tragico e ha portato all'iniziativa di Mare Nostrum, che noi difendiamo molto. Tuttavia, questo intervento non è sufficiente ad impedire che non ci siano più morti in mare, però è un chiaro segno a non voler rimanere ad occhi chiusi di fronte alle persone che arrivano sulle nostre coste. Anche in questi momenti, noi cerchiamo di costruire rapporti di amicizia fra le persone ed inseguire la storia dell'immigrazione attraverso questi momenti e attraverso l'amicizia e il rapporto con le persone”.*

- ***PMS (Progetto Mediazione Sociale)***

*Aree di intervento: iniziative interculturali, assistenza scolastica, mediazione sociale.*

Il PMS è un progetto nato da un'associazione temporanea di imprese (Ati) con il fine di stimolare incontri tra la popolazione e stimolare l'associazionismo. Le azioni del PMS nell'ambito dell'immigrazione e della multiculturalità sono inerenti al *conflitto sociale* che si può generare su un territorio. Questo organismo svolge attività su tutto il territorio di Roma e ha una lunga esperienza nel settore sociale e, anche se di recente la mancanza di risorse ha messo in discussione la sua continuità, esso rappresenta un punto di riferimento di molti cittadini dell'Esquilino, degli alunni delle scuole e delle famiglie, oltre che di alcune associazioni di immigrati.

L'intervistato ha spiegato che la percezione dell'immigrazione come fenomeno negativo è dovuta più al degrado urbano e sociale che all'immigrazione in sé. A questo proposito ha spiegato l'intervistato che:



*“gli srilankesi, i filippini di Largo Sperlunga, oppure i cinesi e i bengalesi dell’Esquilino o di altri territori, vengono visti esclusivamente come persone, come cittadini che stanno dentro un territorio che può essere il centro di conflitti o di pregiudizi nei loro confronti, oppure possono essere essi stessi portatori di pregiudizi o conflitti. [...] Quando le cose si sommano, dentro di un piccolo enclave, è ovvio che l’uno viene preso per l’altro, si generalizza e si dice che l’immigrazione è il problema. Piuttosto, è la presenza del degrado e il conseguente abbassamento del prezzo delle case in quel territorio a creare il problema”.*

Il degrado in alcuni quartieri di Roma ad alta concentrazione di stranieri e l’insicurezza cittadina che esso provoca, diventano la causa di un conflitto che PMS analizza nella sua complessità e nella sua variabilità territoriale, che viene interpretato e gestito attraverso attività culturali basate sull’incontro, la conoscenza e il dialogo, iniziative alle quali i cittadini nazionali e stranieri partecipano con entusiasmo.

PMS punta a trasformare il conflitto in ricchezza e lo fa attraverso il capodanno cinese, il carnevale srilankese e attraverso l’organizzazione di feste, visite guidate, tornei di basket e di scacchi, laboratori teatrali. PMS ha svolto molte attività in collaborazione con l’ente locale capitolino, con i servizi ambientali (AMA), i centri scolastici e gli organismi del *terzo settore* presenti all’Esquilino e in altri territori di Roma ad alta concentrazione di stranieri di differenti nazionalità. *Osservare il territorio* rappresenta per il PMS una modalità per entrare in contatto con le comunità straniere, ognuna delle quali si relaziona con la città in modo diverso. La promozione della partecipazione alle attività interculturali rappresenta il nucleo di tante progettualità che questo organismo ha portato avanti con successo.

La filosofia del PMS è stata sintetizzata dall’intervistato con una frase di F. La Cecla (antropologo): *“non siate nei luoghi ma nelle relazioni”*. In tal senso, l’intervistato ha mostrato l’importanza di costruire sul territorio le relazioni e il dialogo tra gli abitanti, in modo tale che le persone possano incontrarsi. L’intervistato, ha spiegato quanto segue:

*“il PMS ha sempre sostenuto la capacità e la competenza dei cittadini ad incontrarsi, a dibattere, a scambiarsi le opinioni, a costruire processi conoscitivi e partecipativi della realtà. Le progettualità sono sempre in quell’ottica, si cerca di costruire relazioni che possono facilitare gli scambi e le progettualità che abbiano un effetto moltiplicatore sul territorio”.*

L’importanza data alla promozione del dialogo e alla realizzazione di iniziative interculturali è però entrata in crisi quando, nell’ultimo periodo, i “tagli” ad alcune voci di bilancio hanno messo in difficoltà le attività del PMS. Il portavoce del progetto ha evidenziato che l’autorganizzazione del *terzo settore* e l’*autofinanziamento* possono rappresentare un modello da ripetere in progetti specifici ed eventi isolati, ma non dovrebbe essere un modello a cui auspicare, in quanto alcuni servizi e alcune attività dovrebbero essere garantite in modo regolare dall’ente del governo cittadino. Questo organismo, oltre ad osservare l’evoluzione dei conflitti sul territorio e proporre iniziative per il dialogo interculturale, stimola l’ente locale ad avere cura

delle problematiche del territorio e della città, proponendo l'adozione di *buone prassi* amministrative che permettano il successo delle politiche locali.

La promozione del dialogo e la costruzione di relazioni tra gli abitanti dei quartieri multietnici della città di Roma avvengono nell'ottica di dare autonomia alla persone e responsabilizzarle, mettendo in rete informazioni e rapporti in un processo finalizzato alla riduzione dei conflitti e al miglioramento della coesione sociale. Il contributo di questo testimone è importante poiché sottolinea l'importanza dell'ente locale quale attore di coordinamento delle iniziative sul territorio in un quadro al cui interno il *terzo settore* opera sul territorio con il dovuto supporto della pubblica amministrazione "in modo che i benefici siano diffusi tra la comunità". Ha affermato l'intervistato: "*si vince tutti insieme*", una frase che evidenzia la necessità di una strategia in cui gli organi del governo cittadino sono chiamati a svolgere una funzione di coordinamento dei processi diretti alla riduzione del conflitto e alla creazione di "un tessuto sociale qualitativamente migliore". È importante, secondo l'intervistato, che il sistema dei servizi evolva in questa direzione e che le istituzioni abbandonino definitivamente una definizione dell'immigrazione come fonte dei problemi. Il cambio di "paradigma interpretativo" suppone l'immigrazione come una *risorsa* culturale ed economica, un'opportunità di sviluppo che andrebbe sostenuta in modo che il territorio e la società ne possano beneficiare.

- ***PARSEC - Cooperativa Sociale***

*Aree di intervento: dipendenze, prostituzione e tratta, prevenzione e giovani, mediazione sociale e sicurezza urbana, formazione, attività culturali, assistenza ai detenuti.*

La *cooperativa sociale PARSEC* è attiva sul territorio dal 1996 per dare risposta ai bisogni sociali del territorio, nell'ottica della sussidiarietà e del *welfare partecipato*. L'intervista alla portavoce dell'area progetti ha messo in evidenza che la complessità dei bisogni della popolazione immigrata richiede uno sforzo congiunto da parte di diversi attori. *PARSEC* offre risposte solo ad una parte dei bisogni di integrazione espressi dagli stranieri, vale a dire quelli che passano attraverso i progetti di mediazione sociale attivati sul territorio e che si riferiscono sia alla popolazione in generale, sia a particolari categorie di stranieri. L'attenzione di *PARSEC* si rivolge a specifiche emergenze sociali attraverso progettualità mirate alla costruzione del dialogo e di relazioni sociali in un quadro in cui si valorizza la diversità culturale. I progetti di *PARSEC* intervengono nella riduzione dei rischi derivanti dall'abuso di sostanze, la promozione del benessere e del protagonismo dei minori e dei giovani, il superamento del disagio e della marginalità collegate ai fenomeni migratori, ma realizza anche corsi di formazione. L'intervento multidisciplinare di questo organismo mette *al centro la persona*, la cultura e i suoi valori di riferimento.

*PARSEC* collabora con le istituzioni italiane, con gli enti locali e con il *terzo settore* portando avanti campagne di diverso genere legate alla promozione del benessere e dell'integrazione sociale in una prospettiva di *welfare partecipato*. La varietà delle aree di intervento porta la cooperativa ad avere un gran

numero di progetti attivi in diversi ambiti: mediazione sociale e intercultura, protezione sociale delle fasce di popolazione a rischio di esclusione (prostituzione e dipendenze), assistenza ai minori non accompagnati, formazione al lavoro (in questo ambito i progetti sono gestiti attraverso *Theores*, una scuola che riunisce esperti e studiosi attraverso la quale si realizzano i corsi). *PARSEC* ha dedicato attenzione al tema della mutilazione genitale femminile attraverso la formazione degli operatori del servizio sanitario pubblico, sostiene l'associazionismo immigrato e promuove gli interessi delle comunità straniere. La cooperativa, inoltre, gestisce *L'Angologiro*, una rivista online, che promuove fra i giovani la condivisione delle esperienze.

Il rispetto per le identità culturali e il miglioramento della coesione sociale sono l'obiettivo di diverse iniziative che coinvolgono, in particolare, le "seconde generazioni", vale a dire i figli e le figlie nate in Italia da coppie di persone immigrate. La portavoce dell'area progetti ha spiegato che l'identità è un aspetto importante dell'integrazione, un elemento determinante nell'integrazione sociale quanto il lavoro. A questo proposito ha affermato:

*“per quanto riguarda in particolare le seconde generazioni ci sentiamo in grado di dover dire che si tratta di un tema forte, questi adolescenti esprimono sicuramente un bisogno del riconoscimento giuridico della loro condizione. Sul resto della popolazione immigrata c'è il tema legato al successo o al fallimento del progetto migratorio, quindi c'è implicato il tema del lavoro e quello di trovare una propria identità e collocazione sociale all'interno di quello che è il Paese di destinazione del loro progetto migratorio. [...] Crediamo che il lavoro e il fatto di trovare la propria identità e collocazione sociale è importante; è un aspetto che presenta delle differenze all'interno dei singoli gruppi sociali, ma anche in base alle credenze religiose”.*

Gli interventi sono bilanciati sul singolo gruppo sociale, considerando la specificità culturale di ognuno di essi, poiché molte comunità straniere sono organizzate intorno al culto religioso e hanno la propria comunità di riferimento, una rete sociale che fornisce sostegno ai propri membri.

*PARSEC* finanzia i propri interventi prevalentemente attraverso fondi pubblici, i quali rappresentano circa il 90% delle risorse, in tal senso opera attraverso il “mandato pubblico”, quindi partecipa ai bandi in cui si individuano quali servizi erogare e attraverso quali modalità. In questo quadro, gli enti pubblici definiscono i progetti e gli obiettivi e la cooperativa si occupa dell'esecuzione dell'intervento. *PARSEC*, come altri attori del terzo settore, non partecipa al *policy making*, ma si limita a realizzare gli interventi. A questo proposito l'esperienza dell'intervistata la porta a credere che sia necessario adeguare gli obiettivi della politica ai bisogni reali del territorio. Di seguito riportiamo una frase che pone enfasi su alcuni punti chiave del sistema:

*“c'è un grosso scollamento tra il piano politico e il piano operativo [...] che rischia di creare una frattura enorme tra l'amministrazione comunale e gli operatori sul territorio. Purtroppo, in Italia esiste una strumentalizzazione politica molto forte dei temi di cui ci occupiamo. I temi di cui ci occupiamo noi sono*

*tutti estremamente sensibili all'opinione pubblica e ai decisori politici... ad esempio la prostituzione è un tema del quale, in qualche modo, si deve tener conto... anche dei cittadini".*

La strumentalizzazione mediatica e politica di alcuni temi e l'exasperazione con i quali essi sono trattati, tendono ad ostacolare il lavoro del *terzo settore*, poiché sono "argomenti scomodi" la cui presa in carico da parte delle amministrazioni locali è difficile da realizzare. Tale situazione, rende complessa l'individuazione di una strategia condivisa. L'intervistata riconosce che il trattamento mediatico e politico dell'immigrazione attraverso le generalizzazioni, complica l'intervento del *terzo settore* e, invece di risolvere i problemi reali, finisce per rafforzare gli stereotipi. In questo circolo vizioso i benefici, faticosamente inseguiti dagli operatori sociali, rischiano di essere annullati da una frase di un politico o da una notizia di cronaca in cui gli immigrati vengono raffigurati come la causa di molti *problemi sociali*. In tal senso, l'intervento che il *terzo settore* potrebbe apportare alla società nel suo complesso può risultare limitato in assenza di una sinergia tra la politica, i media e il *terzo settore*. Di seguito riportiamo una frase della portavoce di PARSEC in cui si mette in evidenza la sua esperienza:

*"per gli addetti ai lavori, per chi conosce il fenomeno dall'interno, sa che anche la visione politica che permetterebbe di affrontare la questione in modo più adeguata, non è né bianca né nera, ma più articolata. Questi argomenti dovrebbero essere presentati all'opinione pubblica in forme meno complesse e non così controverse, rendere più facile le spiegazioni e, di conseguenza, le decisioni".*

La strumentalizzazione politica dell'immigrazione, una pratica "autoreferenziale e autodistruttiva", si contrappone agli interventi di PARSEC e di altri organismi del *terzo settore*, che cercano di mediare i conflitti e rafforzare la coesione sociale, dando risposte personalizzate a chi è esposto al rischio di esclusione, supportando la costruzione di percorsi di integrazione sociale reali che portano le persone dall'invisibilità alla legalità.

- **CIDIS Onlus**

*Aree di intervento: accoglienza, informazione e formazione, corsi di italiano, inserimento lavorativo ed abitativo, mediazione per l'accesso al credito, diritti e pari opportunità, mediazione interculturale, collaborazione ad indagini demoscopiche.*

L'associazione *CIDIS Onlus* è un *organizzazione non lucrativa di utilità sociale* presente a Roma e in diverse Regioni italiane è specializzata nella fornitura di servizi per gli immigrati. Alcuni suoi centri di accoglienza fanno parte della Rete SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*) ma collabora anche con altri istituti nazionali come ad esempio il CNR e l'ISMU nell'ambito delle ricerche sulle migrazioni. Il personale dell'associazione è formato da professionisti e non da volontari, una peculiarità che consente a questo organismo di poter contare con risorse umane specializzate che garantiscono un'offerta di servizi di qualità.

Le sue fonti di finanziamento sono per la gran parte pubbliche (nazionali, regionali, provinciali e comunali), alle quali accede attraverso bandi e gare pubbliche, mentre una parte minoritaria proviene dal settore privato. Tra i servizi offerti da *CIDIS Onlus* spiccano quelli di *front office* (sportelli) destinati alla ricezione dell'immigrazione attraverso gli sportelli aperti in molte città italiane e centri minori. *CIDIS Onlus* promuove campagne di informazione rivolte sia agli immigrati, sia alla popolazione autoctona: le prime sono centrate sulla diffusione di informazioni sulle normative e sui diritti degli stranieri, le seconde, alla sensibilizzazione e alla prevenzione delle discriminazioni e del razzismo. Le persone immigrate che giungono presso le sedi di *CIDIS Onlus* vengono informati sulle possibilità di inserimento lavorativo, trovano orientamento e sono accompagnati nell'accesso ai corsi di formazioni gratuiti offerti dagli enti pubblici. Il supporto nell'accesso alla casa avviene attraverso il servizio di *intermediazione abitativa* tra i proprietari e gli affittuari e, sempre più spesso, molti stranieri sono seguiti nelle procedure per l'acquisto dell'abitazione. L'associazione è specializzata nella realizzazione dei corsi di italiano (L2), per i quali è un ente accreditato e riconosciuto dalle istituzioni italiane. Le iniziative per l'intercultura sono orientate alla costruzione di percorsi di informazione, sensibilizzazione e educazione dell'opinione pubblica, un'area alla quale è dedicata molta attenzione, specialmente attraverso le iniziative nelle scuole. In tal senso, l'intervistata ha affermato che il fine è "mettere insieme gli italiani e gli stranieri, *fare le cose insieme*". *CIDIS Onlus* attraverso le iniziative per il dialogo interculturale punta a contrastare la diffusione dei pregiudizi etnici, quindi favorisce sia l'informazione sui diritti e i doveri, sia l'incontro fra cittadini autoctoni e stranieri.

Tra gli interventi realizzati nella città di Roma, alcuni di essi sono stati rivolti alla comunità cinese e quella bengalese, coinvolgendo i cittadini di queste due collettività in progetti per l'apprendimento della lingua italiana. La *CIDIS Onlus* collabora con alcuni istituti scolastici dell'*Esquilino*, in particolare, con la Scuola "Di Donato" con la quale ha un rapporto più strutturato. L'intervistata ha spiegato l'importanza del coinvolgimento sia degli alunni, sia delle loro famiglie e a questo proposito ha spiegato alcune differenze nelle abitudini delle donne cinesi e bengalesi:

*"le donne bengalesi arrivano per il ricongiungimento ed escono poco di casa, solo per portare i figli a scuola. Le donne cinesi hanno un certo grado di istruzione ma lavorano e basta, come se non esistesse altro. Con le donne cinesi, la lingua è importante perché rafforza l'istruzione. [...] Lavorando con le donne cinesi abbiamo fatto dei moduli di lingua professionali, perché quando si misurano con le normative italiane relative all'esercizio del commercio o della ristorazione, hanno dei problemi. In questo senso, sono molto interessate ad avere un italiano settoriale."*

La *CIDIS Onlus* si relaziona con i massimi organismi nazionali in tema di immigrazione, tra cui i Ministeri, per il reperimento delle risorse con le quali finanziare gli interventi. Rispetto alla ripartizione dei fondi per il finanziamento dei progetti per gli immigrati, l'intervistata ha espresso alcune perplessità rispetto alla gestione dei Fondi Europei *FEI* e *FER*. Dal suo punto di vista, il fatto che sia il Ministero dell'Interno a gestire i finanziamenti, le fa pensare che in Italia le politiche per l'immigrazione siano ancora vincolate ad un

approccio centrato sulla sicurezza e l'ordine pubblico. A questo proposito spiega l'importanza di dover cambiare impostazione, poiché la strutturale presenza immigrata in Italia e a Roma non è un fenomeno che deve gestirsi nell'ottica della sicurezza, ma attraverso le politiche sociali.

*“C'è un problema di fondo perché l'immigrazione non è un problema di ordine pubblico e di sicurezza, ma è un problema di politiche sociali. Quindi, gestire il Fondo europeo attraverso il Ministero dell'Interno è un'impostazione che noi non condividiamo. Il FEI è un fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi, al quale si aggiunge il Fondo nazionale per le politiche sociali. Il Ministero dell'Interno è stato individuato quale responsabile della gestione dei fondi per il periodo 2007-2013 ma per il periodo seguente, dal 2014 al 2020 non sappiamo chi sia il responsabile.*

La gestione dei Fondi europei presso il Ministero dell'Interno, secondo l'intervistata, avrebbe favorito una lettura dell'immigrazione come problema per la sicurezza pubblica e un conseguente spostamento di risorse verso gli interventi in questo ambito delle politiche pubbliche. Tale inquadratura avrebbe comportato una riduzione dei fondi destinati alle politiche per gli immigrati, i quali in parte sarebbero stati destinati a finanziare le attività dell'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza, e una conseguente riduzione della platea di destinatari che accedono ai servizi. Tale scelta deriverebbe da un'interpretazione delle istituzioni della *issue* immigrazione in chiave securitaria. Il *terzo settore*, comunque, è destinatario di fondi ministeriali e regionali che, a loro volta, trasferiscono agli organismi le risorse volte a finanziare progetti sul territorio.

Lo *status* giuridico della persona è importante, ha spiegato la portavoce di *CIDIS Onlus*, poiché rappresenta un elemento di differenziazione tanto nell'accesso ai servizi, quanto dal punto di vista dell'integrazione sociale. I richiedenti asilo, ad esempio, sono assistiti e accompagnati fino alla decisione della *Commissione Territoriale* pertinente: se le persone vengono riconosciute titolari della protezione internazionale, allora ricevono un permesso di soggiorno, altrimenti vengono invitati a lasciare il territorio ed espulsi. La portavoce ha spiegato che “le consulenze non vengono negate a nessuno” ma, di fatto, sono presenti alcune criticità nella gestione dei fondi, poiché le istituzioni individuando due categorie di destinatari (rifugiati, da un lato, e cittadini dei Paesi terzi, dall'altro) determinano una separazione dei progetti da finanziare e, congiuntamente, due tipi di destinatari. Sul campo, ha spiegato l'intervistata, tale separazione non sempre è possibile. Questa criticità è determinata dal modo in cui si suddividono i finanziamenti, per cui troviamo da un lato, i fondi per gli immigrati dei Paesi terzi regolarmente presenti sul territorio (FEI), dall'altro i fondi per i rifugiati e i richiedenti asilo (FER).<sup>480</sup> Questa distinzione, come confermato dall'intervistata, ha prodotto agli operatori diversi inconvenienti:

---

<sup>480</sup> Questo aspetto è importante perché svela come una distinzione contabile abbia creato delle difficoltà pratiche al momento dell'accesso alle consulenze e all'informazione, in un quadro al cui interno i servizi organizzati a partire da un fondo, servono a rispondere a quella specifica categoria di utenza. Secondo questa ripartizione, se un rifugiato o un richiedente asilo chiede una consulenza ad uno sportello finanziato con il FEI, non potrebbe essere accolto. Alle difficoltà create da questa separazione dei fondi si è posto rimedio con la *Programmazione 2014-2020*, in cui la

*“è chiaro che per chi opera sul territorio questa distinzione è difficilissima: i fondi sono dati in modo differenziato, ma l’operatore si trova davanti una persona e nel momento dell’accoglienza non sa qual è lo status giuridico di questa persona, la deve accogliere, intervistare, capire di quale categoria fa parte. Il fondo 2014-2020 va ad eliminare questa distinzione tra il fondo europeo per i rifugiati e il fondo europeo per i cittadini dei paesi terzi, questa è una cosa che facilita un po’ le cose, dal nostro punto di vista.[...] A partire da questi binari, si sono create delle situazioni per cui persone con lo stesso bisogno devono essere trattate in modo differente a partire dallo status giuridico di comunitario, extracomunitario o richiedente asilo. Gli operatori sono costretti a trattare le persone in modo diverso. In pratica, noi facciamo un corso di italiano e se viene un cittadino comunitario può partecipare ma come uditore, di fatto non risulta iscritto.”*

La sensibilizzazione e la corretta informazione sono fra gli strumenti più efficaci per il miglioramento della convivenza e della coesione sociale. Un principio di cui si è appropriata la *CIDIS Onlus* che è impiegata non solo ad intervenire nelle scuole con la formazione al dialogo e all’intercultura rivolta sia agli insegnanti che agli alunni, ma anche nella diffusione di guide informative su come richiedere il permesso di soggiorno, sulla salute riproduttiva, sulla ricerca del lavoro e della casa. Questi esempi mostrano che il contributo del *terzo settore* è fondamentale nel rendere più fluide le interazioni fra persone appartenenti a culture diverse e i percorsi di integrazione, processi complessi in cui i maggiori ostacoli sono rappresentati dalla burocrazia e dalla mancanza di conoscenza dei procedimenti amministrativi, oltre che dagli stereotipi sugli immigrati.

Uno slogan sintetizza la filosofia di *CIDIS Onlus* è indicativo dello sforzo che compiono gli immigrati una volta giunti in un nuovo Paese: *“bisogna ricominciare il viaggio, sempre”*. Il significato di questa frase va ricercato nel bisogno di mettere in discussione le prassi consolidate, nella necessità di confrontarsi, dialogare ed organizzarsi perché la società è in continuo mutamento. In tal senso, l’importanza dell’intervista a questo testimone privilegiato, va individuata nell’aver evidenziato che *“preparare il terreno per l’accoglienza”* significa anche coordinamento, apertura e flessibilità nelle procedure, elementi importanti per il nostro Paese, dove le rigidità burocratiche rendono non solo molto complicati i percorsi di integrazione, ma anche indispensabile l’intervento del *terzo settore*. Secondo la portavoce di *CIDIS Onlus*:

*“ci sono dei percorsi di accesso ai diritti che vanno ancora preparati, l’Italia da questo punto di vista è impreparata. Anche la normativa va migliorata, le politiche pubbliche, se considerano le seconde generazione degli stranieri, l’Italia è un paese medioevale. [...] Ancora oggi ci sono delle discriminazioni a livello delle normative che devono essere superate. Un’altra lacuna che il sistema italiano deve superare è quella relativa al fatto che le politiche per l’integrazione degli immigrati vengono realizzate e gestite da un sistema che è troppo debole di fronte alla scommessa che si trova davanti. In questo senso, gli interventi vengono realizzati in un’ottica emergenziale che deve essere superata”*.

---

suddivisione tra FEI e FER viene superata da una nuova ripartizione (FESR – Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, FES – Fondo Sociale Europeo).

Il punto di vista di questo testimone privilegiato, che coincide con quello di molti altri, è centrato su una critica al sistema, giudicato “troppo debole” e poco coordinato, sia perché gli interventi non coprono in modo omogeneo tutto il territorio nazionale e provocano una differenziazione in termini di servizi e di diritti; sia per la mancanza di continuità negli interventi, una lacuna che comporta molteplici inefficienze. Secondo l’intervistata l’intervento del *terzo settore* “andrebbe messo a sistema”, vale a dire che è necessaria una più adeguata programmazione degli interventi e il consolidamento della collaborazione tra gli enti pubblici e il privati in modo tale da permettere un’offerta di servizi uniforme, costante e di qualità.

- ***Fondazione IntegrA/Azione***

*Aree di intervento: informazione, formazione e aggiornamento professionale, mediazione socio-culturale, assistenza scolastica, assistenza legale, collaborazione ad indagini demoscopiche, mediazione interculturale, volontariato.*

La creazione di una società accogliente e inclusiva, che promuove la legalità il rispetto del territorio e dei diritti umani è l’obiettivo alla base degli interventi della *Fondazione IntegrA/Azione*. L’intervista ha messo in rilievo che la costruzione di percorsi di integrazione di successo deve avvenire in armonia con il rispetto dei diritti umani e con il contributo necessario delle istituzioni. Questo organismo interviene sia nella formazione del personale della pubblica amministrazione, sia di quello operante nei centri di accoglienza a Roma e in altre città d’Italia. La formazione degli operatori pubblici e privati che lavorano a stretto contatto con i rifugiati e i richiedenti asilo è finalizzata alla prevenzione delle discriminazioni ma anche alla produzione di servizi di qualità. La formazione, innanzitutto, ma anche l’insegnamento della lingua italiana, l’assistenza scolastica, la mediazione socio-culturale, la tutela delle donne, della salute e del volontariato sono gli ambiti in cui si sviluppano le iniziative della *Fondazione IntegrA/Azione*.

La *Fondazione IntegrA/Azione* ha rapporti con attori nazionali (Min. Interno, MIUR, Min. per la cooperazione internazionale e l’integrazione, Dip. per le libertà Civili e immigrazione, Protezione Civile, ecc.), con quelli regionali (Reg. Lazio) e comunali (Roma Capitale) ma anche con altri enti come ad esempio, l’ANCI o la *Società Dante Alighieri*.

Una delle maggiori preoccupazioni della *Fondazione IntegrA/Azione*, è il rispetto dei diritti umani, una sfida che richiede di conoscere le diverse collettività straniere per rispondere ai loro bisogni in modo adeguato e poter intervenire nel modo migliore. Uno dei primi ostacoli da superare è l’*approccio emergenziale* e la frammentazione che caratterizza il sistema per l’accoglienza, criticità che, progressivamente, si cerca di superare. La *Fondazione IntegrA/Azione* punta al miglioramento dei servizi per l’accoglienza e l’integrazione sociale prendendo come esempio di riferimento ciò che accade in altre città europee, un confronto che le consente di rilevare che in Italia “manca un progetto scrupoloso di programmazione e coordinamento” finalizzato ad offrire un servizio omogeneo su tutto il territorio nazionale e di qualità. L’intervistata giunge



ad una critica del sistema di accoglienza, dal suo punto di vista incompleto e poco competitivo, basato su una normativa obsoleta che considera l'immigrazione come un fenomeno momentaneo e straordinario.

Il punto di partenza del cambiamento che la Fondazione promuove, risiede nelle azioni di informazione/formazione e di sensibilizzazione rivolte tanto alla cittadinanza autoctona, quanto agli immigrati. Tali azioni sono considerate un investimento per la costruzione di una società qualitativamente migliore da diversi punti di vista. L'educazione civica, i corsi di italiano, la formazione ai braccianti agricoli nelle aree dell'Agro-Pontino agli operatori dei centri di accoglienza di Mineo (CT), lo studio di altre realtà del sud Italia legate alla presenza immigrata nel nostro Paese, fanno parte di un progetto messo in campo con lo scopo di formare e conoscere le persone e, insieme, contribuire al progresso del sistema di accoglienza. In questo quadro, la formazione degli operatori rappresenta la base sulla quale avviare il miglioramento, che non può prescindere dalla programmazione coordinata degli interventi.

*“La prima cosa che abbiamo deciso di fare è di ascoltare e di farci capire, abbiamo costruito delle guide sulla cittadinanza e sulla salute, con l'Ospedale San Giovanni perché ci siamo resi conto che la visita medica di un signore del Bangladesh era difficilissima al pronto soccorso. Ci è capitato a Civitavecchia un signore che è stato operato all'ospedale e nessuno sapeva parlare la sua lingua, spesso ci troviamo di fronte a persone analfabete anche nella loro lingua. Quindi, questa persona era uscita dall'ospedale senza un organo e nessuno sapeva spiegargli cosa fosse successo perché non c'era un mediatore interculturale.”*

La collaborazione con le istituzioni cittadine e gli altri enti pubblici coinvolti nella rete di servizi per l'accoglienza delle persone immigrate si è rivelata preziosa per l'attivazione di progetti di ampio respiro che hanno coinvolto tanto le città italiane maggiormente interessate dal fenomeno migratorio, quanto i Comuni più piccoli, specialmente colpiti dal fenomeno degli sbarchi. La *debolezza strutturale* del sistema italiano per l'accoglienza e l'integrazione delle persone immigrate è visibile nella disparità dei servizi offerti, un “localismo” che porta alcune Regioni d'Italia ad essere più organizzate di altre. Con il fine di colmare tali disparità, la *Fondazione Integra/Azione* ha realizzato interventi nei comuni più colpiti, come conferma l'intervistata:

*“abbiamo fatto un altro progetto in Calabria, a Rosarno, che è durato nove mesi, poi abbiamo aperto il centro polifunzionale proprio per i cittadini che lavoravano lì sul territorio, abbiamo voluto dar loro la conoscenza tecnologica per poter abbattere questa barriera e poter dare la possibilità a queste persone di poter lavorare attraverso i computer, a comunicare con i propri cari attraverso la tecnologia, ma anche per poter scrivere il curriculum. [...] Ci sono delle realtà molto civili e poi delle realtà molto approssimative, e forse anche peggio, di mercificazione del fenomeno dell'immigrazione.”*

Attraverso progetti che migliorano l'offerta e l'accesso ai servizi sociali nei contesti locali, il contributo della *Fondazione Integra/Azione* è utile a portare l'innovazione in diverse realtà italiane, rendendole più preparate alla sfida che la presenza immigrata comporta per le istituzioni locali. L'ampliamento di prospettiva e il

confronto con altre realtà europee rappresenta un punto di forza dei progetti di questo organismo, poiché gestire meglio l'immigrazione nei contesti locali significa anche osservare i modelli di intervento degli altri Paesi europei, un confronto necessario che non può che apportare benefici in termini di innovazione.

*“Rimanere chiusi sulla realtà italiana, o su quella romana, non aiuta a capire il fenomeno che abbiamo di fronte, innanzitutto perché è un fenomeno epocale per cui nessuno di noi è preparato fino in fondo. Noi vediamo i dirigenti, i Prefetti, i responsabili della Croce Rossa che comunque continuano a cercare soluzioni, anche la diplomazia internazionale rispetto ai programmi e lo scopo. Se in Libia c'è un disastro, in Siria c'è un disastro, in Iraq c'è un disastro, è evidente che c'è bisogno di una diplomazia internazionale che metta le persone nella condizione di sopravvivere e non morire in una attraversata nel Mediterraneo dove neanche gli antichi romani morivano perché riuscivano ad attraversare le coste del Mediterraneo molto più tranquillamente”.*

Lo stimolo all'innovazione che la *Fondazione IntegrA/Azione* promuove mira al cambiamento, al passaggio definitivo da approccio emergenziale a uno più strutturato e di qualità in grado di rispettare e tutelare le differenze e diritti umani delle persone coinvolte nei processi migratori. L'impegno di questo organismo rappresenta il giusto *input* poiché, i suoi interventi si estendono su Roma e sui Comuni italiani più colpiti dall'immigrazione, una sfida che può essere affrontata adeguatamente anche grazie alla collaborazione con l'ANCI, con l'UPI e il Dip. per le libertà civili e l'immigrazione. Data la portata del fenomeno migratorio e il suo carattere strutturale, il cambiamento di prospettiva dovrebbe avvenire tanto a livello locale, quanto a livello nazionale, uno strumento che, come la stessa intervistata ha potuto rilevare nella sua esperienza, non è adatta ad una gestione del fenomeno migratorio in armonia con il rispetto dei diritti umani. L'Italia è “impreparata” ma questo organismo dimostra che il nostro Paese ha l'energia e le risorse umane per costruire una società più coesa ed integrata.

- ***Circolo San Pietro***

*Aree di intervento: accoglienza, orientamento, asilo notturno, aiuti internazionali, case famiglia, iniziative culturali e religiose, assistenza legale, assistenza amministrativa,*

Il *Circolo San Pietro* si è costituito nel 1869 e sin da allora svolge azioni a partire dalla *carità* e per l'assistenza alle persone in povertà e a quelle che si trovano in condizioni di forte vulnerabilità sociale, tra cui molti migrati. I servizi offerti da questa organizzazione sono molteplici e rientrano tanto nella prima accoglienza, quanto nella promozione dell'autonomia. Ha spiegato l'intervistato che il *Circolo San Pietro*: “ha programmi mirati verso i non residenti o verso i non italiani, ma come Chiesa accogliamo tutti senza chiedere da dove si viene e senza mirare se uno è povero o no, se una persona si presenta da noi e ha bisogno di solidarietà, noi la accogliamo dando una risposta ai suoi bisogni.”

Il testimone privilegiato intervistato ha definito i membri del Circolo come gli “artigiani della carità” perché intervengono su una specifica nicchia di bisogno a partire da risorse private e non pubbliche. L’emergenza è affrontata con *azioni di solidarietà* che si realizzano attraverso i pasti e le donazioni di alimenti alle famiglie più bisognose, gli *asili notturni*, le *case famiglia* per le famiglie immigrate e per gli studenti esteri più svantaggiati.<sup>481</sup>

Le persone più svantaggiate giungono al *Circolo San Pietro* attraverso le parrocchie, luoghi dove i più bisognosi ricevono un “buono pasto”. L’intervistato ha spiegato che è stato registrato un “ritorno degli italiani rispetto agli stranieri”, un aspetto di un’emergenza che ha origine nelle difficoltà economiche che negli ultimi anni ha coinvolto sia gli stranieri che i cittadini autoctoni. Ha spiegato l’intervistato che: *“questa emergenza è sia economica, del mangiare, sia abitativa e riguarda gli italiani che non sono emigrati, ma anche altri. Non guardiamo se è giallo, bianco o rosso, se è musulmano o cattolico, ateo o materialista, per noi è un figlio di Dio, è una persona.”*

Il *Circolo San Pietro* mantiene “relazioni di buon vicinato” con gli organi del governo cittadino e le istituzioni, un’espressione con la quale l’intervistato ha sottolineato che spesso si realizzano collaborazioni per la realizzazione di progetti specifici per l’assistenza alle persone e alla famiglie più bisognose, siano esse straniere o nazionali. Questo organismo ha partecipato ad alcune iniziative coordinate dall’ente locale e dalla *Caritas* per la raccolta di cibo e giocattoli, ma di solito non ha relazioni stabili con l’ente di governo cittadino. Per eventi specifici, come ad esempio l’anno giubilare, ha ricevuto fondi dalla Provincia di Roma, ma in generale la gran parte delle risorse provengono da donazioni private. In tal senso, il *Circolo San Pietro* fonda il suo intervento sulla solidarietà dei cittadini, un sentimento che ha radici profonde e che motiva i volontari a prestare assistenza ai più bisognosi, anche attraverso l’insegnamento della lingua italiana e gli asili notturni, luoghi, questi ultimi, dove le persone più vulnerabili possono trovare rifugio. Il suo intervento, pur svolgendosi senza una “delega” da parte degli enti locali, è importante perché attraverso l’azione dei volontari si danno risposte ai bisogni primari di quelle persone che all’improvviso si trovano in difficoltà.

La solidarietà che passa attraverso le mense e gli asili notturni gestiti dal *Circolo San Pietro* è intesa come un dovere morale. L’intervistato ha affermato: *“siamo chiamati in quell’azione ad essere santificati, siamo noi che ci santifichiamo attraverso questa azione. Serve a noi dare parte del nostro tempo, la nostra generosità. I volontari e i professionisti che si applicano in queste attività trovano in queste azioni una ricompensa, trovano in quelle due ore un compenso spirituale”*.

Ha spiegato il portavoce che, a differenza delle mense o la fornitura di vestiti, l’assistenza alloggiativa è più complessa, una criticità definita “un’emergenza che non riusciamo ad affrontare interamente”. L’intervento di questo organismo si situa nell’ambito dell’accoglienza, ma offre anche servizi di consulenza psicologica,

---

<sup>481</sup> La fondazione *Circolo San Pietro* comprende al suo interno l’*Associazione Volontari Circolo San Pietro – Onlus*, che ha aperto in convenzione con la *Fondazione Roma* e la Regione Lazio, un *hospice* per le cure palliative e per l’assistenza in *day hospital*, la terapia e ricerca applicata al dolore.

giuridica e amministrativa, oltre che una funzione di promozione della solidarietà e della carità. L'intervista a questo organismo del volontariato cattolico ha mostrato l'importanza della *solidarietà verso i più deboli*, un principio che unisce i volontari e i soci del *Circolo San Pietro* e che permette alla società civile di dare risposte concrete ai bisogni di stranieri e cittadini autoctoni in difficoltà senza, fare ricorso ai fondi pubblici, ma attraverso risorse private. L'intervistato ha spiegato che: *“quello che abbiamo non è nostro, piuttosto mettiamo in comune, è un fatto di sentimento [...] è importante mantenere la dignità nell'Uomo”*.

#### **5.4.2 Gli attori del terzo settore nella città di Barcellona**

- ***Caritas di Barcellona: Dip. Migrazione Barcellona Sud***

*Aree di intervento: accoglienza ed accompagnamento, consulenza psicologica, famiglia e infanzia, adulti, formazione ed inserimento al lavoro, mediazione abitativa, assistenza legale, salute mentale, interventi per la lotta alla povertà, immigrazione, ritorno volontario assistito.*

I servizi offerti dalla *Caritas di Barcellona* alle persone immigrate vengono erogati in una logica di *“servizi normalizzati”*, vale a dire attraverso un sistema standardizzato di ascolto e orientamento gestito da operatori sociali formati in modo specifica per accogliere ed accompagnare le persone in difficoltà. Per far fronte alla crescente domanda di servizi, questo organismo ha aperto diversi sportelli di ascolto sul territorio di Barcellona. L'impegno della *Caritas di Barcellona* è rivolto sia alle persone in condizioni di vulnerabilità, sia al sostegno dei progetti di cooperazione allo sviluppo orientati al miglioramento delle condizioni nelle comunità di origine. La *Caritas di Barcellona* esiste perché i servizi sociali pubblici offrono una risposta non sempre sufficiente a risolvere i problemi di una famiglia straniera, di un lavoratore che ha perso il lavoro. I servizi pubblici, di fronte al bisogno di prestazioni sanitarie specifiche o dal punto di vista legale, adotterebbero un approccio burocratico-legale che impedirebbe l'accesso della persona ai servizi di assistenza. Questo organismo, oltre ad offrire servizi gratuitamente, segue i casi di discriminazione e razzismo e offre assistenza legale alle persone che decidono di sporgere denunce, in particolare nei casi di sfruttamento lavorativo o per il mancato pagamento del salario.

I servizi della *Caritas di Barcellona* si realizzano con un buon grado di coordinamento, tanto con gli enti locali (*Generalitat de Catalunya* e *Ayuntamiento de Barcelona*) con i quali stipula convenzioni per offrire assistenza alle persone più bisognose, quanto con gli organismi del *terzo settore* impegnati nell'ambito dell'immigrazione (ma non solo), con i quali si mantiene in contatto attraverso i *tavoli* che si riuniscono per risolvere problemi specifici. Tra i tavoli a cui partecipa la *Caritas di Barcellona* c'è quello quella per l'assistenza giuridica, quello per l'inserimento socio-lavorativo e quello scuola-territorio. La *Caritas di Barcellona* è membro del CMIB (Consiglio Municipale per l'Immigrazione di Barcellona, l'organo di partecipazione istituito dall'organo di governo cittadino con il fine di comprendere i bisogni delle comunità straniere attraverso le loro associazioni. La perdita del lavoro che ha colpito molti lavoratori stranieri ha prodotto una sacca di irregolarità (*irregolarità sopraggiunta*), formata da persone che non avendo più un

contratto di lavoro, non hanno potuto rinnovare il permesso di soggiorno. A tale limitazione corrisponde un aumento dei bisogni e della richiesta di assistenza. La *Caritas di Barcellona* si fa carico di tali richieste cercando di soddisfare le necessità in modo universale. Ha affermato l'intervistata che:

*“Il nostro obiettivo è quello di sensibilizzare la società e la pubblica amministrazione su queste problematiche. Abbiamo una certa influenza sulle politiche dell'ente di governo cittadino, facciamo degli emendamenti e li mandiamo agli organi statali, alla Direzione Generale dell'Immigrazione di Madrid, e a volte qualcosa siamo riusciti ad ottenere. Per esempio, per quanto riguarda l'assistenza sanitaria alle persone senza autorizzazione per la residenza. Noi di Caritas lottiamo e facciamo quello che possiamo, scriviamo tanto agli organi statali quanto agli organi comunali. [...] Abbiamo un livello di incidenza sulle politiche pubbliche, ma meno di quella che ci piacerebbe avere.”*

Il CMIB viene considerata un'iniziativa di partecipazione importante, un modo attraverso il quale l'ente locale è informato sulla realtà dei problemi che colpiscono le comunità immigrate. Questo organismo è importante, anche se la portavoce riconosce una discreta influenza alle altre *reti associative di quartiere* che hanno un ruolo non trascurabile nella città di Barcellona, poiché si fanno portavoce dei problemi di un territorio.

Data la complessità della situazione economica, la portavoce avverte la necessità di un cambiamento nell'ambito delle leggi nazionali, poiché sarebbero sufficientemente garantiste nei confronti degli stranieri, specialmente di coloro che, avendo perso il lavoro, si trovano in una situazione di irregolarità. L'intervistata crede che la creazione di nuovi spazi di partecipazione rappresenti una possibilità per migliorare la *condizione reale* delle persone e, insieme, le politiche locali per gli immigrati. L'intervistata ha spiegato che un cambiamento dovrebbe giungere, oltre che a livello politico, anche dal punto di vista del trattamento mediatico dell'immigrazione, poiché spesso gli sforzi fatti dagli organismi del *terzo settore* sono annullati da una comunicazione stereotipata al cui interno gli stranieri sono considerati un carico per la società, invece che una risorsa.

*“I mezzi di comunicazione a volte non fanno vedere com'è la realtà, ma è importante per noi questa sfida e cerchiamo di fare il possibile per compiere i nostri obiettivi. Gli ultimi degli ultimi non vengono a bussare alla nostra porta, quelli che vengono qui hanno qualcosa, ma non tutti sono visibili. Noi di Caritas cerchiamo di scoprire dove sono e portarli alla luce e dargli ciò di cui hanno bisogno”.*

La portavoce della *Caritas di Barcellona* ha evidenziato che negli ultimi anni il problema più importante per le persone immigrate è stato il lavoro, un elemento che, se manca, provoca il sopraggiungere di altri problemi gravi, come ad esempio l'impossibilità di pagare l'abitazione, il mantenimento dei figli, l'alimentazione, aspetti che unendosi rendono molto precaria la situazione di molte famiglie straniere. Ha spiegato l'intervistata: “è difficile mandare avanti senza lavoro” specialmente se vengono meno i diritti e, di conseguenza, anche la possibilità di accedere ai servizi sociali essenziali, come ad esempio, quelli sanitari.

Nonostante molte criticità della popolazione straniera più vulnerabile, sono spesso complesse e difficili da risolvere, la *Caritas di Barcellona*, “cerca di includere ed assistere quante più persone possibili” offrendo servizi che mirano ad alleviare i problemi della persone più deboli.

- ***Médicos del Mundo Cataluña***

*Aree di intervento: assistenza sanitaria, cooperazione internazionale, formazione ed aggiornamento professionale.*

L'intervento di questa associazione è basato principalmente su progetti che mirano alla riduzione del rischio di esclusione sociale nell'ambito della salute. I programmi di intervento sono rivolti sia alle persone immigrate con problemi sanitari, sia alle prostitute, sia alle donne vittime di violenza. L'associazione opera per garantire il diritto alla salute delle persone a rischio, attraverso l'accesso ai servizi sanitari e una parte della sua attività è finalizzata a sensibilizzare le fasce più vulnerabili della popolazione attraverso progetti per la formazione e la prevenzione del rischio. L'associazione non ha una convenzione con l'ente del governo cittadino e finanzia i suoi interventi in parte, attraverso le donazioni private e il *fundrisign*, in parte attraverso i bandi di altri enti pubblici (*Generalitat de Catalunya e Diputació de Barcelona*) attraverso il Fondo Sociale Europeo.

*Médicos del Mundo* lavora in rete con le associazioni del *terzo settore* che lavorano da vicino con il mondo della prostituzione, ma ha stretti contatti anche con diverse associazioni di immigrati, in prevalenza associazioni di donne africane. L'associazione cerca di dare visibilità alle condizioni di sfruttamento nelle quali spesso si trovano alcuni collettivi immigrati, un fine che persegue attraverso la denuncia formale o sociale. Ha spiegato l'intervistata che è importante rendere visibile i casi di violazione attraverso la denuncia pubblica, in maniera tale da provocare l'intervento delle istituzioni:

*“Il nostro lavoro comporta sempre una denuncia, c'è sempre una nuova situazione di violazione da mettere sotto i riflettori. Lavoriamo sul territorio, pertanto, cerchiamo di coinvolgere le istituzioni della città. Questo lavoro è sempre supportato da una denuncia politica, in qualche modo cerchiamo di rendere visibili i casi di violazioni e di abusi, per far in modo che non si ripetano ma anche per attirare l'attenzione delle istituzioni. C'è la denuncia sociale e la denuncia legale, noi attuiamo attraverso una denuncia sociale. Se ci troviamo di fronte a situazioni di violazioni, cerchiamo di attirare l'attenzione pubblica”.*

L'intervistata ha spiegato che la riforma sanitaria del 2012 ha limitato l'accesso ai servizi sanitari pubblici agli stranieri regolari e con permesso di lavoro; lasciando senza copertura le fasce più deboli della popolazione immigrata e anche molti cittadini spagnoli. Questa situazione ha generato un movimento di protesta formato sia delle associazioni che tutelano il diritto alla salute, sia dagli stessi medici, contrari alla riforma perché contraddiceva il giuramento ippocratico. Dal movimento di protesta è nata la *Piattaforma per*

*l'Assistenza Sanitaria Universale in Catalogna (Pasu.Cat) formata dalla rete di associazioni favorevoli alla sanità pubblica universalista, dai medici e dal "personale sanitario disobbediente". L'intervistata ha spiegato attraverso un aneddoto, che di seguito riportiamo, l'intervento di *Médicos del Mundo*:*

*"Médicos del Mundo lavora come i pompieri: se c'è un fuoco noi arriviamo e cerchiamo di spegnerlo. Se ci troviamo di fronte a casi di violazioni o a casi di estremo rischio, non possiamo restare a guardare, dobbiamo intervenire. Non ci sono delle regole fisse, ma interpretiamo di volta in volta la situazione".*

Gli stranieri con la tessera sanitaria scaduta sono sostenuti da *Médicos del Mundo* fino all'ottenimento delle prestazioni sanitarie all'interno del circuito sanitario nazionale. La "lotta" per difendere il diritto fondamentale come quello alla salute ha unito molti attori sociali, che insieme hanno difeso il sistema pubblico universalista.

*"Se la vita di una persona dipende dal trattamento sanitario, ma non può pagarselo, cosa dovrebbe fare? Noi di Médicos del Mundo ci fissiamo l'obiettivo di ottenere la tessera sanitaria e far ricevere al paziente il trattamento all'interno del circuito sanitario ordinario. La legge dice che tutti devono essere assistiti per l'urgenza. Il diritto alla salute non può essere negato. Fino ad oggi questo non è stato negato, può succedere che assistono le persone e poi gli chiedono di pagare, ma per lo meno ricevono la prestazione medica".*

Secondo l'intervistata, la denuncia sociale è uno strumento di pressione che può cambiare le politiche pubbliche. La protesta cittadina rende visibile una situazione di disagio sociale, è un modo per cambiare "dal basso" leggi che "creano un problema serio". La portavoce di *Médicos del Mundo* ha spiegato l'importanza di "fare rete" con le associazioni presenti sul territorio. Di seguito riportiamo il suo punto di vista:

*"Lavorare insieme ad altre organizzazioni e insieme alle istituzioni ti dà la possibilità di crescere a livello personale e a livello di rete. La somma della forza individuale e quella del gruppo non è la stessa.[...] La piattaforma e i movimenti sono il motore della società, siamo noi che dobbiamo dire ai politici come muoversi, cosa fare, non sono loro che devono dire a noi come muoverci. I movimenti sociali costruiscono un mutamento dal basso."*

*Médicos del Mundo* promuove l'uguaglianza dei diritti tra tutti cittadini e svolge una funzione di *advocacy*, ottenendo risultati che, dal punto di vista dell'uguaglianza dei diritti tra le persone, potremmo considerare un successo. Ad esempio, a seguito delle manifestazioni di protesta, è stata ottenuta l'eliminazione di un'imposta applicata nel caso di rinnovo della tessera sanitaria (7 euro). La tecnica dei progetti ha riconosciuto l'importanza di conservare un sistema sanitario pubblico e universalista, malgrado le difficoltà della crisi economica.

- ***PROBENS: Asociación para el estudio y la Promoción del Bienestar Social***

*Aree di intervento: accoglienza, inserimento al lavoro, formazione, supporto per l'accesso alla casa, orientamento giuridico, minori stranieri non accompagnati, informazione e consulenza, progetti europei.*

L'Associazione per lo studio e la promozione del benessere sociale, *Probens – Onlus*, lavora da molto tempo nell'ambito dell'inclusione sociale delle persone più deboli, sostenendo la loro uguaglianza nei diritti e il loro accesso ai servizi attraverso progetti integrati di breve durata, finalizzati all'integrazione sociale e all'autonomia della persona. Questa associazione interviene soprattutto nel *Raval*, il quartiere multietnico di Barcellona e dirige le sue iniziative principalmente agli stranieri residenti in quel luogo.

L'intervistato ha spiegato che i cambiamenti avvenuti nei flussi migratori hanno provocato un mutamento nella domanda di servizi dei cittadini immigrati. In passato, gli stranieri che si rivolgevano a *Probens* chiedevano supporto nello svolgimento delle pratiche burocratiche legate al rinnovo del permesso di soggiorno, al ricongiungimento familiare, alla regolarizzazione e anche orientamento nella ricerca del lavoro, nell'accesso all'abitazione, nell'apprendimento della lingua e la formazione. Con l'arrivo della crisi, la domanda di servizi sperimentata da questo organismo è diminuita in modo consistente fino a che, alcuni servizi sono stati sospesi, come ad esempio, alcuni corsi di formazione. Le persone interessate all'apprendimento della lingua catalana sono indirizzate verso altri organismi del *terzo settore* e verso il *Consorzio per la normalizzazione linguistica* (CNL). In passato, le frequenti regolarizzazioni e il significativo numero di persone coinvolte in tali procedimenti, richiedeva la predisposizione di "servizi *ad hoc*" ma nell'attualità, la precaria situazione economica e lavorativa, ha provocato un aumento delle richieste di assistenza per tornare al Paese di origine. Questo cambiamento, ha spiegato il portavoce di *Probens*, "è caratterizzato dall'impovertimento progressivo della popolazione immigrata, ma senza conflitti particolari." Nell'attualità, una parte degli stranieri chiedono supporto nella ricerca del lavoro, altri, invece, chiedono di poter partecipare ai corsi di *alfabetizzazione digitale*.

Il mutamento della situazione economica e del mercato del lavoro, ha provocato un cambiamento nei flussi migratori e anche nella disponibilità di risorse pubbliche per il finanziamento dei progetti del *terzo settore*. Le risorse degli enti locali sono diminuite e, quindi, anche i fondi per la realizzazioni dei progetti sono diminuiti, una situazione che ha condizionato, rendendo discontinuo l'intervento sul territorio. Il portavoce ha affermato:

*"In questo momento il problema è rappresentato dalle risorse. Prima le connessioni con le amministrazioni erano maggiori. C'erano più legami con l'Ayuntamiento perché c'erano anche più risorse, quindi le associazioni territoriali venivano coinvolte in progetti di accoglienza, formazione e mediazione con la popolazione immigrata. Nell'attualità i legami sono più sporadici."*



*Probens* partecipa al CMIB, al *Tavolo degli organismi del terzo settore* e ad altre “reti settoriali” (“*coordinadoras*”) che sono reti di attori che intervengono in ambiti specifici (educazione, lavoro, normative). L’intervistato ha affermato che:

*“la struttura delle relazioni è la stessa, ci riuniamo periodicamente con i rappresentanti dell’amministrazione comunale per capire cosa succede sul territorio. Le entità territoriali sono le antenne, che percepiscono i bisogni del territorio e li trasmettono all’amministrazione locale”.*

La capacità del *terzo settore* di influire sul *policy making* è buona poiché gli organismi territoriali sono “ascoltati” periodicamente dagli enti di governo cittadino, sia nella fase di progettazione, sia nella fase di esecuzione. Il portavoce ha spiegato: “di solito noi disegniamo il progetto, poi l’amministrazione locale lo valuta e ci fornisce i fondi per la sua esecuzione”. In altri casi, gli enti del governo locale preparano i bandi sugli interventi che ritengono più urgenti, cercando di rispondere alle priorità del territorio. Molte iniziative di questo organismo sono finanziate dal *Ministero del Lavoro* e attraverso risorse del Fondo Sociale Europeo, altre dalla *Generalitat de Catalunya* e dall’*Ayuntamiento de Barcelona*.

*Probens* interviene nella formazione dei tecnici della pubblica amministrazione, quelli dei centri per l’educazione degli adulti e gli insegnanti. In particolare, promuove progetti educativi orientati all’intercultura, lavorando sia sulla cultura di origine della persona immigrata, sia su quella nazionale. Questo tipo di interventi, promossi soprattutto attraverso la rete delle Biblioteche di Barcellona, ha spiegato l’intervistato, sono rivolti all’intera cittadinanza e non solo agli stranieri.

Nel contesto attuale, caratterizzato dalla diminuzione della popolazione straniera residente a Barcellona, secondo l’intervistato “non ha molto senso parlare di politiche per gli immigrati”, perché molte iniziative sono rivolte all’intera popolazione. Anche se gli organi del governo locale hanno dato continuità alle politiche di integrazione sociale, la realtà attuale richiede un intervento diverso dal passato. In questo nuovo scenario, quindi, le iniziative del *terzo settore* mirano a soddisfare i bisogni di chi “ha sofferto il *passaggio da una situazione di stabilità economica alla precarietà*”. In questo quadro, la “ri-calibrazione” che ha riguardato l’offerta dei servizi alle persone immigrate, ha portato gli organismi del *terzo settore* a realizzare i programmi per la formazione e l’inserimento al lavoro.

*Probens* interviene nell’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati fino al compimento della maggiore età. Molti di essi, ha spiegato il portavoce, hanno infranto le leggi ma, non possono essere espulsi perché sono minorenni, per questo motivo, sono affidati alle istituzioni. *Probens* gestisce diverse case di accoglienza per minori stranieri non accompagnati e offre servizi di formazione finalizzati all’inserimento lavorativo mirato.

- *Casal dels Infants*

*Aree di intervento: assistenza familiare e sociale, assistenza scolastica, formazione e sensibilizzazione, iniziative culturali, cooperazione internazionale,*

*Casal dels Infants* è un'associazione di volontari basata sul progetto collettivo di promuovere l'impegno e la partecipazione cittadina sul territorio della città di Barcellona. Gli interventi si rivolgono a tutta la popolazione cittadina anche se, di fatto, la maggioranza di coloro che usufruiscono dei servizi offerti da questo organismo sono di origine straniera. La concentrazione degli stranieri nei servizi deriva dal fatto che i diversi centri di *Casal dels Infants* sorgono in alcune aree della città dove i residenti stranieri possono raggiungere anche il 90% della popolazione residente. Tutti i progetti di questo organismo non adottano un approccio assistenzialista, ma sono orientati a promuovere l'autonomia delle persone. Ha spiegato uno dei portavoce intervistati, che le iniziative di questo organismo puntano a responsabilizzare le persone:

*“I nostri progetti non sono assistenzialisti. Per esempio, gli organismi religiosi fanno attività assistenzialiste, però per noi, questo punto di vista va smontato nella pratica perché crediamo che sia importante responsabilizzare l'utente. L'utente deve essere responsabile del processo di integrazione, altrimenti, quando arriverà il momento in cui questo processo si paralizza, l'utente non sarà autonomo. [...] Nel caso dei servizi sociali, anche l'amministrazione pubblica mette in pratica una strategia di responsabilizzare l'utente. La pubblica amministrazione cerca, in altre parole, di difendere il cittadino attraverso la sua co-responsabilizzazione. Gli organismi territoriali, dal punto di vista dei servizi sociali fanno anche co-responsabilizzazione”.*

Questo tipo di approccio, ha spiegato l'intervistato dell'area giuridica, coinvolge l'utente in modo attivo, sia nei programmi di formazione, sia nell'assistenza per la ricerca del lavoro, sia durante l'accompagnamento nel processo di integrazione sociale. Il coinvolgimento degli utenti permette di creare legami con le persone e con la gente del posto, per questa ragione le iniziative, di solito, interessano anche il territorio. L'importanza di intervenire sul territorio deriva dalla possibilità di creare vincoli con le persone che vi abitano, si creano reti di relazioni che permettono lo scambio e il dialogo tra persone di diverse culture. Le “attività di quartiere” attraverso le quali si offre assistenza a tutta la popolazione, svolgono la funzione di “cinghia di trasmissione”, creando un meccanismo di trasferimento dell'informazione volto alla sensibilizzazione e alla prevenzione, un processo al cui interno gli organismi territoriali svolgono un ruolo centrale insieme alle istituzioni locali.

*“A Barcellona la legge municipale<sup>482</sup> ha individuato molti comportamenti suscettibili di sanzioni pecuniarie. L'Ayuntamiento ha individuato alcune norme basilari per la convivenza che proibiscono, ad esempio, mangiare un croissant guidando la bici, o andare in bici con le cuffie, mangiare per strada, urlare o fare i*

---

<sup>482</sup> Il portavoce dell'area giuridica fa riferimento all'ordinanza municipale del 23 dicembre 2005, (“*Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona*”) che può essere considerata un quadro normativo per il corretto uso dello spazio pubblico, con una funzione educativa.

*propri bisogni nella via pubblica. L'ente locale ha cercato di dare delle norme di comportamento per la convivenza cittadina per evitare i conflitti tra i cittadini [...]. Si punta a sensibilizzare tutta la popolazione e non solo gli stranieri, in quanto rivolta anche alla popolazione autoctona. Con questa ordinanza, l'Ayuntamiento de Barcelona ha puntato a sanzionare alcuni comportamenti che non sono un delitto, ma che possono dare fastidio. Questa ordinanza vuole quasi educare alla convivenza.”*

In questo quadro, le campagne di sensibilizzazione cittadina mirano a formare tutte le persone che vivono in un quartiere, siano essi cittadini spagnoli o *newcomers*, con il fine di favorire la coesione sociale, la convivenza pacifica, il dialogo e le relazioni. Tali progetti sono finanziati degli enti locali, ma una parte delle risorse di *Casal dels Infants* proviene anche da donazioni private. Ha spiegato l'intervistato che un'area di intervento più complessa è quella riguardante l'inclusione sociale dei *minori stranieri non accompagnati* che giungono a Barcellona senza vincoli di parentela o di amicizia e, spesso, senza documenti. Questi ragazzi, affidati alla protezione delle istituzioni, vengono inseriti in un percorso di accoglienza e formazione che non sempre garantisce il successo dal punto di vista educativo e da quello dell'inserimento sociale. Secondo il responsabile, sono pochi i ragazzi che riescono ad ottenere un permesso di soggiorno regolare al raggiungimento della maggiore età e, senza un accompagnamento adeguato, molti giovani stranieri rischiano l'emarginazione sociale. Dato che l'amministrazione non ha i fondi per attivare progetti speciali per poterli seguire, al raggiungimento della maggiore età, la maggior parte di essi “si ritrova per strada, dormono in appartamenti degradati e vivono dei guadagni delle attività delittuose”.

La vulnerabilità dei minori stranieri non accompagnati è un tema sul quale si sofferma anche il portavoce dell'area progetti che, sottolineando le difficoltà a cui si trovano esposte le famiglie, ha affermato:

*“I nostri progetti mirano alla prevenzione e vengono realizzati in rete, coinvolgendo altri attori territoriali. Si fanno denunce tanto delle situazioni di violazione di diritti, quanto di bisogni espressi dalla popolazione che, con la crisi economica e la perdita del lavoro, si sono aggravati. [...] Abbiamo lottato anche per il reddito minimo per l'inserimento sociale. Sul fronte dell'alimentazione abbiamo proposto la creazione di mense perché crediamo che questa responsabilità sia dello Stato. Abbiamo chiarito che è sono le istituzioni a doversi occupare degli adolescenti e delle famiglie vulnerabili in situazioni di rischio.”*

Il portavoce ed educatore sociale, ha spiegato che molte reti di associazioni sono formate da organismi del *terzo settore* che collaborano costantemente con l'ente di governo cittadino, pertanto non riescono ad assumere un punto di vista “critico” rispetto alle politiche dell'ente locale, poiché quest'ultimo finanzia le loro attività. L'importanza degli organismi del *terzo settore* deriva dalla funzione di rappresentanza e di tutela degli interessi della popolazione che abita in un territorio, quindi “sono entità che danno visibilità ai problemi territoriali” e possono svolgere una funzione di *advocacy* di fronte alle istituzioni. Se tali organismi dipendono completamente dall'ente locale è possibile che tale funzione venga messa in discussione. La sensibilizzazione dei cittadini sul territorio è importante in quanto si riescono ad attivare risorse che hanno

“un effetto moltiplicatore” nella comunità locale, senza una spesa economica consistente. Secondo l’intervistato, la *Rete BCN Antirumors* è una buona pratica ma, non può essere definita una *lobby*, vale a dire, un gruppo si pressione verso le istituzioni locali, poiché interviene all’interno di uno modello standardizzato, promosso dall’ente locale. Le organizzazioni del *terzo settore*, secondo il portavoce dell’area progetti, rappresentano “la base minima sulla quale costruire una società basata sull’uguaglianza dei diritti e la non discriminazione”. Il *Casal dels Infants*, ha spiegato il portavoce, punta e responsabilizzare l’intera comunità:

*“le attività del Casal dels Infants sono orientate all’uguaglianza dei diritti: questo fine si raggiunge attraverso la promozione della partecipazione cittadina per creare relazioni tra i cittadini, un vincolo di identità e di appartenenza alla comunità alla quale le persone appartengono. Puntiamo a responsabilizzare i cittadini, all’empowerment dei cittadini attraverso il raggiungimento di obiettivi pedagogici ed educativi. Partiamo dai ragazzi ma arriviamo anche alle famiglie. Lavoriamo con i bambini ma sappiamo che le famiglie sono dietro di essi.”*

Il volontariato a favore della comunità, secondo l’intervistato, migliora la tolleranza delle persone, è capace di sviluppare empatia verso le persone più vulnerabili e, pur non seguendo uno schema fisso, diventa uno strumento per migliorare la coesione sociale e la convivenza cittadina. Il lavoro con la comunità è un lavoro capillare che porta gli *educatori di quartiere* ad interagire con i cittadini, in un quadro che potrebbe essere riassunto con la seguente frase: “con ogni persona si ricomincia da zero”. La partecipazione dei cittadini è stimolata attraverso le iniziative culturali ed interculturali, ma anche attraverso le *feste tradizionali*, per le quali gli abitanti del quartiere sono invitati a scendere in piazza e a collaborare nei preparativi. Tali iniziative, rappresentano una ragione in più per rinforzare il tessuto comunitario, un aspetto del quale il portavoce chiarisce l’importanza nel modo seguente:

*“tali eventi, rappresentano un momento importante anche per i newcomers. La popolazione straniera, infatti, partecipando alle nostre iniziative, diventa parte della <<Catalogna interculturale>>, il modello auspicato dalle istituzioni della città, un modello che contiene un surplus rispetto al modello assimilazionista o a quello multiculturale, che è la diversità, l’uguaglianza e la parità di diritti tra stranieri e cittadini autoctoni. In questo senso, stanno succedendo cose interessanti perché Ciudad Vella è diventato un laboratorio sociale, forse il più importante d’Europa. [...] La società catalana, attraverso il calendario festivo, partecipa sul territorio, tanto in chiave di processo, quanto in chiave di coesione sociale. [...] Si fanno pranzi o cene dove la gente del quartiere partecipa, aiuta nei preparativi per la festa, insomma, c’è partecipazione. [...] Se in un quartiere ci sono due gruppi che vogliono fare due feste, io cerco sempre di unirli affinché si faccia una sola grande festa alla quale tutti possono partecipare.”*

Dall’intervista, emerge che il lavoro sul campo, specialmente in ambienti multiculturali, è un rimedio efficace contro la frammentazione sociale tanto quanto la formazione e le campagne di sensibilizzazione. Il

lavoro sul campo, a contatto con la comunità che abita il quartiere, rappresenta il valore aggiunto dell'intervento di *Casals dels Infants*.

- ***Fundació Servei Solidari***

*Aree di intervento: accoglienza e informazione, formazione, accompagnamento e orientamento, accoglienza per minori non accompagnati, assistenza giuridica, consulenza per lo start-up di nuove imprese.*

*Servei Solidari* è una fondazione privata che opera offrendo supporto aggiuntivo ai giovani, in particolare, a quelli delle scuole concertate della rete “*Scuole Pie della Catalogna*”, istituti privati finanziati con fondi pubblici di titolarità pubblica. Questo organismo è stato definito dall'intervistato un “ente di frontiera” perché collabora sia con gli enti locali, sia con le associazioni del *terzo settore*. Tale definizione, pone enfasi sulla molteplicità delle relazioni di questo organismo con gli altri attori del *network* dei servizi, come lo stesso portavoce ha spiegato:

*“un’organizzazione di frontiera, significa che non abbiamo un solo programma all’interno della nostra organizzazione, ma una moltitudine di programmi per dare risposta ai bisogni delle persone, alcuni dei quali sono frequentati specialmente da persone immigrate. [...] Gli utenti vengono qui perché vengono informati dal passaparola, o perché li hanno inviati da noi i servizi sociali. In questo senso, non parliamo di ricezione ma di processi di derivazione.”*

Il termine *derivazione* descrive le informazioni e l’orientamento fornito alla persona che chiede supporto, la quale è indirizzata verso l’organo (esterno o interno alla fondazione) che meglio può soddisfare i propri bisogni: la persona viene ascoltata e informata sulle modalità di accesso ai servizi e, quando i suoi bisogni non possono essere soddisfatti dalla fondazione *Servei Solidari*, è inviato presso un altro ente pubblico o privato.

La fondazione offre programmi propri volti all’accoglienza e all’orientamento degli alunni stranieri, la formazione iniziale, l’ampliamento delle conoscenze sulle nuove tecnologie informatiche. Il programma *Rossinyol* è organizzato per l’accompagnamento degli alunni in un’esperienza di crescita personale e culturale dove uno studente universitario fa da mentore ai più giovani, mentre i corsi di formazione per l’apprendimento di un mestiere sono diretti soprattutto ai giovani che decidono di lavorare dopo la scuola dell’obbligo. Altri progetti riguardano l’accoglienza in appartamenti dei giovani che in passato erano tutelati dalle istituzioni e che, al raggiungimento della maggiore età, giungono alla Fondazione *Servei Solidari*, per ricevere supporto, nel percorso di integrazione sociale finalizzato all’autonomia. I volontari rappresentano una risorsa importante per questo organismo, poiché sono impiegati nella realizzazione dei progetti. La fondazione offre corsi formazione sulla lingua e la cultura catalana agli stranieri che, per esercitare il

riaggruppamento familiare o per rinnovare il permesso di lavoro, sono tenuti a presentare il certificato di integrazione sociale (“*informe de integraci3n social*”).

Dato il gran numero di utenti, la fondazione chiede, ad alcuni utenti, un contributo economico per i servizi (“*copago*”) nell’ottica di responsabilizzare gli utenti. Questa forma di contribuire al funzionamento della fondazione rappresenta una fonte minoritaria di risorse, poich3 i progetti di *Servei Solidari* sono finanziati principalmente dagli enti locali (*Generalitat de Catalunya, Diputaci3 de Barcelona e Ayuntamiento de Barcelona*) e, in parte, da donazioni private.

L’intervistato ha spiegato che, visto il gran numero di persone musulmane, durante le lezioni si cerca di far capire che nella cultura occidentale, uomini e donne hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri. L’elezione del *rappresentante di classe*, 3 un modo per mettere sullo stesso piano i giovani di entrambi i sessi. L’intervistato a spiegato perch3 3 importante il far entrare le persone all’interno del “gioco democratico”:

*“Organizziamo classi con le insegnati donne perch3 per molte donne la loro cultura non permette di relazionarsi con gli uomini. Ogni cultura ha delle differenze, l’insegnante donna ha lo stesso ruolo dell’uomo, noi spieghiamo questo aspetto e spieghiamo anche che viviamo in una societ3 democratica in cui l’uomo e la donna hanno gli stessi diritti e doveri. Noi facciamo eleggere alle persone che frequentano i nostri corsi un rappresentante di classe, in questo modo molti che non hanno mai votato, possono capire che la loro opinione 3 uguale a quella delle altre persone, che possono esprimersi e parlare liberamente. Con il rappresentante di classe, organizziamo le attivit3, si fa portavoce degli aspetti del corso, in un certo senso facciamo entrare le persone nel “gioco democratico” per cui ognuno ha il suo voto e ha capacit3 di esprimersi, ha un impegno con la societ3 nella quale vive.”*

L’approfondimento del *modello di convivenza* cittadino, necessario ai giovani che non conoscono la societ3 occidentale, 3 realizzato dagli insegnati di pari passo con l’insegnamento della lingua. La lingua, ha spiegato il portavoce della fondazione, 3 il veicolo pi3 importante per l’integrazione delle persone ma da sola non basta, per questo durante i corsi gli studenti sono informati anche sul modello di societ3: “la lingua si apprende in una cornice di convivenza, all’interno di un modello”, un aspetto importante della vita sociale che bisogna conoscere per poter integrarsi.

Le numerose *Scuole Pie*<sup>483</sup> sono considerate il “motore” di *Servei Solidari* poich3 assicurano alla fondazione un ampio bacino di utenti. La Fondazione non 3 un organismo cattolico, 3 autonoma e gode del supporto degli enti locali oltre a quello delle reti di cui fa parte: *Organismi catalani per l’azione sociale (ECAS), Coordinatrice dei mentori per l’inclusione, Rete di associazioni per la promozione della lingua catalana*

---

<sup>483</sup> Le *Scuole Pie della Catalogna* sono legate all’*Ordine degli Scolopi*, un ordine legato alla figura di Giuseppe Calasanzio (1557-1648), un sacerdote che part3 dalla Catalogna per recarsi a Roma nel 1592. La povert3 dei molti bambini che avevano bisogno di aiuto, spinsero il sacerdote a dedicarsi completamente all’educazione infantile. Nel 1597 apr3 presso la *Chiesa di Santa Dorotea in Trastevere*, la prima scuola gratuita d’Europa. In seguito, fu istituita una congregazione di fedeli impegnati nell’insegnamento.

delle *Generalitat de Catalunya, Rete per il lavoro del Raval*. Tutti i programmi lavorano costantemente sul trasferimento di competenze alla popolazione finalizzate alla responsabilizzazione delle persone e alla convivenza pacifica nella città di Barcellona, un progetto complesso in cui i volontari, alcuni dei quali stranieri, svolgono una funzione importante, tanto nei corsi per i minori quanto in quelli per gli adulti. Nonostante gli effetti della crisi e la riduzione dei finanziamenti al *terzo settore*, la Fondazione *Servei Solidari* non ha avuto grosse difficoltà ed è riuscita a dare continuità ai servizi, grazie al supporto dei volontari, delle donazioni private e degli enti locali. L'intervistato ha spiegato che:

*“i nostri programmi sono stati rifinanziati nonostante la crisi economica perché offriamo servizi al pubblico ad un costo molto più basso di quello che potrebbe avere la pubblica amministrazione. L'ente pubblico dove trova uno staff come il nostro, formato da oltre 100 volontari, oltre allo staff tecnico-amministrativo? L'ente pubblico finanzia i progetti ma noi non siamo dipendenti pubblici, non abbiamo il salario di un dipendente pubblico. Potremmo dire che se fossimo impiegati pubblici i nostri programmi costerebbero almeno il doppio”*.

I benefici sociali dei programmi, non sono misurabili solo in termini di risultato, ma *va considerato il processo*: alcune persone non arrivano alla fine del corso o ad ottenere un titolo, ma perlomeno escono dall'isolamento, anche questo è un risultato:

*“I ragazzi che seguono i programmi hanno meno possibilità di delinquere per le strade di Barcellona e inoltre, servono a dare ispirazione a questi ragazzi, poi molti di loro decidono di fare un mestiere che hanno imparato durante il corso di formazione: idraulico, meccanico, pittore, panettiere. I ragazzi vengono qui e fanno una sperimentazione, riescono ad orientarsi meglio su ciò che vogliono fare”*.

*“Nihil novum sub sole”*, con questa frase il portavoce della Fondazione *Servei Solidari* ha descritto le attività di questo organismo, ponendo enfasi sul fatto che il loro operato è analogo a quello di molte altre associazioni. La *prossimità*, il valore aggiunto della fondazione, è stata accostata al termine *“accomodamento”*, un concetto che il nostro interlocutore ha preferito usare al posto di *“integrazione”* motivando la scelta da un lato, per sottolineare la *“reciprocità”* che implica il primo, dall'altro, per la *“carica di efficienza, compromesso e calore”* che il termine racchiude, il suo significato relazionale.

- ***Surt – Fondazione di donne***

*Aree di intervento: accoglienza ed accompagnamento, mediazione interculturale, orientamento e formazione al lavoro, progetti per la comunità, consulenza, servizi alle imprese, orientamento per lo start-up di nuove imprese, economia sociale, progetti solidari.*

*Surt* è una fondazione che interviene nell'accompagnamento delle donne nei processi di integrazione sociale ed economica. Le sue iniziative sono motivate principalmente dall'impegno nel ridurre le difficoltà che

incontrano le donne nell'inserimento nel mercato del lavoro, puntando sia al miglioramento delle condizioni di accesso, quanto al mantenimento della dignità durante la relazione lavorativa. *Surt* offre servizi a tutte le donne a prescindere dalla loro nazionalità, poiché, rispetta la loro diversità culturale, lavorando sulla specificità e sul miglioramento delle condizioni di vita.

Gli strumenti della Fondazione sono sia la consulenza diretta alle donne per l'individuazione delle problematiche specifiche, sia la ricerca e il monitoraggio della realtà sociale locale, con il fine di dare una *risposta specializzata* quanto più aderente alle esigenze della persona e della società. Ha spiegato l'intervistata che, la parte più consistente dell'utenza sono le donne immigrate "che vanno e vengono dal Paese di origine". Di seguito, riportiamo una riflessione importante che riesce a chiarire alcuni aspetti dell'intervento e l'importanza di tener conto del progetto personale legato alla migrazione:

*"Le donne immigrate hanno delle necessità legate al processo migratorio, quindi bisogna contemplare tutto ciò che è legato a questo progetto personale, questo <<progetto vitale>> che è strettamente legato alla migrazione. Il lavoro è una parte di esso, ma il progetto è più ampio, comprende molti bisogni. Dopo aver intercettato quali sono i bisogni della donna che si rivolge a Surt, cerchiamo di intervenire in modo specifico sul progetto lavorativo e professionale. È importante tener presente le ragioni della migrazione, quindi perché sono qui, quali cambiamenti ha provocato questo spostamento. Cerchiamo sempre di comprendere la loro situazione, non solo dal punto di vista della società di accoglienza, ma anche dal punto di vista della società di origine, dato che queste persone vivono tra due Paesi".*

*Surt* finanzia i propri interventi attraverso fondi pubblici della *Generalitat* e dall'*Ayuntamiento* ai quali accede attraverso i bandi, quindi, rispondendo alle progettualità individuate dagli organi di governo. Gli enti locali hanno una spiccata sensibilità per i problemi delle donne e, per questo motivo, "puntano a dare continuità agli interventi" della fondazione, considerata un attore importante in questo ambito. *Surt* partecipa alle attività del CMIB, alla "rete per l'accoglienza" (*Xarxa d'Acollida*), alla *Rete BCN Antirumors* (*Xarxa BCN Antirumores*), oltre che ad altre "piattaforme" di coordinamento relazionate con il territorio.

Le donne straniere, collaborano nella progettazione delle iniziative, attraverso le sessioni di gruppo, dove si fanno proposte e ci si confronta. Ha spiegato l'intervistata:

*"raccoliamo le proposte, il loro grado di soddisfazione, poi le rielaboriamo, e queste diventano il punto di partenza di un nuovo intervento. Inoltre, attraverso l'attività di ricerca che realizziamo a livello locale ed europea, sono tante le donne che entrano in contatto con Surt. In questo modo, la progettazione si arricchisce con nuovi contributi che arrivano da altri Paesi europei e, in seguito, elaboriamo nuove metodologie di intervento."*

Un tema approfondito durante l'intervista è quello delle risorse destinate al finanziamento della fondazione: la mancanza di continuità nel finanziamento degli interventi crea molte difficoltà in quanto i progetti



vengono ideati sulla base di necessità reali delle persone e richiedono una capacità di pagamento immediato per l'erogazione dei servizi; *le amministrazioni, invece, tendono ad accumulare ritardo*. La portavoce di *Surt* ha spiegato che non sempre il pagamento è automatico:

*“I pagamenti sono molto lenti, a volte è necessario aspettare anni. Per cui, il costo dei progetti viene ipotizzato con una capacità di pagamento immediato che a volte non è automatico come dovrebbe essere. Facciamo delle previsioni sui costi della Fondazione, perché dobbiamo pagare le persone che lavorano con noi, dobbiamo aiutare le donne che si trovano in difficoltà. I tempi delle sovvenzioni a volte sono molto lunghi, quindi a volte anticipiamo questi fondi, altre facciamo aspettare le nostre utenti, altre ancora, abbiamo dovuto interrompere i progetti. Questo aspetto è molto complicato perché alcuni interventi non possono aspettare”*.

L'intervistata evidenzia che la crisi economica ha condizionato molto le attività del *terzo settore*, provocando attese e rinvii nei finanziamenti da parte degli enti pubblici. Tali attese riflettono una debolezza del *terzo settore*, che rientra tra gli ambiti in cui le istituzioni dovrebbero investire, invece che “tagliare”.

La portavoce di *Surt* ha affermato che la fondazione porta avanti delle attività che per alcune donne rappresentano “l'abc della vita quotidiana”, seguendo un approccio al cui interno le donne sono accompagnate verso l'autonomia e la libertà di decidere da sole. I complessi processi di accompagnamento puntano all'*empowerment* della persona e alla responsabilizzazione della comunità, due azioni entrambe necessarie per raggiungere una società meno maschilista e più rispettosa della donne. Attraverso l'inserimento lavorativo, *Surt* punta all'inclusione sociale delle donne, fissandosi degli obiettivi che, però, non sempre riesce a raggiungere, specialmente da quando, con l'arrivo della crisi economica, è diventato più difficile l'inserimento lavorativo.

*“Ogni progetto si fissa un obiettivo, ma non si raggiungono gli stessi risultati. In alcuni casi abbiamo visto che il 30% delle donne ha trovato lavoro, in altri casi arriviamo al 65%. Nel caso delle lavoratrici sessuali siamo riuscite a trovare un lavoro al 30% di esse, ma dipende dal contesto. Non è la stessa cosa oggi o qualche anno fa, ma i nostri risultati possiamo dire che sono ottimi. Il mercato del lavoro è segmentato, è molto strutturato e porta le donne in alcuni settori piuttosto che in altri. Le donne trovano maggiormente impiego nelle ristorazione e nel settore alberghiero, ma anche in quello dei servizi. [...] Certo è che cerchiamo di fare ricerca per capire quali sono i nuovi profili richiesti, ma anche per cercare di uscire da questa segmentazione in settori del mercato del lavoro.”*

Le iniziative di questo organismo sono di notevole importanza, poiché rispondono ai bisogni specifici di una fascia di utenza con problemi peculiari, ai quali *Surt* offre una risposta specializzata e personalizzata con il fine di trasferire quelle conoscenze adeguate a rendere le donne più libere e autonome.

- **AMIC – UGT (Ass. di Mutuo Aiuto degli Immigrati in Catalogna)**

*Aree di intervento: assistenza giuridica, formazione e orientamento al lavoro, servizio di omologazione titoli stranieri, mediazione abitativa.*

L'associazione *Amic* è nata per offrire aiuto ai lavoratori immigrati a Barcellona e in Catalogna, per questa ragione è collegata al sindacato dei lavoratori UGT e agli enti locali. Nella città di Barcellona l'associazione ha diverse sedi, una delle quali è ubicata all'interno del *SAIER*, il centro polifunzionale dei servizi per l'immigrazione dell'ente locale barcellonese. Nell'attualità, dato che le possibilità di inserimento lavorativo sono scarse, la maggior parte dei lavoratori stranieri che si rivolgono ad *Amic* chiedono di accedere ai corsi di formazione professionale, altri chiedono assistenza nell'omologazione dei titoli di studio universitari e di grado superiore. Le richieste, ha spiegato lo stesso intervistato, provengono da stranieri in cerca di occupazione, oppure che vogliono accedere a specializzazioni universitarie:

*“il ventaglio delle richieste è ampio, noi cerchiamo di tener conto del fatto che le persone straniere hanno delle limitazioni nel momento in cui vogliono fare un corso. Si tratta di trovare le risorse più adeguate all'interno della sua situazione. Alcuni hanno il permesso di soggiorno scaduto e hanno più difficoltà nell'accesso ai nostri corsi di formazione. Altri hanno solo il NIE (numero identificativo degli stranieri), ma hanno comunque dei problemi perché non hanno i titoli di studio omologati. Spesso i due temi sono intrecciati.”*

*Amic* è specializzata nell'offerta di servizi giuridici a cittadini stranieri, nella formazione professionale, nell'assistenza all'omologazione dei titoli ottenuti all'estero e nella mediazione abitativa. Nell'attualità offre i suoi servizi attraverso una convenzione con l'ente locale, un aspetto che non le impedisce di partecipare ad altre reti territoriali, tra cui il CMIB, la Rete per l'accoglienza (*Xarxa d'Accollida*), la rete delle associazioni giuridiche (*Xesaje*) e il gruppo di lavoro per il ritorno volontario assistito. La vicinanza fra la UTG (il sindacato dei lavoratori) e l'associazione *Amic*, portano questo organismo del *terzo settore* ad avere un posto nelle sedi di rappresentanza istituzionali, tra cui il *Foro per l'integrazione sociale degli immigrati* attivo presso il Ministero del Lavoro e il *Tavolo Cittadinanza e Immigrazione* presso la *Generalitat* della Catalogna.

Secondo il portavoce di *Amic* il problema maggiore è rappresentato dal lavoro, mentre le relazioni con le istituzioni sono buone, nonostante in alcuni casi si faccia molta attenzione ai “formalismi” un problema di tutte le pubbliche amministrazioni “che fa sì che le cose vadano un po' lente”. Dopo il lavoro, la preoccupazione maggiore delle persone immigrate è la perdita dei requisiti per la residenza regolare, un aspetto che determina il bisogno di assistenza legale. Gli irregolari, ha spiegato l'intervistato, non possono accedere ai corsi di formazione, quindi corrono un rischio di esclusione più elevato degli altri stranieri. I *sans papiers* presenti a Barcellona rappresentano la questione più grave dell'immigrazione poiché da un lato, mancano gli strumenti normativi adeguati per poterli regolarizzare e dall'altro, manca la volontà di tornare ai loro Paesi di origine. Ha spiegato il portavoce di *Amic* che:

*“Bisogna tener presente che a Barcellona e in Catalogna ci sono persone che non hanno i documenti in regola ma che sono qui presenti da molti anni e non hanno intenzione di andarsene. In questo senso c’è bisogno di una soluzione straordinaria tanto per regolarizzare la loro situazione amministrativa, perché non possono restare senza permesso, quanto per poter permettere a queste persone di accedere ai servizi sociali basilari, fin quando stanno in questa situazione di irregolarità. Altrimenti, la loro situazione è di assoluta stagnazione, non possono andare né avanti, né indietro, sono la collettività che ha più difficoltà nell’accesso ai servizi municipali.”*

Il vincolo che lega *Amic* all’organizzazione sindacale UGT apporta a questo organismo vantaggi in termini di bagaglio di conoscenza, in particolare nell’ambito del lavoro e dei corsi di formazione professionale. Un problema rilevante sul quale ha posto enfasi il portavoce dell’associazione *Amic* è la sovra-qualificazione di numerosi lavoratori stranieri, i quali accedono a posto di lavori di basso profilo anche se hanno un titolo di studio alto. Questo fenomeno ha spinto *Amic* a promuovere l’omologazione dei titoli di studio dei lavoratori stranieri e a istituire un servizio specifico per l’accompagnamento dell’utente durante la procedura.

Uno degli aspetti più critici del suo lavoro, ha spiegato l’intervistato, è trovarsi di fronte a persone in situazioni di forte vulnerabilità, per le quali *Amic* non può far nulla. A questo proposito, l’esempio riportato in seguito, mostra come, nonostante l’impegno, alcune criticità non possono essere risolte dal *terzo settore*:

*“Poco tempo fa una cittadino sub sahariano è venuto da noi dicendoci che era rimasto completamente solo, senza amici, senza permesso di soggiorno, in una situazione drammatica. Sono situazioni che ti fanno riflettere... sono tante le persone che si trovano in queste condizioni. Con la crisi sono aumentate e gli immigrati sono diventati sempre più invisibili. Il fatto che agli stranieri non vengano riconosciuti i diritti civili crea una situazione che incide molto sulla loro condizione sociale”.*

Le difficoltà legali degli stranieri presenti sul territorio si aggiungono alle situazioni di sfruttamento:

*Certamente quelli che di più stanno pagando materialmente gli effetti della crisi economica sono gli immigrati. Molte persone sono ingegneri, architetti, medici o economisti ma che stanno lavorando in altri settori, oppure lavorano nel proprio settore, ma in condizioni molto inferiori a quelle che potremmo supporre, questa situazione è abbastanza abituale. Una donna latinoamericana può fare da badante ad una signora anziana, pur essendo laureata in diritto”.*

Le riflessioni del portavoce di *Amic* non introducono argomenti del tutto nuovi nel presente lavoro di ricerca, ma evidenziano il distacco delle istituzioni del governo statale da un problema sociale diventato progressivamente più grave, che pone in difficoltà non solo gli stranieri, ma anche gli enti locali e il *terzo settore* i quali, pur mantenendo una relazione di prossimità con le persone, non hanno la capacità di intervenire.

- **CCAR (Commissione Catalana d’Aiuto ai Rifugiati)**

*Aree di intervento: prima accoglienza, assistenza giuridica, iniziative sociali e culturali, formazione e orientamento al lavoro, servizi di interpretazione, attività di informazione e sensibilizzazione.*

La CCAR, quale sede locale di un organismo nazionale (CEAR), è un’organizzazione senza scopo di lucro che interviene in difesa del *diritto di asilo* e per garantire i diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo presenti a Barcellona e nel resto della Catalogna. Questo organismo mette in campo interventi per l’accoglienza e l’assistenza ai rifugiati e ai richiedenti asilo e promuove la partecipazione cittadina e la sensibilizzazione sul *diritto di asilo*. Anche se la popolazione di riferimento rappresenta una minima parte della popolazione immigrata presente a Barcellona, l’impegno dell’organizzazione nella tutela dei diritti è notevole, specialmente nei casi di “diniego per insufficienza di prove” nonostante i maltrattamenti subiti, oppure quanto si tratta di persone in condizioni di vulnerabilità. Questo organismo gestisce, con la collaborazione degli enti locali, i servizi di prima accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo che vengono erogati in appartamenti situati nella città di *Sabadell*. Offre informazione e orientamento sulle risorse disponibili nella città di Barcellona, ha uno sportello per l’assistenza legale e gestisce i programmi sociali volti all’accompagnamento terapeutico, giuridico e sociale integrale per le vittime di tortura. La CCAR mette a disposizione di questa fascia di popolazione i servizi per l’intermediazione al lavoro, promuove programmi per l’auto impiego, corsi di formazione e progetti di volontariato, programmi ricreativi. I corsi per l’apprendimento della lingua sono realizzati in convenzione con il CNL (*Consorzio per la normalizzazione linguistica*).

Le persone che giungono alla CCAR sono assistite nella preparazione della richiesta per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione internazionale e sono seguite dai servizi sociali, fino all’esito della procedura. Durante questo periodo le persone sono accolte negli appartamenti gestiti da questo organismo, mentre l’accoglienza delle persone vittime di tortura avviene in centri specializzati. Nei casi in cui è richiesta l’assistenza psicologica, interviene lo staff del *Centro Exil*, un’associazione del *terzo settore* specializzata nell’assistenza psicologica. La CCAR ha relazioni stabili con APRAMP (*Ass. per il reinserimento delle donne obbligate a prostituirsi*), un’associazione che offre supporto alle vittime di tratta.

Ha spiegato l’intervistata che il lavoro e i documenti per il soggiorno sono le preoccupazioni più diffuse fra gli stranieri, i quali, chiedono aiuto alla CCAR specialmente di fronte al diniego della protezione internazionale, situazione che in Spagna si verifica spesso (circa nell’80% dei casi). Ha spiegato la portavoce che le persone che si rivolgono a questo organismo, chiedono di intervenire affinché non vengano allontanati dal territorio, chiedono protezione:

*“molte persone cercano una regolarizzazione anche davanti alla negazione del permesso di residenza per ragioni di protezione. Nell’attualità stiamo assistendo a molti siriani che sono già abbastanza “educati” nel senso che hanno titoli e formazione anche universitaria e quindi li aiutiamo nel percorso di omologazione e*

*ricoscimento dei titoli. Di solito lavoriamo con persone con un profilo più basso, che esprimono un bisogno di formazione diverso, più elementare.”*

La CCAR non partecipa al CMIB, ma mantiene relazioni continue con le istituzioni del Governo statale (OAR – *Uff. Asilo e Rifugio*) e con la *Generalitat de Catalunya*, in particolare attraverso le riunioni periodiche del *Tavolo cittadinanza e immigrazione* (“*Mesa de Ciudadanía e Inmigración*”), un organo con funzioni consultive e di partecipazione istituito presso l’ente di governo della Comunità Autonoma. La CCAR fa parte di numerose reti associative presenti nella città di Barcellona, facendosi portavoce delle associazioni più piccole. L’*Ayuntamiento de Barcelona*, invece, ha stretto l’*Accordo cittadino per una Barcellona Inclusiva*, uno spazio di cooperazione condiviso tra l’ente locale e il *terzo settore*, la cui funzione è partecipativa, informativa e propositiva.

Questo organismo è finanziato con fondi pubblici, derivanti sia dagli enti locali sia dai fondi europei; alcune sue iniziative sono finanziate attraverso l’*opera sociale* dell’istituto di credito “*La Caixa*” (“*Obra Social La Caixa*”). Le risorse, ha spiegato l’intervistata, sono diminuite a partire dal 2008:

*“solo adesso stiamo recuperando una maggiore certezza... prima non sapevamo se la nostra organizzazione avrebbe sopravvissuto alla crisi. C’è stato un problema di fondi grave, ma adesso sembra che si stia superando. La pubblica amministrazione ci deve ancora dei fondi per un progetto del 2010. Purtroppo il problema economico della CCAR è stato grave ma l’Ayuntamiento fortunatamente ci ha sempre dato i fondi per mantenere attiva la nostra attività a Barcellona”.*

Le maggiori difficoltà riscontrate da questo organismo sono giuridiche e derivano dalla mancata approvazione, a cinque anni di distanza, del regolamento di esecuzione della legge che regola il diritto di asilo e la protezione internazionale (“*Ley 12/2009*”), una criticità che potrebbe essere superata con un intervento dello Stato. Sul piano locale, nonostante le limitate competenze del governo autonomo, è stato approvato il *Piano per la Protezione Internazionale in Catalogna*, un documento che facilita l’accesso ai servizi sociali alle persone vulnerabili (richiedenti asilo, vittime della tratta, vittime delle persecuzioni di massa, vittime di tortura, vittime delle persecuzioni politiche, apolidi) e, insieme, intervenire sull’opinione pubblica catalana, promuovendo la conoscenza dei temi legati alle migrazioni forzate.

Ha spiegato la portavoce, che le popolazioni richiedenti asilo tendono a cambiare frequentemente:

*“ogni anno noi ci troviamo con una popolazione di origine diversa. Quest’anno e l’anno scorso abbiamo avuto molte richieste di supporto da parte di cittadini siriani. L’anno scorso abbiamo seguito 37 siriani. Lo Stato provvede ad aiutare le persone che attendono l’esito della richiesta di asilo con una somma di 347 € al mese per i primi 6 mesi di accoglienza. Se la richiesta viene respinta, noi facciamo i ricorsi. Molte richieste vengono rifiutate per l’impossibilità di dimostrare di aver sofferto una persecuzione nei Paesi di origine”.*

L'intervistata ha messo in evidenza che sia il discorso politico, sia quello mediatico hanno provocato una grave distorsione dell'immigrazione e dell'immagine dei rifugiati e dei richiedenti asilo. Il discorso pubblico sarebbe troppo centrato sull'*invasione*, anche se in realtà le statistiche dimostrerebbero il contrario.<sup>484</sup> L'intervistata ha posto enfasi sulla responsabilità del discorso politico nel diffondere uno stereotipo negativo dei migranti basato sulla *minaccia imminente* e su un'immagine "che mette paura alla gente che ascolta le notizie".

*“Le stesse istituzioni fanno un discorso basato sull’invasione, sul fatto che gli immigrati stanno al punto di saltare la frontiera e di arrivare come una valanga. [...] Piuttosto, è vero il contrario, ossia, che le persone non riescono ad entrare, soprattutto a causa dei dispositivi di Frontex... le persone vengono bloccate nel Mediterraneo e quindi non riescono a raggiungere la Spagna per chiedere l’asilo. Ci sono poi i respingimenti a caldo, quelli che avvengono sulla linea di frontiera (“devoluciones en caliente”) quindi è comprensibile la difficoltà che queste persone hanno nel formulare la richiesta di asilo. Però è un loro diritto, vivono in un conflitto e per questo possono contare sulla nostra attività e quella di molte altre associazioni che lavorano in loro favore”.*

Al discorso “ufficiale” si contrappone quello dalle associazioni impegnate nella difesa dei diritti dei rifugiati e richiedenti asilo, attraverso iniziative per la diffusione della conoscenza sull'importanza del diritto di asilo e i diritti umani dei migranti. Tali iniziative prevedono corsi di formazione per i dipendenti della pubblica amministrazione, emissioni e comunicati via radio, televisione, internet.

### ***Apropem-Nos (Rete di organismi, servizi e persone)***

*Aree di intervento: accoglienza e accompagnamento, educazione e formazione, salute, sensibilizzazione, inclusione e coesione sociale, iniziative culturali.*

*Apropem-Nos* è un'iniziativa di diverse associazioni, enti locali e cittadini che insieme hanno deciso di affrontare le sfide dell'immigrazione sul territorio della città di Barcellona e, in particolare, nel quartiere di *Poblenou*. Il termine *Apropem-nos* (che in catalano significa “avviciniamoci”) indica il proposito di costruire percorsi di convivenza positivi, creando un “ponte” tra le persone di diversa nazionalità che vivono in quel territorio. La presenza immigrata e il cambiamento nel “paesaggio umano” del quartiere ha ispirato l'intervento dei cittadini che, attraverso questa organizzazione, si pongono il fine di migliorare la coesione sociale, il rispetto della diversità e l'integrazione sociale. Gli interventi e le iniziative sociali realizzate da

---

<sup>484</sup> In Spagna, nel 2012 sono state presentate 2.588 richieste di asilo, nel 2013 sono state 4.485. Nel 2013, le domande respinte raggiungono il 77,58%, quelle accettate sono il 22,61%. Fonte: ACCEM (Asociación Comisión Católica Española de Migraciones) su dati UNHCR al seguente indirizzo: <http://www.accem.es/es/en-detalle/refugio/20j-refugiados-algunos-datos>. Se paragoniamo le cifre con quelle dell'Italia osserviamo un notevole differenza. Ad esempio, nel 2013, in Italia le richieste di asilo sono state 27.930 (in aumento del 60,9% rispetto al 2012). Se osserviamo le percentuali, invece, scopriamo che le richieste accettate sono il 64% del totale, quelle respinte il 36%. Fonte: *Attività del CIR Rapporto 2013 - Sintesi, Consiglio Italiano per i Rifugiati*, documento disponibile al seguente indirizzo: <http://www.cir-onlus.org/images/pdf/sintesi%20%20RAPPORTO%202013ok.pdf>.

questo organismo si pongono l'obiettivo dell'*avvicinamento reciproco* tra i cittadini di diverse nazionalità per favorire la convivenza pacifica.

*Apropem-nos* è un organismo riconosciuto dalle istituzioni locali e partecipa ai bandi pubblici per l'assegnazione delle risorse destinate a finanziare le sue iniziative. Dal 2006 fa parte del *Piano di Sviluppo Comunitario*, un piano territoriale per il quale *Apropem-nos* è capofila, un intervento finalizzato ad offrire servizi e strumenti volti a migliorare la coesione e la convivenza sociale. La relazione di *Apropem-nos* con gli enti locali, è definita da una convenzione per la gestione dei servizi sociali e culturali, quindi il suo intervento è supportato sia dalla *Generalitat de Catalunya*, sia dell'*Ayuntamiento de Barcelona*. L'intervento di questo organismo, che ha sede all'interno del "*Centre Cívic Can Felipa*", si inquadra nel più ampio contesto delle politiche di integrazione promosse dagli enti locali e basate sulla promozione dell'equità, il riconoscimento della diversità e il dialogo interculturale.

L'intervistata ha spiegato il fine ultimo di *Apropem-nos* è "creare relazioni tra i vicini del quartiere", attraverso l'accoglienza e la sensibilizzazione, come lei stesso ha spiegato:

*"Noi realizziamo un servizio però non è il servizio il fine del nostro lavoro, il vero fine è quello di creare relazioni tra i vicini del quartiere, soprattutto tra le persone appena arrivate e quelle che risiedono qui da sempre. Quello che abbiamo fatto in questi anni è stato approfondire le attività che facevamo sin dall'inizio, abbiamo approfondito l'accoglienza e la sensibilizzazione, attraverso le feste e l'avvicinamento tra le persone."*

Questo organismo ha ampliato e diversificato la gamma dei servizi offerti e nell'attualità, oltre alle iniziative volte alla promozione del dialogo interculturale e di sensibilizzazione, realizza, anche corsi di lingua catalana e spagnola, ha uno sportello di accoglienza e informazione e uno per l'assistenza giuridica gratuita. *Apropem-nos* lavora anche con i giovani, siano essi stranieri residenti di lungo periodo o *newcomers* arrivati a seguito di un ricongiungimento familiare, oppure cittadini autoctoni. I "nuovi arrivati" sono accolti nel centro civico gestito da questo organismo e, sin da subito, possono accedere ai programmi per l'apprendimento della lingua catalana o spagnola e alle attività che permettono di conoscere l'ambiente circostante. Ha spiegato l'intervistata che con l'arrivo della crisi economica e la diminuzione del lavoro, le loro attività si sono concentrate maggiormente sui servizi di orientamento al lavoro, che vengono offerti a tutta la popolazione. Il progressivo mutamento nella domanda di servizi, ha portato *Apropem-nos* a ricercare una nuova strategia di intervento, con il coinvolgimento degli altri organismi territoriali presenti a *Poblenou*:

*"il numero di giovani si è ridotto per questo il nostro lavoro di accompagnamento si è trasformato in un <<tavolo tecnico>> per lavorare con i giovani. A questo tavolo partecipano le associazioni e i progetti del quartiere con persone di questa fascia d'età. Abbiamo fatto una <<mappatura>> del territorio per capire quali erano i bisogni e capire quali attività potevano essere portate avanti insieme"*.

L'esperienza del "tavolo tecnico" con i giovani ha portato gli organismi del territorio a concentrarsi sulla salute e la prevenzione, un ambito nel quale le diverse associazioni sono intervenute congiuntamente, attraverso la creazione di un "tavolo per la salute":

*"anche in questo caso abbiamo creato un "tavolo per la salute" al quale partecipano i centri sanitari del quartiere, le farmacie, i servizi sociali. Abbiamo prima cercato di conoscerci l'un l'altro, poi abbiamo avviato una mappatura della salute, qualitativa e quantitativa, delle persone che vivono a Poblenou. Adesso stiamo preparando un piano di azione sui temi più critici per capire come intervenire. Siamo passati dal lavoro con la popolazione immigrata e il suo inserimento nella società di accoglienza, ad un piano comunitario che interviene in diversi ambiti, dove la diversità è contemplata in modo trasversale".*

*Apropem-nos* favorisce l'inclusione sociale delle donne realizzando corsi di lingua, corsi per la responsabilizzazione (*empowerment*) e lo sviluppo di competenze, offrendo assistenza nella ricerca del lavoro. Partecipa alla *Rete BCN Antirumors* ("Xarxa BCN Antirumores"), promuove corsi di formazione per la riduzione dello stereotipo gli immigrati e contrastare il razzismo.

*Apropem-Nos* ha sostenuto il movimento "*papeles para todos*" (documenti per tutti), che agiva in difesa dei diritti delle persone immigrate e, più di recente è intervenuto nell'assistenza ad un gruppo di immigrati sub sahariani che vivevano accampati in un'antica fabbrica del quartiere di *Poblenou*, alcuni di loro da molto tempo. Ha spiegato l'intervistata:

*"Alcuni di essi vivono qui da 7 o 8 anni, li conosciamo da quando sono arrivati e sappiamo che molti di essi sono irregolari. Abbiamo visto il peggioramento delle loro condizioni di vita a causa della crisi economica. Queste persone, magari, lavoravano irregolarmente con una ditta di costruzioni e si guadagnavano da vivere, adesso che la <<bolla immobiliare>> è scoppiata si trovano a raccogliere i rottami per le strade per poi separarli e rivendere le parti separatamente. La raccolta dei rottami si è convertita in un bene prezioso per molte persone che a Barcellona non sanno come fare per sopravvivere. Se con questo lavoro prima potevano guadagnare 15 o 20 euro, adesso ne guadagnano 1 o nessuno. Abbiamo visto peggiorare le loro condizioni di vita e di salute, abbiamo visto che molti sono depressi, altri hanno dipendenze".*

Gli immigrati dell'accampamento di *Poblenou* sono assistiti dagli psicologi che fanno parte della *Rete di supporto all'accampamento abusivo di Poblenou* ("*Piattaforma vicinale di sostegno agli accampamenti di Poblenou*"), che è formata da associazioni del *terzo settore* e cittadini che difendono i diritti degli immigrati, una rete alla quale si è unita anche *Apropem-nos*. Alcuni abitanti del quartiere hanno offerto agli stranieri occupanti della fabbrica alcuni piccoli lavori, altri al contrario hanno protestato poiché non volevano un campo pieno di rottami davanti casa. Dopo un primo tentativo di sgombero ostacolato dalle proteste degli occupanti e degli organismi della società civile di supporto agli stranieri, l'ente di governo cittadino è intervenuto con lo sgombero definitivo, promettendo un'alternativa a quanti nella fabbrica trovavano rifugio.



*“La cosa si è evoluta, i servizi sociali hanno visto che molte persone erano in una situazione di vulnerabilità, c’erano anche alcune donne incinte. Così la situazione è andata avanti con la negoziazione e se ne è parlato molto. [...] Lo sgombero è stato un evento molto mediatizzato... da una parte si esaltavano gli aspetti umani, dall’altro la morbosità. [...] Molte persone non sapevano dove andare e se tu le sgomberi gli devi dare un’alternativa, ai bambini devi mandarli a scuola, alle persone devi dare una via di uscita. Qualcuno è stato mandato nelle pensioni convenzionate, altri in appartamenti, ma questo non basta, non basta dare un posto dove dormire, queste persone vogliono lavorare per avere denaro per poter vivere”.*

Questa vicenda emblematica, mette in evidenza come all’interno della cittadinanza vi siano visioni contrastanti sulla gestione degli irregolari. *Apropem-nos* e altre associazioni del *terzo settore* hanno difeso gli interessi delle persone irregolari e rivendicato i diritti di questa collettività, anche se ciò ha suscitato qualche perplessità tra i membri dell’ente locale. La scelta di *Apropem-nos* ha dato maggiore forza al movimento rivendicativo, da una parte, rendendo evidenti i bisogni di quelle persone, dall’altro, sensibilizzando l’amministrazione cittadina verso la necessità di dare una risposta dignitosa, che andasse al di là del semplice sgombero e che includesse anche l’accoglienza e la protezione. L’intervista ha portato alla luce che la coesistenza e il semplice riconoscimento dell’*Altro* come persona vulnerabile non basta a porre fine ai problemi e a generare una convivenza positiva. Con riferimento alla popolazione di Barcellona, ha spiegato l’intervistata che bisogna lavorare tanto con gli stranieri, quanto con i cittadini autoctoni:

*“Gli sforzi non sono pochi. Alcune persone vivono questa situazione come una minaccia, perché non l’hanno vissuta prima e non sanno com’è. Si sentono strani di fronte a culture diverse, da un lato, dall’altro lato, alcuni attori politici fomentano e diffondono xenofobia e paura verso l’Altro. I politici si prendono cura di non perdere terreno sul piano del consenso e non fanno un discorso eccessivamente basato sull’integrazione delle persone immigrate, perché altrimenti i partiti più xenofobi li attaccherebbero facendogli perdere voti. Poche parole di un politico possono smontare il lavoro fatto durante moltissimo tempo, alcune parole possono essere una bomba anticonvivenza”.*

L’impegno di *Apropem-nos* nel migliorare le condizioni di convivenza si radicano nel riconoscimento del fatto che le migrazioni costituiscono un fenomeno globale inarrestabile e in continuo aumento, al quale non si può dare una risposta unicamente in termini di sicurezza e quindi, attraverso lo sgombero. La funzione rivendicativa e di *advocacy* svolta dalle associazioni della società civile, dimostra come l’impegno attivo dei cittadini e delle associazioni del *terzo settore* sia importante nel dare risposte bilanciate, che permettano di gestire meglio un fenomeno sociale che non può essere gestito solo con le Forze di Polizia. Al contrario, la *denuncia pubblica* è servita a far agire l’ente locale in modo equilibrato, in quanto l’accampamento è stato sgomberato e le persone immigrate ricollocate in appartamenti o pensioni convenzionate con l’*Ayuntamiento de Barcelona*. Questo risultato, quindi, è frutto anche delle iniziative culturali promosse dal *terzo settore* che permettono di conoscere meglio un fenomeno complesso, promuovendo il dialogo tra persone portatrici della diversità che vivono nello stesso quartiere. Il lavoro di *Apropem-nos* è importante perché interviene proprio

nella creazione di legami sociali tra persone appartenenti a culture diverse, attraverso iniziative che permettono di ridurre la sfiducia verso coloro che hanno origini etniche e culturali diverse.

Di seguito, riportiamo due aneddoti con i quali l'intervistata ha chiarito l'importanza del dialogo interculturale:

*“Una donna diceva: <<quando vedevo i ragazzi neri che giravano nel quartiere con i carrelli della spesa carichi di rottami, avevo paura. Ma adesso che ho ballato con loro, non ho più paura>>. In un'altra occasione, ricordo che avevamo bandito delle tavole con cose da bere e da mangiare, con bevande alcoliche e analcoliche. Un uomo marocchino era preoccupato perché non sapeva se un cibo conteneva carne di maiale o no, però non sapeva come spiegarmelo perché non parlava spagnolo. Ha fatto alcuni gesti per spiegarmelo, fino a quando io ho capito che quello che mi stava chiedendo era se quel cibo avesse o meno carne di maiale. Allora io ho avvicinato le dita alla testa e ho fatto il gesto delle corna, ho detto <<muuuu>> e lui ha capito che in quel cibo c'era carne di vitello. Questo signore ha sorriso, poi, quando mi vedeva per strada e si ricordava di quella sera, mi faceva il segno delle corna e diceva <<muuuu>> perché si ricordava di quello scherzo che gli aveva permesso, in modo tranquillo e divertente, di capire che poteva mangiare quel cibo, senza che altre cose avessero importanza”.*

Il lavoro sociale, con la comunità, sul territorio, è importante perché riesce ad abbattere le barriere socialmente costruite attraverso un discorso stereotipato sull'immigrazione che allontana le persone di cultura diversa e che provoca malcontento ed intolleranza fra i cittadini. Le iniziative per l'interazione e il dialogo fra persone appartenenti a culture diverse assumono importanza poiché cercano di smontare gli stereotipi sull'immigrazione, favorendo i rapporti e l'integrazione reale tra gli abitanti di un territorio.

- **Associazione Socio Culturale Ibn Batuta (ASCIB)**

*Aree di intervento: accoglienza, iniziative culturali e di sensibilizzazione, assistenza alle donne, cooperazione e sviluppo, giovani, formazione, mediazione, accompagnamento, comunicazione, orientamento e inserimento al lavoro.*

Data l'importanza che riveste l'associazione ASCIB nel quartiere multietnico di Barcellona, il Raval, si è deciso di includerla nella ricerca sul campo, intervistando il portavoce della sua segreteria. L'associazione socio culturale *Ibn Batuta* è uno dei tanti organismi di stranieri attivi nella città di Barcellona. Fu fondata nel 1994 da un gruppo di studenti marocchini che decisero di assistere molti dei loro connazionali che, non conoscendo la lingua spagnola, trovavano difficoltà nell'espletamento delle pratiche legali e amministrative relative al soggiorno e all'accesso ai servizi sociali. Sin dall'inizio, questa associazione ha rappresentato un punto di riferimento per molti immigrati marocchini e di altre nazionalità, che abitano a Barcellona. L'accoglienza e l'orientamento è l'aspetto più importante dell'intervento dell'associazione, come lo stesso portavoce ha spiegato:

*“noi chiediamo sempre ad ogni persona se ha bisogno di qualcosa, poi la inviamo presso i nostri dipartimenti... se ci sono richieste particolari inviamo le persone ad altre associazioni o agli uffici pubblici.”*

L'importanza di assistere gli stranieri nasce dalle difficoltà che molti di essi hanno nello svolgere le pratiche più semplici. Ha spiegato il portavoce che ASCIB spesso svolge “un'attività di intermediazione”:

*“normalmente le persone che chiedono i servizi alla nostra associazione sono persone che hanno titoli di studio molto bassi, pertanto, queste persone, senza l'aiuto di un intermediario, senza l'aiuto di un'associazione, non riuscirebbero ad arrivare da soli agli uffici dove rinnovano il permesso di lavoro o di soggiorno o, ad esempio, in quelli dove rilasciano la tessera sanitaria. Gli utenti sono immigrati, non sanno la lingua del Paese dove vivono e questo rappresenta un ostacolo grandissimo.”*

L'accoglienza e l'informazione sono importanti, perché sono utili ed evitare sprechi di energie e di tempo, fornendo un servizio opportuno ad un costo inferiore rispetto a quello che potrebbe avere l'ente locale. I servizi offerti da questa associazione riguardano l'orientamento al lavoro, i corsi di formazione, i corsi di lingua, quelli volti alfabetizzazione, l'assistenza legale. Oltre alle iniziative interculturali volte a promuovere la conoscenza della cultura marocchina, l'associazione offre corsi di formazione sulla violenza di genere, le relazioni familiari, collaborando con altre associazioni del territorio. ASCIB sviluppa progetti per la cooperazione internazionale in Marocco e in altre zone del Maghreb e dell'Africa sub sahariana.

L'associazione è finanziata principalmente attraverso fondi pubblici; molti dei suoi progetti sono stati realizzati con fondi del *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* spagnolo e con il *Ministero della Salute*, altri sono stati finanziati attraverso il *Fondo Sociale Europeo* e il FEI (*Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi*). Altre fonti di finanziamento sono private: “*La Caixa*” attraverso la “*Obra Social*” da un lato, e “*Caja Madrid*”, dall'altro, hanno finanziato progetti concreti. La sensibilità dell'ente di governo cittadino verso la partecipazione degli stranieri che si esprime attraverso l'istituzione del CMIB, permette ad ASCIB di partecipare alle riunioni periodiche di questo organo, svolgendo una funzione di rappresentanza importate, che l'intervistato ha sintetizzato in questo modo:

*“le associazioni che prendono parte al CMIB riportano a loro volta le domande degli utenti, in questo senso la pubblica amministrazione, attraverso le riunioni con le associazioni, acquista una maggiore conoscenza della realtà dell'immigrazione e delle associazioni. [...] Dal nostro punto di vista, potremmo parlare di <<riunioni informative>>, poiché tutte le associazioni che vi partecipano segnalano i bisogni delle persone immigrate e quelli dell'associazione, però difficilmente queste indicazioni si traducono in un qualcosa di tangibile a livello di ogni immigrato.”*

Il problema degli immigrati, secondo quanto ha affermato il portavoce di ASCIB, è il *discorso politico sull'immigrazione*, vale a dire, il modo in cui gli immigrati sono rappresentati all'interno dei discorsi dei

politici e in quelli dei mezzi di comunicazione. Secondo l'intervistato, il discorso sull'immigrazione dovrebbe cambiare, dovrebbe tener conto che non si possono definire "immigrati" le persone che abitano a Barcellona da un lungo periodo:

*“gli immigrati a Barcellona sono presenti da oltre 20 anni, ma si continua a parlare ancora di immigrati. Bisogna cambiare alcune cose affinché gli immigrati possano avere gli stessi diritti degli spagnoli. Le istituzioni pubbliche dovrebbero sostituire la parola <<immigrato>> con quella di <<cittadino>>, perché l'immigrato è un cittadino di pieno diritto, questo dovrebbe essere cambiato perché le persone che vivono a Barcellona da oltre 20 anni, ancora si sentono immigrati. Abitano in un Paese in cui con i propri figli, con la propria famiglia, pagano le tasse, pagano l'iva, ma non si sente orgoglioso di far parte della società in cui vive perché si sente immigrato.”*

Le difficoltà delle persone che vivono da molti anni in un Paese diverso dal proprio e che si sentono ancora un immigrato provocano un distanziamento sociale e, quindi, l'impossibilità di sentirsi pienamente accettati; tale sensazione non è dovuta agli immigrati, ma alla società in cui essi si inseriscono. Questa impostazione del discorso pubblico sugli immigrati tende a creare una categoria di persone "estrane alla comunità" pur essendo presenti al suo interno in qualità di cittadini o, comunque, abitanti di lungo periodo. Ha spiegato il portavoce di ASCIB:

*“è importante sentirsi un essere umano come tutti gli altri, come tutti gli altri cittadini. Per far questo, bisogna cambiare radicalmente per porre fine alle discriminazioni che sorgono da questa differenziazione”.*

L'intervista al portavoce dell'ASCIB ha fornito un'importante testimonianza mostrando che oltre alle risorse per finanziare i progetti, è necessario produrre un cambiamento all'interno del discorso pubblico, da un lato, e nelle normative, dall'altro. Se ciò non accadesse perché i partiti politici non hanno interesse nel promuovere il mutamento, gli immigrati saranno sempre "cittadini di serie b", vale a dire persone con diritti limitati. Questa questione, secondo l'intervistato, è di difficile soluzione poiché agli stranieri non è riconosciuto il *diritto di voto*, quindi, non apportano nessun beneficio ai partiti politici. In un quadro al cui interno nessun partito politico sarebbe realmente interessato ai diritti degli immigrati, bisognerebbe almeno evitare di strumentalizzare questa parte della popolazione ai fini del consenso elettorale, poiché gli stranieri, pur non avendo gli stessi diritti di tutti gli altri cittadini, hanno gli stessi doveri.

## **5.5 Organizzazioni sindacali**

I sindacati dei lavoratori oltre a svolgere una funzione di *advocacy* nella difesa dei diritti dei lavoratori, erogano servizi di informazione ed orientamento, corsi di formazione e altre prestazioni a favore dei lavoratori stranieri, attività che permettono a questi organismi della società civile di conoscere a fondo alcuni

aspetti del fenomeno migratorio. Si è optato per includere il punto di vista di due sindacati per ogni contesto di studio, in modo da approfondire, in un'ottica comparativa, il loro modello di intervento.

### 5.5.1 I sindacati dei lavoratori a Roma

- *CIGL: Ufficio Immigrazione*

Il sindacato *CIGL* è un *sindacato pluri-etnico*, un principio sancito nell'art.1 del suo Statuto col fine di dare piena cittadinanza alla componente straniera dei lavoratori e assegnare ad essi un ruolo importante all'interno di questa organizzazione. Il portavoce intervistato ha spiegato che i lavoratori stranieri presentano un maggiore *tasso di sindacalizzazione* rispetto ai lavoratori italiani, vale a dire, una più alta predisposizione ad iscriversi al sindacato. L'attenzione che *CGIL* rivolge ai lavoratori stranieri si riflette sia nella diffusa presenza di persone di origine straniera all'interno del quadro attivo dei delegati sindacali, sia attraverso la rete di uffici dedicati agli stranieri, presenti all'interno delle *Camere del Lavoro* (organismo territoriale del sindacato) delle città italiane capoluogo di provincia. La funzione di tutela individuale e collettiva dei lavoratori stranieri è svolta attraverso la promozione dei diritti sindacali e sociali dei lavoratori immigrati, ma anche attraverso un'offerta di servizi di orientamento legale sui contratti di lavoro e sui permessi di soggiorno.

Il portavoce della *CIGL* ha spiegato che gli sforzi del sindacato avvengono in un contesto di sostanziale *ritardo culturale e politico* che vede l'Italia tra i paesi che meno integrano le persone immigrate all'interno degli organi dirigenziali, una *sottorappresentazione* che è peggiorata con l'arrivo della crisi economica, un "sintomo negativo" che condiziona negativamente l'integrazione sociale dei *newcomers*. L'intervistato ha posto enfasi sugli ostacoli posti dalla normativa italiana sull'immigrazione, concentrandosi in particolare sullo stretto legame tra il permesso di soggiorno e il contratto di lavoro, un vincolo introdotto dalla "Legge Bossi-Fini" attraverso il *contratto di soggiorno*. Tale "strozzatura" è stata molto criticata dal sindacato che ha manifestato la sua contrarietà e incoraggiato la sua eliminazione. Il contratto di soggiorno, ha spiegato, ha avuto un effetto dirompente:

*"Questo aspetto ha avuto un effetto dirompente, perché gli immigrati che sono da qui da oltre vent'anni rischiano di scivolare in una condizione di irregolarità che viene stigmatizzata mediaticamente come condizione di clandestinità. La legge prevedeva fino allo scorso anno, solo 6 mesi di tempo per riconquistare un lavoro una volta perso, altrimenti si perdeva il titolo di soggiorno. La richiesta di aumentare il periodo di copertura del permesso di soggiorno in attesa di occupazione, ha avuto una prima risposta da parte del Governo Monti e del Ministro Fornero, che hanno portato questo periodo di copertura a 12 mesi. Una cosa che in quel momento noi l'abbiamo salutata positivamente. In seguito, con l'aggravarsi della crisi e l'aumento della disoccupazione, questo aggiornamento normativo risulta assolutamente insufficiente."*

Le discriminazioni di cui sono oggetto i lavoratori stranieri si sono intensificate con la crisi economica, che ha portato gli immigrati a subire più dei lavoratori autoctoni gli effetti negativi dei “tagli occupazionali”. In un contesto in cui i lavoratori stranieri sono stigmatizzati mediaticamente come “clandestini”, gli immigrati soffrono più degli italiani l’espulsione dal mercato del lavoro. Se l’immagine degli stranieri come “persone che rubano il lavoro agli italiani” era stata superata, con la crisi economica ritorna nell’immaginario collettivo. Un’indagine del centro studi IRES (*Istituto di Ricerche Economiche e Sociali*)<sup>485</sup> ha confermato che *non c’è una vera competizione* tra i lavoratori immigrati e quelli italiani, dato che gli uni e gli altri si inseriscono in nicchie occupazionali complementari, vale a dire esiste un *effetto sostituzione*, più o meno intenso, secondo l’occupazione considerata, molto evidente nelle professioni “manuali” e a bassa qualificazione che gli italiani hanno smesso di realizzare. Il mercato del lavoro “duale”, in altre parole, permetterebbe agli stranieri di entrare in quei settori di occupazione abbandonati dai italiani, un fenomeno che perdura nonostante la crisi economica.

L’intervistato ha spiegato che le condizioni più drammatiche di *sfruttamento* sono state registrate nella raccolta di prodotti agricoli stagionali, definito “neo-schiavismo, dove oltre al giogo del padrone c’è anche la vessazione del caporale”. Tale fenomeno sarebbe presente non solo nelle regioni del sud Italia, ma anche in alcune zone del Lazio (Pianura Pontina) e alcune parti del Nord e del Centro-nord. Ha spiegato l’intervistato:

*“è un fenomeno non relegato solo al Mezzogiorno d’Italia. Da questo punto di vista, il punto rivendicativo e strategico del sindacato rispetto alle vicende di sfruttamento dei lavoratori, che fra l’altro determinano uno strano connubio tra economia sommersa e immigrati irregolari, strano connubio perché l’immigrazione irregolare è frutto, nel nostro Paese, di una normativa proibizionista ed eccessivamente deterrente, per cui è generatore di irregolarità. Gli immigrati, non potendo arrivare in Italia regolarmente, arrivano fatalmente in modo irregolare. Però, questa irregolarità è funzionale all’economia sommersa, che utilizza la manodopera, che ha un famelico bisogno di manodopera irregolare, perché è più ricattabile, più sfruttabile, a costi più bassi. È evidente che questa irregolarità produce un dumping sociale notevole rispetto alle condizioni generali del mondo del lavoro nel nostro Paese.”*

Il portavoce ha giudicato insufficiente la trasposizione nell’ordinamento italiano della direttiva europea 2009/52/CE, che introduce *norme minime relative a sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che impiegano stranieri irregolari*, avvenuta attraverso la “Legge 109/2012”. Le norme contenute nella direttiva, pur rappresentando uno strumento innovativo, hanno utilizzato un “approccio penalistico”, troppo centrato sul reato penale commesso dal datore di lavoro, in un quadro al cui interno il sindacato è lasciato ai margini, mentre al lavoratore straniero, viene assegnato un ruolo attivo nella denuncia delle condizioni di sfruttamento. Questo approccio evidentemente, non considera la “ricattabilità” del lavoratore straniero, che, proprio per le condizioni in cui si trova, di solito non ha la possibilità di avviare un contenzioso giuridico.

---

<sup>485</sup> Per un approfondimento si veda: AA.VV. (2014), *Immigrazione e sindacato - VII Rapporto, Lavoro, cittadinanza e rappresentanza*, IRES, Ediesse.

Tale carenza è interpretata dal portavoce come una violazione della *Convenzione sui lavoratori migranti* n.143 della OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro), che assegna un preciso ruolo attivo al sindacato nella tutela degli interessi dei lavoratori stranieri.

Il “*cattivismo giuridico*” che per lungo tempo ha caratterizzato la normativa italiana sull’immigrazione, ha dei riflessi importanti non solo nella creazione dell’irregolarità, ma anche sull’integrazione sociale dei lavoratori stranieri, poiché pone le basi per la caduta nell’irregolarità amministrativa a cui fa seguito l’impossibilità di accedere in condizioni di uguaglianza ai servizi di *welfare*. Tale situazione, secondo il portavoce, è complessivamente peggiorata negli ultimi anni a causa dei “tagli” alle risorse destinate alle politiche sociali, da un lato, e per l’assenza di controlli sulla qualità dei servizi.

*“Quando si tratta di servizi agli immigrati succedono delle cose assurde, che sarebbero impensabili per un ufficio pubblico. Gli immigrati che rinnovano il permesso di soggiorno, e purtroppo per la legge italiana sono costretti a farlo in tempi ravvicinati [...] sono costretti a pagare sovrattassa per il rinnovo del permesso di soggiorno. Gli immigrati pagano centinaia di euro per avere il rinnovo di questo permesso che non arriva mai e che, spesso, i tempi di attesa sono più lunghi della durata stessa del permesso di soggiorno, creando situazioni paradossali: quando ti arriva è già scaduto e tu, in teoria, devi aver fatto la domanda di rinnovo di un permesso che avevi rinnovato non ti è mai stato consegnato. Nel frattempo, hai in mano una ricevuta che, finalmente l’anno scorso, è stata equiparata al permesso di soggiorno in attesa che ti arrivi, ma è un’equiparazione solo teorica, perché nella pratica la carenza di questo titolo di soggiorno produce tantissime discriminazioni, nell’acquisizione di una casa, di un’automobile, in un atto pubblico per l’acquisto di una proprietà o nell’iscrizione dei bambini a scuola e al sistema sanitario”.*

Il portavoce di *CGIL*, ha mostrato l’inefficienza di un sistema che indebolisce i diritti sociali e politici delle persone immigrate. Tale situazione è dovuta al fatto che in Italia per molto tempo l’immigrazione è stata gestita non attraverso previsioni realistiche, ma attraverso un approccio emergenziale, vale a dire secondo una strategia volta ad affrontare l’urgenza delle necessità nel breve periodo.

In questo quadro, i problemi più rilevanti sono provocati da una normativa che crea ostacola la piena integrazione sociale degli stranieri, ad esempio, non prevedendo il *diritto di voto* o l’acquisizione della cittadinanza ai nati in Italia da cittadini stranieri. I tempi per l’ottenimento di una risposta sulla richiesta della cittadinanza, sono eccessivamente lunghi e, spesso, al di fuori dei tempi previsti dalla stessa legge. Secondo l’intervistato, passa molto tempo prima che tali istanze ottengano una risposta e molte di esse finiscono in un contenzioso legale:

*“il risultato è lontano dall’obiettivo che dovrebbe essere perseguito, lasciando le persone immigrate in condizioni drammatiche. [...] Oltre ad esserci norme inadeguate dal punto di vista della cittadinanza, c’è una procedura burocratica assolutamente inqualificabile, non è testata per capire se funziona, è lasciata*

*all'improvvisazione. Tutte queste domande confluiscono ad un Ufficio al Ministero dell'Interno, senza un centralino, un numero verde, un centro di ascolto... fuori da ogni standard".*

La scarsa organizzazione dei procedimenti amministrativi per il rinnovo dei permessi di soggiorno e per l'assegnazione della cittadinanza, lasciano percepire una distanza tra il legislatore e le persone straniere che ostacolano non solo l'integrazione sociale, ma che causano complicazioni al livello del vissuto quotidiano che rendono ancora più difficile la situazione degli immigrati. Secondo l'intervistato, di fronte ad alcune contraddizioni, non si potrebbe più parlare di impreparazione, poiché si conoscono a fondo le criticità del sistema. Un esempio esplicativo è quello dell'"emergenza sbarchi" un fenomeno non più inatteso per il quale non è stato previsto un piano strategico di intervento per evitare il succedersi delle sventure in mare.

*"L'Italia rispetto al tema dell'immigrazione ha avuto un approccio assolutamente insufficiente e, potremmo dire, assolutamente provinciale, emergenziale. Noi continuiamo a definire <<emergenza sbarchi>> un fenomeno che conosciamo benissimo e che potremmo prevedere scientificamente. Invece, scopriamo gli arrivi a Lampedusa... ogni volta come se fosse la prima volta. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (UHNCR) fa briefing giornalieri o settimanali in cui ci spiega quello che sta succedendo in Siria, in Mali, quali sono gli spostamenti dei profughi in Siria e in nord Africa, sapendo benissimo che questi profughi non possono che venire in Europa attraverso il Mediterraneo."*

Di fronte alla realtà drammatica che i media, quasi quotidianamente, ci mostrano bisognerebbe trovare gli strumenti adeguati a tutelare i diritti fondamentali di quelle persone che hanno diritto a recarsi in Italia a chiedere rifugio. Secondo l'intervistato assistiamo ad una continua controversia tra i fautori dell'accoglienza e chi vorrebbe, al contrario, una chiusura delle frontiere, un meccanismo quest'ultimo che se venisse adottato integralmente, nessuno avrebbe il diritto né di entrare, né di uscire. In un'ottica meno utopica, governare il fenomeno significa adottare un approccio che consente l'applicazione delle convenzioni internazionali e il rispetto dei diritti dell'Uomo. Lo stesso intervistato ha affermato:

*"Non si tratta di essere buonisti, si tratta di applicare le norme internazionali sui diritti umani, le norme sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie del 1990, in cui è assolutamente pacifico il fatto che c'è un diritto alla mobilità, c'è un diritto a migrare, che viene prima della regolarità dei documenti e del passaporto. Rispetto a questo diritto alla mobilità, se arriva alle nostre frontiere un gruppo di persone che non ha un atteggiamento aggressivo, noi siamo obbligati ad accoglierle. Non ci sono scelte diverse, la posso accogliere o la posso respingere? Non è data dalle norme internazionali l'ipotesi del respingimento. Queste persone vanno accolte, e per accoglierle bisogna avere dei servizi adeguati, dei servizi di qualità, di mediazione culturale."*

In questa prospettiva, il portavoce di CIGL ha posto enfasi sulla necessità di migliorare i servizi per l'integrazione e permettere una reale integrazione sociale ed economica dei tanti stranieri che vivono in Italia e a Roma. L'arrivo di nuovi migranti può apportare alla società europea non solo un arricchimento culturale,



ma anche benefici dal punto di vista economico e commerciale. Il potenziamento della mediazione culturale e il miglioramento delle relazioni con i Paesi produttori di materie prime potrebbero risolvere molti problemi sociali ed economici del nostro sistema sociale. La possibilità di giungere in Europa legalmente, secondo l'intervistato, cambierebbe sostanzialmente lo scenario attuale, caratterizzato dall'impossibilità di fare ingresso in modo legale ai Paesi dell'area Schengen. L'accoglienza e i programmi per la cooperazione potrebbero apportare benefici dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista della sicurezza poiché impedirebbe alla criminalità organizzata di arricchirsi ed espandersi. In quest'ottica, l'immigrazione non è considerata un *problema sociale*, ma una *risorsa economica*.

Secondo l'intervistato, le istituzioni dovrebbero adottare un approccio radicalmente opposto a quello della criminalizzazione e dell'espulsione forzata, poiché sono considerati strumenti di scarsa efficacia. Il rimpatrio assistito, al contrario, viene descritto come uno strumento idoneo a provocare un cambiamento concreto all'interno delle attuali politiche migratorie, poiché non suppone la semplice espulsione, ma è basato su una relazione di fiducia e, quindi, su un trattamento della persona immigrata come un soggetto capace di promuovere un cambiamento. La reintegrazione degli stranieri nei Paesi di origine potrebbe apportare una riduzione dei costi complessivi, poiché il trattenimento all'interno dei *Cie* e le espulsioni sono troppo costosi e di scarsa utilità. I programmi di rimpatrio assistito, la formazione al lavoro e la donazione di una piccola somma per l'avvio di un'attività imprenditoriale nei Paesi di origine potrebbero progressivamente migliorare le condizioni di vita nei Paesi di provenienza e creare un circolo virtuoso che porterebbe benefici sia ai Paesi di accoglienza, sia a quelli di origine. Con riferimento ai programmi di rimpatrio assistito, il portavoce di *CIGL* li ha definiti un messaggio "di egemonia culturale e non di colonialismo", i *Cie*, al contrario, "una struttura assolutamente fallimentare".

L'intervista al portavoce della *CGIL* ha evidenziato i punti deboli dell'attuale modello giuridico italiano e la necessità di adottare un approccio diverso alla gestione dell'immigrazione, sia dal punto di vista degli ingressi, sia dal punto di vista delle modalità di trattamento di questa popolazione all'interno della nostra società. I contributi dei lavoratori stranieri all'economia della società di accoglienza e il rischio di sfruttamento al quale sono esposte molti lavoratori e lavoratrici dei Paesi esteri nasconde una contraddizione che un Paese evoluto come l'Italia dovrebbe risolvere e definitivamente superare.

Molte questioni emerse durante l'intervista mettono in discussione l'attuale quadro legislativo e sottolineano la necessità di una riforma che tuteli la dignità delle persone straniere e favorisca la parità di trattamento reale. Oltre a ciò, è stato possibile apprezzare qual è il valore aggiunto di un organismo la cui vera natura è quella di svolgere funzione di *advocacy* di fronte alle discriminazioni, alle inefficienze e allo sfruttamento che colpiscono i lavoratori e le lavoratrici stranieri nel nostro Paese.

- ***CISL: segreteria confederale***

La portavoce della *CISL* ha posto enfasi sulle difficoltà incontrate degli stranieri nell'inserimento socio-economico, un percorso che spesso è ingiusto a causa della mancanza di una programmazione efficace e una politica di sostegno all'occupazione. L'intervistata ha messo in evidenza la "lacerazione economica" che vivono i Paesi esportatori di manodopera, per due ragioni interconnesse: da un lato, la perdita di capitale umano che i lavoratori emigrati rappresentano per i Paesi di origine, dall'altro, lo sfruttamento a cui spesso sono sottoposti nei Paesi ricettori, i quali ottengono maggiori benefici a un risparmio economico. Ha spiegato l'intervistata che i lavoratori immigrati:

*“sono <<lavoratori a zero costi>> nel senso che non hanno nessuna assicurazione, nessun peso per il sistema sanitario, pensionistico e di nessun tipo. Specialmente nel caso dell'immigrazione sudamericana, emigra il meglio, emigra la persona formata, emigrano le persone che arrivano per la maggioranza dai centri urbani. La loro professionalità si pauperizza nel tempo, perché nella società in cui si inseriscono gli vengono riservati lavori umili, senza un reale processo di mobilità sociale, senza una professionalizzazione, senza vedersi riconosciuti i titoli di studio. Quindi, queste condizioni non solo incidono sul processo di integrazione ma rappresentano uno spreco, una dispersione di risorse del Paese di emigrazione.”*

Le normative attuali sarebbero complici di *un processo di impoverimento dell'immigrazione*, in quanto hanno contribuito a definirla come un fenomeno negativo all'interno dei discorsi politici e delle leggi, anche se sono noti i benefici che essa apporta all'economia italiana. Il riconoscimento dei diritti e delle pari opportunità potrebbe evitare la loro strumentalizzazione, ma ciò richiederebbe un cambiamento nelle politiche del nostro Paese, un'inversione di tendenza che secondo la portavoce della *CISL*, tarda ad arrivare. Le istituzioni dell'Unione Europea sono considerate un attore che potrebbe promuovere un cambiamento che in realtà, ha difficoltà a diventare concreto poiché manca una politica comune in tema di occupazione.

L'inserimento socio-economico dei lavoratori immigrati dovrebbe passare attraverso un'offerta di servizi di qualità, che permettano agli stranieri di socializzare con i valori della società di accoglienza ed identificarsi con i valori democratici. Secondo l'intervistata, la cittadinanza dovrebbe essere considerata *una ricompensa per lo sforzo della persona immigrata*, che dovrebbe essere riconosciuta agli stranieri solo se realmente integrati. In questo quadro, la *naturalizzazione* comporta dei rischi per il Paese di accoglienza, poiché potrebbero crearsi al suo interno "realità parallele" formate da minoranze scarsamente integrate.

*“Non capisco come alcune persone che non parlano neanche una parola di italiano, decidono di naturalizzarsi. Ma come possono naturalizzarsi se non parlano neanche l'italiano? Per questo, per me 10 anni sarebbe anche un periodo di tempo prudente entro il quale uno può seguire un percorso e un processo di integrazione adeguato. Altrimenti troviamo casi di persone che hanno vissuto in una realtà parallela,*

*naturalizzate, ma che continuano a praticare la mutilazione genitale femminile. Allora tu non puoi creare una realtà parallela all'interno di un Paese.”*

Questo aspetto ha consentito alla portavoce di *CISL* di approfondire l'importanza delle politiche di integrazione sociale, che dovrebbero garantire la “responsabilizzazione reciproca” degli stranieri e dei cittadini autoctoni attraverso processi di adattamento bilaterali. In tal senso, “dovrebbe esserci un incontro tra le due culture”, un dialogo che dovrebbe essere promosso dalle istituzioni della società di accoglienza:

*“Un cittadino naturalizzato ha una cultura sua iniziale che si è integrata a quella della società in cui si è inserito, si è fusa creandone una nuova. Chiaro che uno si identifica con il Paese di accoglienza, ma anche gli italiani devono avere questo sentimento, devono riconoscere questa integrazione. Altrimenti come fanno alcuni a dialogare? [...] Non è il cumulo della diversità che fa una società multiculturale, è il rispetto di una cultura che ci accomuna, una diversità linguistica ma dove una lingua si riconosce come la propria”.*

Le politiche di integrazione dovrebbero permettere agli stranieri l'uscita da una condizione di inferiorità che si è creata soprattutto nell'ambito del lavoro, un mercato *eticizzato* e *flessibilizzato*, al cui interno ai lavoratori immigrati vengono riservati le occupazioni precarie e non qualificate. L'economia sommersa e l'assenza di garanzie effettive per i lavoratori stranieri completano un quadro al cui interno i *newcomers* non solo rimangono ai margini ma, in aggiunta, vengono strumentalizzati all'interno di un discorso pubblico incapace di difendere gli interessi degli stranieri.

L'*accordo di integrazione* è stato valutato positivamente dal punto di vista dell'iniziativa per la formazione, ma è stato criticato nella sua esecuzione poiché i corsi sull'educazione civica e sulla lingua italiana sono ridotti ad “poche ore di studio in cui si mettono in chiaro i principi costituzionali”. Secondo la portavoce della *CISL* l'apprendimento dell'italiano dovrebbe essere un diritto contrattuale del lavoratore, un esercizio che dovrebbe realizzarsi all'interno dell'azienda, come anche i corsi di formazione sui diritti di cui sono destinatari gli stranieri. L'iscrizione al servizio sanitario nazionale (SSN) dovrebbe essere messa al centro di una politica di integrazione volta a prevenire la mutilazione genitale femminile dei nati in Italia da coppie immigrate. La difesa delle componenti più a rischio della popolazione straniera, minori non accompagnati, donne sole, famiglie monogenitoriali e sfruttamento minorile in particolare, sono al centro delle battaglie politiche del sindacato, ma dovrebbero esserlo anche per la classe politica. Sul tema dello sfruttamento nel lavoro domestico, la portavoce ha manifestato la sua indignazione rispetto a un fenomeno poco conosciuto:

*“non credo che sia degno di una società civile che si assista in modo passivo all'invio dei propri figli al paese di origine dopo il parto, fenomeno nascosto perché poi loro tendono a non cancellarli dai documenti nella speranza che poi possano rincontrarli; dove le politiche di conciliazione non tengono conto, se non altro scaricano la mancanza di politiche di conciliazione della famiglia sulle spalle di circa un milione di straniere che si occupano dell'assistenza familiare, deresponsabilizzando anche le istituzioni e, creando anche le condizioni di un vero e proprio sfruttamento in alcune situazioni”.*

In tal senso, le famiglie trans-nazionali metterebbero in atto una strategia di riorganizzazione della cura all'interno del proprio nucleo familiare, poiché le donne-madri, lavoratrici domestiche "co-residenti" in Italia, preferiscono continuare a lavorare da sole, inviando rimesse all'altro genitore rimasto nel Paese di origine o ai parenti che si occupano di accudire il neonato<sup>486</sup>.

In Italia, lo sfruttamento dei lavoratori immigrati, spesso irregolari, viene denunciato come un fenomeno presente in molti settori dell'economia (industria, agricoltura, manifatturiero, servizi di assistenza familiare) e nella prostituzione come anche nel traffico di organi, è inteso come l'effetto di una politica proibizionista che invece di premiare l'immigrazione legale, ha favorito quella irregolare e, di conseguenza, i trafficanti di esseri umani. In questo modello, dove il rispetto della dignità della persona lascia a desiderare, secondo l'intervistata, si dovrebbe intervenire con un Piano Europeo, insieme alle organizzazioni internazionali (UNHCR, UNESCO) e permettere a queste persone di insediarsi in altri Paesi europei e non obbligarli a restare in Italia. In tal senso, il cambiamento dovrebbe riguardare il Regolamento di Dublino, che, pur essendo stato modificato di recente, impedisce ai rifugiati di muoversi in altri Paesi fino al riconoscimento formale del suo *status* da parte dello Stato in cui ha messo piede per la prima volta.

Secondo l'intervistata, data la gravità della situazione attuale caratterizzata dall'aumento dell'immigrazione di tipo umanitario e dalla diminuzione di quella economica, sarebbe necessario ripensare radicalmente la politica migratoria italiana, a partire dal "sistema delle quote" per finire alle politiche di integrazione sociale:

*“Questo ci fa chiamare in causa anche tutte quelle politiche che non sono mai andate bene in Italia, che non hanno mai governato il fenomeno dell'immigrazione, ma che piuttosto, hanno fatto in modo che questo paese abbia subito questo fenomeno. È stato creato il meccanismo dei decreti flussi, una cosa finta, una cosa piena di contraddizioni, una ipocrisia del sistema che ha incoraggiato l'irregolarità, in quanto chi beneficiava del decreto flussi erano persone che avevano già avuto un percorso di irregolarità nel territorio italiano, che utilizzavano il <<decreto flussi>> per essere regolarizzati dall'impresa presso cui lavoravano e poi, venivano puntualmente licenziati. Quindi anche le percentuali di effettive completamento dell'iter per la regolarizzazione della posizione lavorativa, non solo per il decreto flussi ma anche per gli stagionali, sono minime, tutto il resto è servito ad altro.”*

La critica alla politica migratoria dell'Italia è integrata da un'osservazione che mette in evidenza le carenze delle misure di contrasto all'economia sommersa, in un quadro in cui la normativa non solo ha favorito sistematicamente l'irregolarità degli immigrati, ma ha favorito il loro impiego nell'economia sommersa:

*“come fa ad integrarsi un esercito di badanti, un esercito di lavoratori-raccoglitori di pomodori che guadagnano 2 o 3 euro per ogni cesto raccolto? In queste condizioni veramente è quasi impossibile raggiungere l'integrazione e la cosa peggiore che ha creato il danno più grosso per i nostri italiani, è*

---

<sup>486</sup> Per un approfondimento si veda: Simoni M., Zucca G., (2008) *Lavoro domestico e immigrazione femminile: nuovi modelli di mobilità*, Enaip, Formazione e Lavoro n.3 – 2008 – Donne e pari opportunità, pp.201-217.

*l'avergli fatto credere che esistevano lavori che potevano essere sganciati dal sacrificio, che erano sporchi, che dovevano fare gli Altri, gli stranieri. Questo ha creato una sottocultura di non valorizzazione del lavoro sociale che ha un senso più ampio."*

La politica italiana, nella prospettiva introdotta dalla portavoce di *CISL*, ha badato di più all'autoconservazione che al cambiamento che ai diritti delle persone immigrate, un metodo che ha avuto effetti negativi sulla popolazione immigrata e anche sulla società italiana, poiché ha intaccato i valori del lavoro e del sacrificio. La crisi economica potrebbe rappresentare la possibilità per la reintroduzione dei valori del lavoro e del sacrificio e favorire il passaggio da un modello di integrazione al cui interno le occupazioni a bassa qualificazione sono destinate esclusivamente agli immigrati, ad uno più equo, al cui interno il criterio del merito prevale sui pregiudizi.

La portavoce della *CISL* ha introdotto riflessioni importanti sul tema della cittadinanza, un ambito che dovrebbe essere gestito attraverso una legislazione temperata (*ius solis temperato*) che dovrebbe concedere da un lato, la cittadinanza italiana a chi pensa effettivamente di restare in Italia, dall'altro, riconoscere la diversità culturale e i diritti fondamentali degli stranieri in modo da permettere ai *newcomers* "di vivere in modo naturale il fatto di essere straniero, senza sentire il bisogno di naturalizzarsi". Il diritto di voto amministrativo, la parità di diritti in materia di lavoro e di accesso ai concorsi pubblici, rappresentano quei tasselli di una politica meno discriminatoria nei confronti degli stranieri e più rispettosa della dignità delle persone. Il cambiamento auspicato dalla portavoce di *CISL*, oltre che normativo, dovrebbe essere culturale, poiché sarebbe giusto che gli stranieri venissero accettati in tutti gli ambiti del lavoro e non solo in quelli manuali e a bassa qualificazione, anche perché molti immigrati hanno un titolo di studio alto. Secondo l'intervistata "c'è molta ignoranza[...] il diverso non viene visto alla stregua di un italiano". Alla costruzione di questo stereotipo negativo e inferiorizzante sugli stranieri contribuirebbero particolarmente i media, che contribuirebbero a rafforzare le disuguaglianze tra i cittadini autoctoni e gli immigrati:

*"L'immigrato viene rappresentato o come il poverino o come quello che ha fatto delle azioni intrepide [...] L'immigrato normalissimo non viene correttamente rappresentato nei media, ma esiste, c'è. [...] Lo straniero è rappresentato nell'immaginario collettivo come quello che si veste male, che è in difficoltà, che non può e che vive male la sua condizione, che vive le frustrazioni. C'è un'immigrazione più normale, io credo che questo deve aiutarci a riflettere. Questa immagine, questo tabù si deve scardinare dando un maggior spazio di rappresentanza e di rappresentatività agli immigrati stessi. Non è un processo automatico ma che comunque va veicolato".*

La presenza di un'immagine distorta sull'immigrazione, rafforzata dalla mancanza di strumenti che permettano la rappresentanza dei suoi interessi, è un tema centrale in mole battaglie portate avanti da *CISL* che lotta per un modello di integrazione più giusto, anche sostenendo l'associazionismo degli immigrati e il *terzo settore*, un impegno che si concretizza nel supporto offerto all'ANOLF (*Ass. Naz. Oltre le Frontiere*).

Questa associazione, presente capillarmente in tutte le Regioni d'Italia, è un'associazione di immigrati di varie etnie che ha il fine di creare una società più giusta e rispettosa della diversità etniche, culturali e religiose.

### 5.5.2 I sindacati dei lavoratori a Barcellona

- *CC.OO.*

La normativa sul lavoro è la chiave per garantire la parità di trattamento ed evitare lo sfruttamento dei lavoratori e alle lavoratrici immigrate. Il portavoce del sindacato *CC.OO.* di Barcellona (area: *Internazionale, Migrazioni e Cooperazione*) ha mostrato l'importanza di informare i lavoratori stranieri, poiché se questi non conoscono la normativa e non sono informati sui loro diritti, potrebbero non solo essere sfruttati, ma anche fare "competenza sleale" ai lavoratori nazionali poiché la sua manodopera sarebbe disponibile sul mercato ad un prezzo inferiore. La prima misura per contrastare la mancanza di informazione sul lavoro e garantire la parità di condizioni, il sindacato *CC.OO.* ha istituito il *CITE (Centro di Informazione per Lavoratori Stranieri)* una rete di uffici che offrono consulenza ai lavoratori stranieri affinché venga loro corrisposto il *salario minimo* e i diritti previsti per tutti i lavoratori.

Prima dell'esplosione della "bolla immobiliare" e della crisi economica, molti lavoratori stranieri si sono rivolti al *CITE* per avere informazioni sulle possibilità di lavoro all'estero. La "bolla" di lavoratori precari impiegati in settori ad alta intensità e a basso valore aggiunto (costruzione, turismo, ecc.) sono quelli che in misura maggiore hanno sofferto gli effetti della crisi economica, un fenomeno che ha indebolito specialmente la popolazione straniera. Il sindacato ha risposto al crescente numero di richieste di assistenza per il trasferimento in altri Paesi europei attraverso l'istituzione dello *SMIT (Servizio di Mobilità Internazionale per Lavoratori)*, un apposito sportello con il quale si è cercato di rispondere al mutamento avvenuto all'interno del mercato del lavoro nella città di Barcellona. Ha spiegato il portavoce di *CC.OO.* che:

*"l'autentico mutamento del paradigma è avvenuto attraverso un passaggio da un modello semplice di immigrazione caratterizzato da una <<immigrazione forte>> a un <<modello più complesso e diversificato>> dove continuano le migrazioni e peggiorano le condizioni dei lavoratori immigrati. In questo modello troviamo lavoratori già insediati all'interno del nostro Paese che perdono lo status di immigrato insediato e che ritornano nell'irregolarità; troviamo immigrati che ritornano ai loro Paesi di origine; ci sono lavoratori extracomunitari ri-emigrano verso altri Paesi e cittadini spagnoli che emigrano in altri Paesi. Inoltre, troviamo lavoratori comunitari che arrivano a Barcellona [...] il modello è complesso"*

In un quadro sostanzialmente mutato rispetto al passato, lo scenario è reso ancora più complesso dalla mobilità internazionale. Molti lavoratori seguiti attraverso il *CITE* e lo *SMIT* sono quelli che vengono coinvolti in *programmi di mobilità internazionale* perché l'impresa trasferisce la sua sede all'estero, una mossa strategica che spesso porta alla diminuzione del salario reale percepito dai lavoratori coinvolti in questo processo. Ai lavoratori che seguono le imprese all'estero, non può essere applicata la normativa nazionale e, quindi, diventano una "merce" che segue il principio della libera circolazione dei beni e servizi. Ha spiegato il portavoce del sindacato che molti diventano "lavoratori multinazionali", come ad esempio i dipendenti di *Ryan Air* che lavorano in vari Paesi pur avendo un contratto di lavoro con una impresa irlandese. Barcellona è anche una città di "lavoratori transfrontalieri" dove alcuni lavoratori arrivano dalle città francesi limitrofe alla Catalogna per svolgere lavori durante la settimana e poi ritornare in Francia durante il weekend. La complessificazione delle migrazioni, pertanto, è caratterizzata da un lato, dalla non compensazione dei flussi in uscita (saldo negativo); dall'altra, dalla presenza di nuove *forme di contrattazione atipiche*, che comportano un crescente mobilità internazionale. Il sindacato, ha spiegato l'intervistato, "cerca di inseguire questi cambiamenti".

Un aspetto dell'intervento del sindacato *CC.OO.* sono le iniziative volte alla prevenzione della xenofobia e del razzismo e alla cooperazione internazionale. La precarizzazione del mercato del lavoro e la mancanza di sensibilità della società di accoglienza sono aspetti che potrebbero influire sull'aumento del razzismo nei confronti dei lavoratori stranieri, occultando la reale funzione delle persone immigrate che, come ha spiegato l'intervistato, è quella di riequilibrare il mercato del lavoro in un momento di congiuntura economica. Molte delle iniziative del sindacato promosse attraverso il *CITE* sono a carattere transnazionale ed europeo e si pongono il fine di creare sinergie fra la *Confederazione europea dei sindacati* (CES), i numerosi centri di assistenza per i lavoratori di *CC.OO.* e gli enti locali. Ha spiegato l'intervistato che il fine della collaborazione con altri soggetti dei Paesi europei è quello di:

*"creare reti per scambiare esperienze e buone pratiche, sia nell'accompagnamento dei lavoratori, sia nella prevenzione del razzismo, due temi che sono usciti dall'ambito delle migrazioni in senso stretto, per entrare in quello della mobilità internazionale, dato che sempre più sono i cittadini comunitari a muoversi all'interno dell'Unione Europea".*

Il sindacato *CC.OO.* svolge una funzione di "antenna" con il fine di recepire i bisogni dei lavoratori del territorio e promuovere iniziative adeguate. I rappresentanti di questo organismo partecipano alle riunioni del *CMIB* e mantiene contatti con il *terzo settore*. Il portavoce ha spiegato che gli enti locali hanno promosso il benessere sociale, più che "garantire il diritto al lavoro", nell'ottica della globalizzazione del lavoro e della mobilità internazionale, considerati gli ambiti nei quali cercare la risposta i problemi dei lavoratori stranieri e nazionali rimasti ai margini del mercato del lavoro. Ha spiegato il portavoce di *CC.OO.* che:

*“L’Ayuntamiento di Barcellona è un’entità che a mio giudizio ha svolto una funzione di qualità, ha avuto un atteggiamento pro-attivo verso la realtà dell’immigrazione, si è preoccupato molto dei problemi dell’immigrazione e i progetti attivati sono stati numerosi. Noi siamo presenti nel CMIB e attraverso di esso concertiamo misure rivolte a risolvere quei quesiti che i lavoratori immigrati ci rivolgono. Insieme all’Ayuntamiento, cerchiamo di dare risposta ai problemi dei lavoratori immigrati. L’Ayuntamiento fornisce i servizi sul territorio e si concentra sui bisogni espressi dalla popolazione, anche se le politiche sociali non sempre sono rivolte all’assegnazione di un lavoro allo straniero che lo ha perso.”*

L’aspetto più controverso della crisi economica è la caduta nell’irregolarità di molti lavoratori stranieri e l’impossibilità per gli enti locali di intervenire in una questione che produce effetti negativi sul territorio. A questo proposito, il portavoce di *CC.OO.* ha spiegato che la risposta dovrebbe arrivare dallo Stato:

*“Noi abbiamo un problema con lo Stato spagnolo perché difficilmente è riuscito a comprendere che l’immigrazione è un fenomeno che va gestito anche con strumenti diversi da quelli per la regolazione dei flussi. Lo Stato spagnolo è un punto di riferimento, però il sindacato difficilmente incide su questi aspetti. Noi di *CC.OO.* difendiamo la regolarizzazione dei lavoratori immigrati, perché crediamo che sia un elemento importante per la coesione sociale, inoltre facilita la gestione dei lavoratori immigrati. La regolarità dell’immigrazione è un fattore importante, però lo Stato spagnolo [...] difficilmente l’ha intesa come un elemento stabile. Noi di *CC.OO.* sappiamo che l’immigrazione è stabile e per questo lavoriamo insieme a stranieri... lo stesso *CITE* è diretto da un cittadino straniero”.*

L’intervistato ha spiegato l’importanza di dare risposte all’irregolarità dei lavoratori stranieri, un fenomeno che rende ancora più precaria la situazione di molte persone che hanno perso il lavoro e per il quale gli enti locali non possono intervenire. Gli enti locali hanno promosso numerose iniziative di formazione, informazione e di promozione della coesione sociale attraverso servizi propri, come il *SAIER*, oppure finanziando i progetti delle associazioni del *terzo settore*, ma si tratta di interventi che non risolvono la perdita del lavoro e del permesso di soggiorno.

- ***U.G.T.***

Il sindacato *UGT* è attivo nella promozione dell’associazionismo fra i lavoratori stranieri, un fine che viene perseguito sia attraverso iniziative proprie, sia attraverso l’associazione *AMIC*, un organismo nato all’interno del sindacato e attraverso il quale si offrono servizi ai lavoratori stranieri. Il portavoce di *UGT* (*Area Movimenti Sociali e Uguaglianza*) ha spiegato che *AMIC* si fa carico di assistere i lavoratori stranieri nei procedimenti legali per il rinnovo del permesso di lavoro, il ricongiungimento familiare, l’accesso all’abitazione. Altri aspetti collegati ai lavoratori immigrati, invece, sono trattati direttamente da *UGT*. Ad esempio, la promozione dell’uguaglianza e della parità di trattamento tra lavoratori immigrati e nazionali,



l'informazione sul diritto del lavoro e la lotta alla discriminazione sono temi che vengono portati avanti attraverso la rete *XASI (Rete di agenti sindacali per la parità)*. I delegati della rete, dopo la formazione, si occupano di intercettare i casi di discriminazione per ragioni etniche, di genere o di altro tipo, che si verificano sul territorio di Barcellona e in altri comuni della Catalogna, promuovere l'informazione ed intervenire promuovendo la legalità e la parità di trattamento. I lavoratori coinvolti in casi di discriminazione, nei casi meno gravi, vengono assistiti nel processo di negoziazione, mentre in altri, vengono accompagnati nella denuncia. La diminuzione del lavoro e dei flussi migratori, ha comportato anche per UGT la modifica dei servizi per far fronte alla mutata domanda dei lavoratori, in particolare, per rispondere alle esigenze di chi decide di cercare lavoro in un altro Paese dell'Unione Europea o in un altro continente. In questi casi, *UGT* assiste gli utenti nella ricerca del lavoro e l'acquisizione dei documenti per il viaggio.

Il sindacato *UGT* ha relazioni con le istituzioni del Governo statale (Ministero del Lavoro) e con gli enti locali, ma intrattiene rapporti anche con le associazioni del *terzo settore* e le altre piattaforme della società civile che rivendicano i diritti degli stranieri, tra cui quella per la chiusura dei *centri di identificazione ed espulsione* ("*Tanquem els Cies*") e quella a favore del diritto all'abitazione ("*Piattaforma per il diritto a una abitazione degna*").

L'associazionismo fra le persone immigrate e la loro partecipazione alla vita pubblica è un argomento importante per *UGT*, il quale riconosce che la multietnicità che caratterizza la città di Barcellona rende difficile omogeneizzare le richieste delle differenti comunità straniere. Secondo l'intervistato, l'associazionismo fra persone immigrate della stessa nazionalità è il modo migliore per garantire che le richieste di ogni comunità straniera possano trovare rappresentanza attraverso le proprie associazioni, poiché sarebbe difficile per il sindacato "unificare la rivendicazione" dei lavoratori delle numerose comunità straniere. Il portavoce di *UGT* ha posto enfasi sulle politiche del Governo e sui "messaggi" che creano un sentimento di minaccia tra la popolazione. In particolare, è stata data importanza al discorso pubblico sull'immigrazione, originato dai politici e trasmesso dai media, basato sulla metafora dell'invasione e che diffonde una sensazione di pericolo costante:

*"quotidianamente ci sono messaggi che creano un sentimento di minaccia alla popolazione. I lavoratori hanno paura di perdere il posto di lavoro, altri hanno paura di perdere il pane quotidiano per loro e le loro famiglie, altri si sentono minacciati perché di continuo si parla di <<valanghe di immigrati>>."*

Il malcontento della cittadinanza è il motore della protesta, uno strumento a disposizione delle persone utile a provocare il cambiamento, anche se, come ha spiegato, richiede tempo e preparazione:

*"è vero che la gente vuole cambiare, per questo si fanno manifestazioni nelle piazze adesso per la riforma del lavoro, poi per la proibizione dell'aborto, poi per la chiusura dei Cie. Il movimento di protesta è importante, poi il raggiungimento dei risultati, o il fatto di incidere sulle politiche governative, questo obiettivo richiede più tempo."*

L'integrazione sociale degli stranieri nella città di Barcellona, secondo il portavoce di UGT, è buona grazie soprattutto alle politiche educative degli enti locali, che hanno permesso a tanti adulti e alle *seconde generazioni* di integrarsi dal punto di vista della linguistico, sociale e culturale. La scuola è uno strumento che ha facilitato l'integrazione dei figli e anche dei genitori stranieri i quali, vedendo che i loro figli parlano la lingua e partecipano alle attività scolastiche ed extrascolastiche, hanno modo di "sentirsi più integrati", più legati al territorio e alla società di insediamento. Questo aspetto influisce anche sulla partecipazione degli stranieri, i quali all'inizio del loro percorso di integrazione tendono ad essere meno inclini all'associazionismo, mentre, successivamente, il loro comportamento cambia. Ha spiegato il portavoce di UGT che:

*"la partecipazione degli immigrati è ancora molto bassa. Bisogna tener conto del fatto che le persone immigrate normalmente sono un poco riluttanti alla partecipazione, nel senso che, specialmente quelle persone che sono appena arrivate, pensano di poter incorrere in qualche tipo di sanzione per essere senza documenti, o per il semplice fatto di essere stranieri. Poi, con il passare del tempo, cominciano a conoscere il territorio e le istituzioni, le leggi e i loro diritti, quindi cominciano a chiedere molte più cose. Quindi troviamo le richieste di ricongiungimento familiare, di orientamento al lavoro, di formazione professionale, riconoscimento dei titoli, ecc.. Gli stranieri entrano nella UGT anche per chiedere cosa facciamo, chiedono lavoro, chiedono informazioni"*

Durante l'intervista il portavoce ha spiegato che l'integrazione sociale degli stranieri e il loro livello di partecipazione alla vita pubblica dipendono anche dalla società di destinazione, quindi, ad esempio, se non viene loro concesso il *diritto al voto*, la partecipazione non può essere elevata. Ciò nonostante, secondo UGT, anche se la partecipazione degli stranieri è bassa, molti di essi mostrano la volontà di partecipare, fanno richieste, espongono lamentele. In questi casi, secondo il portavoce del sindacato "bisogna sedersi attorno a un tavolo e parlare, per evitare il generarsi di conflitti maggiori". Le "piattaforme" della società civile assolvono a questa funzione, permettono ai cittadini di confrontarsi e di condividere un obiettivo comune. Il portavoce di UGT ha spiegato l'importanza di partecipare alle "piattaforme" della società civile:

*"noi di UGT partecipiamo ad una piattaforma sociale che si chiama <<Per una Catalunya Social>>, in passato si chiamava <<Prou retallades>> (stop ai tagli). La piattaforma è uno spazio di incontro tra i gruppi sociali che possono, attraverso di essa, condividere le loro rivendicazioni. A questa piattaforma partecipano le associazioni AMPA (Ass. delle madri e dei padri degli alunni delle scuole catalane), le associazioni di vicini, le associazioni dei giovani, ci sono le associazioni del terzo settore. Ci riuniamo almeno una volta al mese. I temi che vengono affrontati in queste riunioni sono quelli che riguardano la popolazione immigrata residente in Catalogna, quindi la disoccupazione, il problema della casa, il problema dell'educazione dei figli, i documenti, ecc.."*

Il portavoce del sindacato ha spiegato che *UGT* non si è vincolata a nessun partito politico, poiché nessuno di essi è riuscito ad invertire la tendenza alla distruzione del lavoro, all'aumento della precarietà e alla riduzione dei diritti dei lavoratori. Piuttosto, è preoccupata per la rinascita di partiti di destra ed estrema destra, xenofobi e razzisti, contrari all'immigrazione, i quali pensano che “se non ci fossero gli immigrati ci sarebbe più lavoro per tutti”. L'intervistato ha affermato che la cattiva propaganda di alcuni esponenti politici ha intaccato profondamente l'opinione pubblica, illudendola con false verità e rendendola più insicura. In questo quadro, il cambiamento dovrebbe derivare dalla promozione della cultura e dell'*educazione*, vale a dire, da “una politica educativa inclusiva e integrale”, seguendo un approccio di lungo periodo. Ha affermato il portavoce di *UTG* che:

*“bisognerebbe puntare sull'educazione e sul fattore tempo, stiamo parlando di un cambiamento culturale”.*

Il portavoce dell'area movimenti sociali del sindacato *UGT* ha spiegato che una delle proteste portate avanti da diversi organismi della società civile è quella contro l'espulsione di gruppo degli immigrati irregolari, alcuni dei quali, precedentemente trattenuti per sessanta giorni all'interno dei *Cie* e poi rimessi in libertà per l'impossibilità di eseguire l'espulsione. *UGT* si è schierata a favore delle organizzazioni che protestano contro “la caccia allo straniero *sans papiers*” poiché le “deportazioni” sarebbero programmate senza sapere con esattezza quali persone espellere, piuttosto, una volta organizzato il volo, sarebbe la Polizia a doversi incaricare di cercare i passeggeri da mettere sull'aereo.

La “caccia agli irregolari” da parte dei corpi di Polizia che “sanno dove andare a cercarli”, avviene attraverso le “retate” ai cosiddetti “top manta” (venditori ambulanti di origine africana), persone provenienti principalmente dal Senegal, della Nigeria e del Ghana. La “caccia allo straniero irregolare” sarebbe portata avanti con il fine di trattenere quegli irregolari che, in alcuni casi soggiornano in Spagna anche da diversi anni, con il fine di realizzare le “espulsioni di gruppo”, operazioni che violano le convenzioni internazionali e i diritti e le garanzie riconosciuti agli stranieri.

## **5.6 Attori privilegiati, esperti e centri di ricerca**

La complessità del tema studiato e la necessità di approfondire alcuni aspetti sui modelli di politica locale per l'integrazione degli immigrati, ha motivato l'inserimento nella ricerca sul campo di alcuni testimoni privilegiati, sette per ogni caso di studio, con il fine accrescere i dati disponibili sui singoli casi ed avere maggiori strumenti conoscitivi per una migliore comprensione dell'oggetto di studio.

### 5.6.1 Gli attori privilegiati, gli esperti e i centri di ricerca nel caso di Roma

- *IDOS (Centro studi e ricerche)*

L'intervista con lo studioso del *Centro studi e ricerche Idos* ha permesso di approfondire alcuni aspetti dell'immigrazione riferiti ai dati statistici, in particolare, si è approfondito l'argomento del *saldo migratorio* registrato negli anni successivi alla crisi economica. L'unico riscontro disponibile per osservare questo fenomeno, ha spiegato l'intervistato sono le anagrafi comunali, vale a dire gli uffici che raccolgono i dati anagrafici presso i Comuni italiani. I dati di flusso che forniti da queste fonti permettono di conoscere gli stranieri che fissano la loro residenza all'interno di un Comune durante l'anno, e quelli che sono stati cancellati per essersi trasferiti in un altro comune italiano o all'estero. Se consideriamo i dati da un punto di vista *intra-nazionale*, allora la loro attendibilità è buona perché le anagrafi sono collegate tra loro e le cancellazioni sono automatiche quando una persona si iscrive all'anagrafe di un altro Comune. Da questo punto di vista, "il movimento anagrafico interno grosso modo è pari a zero". Se la persona precedentemente iscritta all'anagrafe di un Comune italiano si reca all'estero senza chiedere la cancellazione, questa può rimanere iscritta per diversi anni nel registro anagrafico comunale, poiché non è previsto l'obbligo della cancellazione. Pertanto, può succedere che il numero di cancellazione di stranieri che lasciano l'Italia sia inferiore alle partenze effettive, un fenomeno che porterebbe a far registrare in Italia un *saldo positivo* dovuto all'*eccedenza delle iscrizioni rispetto alle cancellazioni*. In tal senso, il saldo effettivo non si può conoscere con esattezza. Tale difetto statistico dovrebbe essere risolto ogni dieci anni, con il censimento, il quale però, non consente di fare un'operazione certa.

Rispetto ai dati censuari, il portavoce di *Idos* ha spiegato che è necessario tenere in considerazione che molti stranieri presenti in Italia in modo irregolare, non hanno partecipato al censimento del 2001 poiché, a ridosso della campagna elettorale, "i toni roventi" con i quali si parlava di immigrazione avevano suscitato negli stranieri, il timore di poter essere rintracciati. Una situazione simile si è ripresentata nel 2011 quando, dopo l'approvazione del *Pacchetto Sicurezza*, molti stranieri hanno preferito non riempire il modulo censuario per paura di essere allontanati. I dati censuari, dunque, hanno prodotto un *sottodimensionamento* della presenza straniera in Italia, mentre i centri di ricerca stimavano una presenza di stranieri irregolari compresa tra le 900.000 unità e il milione.

Un calcolo maggiormente attendibile è quello derivante dalle nuove iscrizioni anagrafiche di stranieri provenienti dall'estero, le quali, negli anni della crisi e in quelli successivi, hanno fatto registrare un calo. Tuttavia, la diminuzione può essere dovuta al fatto che l'iscrizione anagrafica è prevista solo per gli stranieri regolari, rispettando alcuni requisiti difficili da possedere. Molti stranieri, dunque, o restano in Italia in modo irregolare, oppure escono effettivamente dall'Italia. Uno dei motivi che causano questo fenomeno è lo stretto legame tra il permesso di soggiorno e il contratto di lavoro, un vincolo che di fronte alla perdita del lavoro, molti stranieri che non ne trovano un altro, non ottengono il rinnovo del permesso di soggiorno. Questo meccanismo, quindi, non garantisce che gli stranieri abbiano effettivamente lasciato il Paese, poiché si

potrebbe ipotizzare anche una loro permanenza irregolare in Italia. L'esperto, pur ipotizzando un rallentamento degli ingressi negli ultimi anni, considera che dal "punto di vista fisiologico c'è qualcosa che non va". Secondo l'esperto, sin quanto sin da quando l'Italia si è dotata di una legge sull'immigrazione, a cadenza regolare, è stata approvata una sanatoria, un aspetto che lascia comprendere la presenza di un meccanismo inadeguato alla gestione dei flussi migratori che crea periodicamente *sacche di irregolarità*. Tale problema deriva da uno distacco delle leggi dalla situazione reale ed effettiva di un fenomeno che ha caratteristiche diverse da quelle che il legislatore pensava che avesse.

La normativa italiana prevede che l'ingresso regolare per i cittadini dei Paesi terzi possa avvenire solo attraverso il "sistema della quote" definite con il *decreto flussi*. Tali quote negli ultimi anni sono state ridotte e hanno riguardato pochissimi nuovi lavoratori provenienti dall'estero, mentre un parte consistente di esse riguardava le riconversioni di permessi per motivi diversi (studio, tirocinio, formazione professionale, lavoro stagionale), in permessi di lavoro non stagionale. Le quote, quindi, hanno riguardato in parte persone che erano già presenti in Italia e non nuovi arrivi. I permessi di lavoro stagionale, inoltre, rappresentano la maggior parte delle quote degli ultimi anni, pertanto, è evidente i permessi per lavoro temporaneo sono superiori a quelli di lungo termine, a tempo determinato o indeterminato. In questo quadro, l'ingresso in Italia avviene prevalentemente per *lavoro temporaneo*, favorendo l'entrata per lavoro stagionale e la riconversione di un permesso di soggiorno per chi è già presente sul territorio.

Il sistema per la regolazione degli ingressi attraverso le quote, sin dalla sua introduzione, si è basato su premesse definite dall'intervistato "aprioristiche ed ideologiche" che ha determinato carenze notevoli sul piano pratico, che hanno determinato la loro trasformazione dei decreti flussi, in "regolarizzazioni camuffate". L'impossibilità di controllare efficacemente da un lato, le frontiere e, quindi, gli ingressi effettivi, dall'altro, le partenze di chi allo scadenza del permesso di soggiorno lasciava l'Italia, ha determinato un sistema in cui gli stranieri provenienti dall'estero che accedevano alle quote, erano una parte minoritaria della popolazione straniera realmente presente in Italia. A tale sistema, si affianca la mancanza di una legge nazionale sull'integrazione che stabilisse un quadro nazionale di riferimento per l'implementazione delle politiche di integrazione. Le iniziative nell'ambito delle politiche di integrazione, infatti, sono realizzate dagli enti locali, attraverso leggi e iniziative locali al di fuori di un quadro nazionale coerente teso ad uniformare le iniziative sul territorio.

Nell'attualità, alle difficoltà poste da una normativa che non favorisce l'ingresso regolare di nuovi stranieri si affiancano quelle del mercato del lavoro caratterizzato dall'aumento della disoccupazione. L'aumento del numero di stranieri che non hanno rinnovato il permesso di soggiorno alla sua scadenza, lascia supporre o un aumento delle partenze verso l'estero, oppure un aumento degli stranieri presenti in modo irregolare. La *verifica dell'indisponibilità* introdotta dalla Bossi-Fini e vigente sino ad oggi, non permette l'assunzione di cittadini stranieri senza prima aver verificato la disponibilità di lavoratori italiani o esteri che abbiano maturato un diritto di prelazione per aver partecipato a corsi di formazione; tale sistema crea, di fatto, una situazione che incoraggia molti stranieri presenti in Italia a rifugiarsi nell'economia sommersa.

Secondo il portavoce di *Idos*, le misure per l'integrazione potrebbero migliorare la loro efficacia se ci fosse una legge meno restrittiva di quella attuale, che alla scadenza del permesso di lavoro non preveda alternative all'irregolarità. Una legge più flessibile, che non preveda l'irregolarità alla scadenza del contratto di lavoro, contribuirebbe a superare alcune criticità.

La rimozione degli ostacoli che impediscono agli stranieri l'accesso ai servizi fondamentali è un altro punto critico della normativa che dovrebbe essere superato in maniera tale da favorire l'integrazione reale dei *newcomers* all'interno della società. I corsi di lingua, che sono messi al centro dell'*accordo di integrazione* e che sono uno strumento fondamentale per l'integrazione sociale, dovrebbero essere promossi all'interno di un patto bilanciato al cui interno "lo Stato da e al tempo stesso chiede", superando le difficoltà oggettive determinate dallo squilibrio "del chiedere senza dare".

Concludendo, l'intervistato ha evidenziato la necessità di avvicinare le leggi sull'immigrazione alle aspettative delle persone immigrate, quindi, prevedendo più possibilità per un insediamento stabile, un fine che dovrebbe essere perseguito aumentando gli investimenti per l'istruzione e la formazione dei *newcomers* e migliorando l'accesso ai servizi fondamentali.

- ***Associazione Genitori Scuola "Di Donato"***

Questa associazione, come ha spiegato la sua portavoce, è nata da un'idea del Preside della *Scuola "Di Donato"* del rione Esquilino, e, sin da subito, ha rappresentato una risorsa per gli insegnanti e le famiglie, autoctone e stranieri, non ancora abituate a convivere con persone di altre nazionalità. Gli alunni di numerose culture e i loro genitori, cominciarono ad incontrarsi negli spazi inutilizzati della scuola, i quali divennero un luogo di condivisione ed incontro dove conoscersi, stringere rapporti di amicizia, elaborare progetti e percorsi di cittadinanza attiva. L'idea fondamentale che ha spinto i genitori degli alunni a riunirsi è la condivisione, vale a dire, la volontà di creare una *scuola condivisa*, una comunità in cui l'integrazione dei ragazzi e delle famiglie di diverse nazionalità si realizzasse in modo naturale. L'associazione è stata definita dalla portavoce intervistata "un progetto vincente" al cui interno i genitori stranieri hanno visto valorizzate le proprie competenze professionali, cosa che non succedeva all'esterno. I genitori di diverse nazionalità hanno collaborato alla realizzazione di iniziative culturali e progetti per favorire l'integrazione sociale degli alunni, delle loro famiglie e, insieme, degli insegnanti, trasformando l'iniziale diffidenza verso l'Altro, in *fiducia*, l'idea che la scuola era inadeguata, nell'idea di "scuola come bene comune." Gli incontri hanno portato all'elaborazione di iniziative comuni fra genitori ed insegnanti ed abbattere le barriere che mantenevano distanti gli uni dagli altri, a causa della diversa origine etnica. L'associazione in tal senso, ha "creato comunità".

I progetti dell'associazione hanno riguardato il restauro di alcuni spazi in disuso, la creazione di un teatro gestito congiuntamente da genitori ed insegnanti, la partecipazione al progetto europeo *The Social Capital School*, ma anche l'istituzione di un programma per il Servizio Civile e dei corsi di italiano per gli stranieri realizzati dai volontari. I genitori e gli insegnanti, a prescindere dalla propria nazionalità, hanno collaborato insieme, acquistando fiducia, per questo motivo la portavoce ritiene che l'associazione dei genitori, nella sua semplicità, sia stata un importante "veicolo di integrazione". L'associazione della Scuola "*Di Donato*" ha creato processi di integrazione attraverso le lezioni pomeridiane di inglese impartite gratuitamente dalla madre di un alunno, attraverso gli incontri con i nonni che hanno mantenuto aperta la biblioteca e raccontavano le favole ai bambini, attraverso i laboratori creativi, le visite guidate nei musei e nei parchi.

La collaborazione tra genitori ed insegnanti e le relazioni di reciproca fiducia, hanno facilitato l'apprendimento della lingua e l'integrazione degli alunni e anche delle famiglie. La scuola è diventata "una scuola aperta" che crea processi di partecipazione sul territorio e all'interno della comunità prendendosi cura delle relazioni fra le persone di diverse comunità straniere. In quest'ottica, è nato il *Polo Intermundia*, un progetto che esprime la volontà dell'ente di governo cittadino di proseguire il percorso di integrazione iniziato all'interno della Scuola "*Di Donato*", coinvolgendo gli attori pubblici municipali, nella creazione di percorsi di comuni di condivisione. Il progetto *Polo Intermundia* promuove la cittadinanza attiva e stimola la partecipazione dei genitori e delle istituzioni, non solo alle tavole rotonde, ma anche attraverso le iniziative culturali e le feste etniche organizzate nell'ambito della scuola e del quartiere Esquilino di Roma. All'interno del progetto, si organizzano seminari, corsi di formazione e spettacoli in cui i genitori e gli alunni delle numerose comunità presenti nella scuola possono incontrarsi e conoscersi reciprocamente, si creano momenti di condivisione con le altre scuole e con il *terzo settore*.

La coordinatrice del progetto ha spiegato che l'associazione non è finalizzata alla protesta ma, alle proposte, alla costruzione di un dialogo positivo con le istituzioni e i cittadini, sensibilizzando gli alunni, i genitori gli insegnanti all'importanza dell'integrazione. Secondo l'intervistata è importante che le istituzioni riconoscano l'associazione come un "partner", perché "*considerarci dei cittadini attivi significa anche avere una gestione della città a basso costo, perché i genitori diventano anche gestori e operatori negli spazi in cui vivono loro e i propri figli*". Gestire le difficoltà in modo condiviso, quindi, ha permesso ai genitori dell'associazione di superare la distanza iniziale, di stringere rapporti di fiducia e, quindi, responsabilizzare ogni singolo genitore alla partecipazione nell'educazione dei propri figli.

La creazione di relazioni basate sulla *fiducia*, fra i genitori, gli insegnanti e gli altri soggetti presenti sul territorio permettono la creazione di un benessere diffuso fra i membri della comunità scolastica e all'interno della società. L'integrazione delle famiglie e degli alunni, rappresenta un valore aggiunto che l'associazione dei genitori della Scuola "*Di Donato*" apporta all'intera comunità e, soprattutto, alla scuola intesa come un *bene comune*. Per questo "è importante considerare la partecipazione un diritto e non una concessione".

- ***UNAR (Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni Razziali)***

L'UNAR dal 2003 interviene nella prevenzione, nel contrasto e nella rimozione dei fenomeni di discriminazione etnica e razziale attraverso interventi volti alla prevenzione di tali fenomeni. Le iniziative che questo organismo promuove si fondano, tanto nella predisposizione di programmi specifici in collaborazione con le associazioni del *terzo settore*, quanto nella realizzazione di studi, corsi di formazione e scambi finalizzati all'approfondimento della conoscenza del fenomeno e al contrasto delle discriminazioni. L'intervistato ha spiegato che le segnalazioni dei casi di discriminazione avvengono attraverso il *contact center* che elabora una istruttoria e, passando per diversi livelli, si individuano le azioni per risolvere i casi. Molte segnalazioni di casi di discriminazione, ha spiegato l'esperto intervistato, riguardano l'accesso al lavoro e ai servizi sanitari, oltre l'accesso all'istruzione, oltre ancora i mezzi di comunicazione. Molte vittime della discriminazione etnica sono le minoranze *rom, sinti e camminanti* la cui presenza in Italia si aggira intorno alle 200.000 unità, anche se la stima non è certa in quanto molte persone di tali minoranze sono cittadini italiani. L'insediamento di tali minoranze in Italia risale al 1400. In questo ambito, l'UNAR è il punto di riferimento nazionale per la predisposizione della strategia di inclusione delle minoranze etniche.

L'UNAR ha predisposto la *strategia nazionale di inclusione di rom, sinti e camminanti*, un documento di programmazione strategica richiesto dalle istituzioni europee agli Stati membri (Comunicazione della Commissione Europea del 2011 n. 173). L'Italia, quindi, ha predisposto una strategia per l'integrazione delle minoranze etniche basata in particolare su quattro assi di intervento: il lavoro, la casa, la scuola, la salute. La strategia di intervento individua obiettivi specifici da raggiungere attraverso gli organismi del *terzo settore*, quindi, attraverso un sistema di *governance allargata*. L'UNAR, in qualità di *focal point* nazionale (PNC), realizza riunioni periodiche con attraverso i vari spazi per il coordinamento: il *Tavolo per il coordinamento interministeriale*; la *Cabina di Regia Regioni ed Enti Locali*; il *Forum delle Comunità Rom Sinti e Camminanti*; i *tavoli nazionali*, i *gruppi di lavoro ad hoc* e, infine, i *tavoli regionali/locali*. Il fine delle riunioni è la predisposizione dei *Piani di locali di inclusione* il cui fine è la creazione di azioni positive per migliorare le condizioni di vita e di integrazione delle minoranze etniche e la riduzione del pregiudizio *ziganofobo*.

Dalle segnalazioni, ha raccontato l'esperto, si apprende che le discriminazioni che colpiscono le minoranze etniche sono spesso *multiple*, ovvero, toccano più ambiti: quello del genere, quello dell'appartenenza etnica o per l'identità sessuale. Le discriminazioni possono essere dirette o indirette, in quanto non sempre sono evidenti; possono essere selettive e dirigersi a categorie specifiche. Ha spiegato l'esperto:

*“una donna rom può essere doppiamente discriminata, in quanto donna e in quanto appartenente alla comunità rom. Quindi può subire in qualche modo delle discriminazioni dirette, indirette o delle discriminazioni striscianti... che non sono palesi ed evidenti. Per esempio, nel caso della selezione del personale in una azienda pubblica, inserire dei parametri legati all'appartenenza, alle caratteristiche*



*fisiche, all'età, al sesso, ecc., per necessità dell'azienda, in alcuni casi possono entrare nelle discriminazioni indirette. Non escludono direttamente una categoria, tutti i rifugiati, tutti gli stranieri o tutti i disabili, ma lo fanno attraverso una selezione indiretta di queste categorie rispetto ad altre”.*

L'UNAR collabora e sostiene le progettualità degli attori del *network* per il contrasto delle discriminazioni etniche e razziali, quindi i Ministeri, gli Enti Locali e gli organismi del *terzo settore* che operano a favore delle minoranze etniche. Il supporto che offre è orientato all'elaborazione di *buone prassi* e di progetti vincenti sul piano dell'inclusione sociale e della lotta al pregiudizio etnico. L'intervistato ha spiegato che i *tavoli regionali* assumono una rilevanza centrale all'interno della strategia di intervento poiché affrontano i problemi del territorio, mentre l'UNAR punta alla creazione di un “ponte” fra gli organismi del *terzo settore*, quelle di rappresentanza delle minoranze etniche e le istituzioni. I *Piani di Azione* riferiti ai contesti locali, elaborati a partire dal tavolo regionale, sono efficaci se gli attori che intervengono sul territorio conoscono la comunità a cui è diretto l'intervento, le problematiche di quel territorio, per questo motivo, acquistano importanza gli organismi del *terzo settore*. Nel caso della città di Roma, dove sono presenti circa 8.000 persone della minoranza *rom*, troviamo anche numerosi organismi del *terzo settore* che intervengono a favore delle minoranze etniche e che possono essere considerate una *risorsa* che facilita l'implementazione della strategia di inclusione sul territorio. Alcune associazioni sono portavoce nazionali e promuovono interventi sia su scala nazionale, sia in territori specifici.

Mettere in campo la strategia antidiscriminazione significa anche intervenire sul *linguaggio* e sulle etichette che vengono date alle persone appartenenti alle minoranze, una criticità del discorso pubblico indicata come un problema da molte associazioni. Ad esempio, i termini “nomade”, “campo”, “micro/macro campo” sono considerati termini offensivi, che secondo il portavoce dell'UNAR dovrebbero essere superati. Data la strategia, definito l'approccio e circoscritti gli ambiti, gli organismi della società civile diventano i soggetti promotori, sul territorio, delle azioni volte alla promozione di una cultura del rispetto della diversità e della non discriminazione, cercando di superare i problemi specifici del territorio.

Il punto di vista dell'esperto è che in Italia si è consolidata *un'idea catastrofista della situazione dei rom* che non corrisponde alla realtà, in quanto le comunità hanno un'alta capacità di adattamento che permette la loro sopravvivenza nonostante non siano stati, soprattutto in passato, destinatari di una politica specifica. La strategia nazionale d'inclusione dei *rom* dei *sinti* e dei *camminanti*, tende a superare l'approccio emergenziale del passato e migliorare le condizioni di integrazione di una popolazione che in passato ha vissuto una situazione di forte isolamento. In questo quadro, l'integrazione delle minoranze etniche o della minoranza *LGTB*, acquistano molta rilevanza soprattutto se consideriamo che molte di queste persone sono cittadini italiani. L'esperto ha riconosciuto l'importanza di migliorare la conoscenza della cultura delle minoranze etniche presenti in Italia poiché senza comprendere i valori che soggiacciono dietro ad ognuna di essa, è difficile portare a termine interventi che raggiungano il successo. L'approccio assistenzialista, “l'intervento calato dall'alto” potrebbe essere inefficiente, per questo motivo la strategia dell'UNAR

promuove gli interventi volti all'autonomia delle persone e allo stesso tempo, al superamento degli stereotipi e dei pregiudizi etnici. Il cambiamento consiste nel passaggio da un approccio *eticizzato* a uno co-progettato dove, le associazioni del *terzo settore* e quelle dei *rom* e le istituzioni insieme, collaborano per l'uscita delle minoranze etniche da una condizione di marginalità e di esclusione sociale.

- ***INMP (Istituto Nazionale per la Salute delle Popolazioni Migranti e per il Contrasto delle Malattie della Povertà)***

L'*INMP* nasce nel 2007, è un ente pubblico e un punto di riferimento nazionale per l'assistenza sociale e sanitaria sia alle popolazioni migranti, sia alle persone in condizioni di vulnerabilità sociale. Adottando un approccio trans-culturale, questo istituto si dedica alla sperimentazione con il fine di individuare sistemi innovativi per ridurre le disuguaglianze in materia sanitaria e facilitare l'accesso ai servizi alle fasce più deboli della popolazione. Il modello di intervento ha delle caratteristiche proprie ed è orientato ad offrire assistenza medica sulla base di un intervento personalizzato rivolto ai rifugiati e ai richiedenti asilo, alle donne vittime della tratta, alle persone provenienti da luoghi in cui sono presenti conflitti, ai minori stranieri non accompagnati, alle famiglie migranti e anche alle persone di nazionalità italiana a rischio di esclusione, quindi i senza fissa dimora e altre categorie di soggetti vulnerabili. Ha spiegato l'intervistata che: "*il nostro approccio è la persona, la biografia, il contesto*". Oltre alle attività di poliambulatorio, l'*INMP* porta avanti attività di ricerca e sperimentazione, formazione in materia sanitaria e mantiene contatti con soggetti nazionali ed internazionali. Le figure professionali presenti al suo interno sono numerose, infatti troviamo gli specialisti del settore medico, numerosi mediatori culturali, diverse psicologhe e alcune antropologhe.

L'esperta intervistata, ha spiegato che il centro è una struttura *sui generis*, poiché il suo approccio alla cura segue un modello proprio orientato ad individuare il problema della persona, contestualizzandolo nella sua storia, nel suo passato, cercando di comprendere la persona che si ha davanti. La presenza di molteplici figure professionali permette agli esperti di consultarsi tra loro e fare valutazioni condivise ed offrire, di volta in volta, servizi specializzati.

Le persone che arrivano all'*INMP* vengono assistite e supportate anche attraverso il rilascio di un *certificato medico-psicologico* che permette di sostenere la richiesta protezione internazionale e il riconoscimento dello *status* di rifugiato. L'esperta ha spiegato che il confronto fra i professionisti è finalizzato ad una analisi esaustiva del caso e capire se la persona ha subito violenze fisiche o psicologiche mentre, il rilascio del certificato medico-psicologico, non assicura il riconoscimento della protezione internazionale, ma "è una testimonianza, uno strumento in più". Tuttavia, ha spiegato l'antropologa, il certificato medico-psicologico è uno strumento che si dovrebbe abbandonare poiché non dovrebbe essere necessario dimostrare di avere una

lacerazione sul corpo per dare testimonianza alla violenza subita, piuttosto dovrebbe bastare “la parola degli altri come strumento”.

Molti rifugiati e richiedenti asilo che giungono a Roma in attesa dell’esito della richiesta di protezione, ricevono gratuitamente l’assistenza sanitaria. Ciò non vale nel caso dei cittadini comunitari non residenti in Italia, ai viene assegnato il *Codice ENI* (europeo non iscritto) con il quale possono accedere ai servizi ma pagando una quota (il *ticket*) per la prestazione. Se i cittadini comunitari sono residenti, invece, hanno il diritto di chiedere la tessera sanitaria e ricevere le cure come avviene per i cittadini italiani.<sup>487</sup> Gli stranieri provenienti dai Paesi terzi, ricevono il *Codice STP* (straniero temporaneamente presente) che permette l’accesso gratuito al sistema sanitario; i richiedenti asilo, ricevono una tessera sanitaria temporanea. In questo caso, come anche in molti altri, la *residenza* è quell’elemento di differenziazione nell’accesso ai servizi. Questo aspetto burocratico che in numerosi casi impedisce agli stranieri l’accesso ai servizi sociali, costituisce un problema che in parte è stato risolto da alcuni organismi del *terzo settore* autorizzati al rilascio della cosiddetta “residenza fittizia” in modo tale da permettere agli stranieri di ottenere la carta d’identità, la tessera sanitaria, l’accesso ai servizi sociali o ricevere la posta (tra cui il *Centro Astalli* e la *Comunità di Sant’Egidio*).

L’esperta ha spiegato che l’*INMP* mantiene contatti con le altre strutture sanitarie della città di Roma, una rete che permette di offrire assistenza sanitaria a quelle persone che non altrimenti dovrebbero pagare per le prestazioni. Fanno parte di questa rete i *consultori* e altre strutture ospedaliere, ma anche le associazioni del *terzo settore* che, in alcuni casi, inviano all’*INMP* le persone bisognose di cure mediche. L’esperta ha spiegato che la variabilità dei movimenti migratori non permette di fare delle previsioni univoche e di lungo periodo, poiché è un fenomeno che richiede uno studio e un monitoraggio costante e normative rispettose dei diritti umani, che permettano di poter accogliere e assistere le persone bisognose di cure mediche. Le leggi nell’ambito della salute dovrebbero permettere l’accesso alle prestazioni sanitarie a chi ne ha bisogno, facilitando, ad esempio, l’accesso ai servizi medici anche alle persone delle minoranze *rom* e *sinti* che abitano a Roma, molte delle quali non essendo residenti “hanno la nazionalità dei bisnonni, non hanno il diritto alla salute, sono non cittadini da quando nascono”. Secondo l’intervistata, sarebbe necessario consentire alle persone appartenenti alla minoranza *rom* e *sinti* di ricevere almeno la residenza, lo strumento che permette l’accesso ai servizi sociali essenziali, tra cui il pediatra di base. Un cambiamento legislativo in tal senso, rappresenterebbe “un passo in avanti” sia dal punto di vista umano, sia dal punto di vista della professione sanitaria, poiché consentirebbe agli specialisti di questo settore di agire secondo il codice di deontologia medica e, quindi, offrire le cure alle persone che ne hanno bisogno.

---

<sup>487</sup> L’*esenzione dal pagamento “ticket”* può richiederla lo straniero residente in un comune italiano, tenendo conto del reddito percepito e della posizione lavorativa. L’*esenzione* può avvenire anche in presenza di una patologia grave o per invalidità. Alle persone esentate dal pagamento del “*ticket*” viene rilasciato il *Codice E02*.

- **ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) Dip. Immigrazione**

La portavoce del Dipartimento Immigrazione e Servizi Sociali dell'ANCI ha posto enfasi sul fatto che l'Italia, a differenza di altri Paesi, non ha ancora espresso un suo modello di immigrazione. Se nel caso della Francia potremmo parlare di modello assimilazionista e nel caso del Regno Unito di modello multiculturale, nel caso dell'Italia, pur osservando la tendenza a dare una risposta universalistica ai bisogni della popolazione immigrata, gli interventi sono realizzati in assenza di uno specifico modello, specialmente se si tiene in considerazione la differenziazione territoriale in termini di accesso ai servizi. Secondo l'esperta, "l'Italia rimane quella dei cento campanili" caratterizzato da approcci differenti sul territorio, che porta alcuni servizi ad essere patrimonio solo di alcuni territori, un dato che l'intervistata ha potuto rilevare con la sua esperienza. In questo scenario, lo sforzo dell'ANCI è quello di rendere omogeneo sul territorio nazionale l'intervento in materia di politiche locali per l'immigrazione, mantenendo un approccio universalista nell'accesso ai servizi.

Con riferimento allo *SPRAR* (sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati), l'esperta riconosce che tale sistema rappresenta lo sforzo nel rendere omogenea sul territorio nazionale una risposta strategica e flessibile alle sfide poste da un certo tipo di immigrazione, in particolare da quella che arriva "via mare". Rispetto a questo tema, il "rincorrersi delle emergenze" ha impedito la definizione di un intervento strutturale e condiviso per la gestione dell'*immigrazione forzata*. I continui rinvii delle riforme della legge sulla cittadinanza e di quelle sull'immigrazione hanno determinato il consolidarsi di un approccio emergenziale difficile da superare, ma che ha impedito di ragionare sulle possibili alternative politiche alla "Legge Bossi-Fini". Se l'immigrazione è un fenomeno strutturale e non una costruzione mediatica, sarebbe necessario ragionare anche sulle modalità di arrivo, che rappresenta un problema che pone facilmente in crisi il sistema di accoglienza. L'operazione *Mare Nostrum* è intervento importante che ha permesso di salvare la vita a molte persone, secondo l'intervistata "ha fatto la differenza", ma bisogna pensare anche a "ciò che succede immediatamente dopo gli sbarchi sulla frontiera". Ha spiegato la portavoce dell'ANCI che:

*"l'arrivo di mille persone per volta ti mette in condizione di dover gestire il fenomeno attraverso la Protezione Civile [...] ma non è normale che la Protezione Civile gestisca il fenomeno migratorio. Lo Stato alza le mani, dice: <<io non ce la faccio>>".*

L'impossibilità di gestire gli affollati sbarchi attraverso strumenti ordinari, ha portato il Consiglio dei Ministri nel 2011 alla *dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria*, un modo di operare che evidenzia l'urgenza dell'intervento rispetto ad un fenomeno che non è del tutto nuovo, ma che negli ultimi anni si è intensificato. Il bisogno di superare l'approccio emergenziale è evidente specialmente dal punto di vista delle politiche di accoglienza e di integrazione, vale a dire ciò che i Comuni fanno sul territorio dopo gli arrivi; ma per far ciò, servono riforme strutturali.

L'ANCI ha promosso una proposta di legge per il riconoscimento del *diritto di voto amministrativo* attivo e passivo agli immigrati residenti in Italia da più di 5 anni, una proposta votata all'unanimità dai rappresentanti

dei Comuni e poi presentata in Parlamento. Con la campagna “*L’Italia sono anch’io*” l’*ANCI* ha promosso l’innovazione dell’apparato legislativo rispetto al voto amministrativo e la cittadinanza, però malgrado gli sforzi, non sono state ancora approvate leggi di riforma su queste materie. Un altro tema importante sul quale si dovrebbe intervenire è l’iscrizione anagrafica poiché è un elemento determinante nell’accesso a numerosi servizi, tra cui l’assistenza sanitaria, l’istruzione, il voto. Ha spiegato l’intervistata che “l’iscrizione anagrafica è l’elemento cruciale, poiché ti dà la residenza” ma manca una normativa sufficientemente chiara e quella vigente lascia in mano ai Comuni la determinazione dei regolamenti per il suo rilascio.

Lo *SPRAR* è stato valutato positivamente, in quanto crea una rete che coinvolge oltre 500 enti locali, mettendo a disposizione 20.000 posti per l’accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo. La creazione di un “sistema integrato” di protezione che coinvolge attori istituzionali, enti locali e associazioni del *terzo settore* fa emergere l’importanza della *governance multilevel*, un modello al cui interno “ognuno fa la sua parte”. I fondi per il finanziamento dello *SPRAR* sono in gran parte ministeriali; i Comuni possono destinare volontariamente risorse per l’implementazione di interventi di accoglienza oppure partecipare ai bandi per il finanziamento dei progetti. L’esperta ha spiegato che l’*ANCI* coordina il servizio centrale con l’obiettivo di coniugare numeri molto alti con servizi di qualità. I Comuni che partecipano allo *SPRAR* “riescono ad affrontare meglio il fenomeno complessivo dell’immigrazione poiché gli vengono forniti gli strumenti per il lavoro”. All’interno di tale sistema, l’*ANCI* assiste i Comuni, li supporta nella preparazione dell’accoglienza e dei servizi per l’integrazione sociale dei *newcomers*, nella modifica dei regolamenti, realizza la formazione degli operatori pubblici, la quale comporta un miglioramento anche nella gestione di altri servizi a cui accedono gli stranieri. Secondo l’esperta lo *SPRAR* rappresenta “il meglio che l’Italia ha fatto in tema di immigrazione”, non solo per l’aver messo in rete competenze nell’ottica di rinforzare il sistema dei servizi sul territorio, ma anche per i risultati in termini di integrazione raggiunti dalle persone riconosciute destinatarie della protezione internazionale che hanno avuto accesso a percorsi di assistenza personalizzati. L’*ANCI* promuove da diversi anni, attraverso le risorse del FEI, progetti per migliorare i servizi per l’integrazione sociale dei *newcomers*, in particolare attraverso la formazione degli operatori dei Comuni.

Tra le criticità maggiori, l’esperta ha indicato l’esatta applicazione del Regolamento di Dublino, una normativa che rende più complesso il lavoro dello *SPRAR*, in un quadro al cui interno *Mare Nostrum* “risponde a una scelta politica importante di un Paese che decide che far morire le persone in mare non è un’opzione”. Pertanto, le persone che raggiungono l’Italia e che non vogliono restarci per recarsi in altri Paesi europei, dovrebbero poterlo fare senza particolari limiti e senza essere costrette a non farsi identificare dalle Autorità Italiane. Ha spiegato l’intervistata che molti richiedenti asilo, una volta toccata la terra ferma vogliono andare in Germania, quindi “scegliere di farle viaggiare senza documenti significa metterle in mano ai trafficanti, i *passeur*, che si occupano di fargli attraversare la frontiera”. I *minori stranieri non accompagnati* rappresentano un problema soprattutto per i Comuni, che diventano responsabili della loro custodia fino alla maggiore età. In questo ambito, il *terzo settore* si occupa dell’accoglienza, ma è il comune a dover finanziare i progetti. La lenta erogazione delle risorse da parte delle istituzioni, rende ancora più complesso un quadro

molto frammentato al cui interno chi soffre i disagi provocati dalle inefficienze della pubblica amministrazione sono gli stranieri. L'assenza di un'adeguata programmazione dei flussi, secondo l'esperta, è un elemento che incoraggia gli stranieri a raggiungere l'Italia in modo irregolare e ad inserirsi nell'economia sommersa, un settore al cui interno la manodopera straniera è richiesta ma, non sufficientemente ricompensata. Il recupero della stabilità economica e politica in Italia, potrebbe sicuramente contribuire a migliorare la programmazione dei flussi e porre fine ad una lettura del fenomeno dell'immigrazione "come calamità naturale" e alla rinuncia di un intervento integrale volto alla sua normalizzazione.

- *Ufficio Migrantes*

*Migrantes* realizza sul territorio di Roma interventi per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli immigrati prendendo spunto dall'esperienza pastorale all'estero, in particolare dall'esempio di Santa Francesca Cabrini e Giovanni Battista Scalabrini, i quali hanno donato la loro vita ai migranti. La preoccupazione che tali persone nutrivano verso per gli italiani che emigravano all'estero era basata sulla preoccupazione pastorale per la *fede* di quelle persone, un aspetto centrale dell'intervento di assistenza a favore dei migranti. Il portavoce dell'*Ufficio Migrantes* ha spiegato che la preoccupazione per la fede di quanti emigravano tra l'Ottocento e il Novecento e di quanti lo fanno nell'attualità è un aspetto importante, di cui si deve tener conto perché accompagna il vivere quotidiano e il concreto modo di agire delle persone. Accompagnare gli emigranti italiani e gli immigrati stranieri presenti a Roma e nel resto d'Italia è l'obiettivo dell'intervento di *Migrantes*, che considera molto importante l'aspetto religioso nella vita quotidiana.

Ha spiegato l'intervistato che nella città di Roma troviamo oltre 50 nazionalità e 154 luoghi di culto, quindi l'accoglienza dei migranti passa anche attraverso l'*incontro* con i membri della propria comunità e i momenti di preghiera. Le comunità straniere sono invitate a collaborare e a vivere nella diocesi, a rispettare la lingua, la cultura e la tradizione religiosa di tutte le comunità. In questo modo, ha spiegato l'intervistato che "le comunità non sono delle isole, dei luoghi di chiusura, ma dei luoghi aperti". L'accoglienza, la preghiera e le celebrazioni sono momenti importanti che orientano le persone nel vivere quotidiano. Gli incontri nella diocesi e i rapporti fra le diverse comunità religiose permettono la nascita di *fiducia*, un sentimento che facilita l'integrazione dei nuovi arrivati. Le parrocchie e i numerosi centri di ascolto presso di esse attivati, collaborano con l'area sanitaria della *Caritas* in progetti di promozione della salute, specialmente quella delle donne. La salute, la fede e il lavoro rappresentano aspetti centrali dell'integrazione e, anche se spesso viene diffusa un'immagine dell'immigrazione fatta di giovani, molte persone sono adulte e hanno bisogno di cure mediche; alcuni scoprono di avere delle malattie in età avanzata, quindi attraverso i progetti e il lavoro in rete "si informa sulla salute, si fa prevenzione". L'intervento degli organismi cattolici, è realizzato in una cornice al cui interno la prevenzione, l'informazione, la promozione dei diritti e il lavoro in rete con le comunità straniere e con i diversi attori presenti sul territorio, è promosso con il fine di far sentire le persone

le persone straniere integrate all'interno della società. In questo quadro, l'insegnamento della lingua italiana occupa un posto importante, è considerato "l'abc dell'integrazione". Il suo insegnamento avviene attraverso i numerosi corsi di lingua rivolti alle comunità straniere presenti a Roma, tra cui spiccano quella filippina, quella cinese, quella polacca e quella malgascia. L'*Ufficio Migrantes* ha promosso la realizzazione di corsi di formazione per le lavoratrici straniere, in collaborazione con la Regione Lazio, il Comune di Roma e l'*Ospedale Fatebenefratelli*. La fede cristiana, il discorso sulla carità e sui diritti dell'uomo motivano gli interventi per l'integrazione sociale della persone immigrate con lo scopo di ridurre i conflitti e promuovere la convivenza e il rispetto delle regole.

Il portavoce della *Ufficio Migrantes* ha posto enfasi sulla fede cristiana che diventa ispiratrice di gesti di carità e comprensione rivolti a quelle persone che "hanno sbagliato" e si trovano in carcere: in questa logica vengono organizzate visite durante le quali si offre sostegno alle persone sole e a quelle in difficoltà. La comprensione dell'*Altro*, il perdono e la carità, guidano le visite con il fine di offrire alla persona un punto di riferimento tanto più utile, quanto meno familiari possono visitarlo. L'intervistato ha spiegato che con le diverse comunità straniere, si va nelle carceri a supportare "chi ha sbagliato", offrendo ascolto e assistenza.

I migranti sono intesi come una *risorsa* e l'integrazione all'interno della società come un qualcosa di necessario che però, deve avvenire nel rispetto della legge. L'*unità familiare* è considerata il punto di riferimento fondamentale per l'integrazione delle persone immigrate e viene promossa offrendo assistenza alle persone che vogliono ricongiungersi con il resto dei familiari. Il portavoce ha affermato che "una famiglia divisa non è uguale a una unita" in quanto l'unione della famiglia è fonte di identità e aiuta a prevenire forme di devianza. Il portavoce della *Ufficio Migrantes* ha spiegato che:

*"se una donna ha il marito in Romania, i figli in Germania, e lei lavora qui a Roma, la struttura familiare è molto più debole. L'integrazione è diversa se riescono a stare tutti insieme, l'integrazione è certamente aiutata da un ricongiungimento familiare"*.

La Diocesi di Roma è aperta alla mondialità e all'interculturalità, per questo organizza numerose iniziative centrate sui temi del dialogo fra culture. Tra queste, la *Festa dei Popoli* è sicuramente quella più importante. La Festa dei Popoli è nata su impulso dei seminaristi scalabriniani oltre venti anni fa e che nell'attualità è parte integrante del programma diocesano. L'idea che sta alla base dell'iniziativa è l'incontro tra persone di diverse culture che abitano a Roma, un raduno durante il quale le diverse comunità etniche fanno conoscenza le une delle altre. Durante la festa che si realizza nella Cattedrale di San Giovanni in Laterano, "la diocesi di Roma si apre alla mondialità", alle lingue, alle culture e ai diversi riti religiosi delle comunità che vi prendono parte: sono presenti la comunità latinoamericana, quella africana, quelle dell'Europa dell'Est e quelle orientali e mediorientali. Durante la festa, le numerose comunità si uniscono nella celebrazione religiosa, nella preghiera, nell'offertorio e nei canti tradizionali: "la diversità diventa armonia". La *Festa dei popoli* è un momento di aggregazione importante dove anche le comunità straniere più piccole, trovano la stessa dignità delle altre. Lo spirito che soggiace dietro la promozione del dialogo interculturale è stato

riassunto dal portavoce della *Direzione Migrantes* con una frase di Giovanni Paolo II, scritta in un messaggio per la Giornata delle Migrazioni: “siamo tutti migranti, pellegrini ma non randagi”. Con tale pensiero, il portavoce della *Direzione Migrantes* ha voluto sottolineare l’importanza che la promozione della dignità umana assume nella Festa dei popoli. L’immigrazione è intesa una risorsa e una ricchezza per la società, secondo una tradizione che deriva dal Vangelo e dalle scritture della Bibbia. L’intervistato ha citato un passaggio significativo della lettera dell’apostolo Paolo agli Efesini che pone enfasi sull’importanza dell’accoglienza: “voi dunque, non siete più stranieri né ospiti, ma concittadini dei santi e familiari di Dio” (Ef. 2,19). Questi pensieri, che pongono enfasi sul fatto che pur essendo straniere, le persone sono destinatarie degli stessi diritti e degli stessi doveri. L’attenzione della Chiesa all’accoglienza e al rispetto della dignità dell’Uomo deriva da una tradizione antica che nell’attualità si rinnova nelle offerte di aiuto a molti migranti che giungono a Roma, un sostegno che l’*Ufficio Migrantes* esprime tanto attraverso iniziative e progetti propri, quanto con il lavoro in rete con il *Centro Astalli*, la *Comunità di Sant’Egidio*, la *Caritas* e altri attori pubblici e privati.

- **Prof. G. Ricotta - Sociologia della Sicurezza Sociale, Sapienza - Università di Roma**

L’intervista al prof. G. Ricotta ci ha consentito di approfondire il legame tra l’immigrazione e la sicurezza, due temi che in Italia hanno un collegamento molto stretto. Il legame tra l’immigrazione e la sicurezza risale ai primi anni Novanta quando, con l’arrivo dei primi ingenti flussi di immigrati, nel nostro Paese si cominciò a parlare di microcriminalità e di inciviltà urbana. Il mutamento all’interno del discorso pubblico coincise con la definitiva trasformazione dell’Italia in *paese di immigrazione*, un passaggio inaspettato colse impreparate sia la pubblica amministrazione, sia la società. In questo contesto, si cominciò a parlare di *emergenza immigrazione*, un fenomeno che rappresentava una sfida specialmente dal punto di vista dei servizi e che trovò una risposta sia nel volontariato, sia nel sistema di *welfare universalistico*, un sistema quest’ultimo al cui interno la sanità e la scuola hanno svolto un’importante funzione di integrazione sociale. Assieme ai servizi pubblici, le associazioni di volontariato, laiche e cattoliche, hanno svolto una funzione importante, sia nell’ambito dell’accoglienza, sia in quello dell’integrazione sociale dei newcomers.

Il professore ha spiegato che il legame tra immigrazione e sicurezza divenne un ingegnoso espediente di molti partiti politici che costruirono su di esso la chiave del loro successo: Lega Nord, Forza Italia, Alleanza Nazionale, tra altri, videro nell’immigrazione una *chance* di propaganda politica. In questo quadro, l’immigrazione cominciò ad essere definita come un problema per la sicurezza, di fronte ad una società che, nonostante le forti differenze interne, può essere considerata “una roccaforte di identità”. Il partito che maggiormente ha sfruttato questo argomento a livello politico è la Lega Nord, il cui *discorso anti immigrazione* si è basato, principalmente, su tre aspetti: la difesa delle tradizioni e dell’identità nazionale, la campagna contro l’accesso al *welfare* per gli immigrati e le battaglie contro la criminalità. Sin dagli anni Novanta, quindi, il legame tra l’immigrazione e la sicurezza è stato utilizzato a proprio vantaggio da alcuni



partiti politici, creando un vincolo che traeva ispirazione principalmente da un argomento: la criminalità degli immigrati e la loro presenza nelle carceri. Il professore ha spiegato che, da un punto di vista sociologico, molte ricerche hanno mostrato che non ci sono legami tra la criminalità e l'etnia o tra la criminalità e la cultura, in particolare se osserviamo il fenomeno in termini storici e in riferimento a diversi Paesi. Le ricerche, quindi, dimostrerebbero che, cambiando periodo storico e cambiando Paese di riferimento, le stesse comunità straniere hanno tassi di criminalità a volte più alti, altre volte più bassi rispetto a quelli dei cittadini autoctoni. In questo senso, la stessa comunità etnica, in epoche diverse e in contesti diversi, mostrerebbe tassi di criminalità a volte più alti, altre volte più bassi. Sulla base di queste considerazioni, sarebbe inverosimile attribuire una maggiore propensione alla criminalità all'appartenenza etnica e alla nazionalità e, quindi, all'essere stranieri.

L'aumento della criminalità per la presenza dell'immigrazione è, secondo il professore, un falso problema. In Italia, l'andamento della criminalità rispetto ai reati più gravi mostra non un aumento, ma una diminuzione; con riferimento ad altri reati, invece, si registra una stabilizzazione. In questo quadro, l'arrivo dell'immigrazione non coinciderebbe con l'aumento dei reati e quindi, con un aumento della criminalità. Ciò non significa neanche che l'arrivo dell'immigrazione abbia provocato una riduzione dei reati, ma che l'allarmismo riguardo la criminalità degli immigrati non trova conferma nei dati sull'andamento della criminalità. Anche se fra gli immigrati è osservabile un tasso maggiore di criminalità rispetto ad alcuni tipi di reato, come ad esempio lo sfruttamento della prostituzione, bisognerebbe piuttosto concentrarsi sulle *condizioni* che favoriscono l'apparizione della criminalità, quindi, il tipo di occupazione, il grado di integrazione/esclusione sociale e, sui fattori che possono favorire o meno la vicinanza o la lontananza degli immigrati ad alcuni tipi di delitto. In questa prospettiva, le persone con un grado di integrazione sociale ed economica minore, tendono ad essere più portati a commettere crimini rispetto a quelle più integrate, vale a dire, tendono ad essere più rappresentate in alcuni tipi di delitti, specialmente in quelli che hanno a che fare con l'arricchimento personale e con la possibilità di ottenere un beneficio economico, i cosiddetti *reati predatori*. Un esempio significativo che spiega questa relazione è quello dei cittadini albanesi. Ha spiegato il professore che venti anni fa, questa comunità straniera aveva un tasso di criminalità molto maggiore rispetto a quello attuale, una diminuzione che potrebbe essere spiegata dai migliori livelli di integrazione dei cittadini albanesi all'interno della nostra società. I più alti livelli di integrazione sociale ed economica e le migliori condizioni di vita avrebbero inciso sulla propensione a delinquere, contribuendo alla sua diminuzione.

Secondo il professore, la migliore soluzione per ridurre i livelli di esclusione sociale andrebbe ricercata nelle politiche per l'integrazione sociale dei *newcomers*, le quali sono state definite "una *chance* di pace sociale". In questo quadro, gli investimenti nelle politiche per l'integrazione degli immigrati, apportano vantaggi sia dal punto di vista della sicurezza, sia da quello della coesione sociale. Pertanto, una gestione più consapevole dell'immigrazione dovrebbe passare attraverso un *intervento multisettoriale*, vale a dire attraverso iniziative integrate ai diversi ambiti delle politiche pubbliche volte a promuovere l'accesso all'abitazione,

l'inserimento occupazionale e il sostegno alla spesa delle famiglie, tutti strumenti che da sempre in Italia e a Roma, hanno mostrato la loro efficacia.

Le caratteristiche delle migrazioni attuali, in particolare quelle motivate dai conflitti sociali, dai disastri ambientali, dalle torture e dalle violazioni di diritti umani, rappresentano un fenomeno che “porta con sé molti bisogni, che richiede tanto *welfare*”. Nel caso dell'Italia, il professore ha spiegato che, malgrado le consistenti spinte migratorie e l'ingresso di migliaia di nuovi utenti in un tempo abbastanza ridotto, “il sistema, tutto sommato, ha tenuto” poiché non sono stati registrati elevati indici di insicurezza o di criminalità. La “tenuta del sistema” è attribuibile all'efficacia delle risorse proprie, quindi come dicevamo prima, al *welfare universalista*, al volontariato cattolico e laico, alla solidarietà degli italiani, componenti che malgrado la crisi, hanno funzionato bene.

### 5.6.2 Gli attori privilegiati, gli esperti e i centri di ricerca nel caso di Barcellona

- *CAE (Centre d'Estudis Africans i Interculturals)*

Il portavoce del *Centro di Studi Africani e Interculturali*, esperto in politiche interculturali ha spiegato che i *rumors*, un termine usato per indicare gli stereotipi sugli immigrati, sono presenti sia fra i comuni cittadini, sia fra gli stessi partiti politici. Nel caso di Barcellona, ha spiegato l'intervistato, da oltre dieci anni la pubblica amministrazione locale ha attivato corsi specifici per sensibilizzare la cittadinanza alla *diversità culturale*, in modo parallelo alla crescita dell'interesse politico da parte di alcuni partiti interessati ad implementare programmi sull'interculturalità e sulla riduzione del razzismo e della xenofobia. Molti degli stereotipi che colpiscono gli immigrati, ha spiegato, il portavoce del *CAE*, sono collegati all'uso dei servizi pubblici, (alla scuola e alla sanità) e al mercato del lavoro, ma sono “pettegolezzi” che non sono confermati dai dati sull'uso di tali servizi; piuttosto sarebbero attribuibili al discorso mediatico sull'immigrazione, alla disinformazione e al razzismo dei cittadini.

Una strategia di intervento fu individuata nel *Piano Barcellona Interculturalità*, un progetto dell'*Ayuntamiento de Barcelona* che nacque alla fine del 2009 e che prevedeva una fase preparatoria in cui venivano fatte domande ai cittadini per capire quali fossero i temi che li preoccupavano maggiormente. Dai risultati, emerse la necessità di un *lavoro capillare e costante sul territorio* in modo da ridurre i pregiudizi sugli immigrati e “aggiornare” l'opinione dei cittadini. Tra le varie proposte, emerse la figura dell'*agente antirumors* un soggetto che nessuno sapeva bene cosa avrebbe dovuto fare. In questo contesto, si comprese il bisogno di individuare *agenti sociali* che avessero una relazione di prossimità con il territorio e che potessero sviluppare un'azione di prevenzione e contrasto dei pregiudizi etnici. La formazione degli *agenti antirumors* è stata ideata come uno strumento che desse agli agenti le risorse necessarie per poter informare correttamente la popolazione sul territorio, al fine di responsabilizzarla e sensibilizzarla alla convivenza

positiva. La *strategia antirumors* è diretta, quindi, all'*empowerment* dei cittadini, al fine di informarli e responsabilizzarli, è “un lavoro in rete” finalizzato ad arrestare e prevenire la formazione degli stereotipi sugli immigrati. Gli *agenti antirumors* e l'effetto moltiplicatore derivante dalle attività della rete di associazioni che formano parte della *strategia antirumors*, hanno permesso di mettere in campo un intervento che si è dimostrato efficace e vincente, capace di contrastare gli stereotipi dovuti alla diffusione di messaggi mediatici impropri e a un discorso politico che tende a definire l'immigrazione come un problema per la sicurezza.

L'intervista con l'esperto ha messo evidenza che tra le tante, una delle distorsioni che il discorso politico e mediatico sull'immigrazione favorisce è dovuta *alla mancanza della parola “rifugiato” nel lessico mediatico*:

*“ascoltando le notizie è difficile sentir parlare di rifugiati, si parla di immigrati anche se le persone arrivano da un Paese in guerra, dal Congo o dal Mali. Questa impostazione va aggiornata poiché c'è una grande differenza che non è stata colta dai mezzi di comunicazione e dai politici [...] i rifugiati devono essere protetti politicamente dallo Stato, gli immigrati no. Lo Stato si mette in una posizione distinta”.*

Lo Stato spagnolo, in altre parole, considera gli immigrati provenienti dai Paesi in guerra, “immigrati irregolari”, per non farsi carico della loro accoglienza: si parla di “*sin papeles*” (*sans papiers*) invece, che di rifugiati. In questo quadro, i *refugiati subsahariani* che cercano di entrare in territorio spagnolo vengono trattenuti nei *Cie*, invece di accoglierli, all'interno di una definizione vincolata ad un problema per la sicurezza. Secondo l'intervistato, molti stranieri verrebbero trattenuti fino al periodo massimo previsto dalla legge (60 giorni) e poi lasciati in libertà. Il problema è che, nonostante sia previsto dalla legge spagnola uno strumento per la “regolarizzazione ordinaria” (“*arraigo*”, art.124, *RD.557/2011*; *cfr.*: Capitolo 3), è necessario aspettare tre anni, periodo durante il quale non possono ricevere un permesso di lavoro. Secondo lo studioso, durante questo periodo le persone riescono a sopravvivere grazie alla vendita di prodotti per strada (cd. “*manteros*”). L'impostazione “politica”, dunque, non permetterebbe a molte persone probabilmente titolari del diritto di asilo, di poter entrare nel circuito dell'accoglienza riservata ai rifugiati e ai richiedenti asili, ma verrebbero considerati irregolari e, come tali, trattenuti e se possibile, espulsi. Secondo l'intervistato: “la strategia della pubblica amministrazione è renderli *invisibili*.”

Dal punto di vista statistico, il portavoce del *CEA* ha sottolineato l'inattendibilità delle fonti anagrafiche (*Padrón municipal*), poiché la cancellazione dei non residenti è automatica se ogni due anni non è rinnovata. Secondo l'intervistato, la cancellazione non significa che lo straniero non è presente, “significa che non esiste”, pertanto, può diminuire il numero di iscritti, ma non il numero delle persone effettivamente presenti sul territorio.

Il vero punto debole della Spagna, quindi, sarebbe il discorso politico sull'immigrazione, che sin dagli anni '90 si ostina nel definire l'immigrazione un fenomeno fatto di “immigrati illegali”, quando in realtà si

dovrebbe parlare di *rifugiati*. Nonostante le campagne realizzate dal Collegio dei Giornalisti della Catalogna, il lessico mediatico non è cambiato, perché nell'attualità i media continuano a non usare il termine *rifugiato*. Secondo il portavoce del CAE, le istituzioni e il sistema mediatico agiscono in questo modo perché "si vuole dare un'immagine dell'immigrazione come fenomeno temporaneo e di breve durata, fatta di persone che non resteranno nel Paese". Definire i rifugiati "immigrati indocumentati", trasmette l'idea che queste persone non si integreranno, che restano in una transizione permanente". La critica al discorso pubblico va oltre i *sans papiers* per soffermarsi anche sulle "seconde generazioni", una popolazione di persone nate e cresciute in Spagna ma che si sentono appartenenti ad un'altra cultura, anche se non la conosce e parlano male la lingua di origine dei genitori. Tale processo di etichettamento, secondo lo studioso, sarebbe attribuibile al discorso politico e mediatico, ma anche alle università che hanno introdotto il termine "tecnico" nel linguaggio comune, "un linguaggio molto poco inclusivo".

Secondo lo studioso del CEA, si è parlato molto di immigrazione ma è stato fatto poco, sia dal punto di vista della cittadinanza, sia dal punto di vista del diritto di voto. Secondo l'intervistato gli spagnoli sono "disorientati" poiché pensavano di essere i nuovi ricchi d'Europa ma, l'arrivo della crisi e "lo scoppio della bolla immobiliare" hanno provocato l'impoverimento della popolazione e l'inversione dei flussi migratori, cambiamenti che avrebbero portato ad una loro trasformazione, ma non ad un arresto. Le regolarizzazioni del passato, in particolare quella del 2005, sono considerati dall'esperto, uno strumento per trasformare gli irregolari in contribuenti dello Stato. Il legame fra l'immigrazione e il lavoro è considerato "uno degli errori più importanti" poiché ha creato problemi ai lavoratori che perdono il lavoro e a molte famiglie straniere che seguivano un percorso di ricongiungimento. La perdita del lavoro e la perdita dei diritti, in molti casi non hanno provocato il ritorno degli immigrati ai loro Paesi di origine, un segnale che mostra che gli stranieri emigrano con l'aspettativa di un insediamento di lungo periodo.

L'esperto ha spiegato che manca una legge nazionale per l'integrazione sociale degli immigrati, esistono dei *Piani di lavoro* locali che non possono essere interpretati come una risposta politica, poiché se il governo cambia, cambiano anche i piani. La mancanza di una legge sull'immigrazione dimostra che l'immigrazione è un fenomeno che non è riconosciuto nella sua strutturalità, che è regolato con risposte transitorie e temporanee. I Piani locali, quindi, rappresentano una risposta "leggera" al bisogno di integrazione, poiché possono essere facilmente soppressi con il cambio di Governo.

In un contesto in cui l'immigrazione viene definita come un "peso" per la società di accoglienza, troviamo un *mercato del lavoro duale*, che riserva alle persone immigrate lavori a bassa qualificazione (ristorazione, settore alberghiero, costruzioni, agricoltura), spesso nei settori dell'economia sommersa e in *assenza di mobilità sociale*, elementi che ostacolano l'integrazione reale dei *newcomers*. Ha affermato l'intervistato:

*“se fossi marocchino e stessi facendo un lavoro da specialista, il mio contratto sarebbe sempre quello di un operaio. Per migliorare la mia condizione e ascendere sulla scala sociale, l’unica possibilità è quella di lanciarmi nel commercio.”*

La dualità del mercato del lavoro sarebbe tale da mantenere ai margini gli stranieri a partire dal nome:

*“se ti chiami Ahmed, non trovi lavoro. Questo lo dimostrano alcuni studi. [...] Molta gente preparata non trova lavoro, questo è un problema... si fa discriminazione a partire dal cognome o dal nome. Queste persone trovano lavoro in settori molto concreti”.*

La mancanza una politica per l’occupazione più equa con gli stranieri non è bilanciata da altre politiche statali che permettano il rispetto dei diritti fondamentali, come ad esempio quello all’assistenza sanitaria, di recente limitata dallo Stato ai soli cittadini che lavorano. A livello locale e a Barcellona in particolare, “le cose sono diverse”, poiché i Governi locali possono farsi carico dell’assistenza sanitaria; esistono politiche che sono assenti in altre città della Spagna. Riassumendo, le politiche statali sono contrapposte a quelle locali: se Barcellona “produce talento e attira talenti”, lo Stato spagnolo “vincola l’immigrazione ad un problema per la sicurezza”. Le politiche statali sarebbero legate ad una visione conservatrice, oltre che a una certa discrezionalità, infatti, spiega il portavoce del CEA “non è la stessa cosa essere americano o essere senegalese”. Il portavoce del CEA ha definito l’immigrazione attraverso la metafora della famiglia emigrata: molti cittadini degli stati Subsahariani arrivano in Europa con un desiderio analogo a quello di molti spagnoli emigrati in passato verso altre parti della Spagna o in altri Paesi del mondo, cioè quello di far star bene la loro famiglia e i loro figli. Se il processo migratorio è andato bene, l’intera famiglia avrà migliorato le sue condizioni di vita.

- ***QSL Serveis Culturals***

L’intervista con l’esperto di *QSL Serveis Culturals* ha messo in luce le origini e il funzionamento della *Strategia BCN antirumors* dell’*Ayuntamiento de Barcelona*. Il punto di partenza è stato il bisogno dell’ente locale di dare applicazione al lavoro in rete fatto dal *Collegio dei Giornalisti della Catalogna*, dalla *Commissione per il Giornalismo Solidario* e dal *Movimento per la pace - Catalogna* sul tema della diversità e che troviamo alla base di *DiversCat*, una piattaforma digitale per rendere visibile l’azione interculturale nella città di Barcellona. I tavoli con questi “agenti sociali” hanno permesso di ampliare la riflessione sulla rappresentazione della diversità etnica e culturale all’interno dei mezzi di comunicazione e giungere ad identificare quelle iniziative vincenti per promuovere la parità di trattamento. L’ente locale barcellonese, apprezzando il lavoro svolto della rete di attori, ha cercato di dare applicazione pratica alle raccomandazioni contenute nella guida prodotta dal *Col·legi de Periodistes de Catalunya* e a quelle contenute nel *Manuale per il linguaggio inclusivo* prodotto dal *Consell de l’Audiovisual de Catalunya (CAC)*, raccomandazioni utili ai

professionisti della comunicazione volte alla riduzione del razzismo all'interno dei media e per la produzione di un discorso sulla diversità meno discriminatorio. Attraverso le riunioni del *Tavolo per la diversità nelle comunicazioni (Mesa per a la diversitat en l'Audiovisual)*, nacque l'idea di mettere in campo una strategia comunale adeguata a contrastare la diffusione del pregiudizio etnico e degli stereotipi sull'immigrazione.

La *Strategia BCN Antirumors* si pone il fine di diffondere la cultura del rispetto della diversità e della tolleranza attraverso le "micro conversazioni", sul dialogo fra le persone e non sulle grandi campagne pubblicitarie, poiché queste non agiscono in modo permanente come le prime. Le *micro conversazioni*, a differenza delle grandi campagne pubblicitarie, non saturano la popolazione con messaggi che possono avere un effetto controproducente. L'esperto in comunicazione ha spiegato che le *micro conversazioni* sono dialoghi faccia a faccia centrate sulla riflessione attorno agli stereotipi che colpiscono l'immigrazione e che creano pregiudizi e conflitto sociale; quindi, agiscono sulla persona e sul territorio, propongono agli abitanti di un quartiere un momento di riflessione sugli argomenti legati al pregiudizio etnico. In questo quadro, il *dialogo è contrapposto al monologo*, vale a dire lo strumento tipico del messaggio unidirezionale delle grandi campagne mediatiche. A differenza delle grandi campagne dove il cittadino è considerato il ricevente passivo della comunicazione, il dialogo faccia a faccia trasforma l'interlocutore in un agente attivo. La reciprocità della comunicazione attraverso il dialogo, consente l'elaborazione di un discorso sull'interculturalità collegato alle problematiche del territorio e, al contrario delle comunicazioni di massa, si dirige in modo diretto e capillare alle persone portatrici del pregiudizio. Ha spiegato l'esperto:

*"noi siamo passati dalla comunicazione alla conversazione, invece di comunicare, conversiamo, più che monologare dialoghiamo [...] approfittando della posizione privilegiata, raggiungiamo gli abitanti sul territorio"*.

In questo quadro, le iniziative nate all'interno del mondo delle comunicazioni, del giornalismo e nell'ambito accademico, sono state incorporate nelle politiche dell'ente locale barcellonese e nel *Piano di lavoro sull'immigrazione*, diventando un innovativo strumento per la sensibilizzazione e la formazione dei cittadini alla convivenza interculturale. L'incorporazione all'interno della strategia degli organismi del *terzo settore* presenti a Barcellona e nel resto della Catalogna, ha portato alla costituzione di una *rete* per la riduzione del pregiudizio etnico, la "*Xarxa Barcelona Antirumors*".

La *strategia antirumors* cerca di incidere sul discorso mediatico in diversi ambiti, ad esempio, ai fini del superamento delle *differenze di genere*, della cultura maschilista proprie di molte comunità straniere. Ciò nonostante, il tema principale è rappresentato dalla *diversità culturale* con il fine di promuovere una *cultura inclusiva*, sia dal punto di vista del discorso mediatico, sia dal punto di vista sociale. La *Rete BCN Antirumors* è composta dalle associazioni del *terzo settore* e da altri organismi territoriali che promuovono *attività antirumors* sul territorio, con il fine di "smontare gli stereotipi sull'immigrazione", promuovere un *linguaggio inclusivo*, prevenire la diffusione di nuovi stereotipi e facilitare l'interazione positiva tra cittadini di origini diverse. Gli *agenti antirumors* sono formati per realizzare un lavoro capillare sul territorio che ha

un effetto moltiplicatore; attraverso la rete, inoltre, si incentiva la realizzazione di vari tipi di attività sul territorio e con i cittadini, che non seguono uno schema fisso, piuttosto, puntano al coinvolgimento degli abitanti di un quartiere nello spazio pubblico e permettere alla cittadinanza di conoscersi e partecipare. Oltre ai *corsi di formazione per agenti antirumors*, la strategia adotta le “attività di strada”, quindi, le iniziative culturali e artistiche volte alla riduzione del pregiudizio etnico, gli spettacoli teatrali e musicali, alle quali si affiancano i “laboratori” artistici e digitali, i dibattiti e gli “incontri”, momenti di condivisione e apprendimento ai quali può partecipare liberamente chiunque sia interessato.

L’esperto in comunicazione ha spiegato che le attività sono praticamente costanti durante tutto l’anno e che, “l’unico limite è rappresentato dalle risorse comunali”. L’intervistato ha spiegato che “smontare i *rumors* non è facile... nascono dall’istinto, dalla paura al cambiamento, dalla paura della differenza”. È difficile cambiare gli istinti, però si possono *far ragionare le persone*. Ha affermato l’esperto che:

*“gli strumenti che noi diamo sono elementi di riflessione, che permettono di capire che l’istinto che viene fuori all’inizio può essere controllato dalla ragione. Se seguiamo l’istinto finiremo con il fare a pugni”.*

Attraverso il dialogo e le interazioni si cerca di riflettere insieme alle persone sui *rumors*, facendo capire che lo stereotipo è una distorsione della realtà, qualcosa che impedisce la convivenza tra persone uguali. L’esperto ha spiegato che i media spesso trasmettono immagini forti, che possono suscitare reazioni impreviste nelle persone, una sensazione di invasione che affonda le sue radici nelle notizie mediatiche. Al contrario:

*“il discorso antirumors è un discorso di riflessione; se lo stereotipo semplifica la realtà trasformandola in una immagine a bianco e nero, in una realtà binaria di buoni e cattivi, la strategia antirumors propone i colori, i quali per essere spiegati non possono utilizzare immagini a bianco e nero”.*

Il dialogo punta ad abbracciare le sfumature di una realtà che i *rumors* sugli immigrati appiattiscono, si cerca di capire quali elementi dell’immagine creano lo stereotipo per poi smontarli nella comunicazione faccia a faccia. Quando le persone di un territorio sono informate e sensibilizzate, l’azione *antirumors* non finisce, poiché gli abitanti continuano a dialogare e gli organismi territoriali e gli agenti antirumors, ad intervenire. La strategia *antirumors*, dunque, punta a rendere più responsabili gli abitanti di un territorio approfondendo, attraverso il dialogo, gli aspetti più controversi degli stereotipi sugli immigrati in maniera tale da permettere alle persone di comprendere il condizionamento che provocano alcune notizie e gli stessi stereotipi.

Concludendo, la *strategia antirumors* cerca di informare la cittadinanza sull’esistenza degli stereotipi e sui condizionamenti che essi provocano nella vita quotidiana, spiegando agli abitanti di un territorio i limiti che i *rumors* impongono a loro stessi. La sensibilizzazione e il dialogo, quindi, operano in modo da contrastare la propagazione degli stereotipi che creano distanza fra i cittadini. Tale intervento, è finalizzato sia a migliorare i livelli di benessere all’interno della comunità, sia la coesione sociale, permettendo ai cittadini di

interiorizzare un'informazione autentica, responsabilizzandoli al rispetto della diversità, in un quadro al cui interno ogni cittadino diventa un agente comunicativo attivo, dotato delle informazioni per essere più critico.

- ***FAPAC (Federazione delle associazioni di genitori degli alunni della Catalogna)***

La *FAPAC* è la maggiore federazione delle associazioni di genitori degli alunni delle scuole della Catalogna, che comprende circa 2.160 *AMPA* (*Ass. di madri e padri degli alunni*), rappresentando oltre 400.000 famiglie. Tra i suoi fini troviamo la difesa della scuola pubblica e laica, la promozione della cultura catalana e dell'equità sociale, l'integrazione dei *newcomers*, la gratuità dei servizi educativi e scolastici. La *FAPAC* sostiene la *co-educazione*, vale a dire l'istruzione realizzata attraverso le *scuole concertate*, ossia le scuole gestite da organismi privati finanziate dagli enti pubblici le quali rappresentano "la seconda via all'educazione sostenuta dalle *AMPA*". Le *AMPA* sono associazioni dei genitori degli alunni delle scuole medie e superiori della Catalogna e possono essere piccole, formate ad esempio, da una dozzina di genitori, oppure molto ampie, unendo al loro interno anche oltre mille famiglie. Dal punto di vista delle loro dimensioni, in Catalogna le associazioni di questo tipo sono abbastanza disomogenee. Nel caso di Barcellona, il sistema scolastico è più complesso, poiché in alcune zone della città le scuole possono avere una presenza di alunni stranieri pari al 95%, una caratteristica che si riflette nelle associazioni di genitori.

La portavoce della segretaria di *FAPAC* ha spiegato che la strategia di questa federazione è cambiata durante gli anni, per adattarsi alla cangiante realtà sociale e facilitare la partecipazione delle famiglie degli alunni stranieri alle attività delle associazioni. Il grado di partecipazione delle famiglie non è omogeneo ma varia a seconda dell'origine delle famiglie. Le comunità africane, ha spiegato l'intervistata, sono quelle che hanno maggiori difficoltà poiché concepiscono la scuola e l'educazione dei propri figli come una funzione esclusiva degli insegnanti, pertanto è stato difficile stabilire e mantenere il rapporto con loro. Il dato più significativo è l'ingresso della diversità all'interno delle scuole, un aspetto che ha spinto la *FAPAC* a realizzare iniziative volte a promuovere la partecipazione, intesa come fattore di miglioramento dell'educazione degli alunni.

Le iniziative della Federazione sono state tante, ma uno dei progetti di maggiore successo è "*Tothom a l'Ampa*" (tradotto dalla lingua catalana significa "*tutti quanti all'AMPA*"). Il fine dell'iniziativa è quello di coinvolgere il maggior numero di famiglie alle attività delle associazioni. Il tema della "genitorialità positiva" intesa come fattore di integrazione è stato promosso anche attraverso pubblicazioni periodiche chiamate "*fulls*" (fogli), locandine con le quali sono offerte alle famiglie informazioni su temi di interesse, un modo per stimolare la loro partecipazione al processo educativo dei propri figli.

Anche se *FAPAC* è un organismo autonomo, i rapporti con l'ente locale barcellonese sono stretti poiché tra le priorità di quest'ultimo l'accoglienza dei *newcomers* passa anche attraverso la scuola e, attraverso di essa,



raggiunge le famiglie. *FAPAC* promuove l'accoglienza attraverso attività specifiche di "benvenuto", ma anche attraverso laboratori e attività personalizzate per rinforzare l'educazione scolastica e, secondo i casi, assistere anche i genitori delle famiglie più vulnerabili. Nell'intervista si è posto enfasi sul fatto che, a prescindere dalla nazionalità, "tutte le famiglie sono preoccupate per l'educazione dei propri figli": per quelle di origine araba è importante che il loro figlio apprenda l'arabo, quelle catalane considerano importante il catalano ma, la preoccupazione è la stessa.

*FAPAC* è impegnata nella risoluzione dei conflitti che possono sorgere nelle scuole a causa delle diverse tradizioni seguite dalle diverse comunità etniche e dagli alunni, un tema a cui si cerca di dar risposta attraverso l'ascolto e la condivisione. La religione è un tema controverso, poiché in Catalogna l'ora di religione non è più obbligatoria pertanto, ogni famiglia può decidere autonomamente. Tale cambiamento, secondo l'intervistata, è dovuto al rispetto per gli alunni di religioni diverse da quella cattolica.

*FAPAC* ha avviato progetti ed iniziative in collaborazione con la rete delle biblioteche della *Diputació de Barcelona*, l'ente locale provinciale. Una criticità che è emersa più di recente, con l'arrivo della crisi economica, è quello dei "buoni mensa" che gli enti locali destinano agli alunni delle famiglie più disagiate. I buoni mensa, ha spiegato la portavoce di *FAPAC*, sono gestiti dai "Consells Comarcals" della Catalogna, organi distrettuali che aggregano diversi comuni all'interno della stessa provincia e che adottano criteri di assegnazione abbastanza disomogenei. A seguito delle proteste cittadine motivate dai "tagli" e dal fatto che molte famiglie hanno perso il buono mensa, una parziale soluzione al problema è stata individuata nella riduzione dell'orario scolastico, che è passato dalla "giornata lunga" alla "giornata compatta" in modo da evitare la permanenza degli alunni a scuola nelle ore pomeridiane e dover dar loro un pasto. La chiusura delle mense scolastiche secondo la portavoce della segreteria di *FAPAC* "è una situazione abbastanza grave".

Durante un'altra intervista, la promotrice dei progetti di *FAPAC* ha sottolineato l'importanza di conoscere i genitori degli alunni e di farli partecipare alle attività delle *AMPA*, poiché attraverso le relazioni si possono conoscere le famiglie e rispondere meglio ai bisogni dei *newcomers*. Da questo punto di vista, l'educazione di ogni alunno è completata dal contributo che deriva dalla comunità più ampia, quindi anche dalle famiglie, le quali, collaborando nell'educazione dei propri figli, incentivano il raggiungimento del successo educativo.

Durante gli incontri, ha spiegato la promotrice dei progetti, si cerca di promuovere la partecipazione dei genitori degli alunni, senza dire "vieni qui, ti faccio vedere come intendiamo noi l'educazione", piuttosto si ascoltano i bisogni e si cerca di rispondere in modo personalizzato ai diversi casi. Ha spiegato la promotrice dei progetti che: "ci sono persone che pensano di lasciare tutto dietro di sé e ricominciare da qui, altre no". In uno scenario caratterizzato dalla multietnicità, è importante conoscere le famiglie e fare in modo che esse si conoscano reciprocamente, in modo da evitare la rinuncia all'educazione.

La segregazione sociale che si osserva in alcune scuole è sicuramente un ostacolo all'integrazione sociale, una difficoltà che spinge molte famiglie ad evidenziare i difetti della scuola. Quando è difficile risolvere

alcune difficoltà oggettive che derivano dalla diversità culturale, attraverso le *AMPA* si promuove la partecipazione dei genitori, ad esempio individuando “persone ponte”, genitori che “vivono fra due culture” e che permettono di creare un legame tra le persone motivandole alla partecipazione con il fine di individuare gli elementi uniscono le persone e lavorare su quelli. La partecipazione è importante, ma ha spiegato l’intervistata: “non è un processo che si costruisce da un giorno all’altro... ci vuole pazienza e costanza”.

Attraverso “*Tothom a l’Ampa*”, il progetto “*Xarxa Clau*” (rete chiave), formata dai genitori volontari e dalle *AMPA*, *FAPAC* ha promosso la partecipazione delle famiglie con il fine di creare delle *comunità di apprendimento* attraverso le quali si implementano iniziative di condivisione e si partecipa al processo educativo dei propri figli. Attraverso gli incontri e il dialogo, si individuano le criticità della scuola e delle classi, si organizzano corsi di sostegno durante i quali si fanno ripetizioni delle lezioni, si organizzano tornei di scacchi e altre iniziative, stimolando sia il processo partecipativo, sia l’*apprendimento attivo*. Le comunità di apprendimento, formate da genitori e da alunni, diventano uno strumento didattico complementare a quelli ordinari, permettendo a molti alunni di raggiungere il successo educativo e di acquisire migliori livelli di integrazione sociale. Le associazioni di genitori, quindi, apportano diversi benefici alla comunità: stimolano la partecipazione e migliorano l’integrazione sociale dei genitori, producono benefici educativi e ottimizzano l’apprendimento degli alunni, infine, svolgono una funzione di controllo all’interno della scuola, vigilando affinché siano rispettati gli standard didattici previsti.

- ***SOS Racisme Catalunya***

L’associazione *SOS Razzismo* ha tra i suoi obiettivi quello di suscitare un cambiamento nel discorso sull’immigrazione, che crea etichette sugli immigrati e tende a rafforzare la sua posizione di disuguaglianza all’interno della società. Secondo l’intervistata, il termine “immigrato” ha assunto una connotazione negativa all’interno del discorso pubblico, è spesso usato per indicare le persone che vivono in Spagna da molti anni, oppure i figli degli stranieri nati in Spagna che non hanno mai sperimentato un processo migratorio. In questi casi, sarebbe più opportuno usare il termine “straniero” poiché fa riferimento all’origine di una persona senza esaltare una condizione di inferiorità e di disuguaglianza, come invece avviene nell’altro caso. La riflessione sull’uso questi termini, è importante a far emergere il razzismo nascosto all’interno dei discorsi sullo straniero, un elemento che attraversa il discorso pubblico sugli immigrati e che, inevitabilmente, si riversa nella società. L’associazione *SOS Racisme Catalunya* interviene prioritariamente a favore delle *persone vittime di razzismo*, una situazione che suppone una violazione di diritti fondamentali. Le vittime del razzismo sono ascoltate e seguite attraverso un percorso di assistenza personalizzata, dando agli interessati supporto giuridico e psicologico. Uno degli strumenti di intervento di questo organismo è la *denuncia pubblica della situazioni di razzismo*, un mezzo che è usato non per la tutela di casi individuali, ma per porre enfasi sui casi di razzismo istituzionale o sociale. Nelle azioni di questo tipo, l’associazione è supportata

dagli attivisti dei vari movimenti di protesta della città di Barcellona e del resto della Catalogna che, insieme, cercano di portare alla luce le violazioni di diritti umani determinate da normative restrittive delle libertà fondamentali o discriminatorie nei confronti di alcune categorie di persone. La *sensibilizzazione della cittadinanza*, è il terzo strumento attraverso il quale si svolge l'azione di *SOS Racisme*, un ambito di intervento al cui interno troviamo numerose iniziative volte a richiamare l'attenzione della cittadinanza sui diversi casi di violazione di diritti fondamentali.

Il “lavoro in rete” con le altre associazioni che operano sul territorio è necessario poiché attraverso di esse, *SOS Racisme* è sempre informato sui casi di razzismo che possono verificarsi sul territorio. Le associazioni diventano “antenne” che trasmettono informazioni importanti sui casi di violazione che, come ha spiegato la portavoce di *SOS Racisme*, sono trasversali ai diversi ambiti del sociale. In tal senso ha affermato che: “il razzismo è una cosa che riguarda tutti”, per questo motivo si mantengono rapporti tanto con le associazioni di stranieri, quanto con quelle del *terzo settore*. *SOS Racisme Catalunya* è membro della giunta direttiva della *Federazione Catalana delle organizzazioni non governative per i diritti umani* (FCONGDH), collabora con i sindacati CC.OO. e UGT, partecipa ai tavoli sui diritti fondamentali con le altre associazioni della società civile.

La direttrice ha messo in evidenza che uno dei temi più importanti nell'attualità è la chiusura dei *Cie*, un argomento che ha suscitato la collaborazione della *Fondazione Migra Studium* e la piattaforma cittadina “*Tanquem els Cies*” (*Chiudiamo i Cie*). L'intervistata ha sottolineato che i *centri di identificazione ed espulsione* sono poco conosciuti all'opinione pubblica e rappresentano una realtà opaca sulla quale è necessario far luce. Dopo la morte di uno straniero trattenuto nel *Cie* della *Zona Franca* di Barcellona<sup>488</sup> *SOS Racisme* denunciò pubblicamente l'accaduto attraverso una manifestazione di protesta che ha dato visibilità al caso e maggiore forza alla denuncia. La battaglia di *SOS Racisme* per la chiusura dei *Cie* ha raggiunto un primo risultato positivo alla fine di giugno 2013, quando i giudici di Barcellona pronunciarono una sentenza con la quale è stato sancito il diritto per gli stranieri trattenuti nei centri, di poter essere visitati dai rappresentanti delle associazioni del *terzo settore* (*Auto – Juzgados de Instrucción n.1 e n.30 de Barcelona*, del 27 giugno 2013). Rispetto a questo risultato, l'intervistata ha affermato: “quello che dovrebbe essere la normalità, deve essere riconosciuto attraverso una sentenza”.

---

<sup>488</sup> L'intervistata si riferisce a *Idrissa Diallo*, un giovane guineano di 21 anni che perse la vita nel *Cie* di Barcellona il 5 gennaio 2012. Idrissa era arrivato in Spagna il 5 dicembre 2011, dopo aver scavalcato le frontiere terrestri della città spagnola Melilla, situata in Nord Africa. Il giorno dopo fu detenuto dalla Polizia e, in seguito, trasferito presso il *Cie* di Barcellona, in attesa dell'espulsione. La sua morte suscitò le proteste di molte associazioni che tutelano i diritti degli immigrati le quali chiesero di far luce sulle condizioni del trattenimento e l'approvazione di un regolamento, con il fine di limitare la discrezionalità delle procedure relative alla gestione dei *Cie*. Il regolamento fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 marzo del 2014 (RD.162/2014) e rappresenta la prima forma di regolazione legale dei *Cie* in Spagna. Tuttavia, molte associazioni a che tutelano i diritti degli stranieri, *SOS Racisme in primis*, sostengono che il regolamento non potrà limitare l'intrinseca violazione di diritti umani che suppone la privazione di libertà applicata agli stranieri irregolari.

Un tema per il quale si batte *SOS Racisme Catalunya* è il riconoscimento del *diritto al voto amministrativo* agli stranieri, sia quello di poter votare, sia quello di poter essere votati, considerato un aspetto basilare della convivenza. Pur essendo un diritto considerato fondamentale per garantire la parità fra tutti i cittadini, l'intervistata si è soffermata sulla mancanza della volontà politica per un cambiamento di questo tipo, un fattore che è stato collegato all'impreparazione della società spagnola ad un cambiamento sociale piuttosto recente, vale a dire la trasformazione della Spagna in un *paese di immigrazione*. Secondo la portavoce:

*“è necessario ampliare il raggio dell'inclusione e dell'accesso ai servizi, tanto agli stranieri quanto ai loro figlie e alle loro famiglie”*

*SOS Racisme* sostiene l'integrazione sociale delle minoranze etniche, in particolare le popolazioni *gitane*, che in Spagna come in Catalogna, restano escluse dall'accesso alle cariche dirigenziali e da quelle politiche, una questione per la quale non si è ancora trovata una soluzione. Il pregiudizio verso le minoranze *etiche*, secondo l'intervistata, è un effetto della mancanza di riconoscimento sociale, culturale e politico che riguarda queste popolazioni *diverse* ma, uguali a tutte le altre. Il cambiamento dovrebbe avvenire sia promuovendo l'educazione, sia nell'uso dei termini, poiché è nel discorso pubblico che ha origine una cornice di significato che finisce per compromettere la convivenza fra le persone. Secondo l'intervistata “bisognerebbe capire che nessuna persona è illegale”, per questo non si dovrebbe parlare di *immigrati illegali*. In tal senso, l'ente locale barcellonese avrebbe messo in campo una valida strategia di intervento, partecipativa e inclusiva, volta a migliorare l'uso di alcuni termini. Concludendo, il cambiamento nel discorso pubblico è un primo passo che permette di ridurre il razzismo all'interno delle comunicazioni, ma la battaglia dovrebbe essere portata avanti anche su altri fronti, come ad esempio quello del diritto di voto, nella difesa dei diritti umani, nella promozione di percorsi di inclusione reali finalizzata all'uguaglianza e all'autonomia degli stranieri.

- ***Red de Apoyo a los Asentamientos de Poblenou***

L'intervista all'avvocato della *Rete di sostegno agli accampamenti di Poblenou* ha messo in evidenza che i problemi della normativa sull'immigrazione sono tanti, principalmente perché ha creato una situazione di *apartheid giuridico e sociale* attraverso il quale le persone immigrate sono dotate di uno *status* differente a causa della loro origine etnica o per la loro nazionalità. La gravità di questa situazione emerge specialmente perché “non si tratta di una discriminazione temporanea, ma è una differenziazione prolungata nel tempo”. L'individuazione di uno *status* giuridico differente a partire dalla nazionalità delle persone crea una serie di criticità importanti che non permettono ai *newcomers* di condurre una vita normale. Secondo l'intervistato, la normativa sull'immigrazione è la principale responsabile della creazione di una cornice di discriminazione che riguarda tutti gli stranieri e, in particolare, quelli appartenenti ad alcuni profili etnici specifici, ossia gli stranieri dell'Africa Subsahariana, “le persone di colore” e quelli dai tratti somatici diversi dagli europei. In tal senso, ha affermato l'intervistato che:

*“la normativa crea una cornice di discriminazione che individua diverse categorie di cittadini dove oltre alle circostanze, all’origine sociale e personale, c’è un tratto che ha a che fare con l’origine e con l’etnia”.*

Le normative sull’immigrazione degli stati europei e quella spagnola in particolare, esigono dagli stranieri un comportamento da “cittadino modello” per poter continuare a vivere nella regolarità o per ottenere la nazionalità del Paese in cui abita. La cultura politica e la tradizione cattolica avrebbero dato vita ad una politica secondo la quale diventa impossibile per gli stranieri diventare cittadini come tutti gli altri. La rigidità nell’applicazione delle norme contesterebbe con l’*arbitrarietà* con la quale vengono prese decisioni in merito alla concessione di permessi di soggiorno per ricongiungimento familiare oppure, nel consentire l’ingresso presso i valichi di frontiera. In molti casi, secondo l’intervistato, gli stranieri sono vittima di decisioni arbitrarie, prese in base a criteri discutibili. Anche dal punto di vista dell’accesso ai servizi sanitari o nel caso del lavoro, le persone immigrate sono trattate in modo diverso, secondo l’intervistato:

*“siamo di fronte una cornice giuridica diversa pensata per gli stranieri, questo per me è evidente in molti ambiti della vita”.*

Nel caso delle occupazioni a *Poblenou*, l’intervistato ha spiegato che gli stranieri Subsahariani hanno utilizzato le fabbriche in disuso come uno strumento per la loro sopravvivenza, per la promozione di iniziative artistiche o per il loro lavoro: la raccolta e la vendita dei residui ferrosi. Data la visibilità che assunsero le occupazioni, sorsero alcune associazioni a tutela degli stranieri che si opponevano allo sfratto forzoso e velavano per i diritti degli occupanti stranieri. Ha spiegato l’intervistato che i cittadini, attraverso la *Rete di sostegno agli accampamenti abusivi di Poblenou*, si sono opposti allo sfratto e hanno cercato di negoziare con l’*Ayuntamiento de Barcelona* una soluzione condivisa. Dopo lo sfratto, alcuni di essi furono trasferiti in appartamenti gestiti dall’ente locale, altri in pensioni, una risposta politica imprevista che, pur non eliminando il problema alle sue radici, dimostra l’importanza dei movimenti sociali e dell’associazionismo. Secondo l’avvocato, le lungaggini delle amministrazioni di fronte agli irregolari contrastano con i bisogni primari che alcuni stranieri devono soddisfare. Secondo l’intervistato:

*“non si spiega perché queste persone sono state mandate a scuola di spagnolo per sei mesi, se quello di cui hanno bisogno è arrivare alla fine del mese. Queste persone hanno bisogno della lingua, ma anche di arrivare a fine mese, perché le loro famiglie dipendono dalle cento euro che ognuno di loro può inviare: queste persone vivono per inviare cento euro alla propria famiglia e per vivere qui con altre cento euro”.*

L’intervento della pubblica amministrazione avrebbe frammentato il gruppo di occupanti senza però trovare una soluzione definitiva ai loro problemi. Molte risorse sarebbero state investite senza pensare a regolamentare la raccolta dei residui ferrosi, una soluzione che secondo l’intervistato sarebbe apportato maggiori benefici agli stranieri e alle loro famiglie.

Uno dei punti più critici della normativa sull'immigrazione segnalato dall'intervistato è la previsione secondo la quale uno straniero irregolare non può essere regolarizzato prima di tre anni ("arraigo"). Questa norma spinge gli irregolari a cercare rifugio nell'economia sommersa, alimentando il circuito dell'illegalità e dello sfruttamento, invece di arrestarlo. Infatti, se un irregolare ricevesse un'offerta di lavoro prima dei tre anni, sarebbe impossibile per loro lavorare. Secondo l'intervistato bisognerebbe fare il contrario, vale a dire:

*"io ti do il permesso di soggiorno e di lavoro e aspetto un certo periodo di tempo per vedere se ti è andata bene oppure no, se trovi un lavoro oppure no. Ti do i permessi, aspetto un certo periodo di tempo e poi vediamo... bisognerebbe fare il contrario di ciò che si fa adesso".*

L'avvocato ha posto enfasi sul fatto che non bisognerebbe creare esclusione a partire dallo *status* giuridico e poi "sperare che le persone si integrino con la bacchetta magica". Concedere i permessi di soggiorno e di lavoro per la ricerca di un'occupazione aiuterebbe molte persone a intraprendere un percorso di integrazione differente, cominciando dalla regolarità e non dall'irregolarità. Facendo al contrario, si alimenta il razzismo fino a farlo diventare un problema sociale. In questo quadro, l'intervento sulla rimozione del razzismo diventa urgente poiché si fa necessario pensare ad un cambiamento di lungo periodo, oltre che ad un cambio nella normativa sull'immigrazione. Ha spiegato l'intervistato che:

*"se vuoi governare il fenomeno e non fai un lavoro di cambiamento culturale di lungo periodo, contro il razzismo, non interculturale, ma contro il razzismo, contro la discriminazione per origine etnica e per il diverso trattamento che riservato a molte persone... se non fai questo, e per di più ti permetti di fare discorsi razzisti per raccogliere dei voti, stai generando solo maggiori problemi sociali."*

In questo quadro, bisognerebbe intervenire attraverso la formazione degli operatori degli uffici pubblici, dei politici, dei professori delle scuole dell'obbligo ed evidenziare il razzismo come problema sociale. L'associazionismo dei cittadini di Barcellona è un elemento importante anche se gli organismi della società civile non riescono sempre a raggiungere risultati degni di rilevanza nell'ambito delle politiche nazionali. La vicenda dello sgombero ha mostrato che la denuncia pubblica può avere una certa influenza sulle amministrazioni locali, obbligandole a modificare la loro agenda politica, la loro strategia di intervento e portandole a dare una risposta rispettosa dei diritti fondamentali. La sensibilizzazione dei cittadini, anche nella strategia dei movimenti di protesta, acquista centralità, perché è attraverso di essa che avviene la mobilitazione collettiva e la trasformazione delle situazioni invisibili in questioni politicamente importanti, un mutamento difficilmente realizzabile in assenza della denuncia pubblica e della visibilità mediatica. La disobbedienza civile, secondo l'intervistato è utile a problematizzare le situazioni invisibili, le occupazioni di spazi abbandonati, invece, potrebbero rappresentare il passo che precede l'esproprio per ragioni di sussistenza.

- **Prof. D. Moya Malapeira - Diritto Costituzionale, Università di Barcellona**

L'intervista al professor D. Moya è stata utile ai fini del presente studio per aver fatto chiarezza su alcuni aspetti della normativa sull'immigrazione, in particolare, sulle funzioni degli enti locali e le loro competenze in materia di servizi. La *delega* delle funzioni in materia di servizi dallo Stato agli enti locali, sarebbe stata funzionale, *in primis* a rendere meno visibile l'intervento statale a favore degli immigrati e, secondariamente, alla riduzione dei costi dell'intervento. In questo quadro, la creazione del "sistema integrato" dei servizi avrebbe finito per limitare la solidità del sistema stesso, specialmente se consideriamo l'arretramento dello Stato dal punto di vista della spesa sociale e dei finanziamenti al terzo settore. Dopo i consistenti tagli alla spesa sociale potremmo definire la collaborazione tra Stato ed enti locali "paralizzata politicamente".

Nel caso della Comunità Autonoma della Catalogna, la propria legge sull'accoglienza ("*Lley 10/2010, del 7 de maig, d'acollida de les persones immigradas i de les retonades a Catalunya*") ha rafforzato le competenze dell'ente del governo autonomo ("*Generalitat*") sottraendo competenze a gli enti comunali ("*Ayuntamientos*") attraverso una logica che segue un progetto politico di più ampio respiro al cui interno il governo autonomo mira ad aumentare le proprie competenze. Ciò è visibile, ad esempio, osservando le competenze sul rilascio del *certificato di integrazione* ("*informes de integraci3n*") utile allo straniero che richiede il rinnovo del permesso di soggiorno, per la richiesta di ricongiungimento, per quello di lavoro dipendente o autonomo. Il rilascio dei certificati, infatti, fino al 2009 era una competenza dei Comuni, poi invece è passata agli organi di governo della Comunità Autonoma. Il processo di accentramento delle funzioni nelle mani della *Generalitat de Catalunya* è cominciato nel 2006 con la riforma dello Statuto della Comunità Autonoma della Catalogna poi, con la riforma della normativa statale sull'immigrazione (L.O.2/2009) si è avuta un'altra spinta in questa direzione. Infine, la legge "regionale" sui servizi per l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri (L.10/2010) raccoglie le previsioni e le unisce. L'ente di governo autonomo, quindi, recupera alcune funzioni in tema di servizi sociali, assistenza sanitaria, accoglienza e integrazione sociale. Per quanto riguarda le autorizzazioni al lavoro, invece, il rilascio avviene in collaborazione con gli organi statali. In questo quadro, lo Stato regola gli ingressi, il Governo Autonomo rilascia il permesso di lavoro mantenendo una funzione legislativa, i Comuni, infine erogano le prestazioni. Il cambiamento degli equilibri e la modifica la relazione tra lo Stato e i Comuni, ha determinato più che un sistema integrato, una "collaborazione forzata", poiché "si passa da una logica *win-win*, dove c'è convenienza per entrambe le parti" ad una al cui interno gli *Ayuntamientos* hanno unicamente il compito di erogare i servizi.

Uno dei punti critici della normativa sull'immigrazione è il *diritto di voto*, (art.23 Cost. Spa.) un beneficio previsto solo per i cittadini di nazionalità spagnola e per gli stranieri carenti della nazionalità spagnola *solo se viene rispettato il criterio della reciprocità* (art.13.2 Cost. Spa.). Pertanto, se i cittadini spagnoli possono votare nel Paese di provenienza della persona immigrata e c'è un accordo bilaterale, allora il diritto è riconosciuto, altrimenti resta una prerogativa dei cittadini nazionali. Gli stranieri comunitari e quelli residenti

in Spagna da almeno cinque anni, invece, possono votare nelle elezioni amministrative. In Catalogna, invece, se le elezioni non sono finalizzate alla creazione di organi legislativi, gli stranieri possono votare se registrati all'anagrafe comunale ("*Padrón municipal*")<sup>489</sup>. L'iscrizione al registro della popolazione residente è stata definita dal professore "una finestra aperta per la regolarizzazione degli stranieri irregolari", uno strumento che permette di dimostrare l'esistenza di "un vincolo di mera presenza" sul territorio dello Stato spagnolo.

Il professore ha parlato dell'esistenza di "un *modello ibrido*, con un principio di *lavoralizzazione dell'immigrazione* che si unisce a previsioni per regolarizzazione di immigrati che non hanno un lavoro". La permanenza irregolare prolungata sul territorio spagnolo (2 o 3 anni, secondo i casi) consente allo straniero di chiedere il permesso di soggiorno per motivi di radicamento ("*arraigo social*") in presenza di un contratto di lavoro non inferiore ad un anno, di un familiare ("*arraigo familiar*") o di relazioni lavorative ("*arraigo laboral*"). L'importanza del contratto di lavoro per l'accesso alla regolarità è un elemento che ha portato gli studiosi spagnoli a parlare di "*lavoralizzazione della normativa sull'immigrazione*" ("*laboralización de la normativa de inmigración*"), un concetto utilizzato per definire un modello al cui interno lo straniero è considerato prima di tutto un lavoratore, poi una persona. I permessi di soggiorno temporanei per radicamento, invece, possono essere considerati un'eccezione alla regola. Nel sistema spagnolo, ha spiegato il professore, non esistono esami, piuttosto si potrebbe parlare di "*sistema de informes*" basato sui *certificati di integrazione* ("*informes de integración*") che seguono lo straniero in tutte le pratiche burocratiche (rinnovi, ricongiungimenti, regolarizzazione). Solo per la naturalizzazione è previsto un esame "teorico". Rispetto alla naturalizzazione, in Spagna è vigente il diritto di sangue (*ius sanguinis*) con alcune eccezioni: il figlio di due stranieri nato in Spagna, può acquisire direttamente la nazionalità spagnola se lo Stato dei genitori non attribuisce la nazionalità ai figli nati all'estero. È questo il caso del Perù. Una seconda eccezione è quella secondo la quale, il figlio di due stranieri nato in Spagna e che riceve la nazionalità di un altro Paese, se i genitori sono residenti regolari, il figlio può chiedere la nazionalità dopo un anno di residenza o al raggiungimento del diciottesimo anno di età. In entrambi i casi, i genitori non hanno la cittadinanza spagnola, il figlio sì.

- **Prof. V. Aguado i Cudolà - Diritto Amministrativo, Università di Barcellona**

L'intervista al professor V. Aguado ci ha permesso di chiarire alcuni aspetti della collaborazione fra lo Stato e gli enti locali e il ruolo del *terzo settore* all'interno del sistema per l'erogazione dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri. Il professore ha spiegato che le norme che regolano la

---

<sup>489</sup> L'iscrizione ai registri anagrafici comunali, sempre quando si rispettano alcuni requisiti, può avvenire anche per gli irregolari, una previsione che mette a disposizione degli stranieri uno strumento per accedere ai servizi sociali basilari oppure alla "regolarizzazione", in presenza di alcuni requisiti. In passato, l'iscrizione all'anagrafe comunale garantiva l'accesso alla sanità pubblica, un diritto abrogato con l'ultima riforma (RDL16/2012). Nell'attualità garantisce l'iscrizione dei minori alle scuole dell'obbligo e l'accesso alla *regolarizzazione per "arraigo"* (cfr.: Capitolo 3).



collaborazione degli organismi che offrono servizi agli stranieri, sia quelli formati da cittadini autoctoni, sia quelli formati da persone immigrate, non sono uniformi su tutto il territorio nazionale poiché non esiste una legge statale. Piuttosto, sono è la Comunità Autonoma a definire la modalità di collaborazione, delegando il Comune (“*Ayuntamiento*”) all’erogazione dei servizi e quindi, alla definizione delle “gare d’appalto” attraverso le quali gli organismi del *terzo settore* si aggiudicano la concreta realizzazione dell’intervento.

Dopo un contenzioso sulle competenze della Comunità Autonoma della Catalogna, il Tribunale Costituzionale spagnolo ha specificato, tramite una sentenza (*STC 31/2010*), quali sono le competenze esclusive dello Stato in materia di immigrazione e quelle della Comunità Autonoma della Catalogna. Secondo quanto disposto dall’organo costituzionale, le competenze del Governo Autonomo della Catalogna in materia di immigrazione sono il rilascio de permessi di lavoro, l’assistenza sanitaria, l’istruzione e i servizi sociali. La Catalogna, attraverso la propria legge (*L.10/2010, Llei d’acollida*) ha regolato la gestione dei servizi per l’accoglienza e l’integrazione degli stranieri e la collaborazione del *terzo settore* nell’erogazione dei servizi per l’integrazione delle persone immigrate (art.14, *L.10/2010*). Pur rilevando che le politiche per l’accoglienza e l’integrazione sociale degli stranieri sono trattate come una materia a parte, secondo il professore la partecipazione degli organismi della società civile andrebbe considerata come una forma di “partecipazione organica”, intesa come collaborazione necessaria, limitatamente alla fornitura dei servizi sociali. In questo quadro normativo, però, non sarebbe prevista una partecipazione del *terzo settore* nella definizione degli obiettivi di *policy*, piuttosto è una facoltà del Comune individuare il modello di collaborazione con le organizzazioni della società civile, un contributo che può essere integrato in modo verticale nell’azione dell’ente di governo cittadino, oppure no. Nel caso di Barcellona, il *Consiglio Municipale per l’Immigrazione* (CMIB) prevede la partecipazione degli organismi, ma resta pur sempre uno spazio di consultazione e di informazione, senza capacità legislativa.

Una legge che ha inciso sulla capacità di erogare servizi da parte dei Comuni è la *Ley 27/2013*, una legge statale per la razionalizzazione e la sostenibilità dell’amministrazione locale. Il fine di questa legge, ha spiegato il professore, è porre un limite alle spese che i Comuni sostenevano in materia di servizi e ad alcune “competenze improprie” che gli enti locali assumevano *de facto* anche in assenza di un’attribuzione formale da parte dello Stato. In questo modo, si è cercato di limitare la possibilità che i Comuni si potessero indebitare in modo eccessivo. La sanità pubblica e i servizi sociali, quindi, diventeranno progressivamente una competenza degli organi di Governo delle Comunità Autonome, un cambiamento che realizza una centralizzazione delle funzioni verso i governi “regionali”. Il principale effetto della legge è la riduzione delle risorse a disposizione per l’erogazione dei servizi sociali e un conseguente “risparmio” per lo Stato, una volontà statale che era già stata anticipata dalla controversa riforma sanitaria (*RDL 16/2012*), che concretizzava il “taglio” alle spese dei servizi sanitari trasformando il sistema sanitario universale in un sistema che fa delle differenziazioni, garantendo le prestazioni sanitarie solo a chi ostenta la condizione di “assicurato” (lavoratori regolari, pensionati, disoccupati, cittadini nazionali, ecc.), “beneficiario” (coniuge

dell'assicurato e figli fino a 26 anni), minori tutelati dalle istituzioni, tra altri, prevedendo negli altri casi la sola prestazione nei casi di urgenza o per gravidanza.

A livello locale, l'orientamento politico del Comune è fondamentale nel definire il modello di partecipazione del *terzo settore*, è l'ente locale a decidere autonomamente la propria strategia per affrontare la sfida dell'immigrazione. Nel caso di Barcellona, l'ente di governo cittadino ha istituito un organo per la partecipazione del *terzo settore*, una caratteristica che risponde alla volontà di gestire i servizi sul territorio senza creare conflitti e problemi di convivenza. L'accentramento delle competenze da un lato, e il bisogno di erogare i servizi per gli immigrati dall'altro, limitano la capacità di intervento degli enti del governo cittadino, poiché il *terzo settore* richiede risorse finanziarie che l'ente cittadino dispone in modo limitato. Secondo il professore, il problema più rilevante non è tanto l'immigrazione, quanto "lo smantellamento del *welfare state*", in un quadro al cui interno la *ri-centralizzazione* di alcune competenze potrebbe compromettere il funzionamento ottimale degli enti comunali, poiché "il baricentro delle competenze si allontana dal territorio". La combinazione di queste modifiche introducono cambiamenti che vanno oltre le politiche per gli immigrati, con conseguenze gravi per alcune fasce della popolazione spagnola e, ancora peggiori, per gli stranieri.



## Conclusioni

Le conclusioni cui giunge il presente lavoro di ricerca saranno di seguito esposte, in relazione ai diversi obiettivi di approfondimento attorno ai quali si è sviluppato lo studio: la ricostruzione della figura dello straniero all'interno delle scienze sociali, la descrizione della tematizzazione dell'immigrazione all'interno dei discorsi politici, la rassegna delle norme giuridiche che regolano il fenomeno migratorio, la ricostruzione delle politiche locali per l'integrazione delle persone immigrate all'interno della società di accoglienza. L'esposizione delle riflessioni conclusive ripercorre tali argomenti in ordine inverso, quindi, cominciando dall'analisi comparativa delle politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri realizzate nelle due città in cui è stato realizzato lo studio: Roma e Barcellona.

Nei prossimi paragrafi è esposta in primo luogo, l'analisi comparativa dei dati raccolti attraverso la ricerca sul campo, per lo studio dei modelli di politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati, implementate a livello locale nella città di Roma e in quella di Barcellona, con il fine di mostrare le analogie e le differenze. A tale scopo, si esamineranno gli interventi degli enti pubblici, quello degli organismi del *terzo settore* e della società civile e, infine, i contributi dei sindacati e degli esperti che hanno partecipato alla ricerca sul campo. In secondo luogo, saranno esposte alcune considerazioni sulle normative statali per la regolazione dell'immigrazione e sui discorsi politici e mediatici sull'immigrazione. Infine, un accenno riguarderà il contributo degli autori che, all'interno delle scienze sociali, hanno approfondito la figura dello straniero e la convivenza nelle società multietniche.

### **Analisi comparativa delle politiche locali per l'immigrazione nelle città di Roma e Barcellona**

#### ***1. Somiglianze e differenze nelle strategie degli enti locali: la Regione Lazio e la Generalitat de Catalunya***

Entrambi gli organi di governo, seppur con diversi gradi di autonomia, svolgono funzioni di programmazione e coordinamento delle politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri, di gestione dei fondi pubblici destinati ai servizi per l'immigrazione (accoglienza, sanità, istruzione e formazione, accompagnamento al lavoro, abitazione, ecc.) e di monitoraggio della presenza immigrata. La *Generalitat de Catalunya* ha competenze aggiuntive rispetto alla Regione Lazio, poiché interviene congiuntamente agli organi statali nel rilascio dei *permessi di lavoro*, ma anche dei certificati ("*informe de integraci3n social*") richiesti al fine del rinnovo del permesso di soggiorno, che attestano la partecipazione del cittadino straniero a corsi per l'apprendimento della lingua o ad altre attività formative finalizzate al suo inserimento sociale e di quelli finalizzati all'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di radicamento ("*informe de arraigo social*").

La Regione Lazio ha una duplice visione dell'immigrazione e classifica gli interventi di politica locale per gli immigrati in "interventi a favore degli *immigrati extracomunitari regolari*" e "iniziative rivolte ai *rifugiati*". Non sono previsti interventi a favore dell'integrazione sociale degli *irregolari* e neanche per i cittadini comunitari, bensì la funzione dell'ente locale si esaurisce in un intervento "di secondo livello", vale a dire di indirizzo e promozione delle iniziative sul territorio regionale. Il governo della Catalogna, al contrario, suddivide gli interventi per l'inclusione delle persone immigrate in due classi: i *servizi di prima accoglienza*, una categoria ampia al cui interno troviamo i servizi per la soddisfazione dei bisogni dei *newcomers* "nella prima tappa del processo di integrazione", senza escludere quelli per la soddisfazione di bisogni primari propri dei rifugiati e dei richiedenti asilo. Pertanto, i servizi di prima accoglienza comprendono l'informazione sui diritti, la formazione linguistica, la fornitura di quelle informazioni che permettono allo straniero di conoscere l'ambiente in cui vive e le condizioni di accesso al lavoro. L'*accoglienza specializzata*, invece, è riferita agli interventi specifici diretti alla popolazione straniera che abita in Catalogna e può supporre la creazione di "una rete parallela agli itinerari informativi e formativi ordinari". I servizi di accoglienza specializzata comprendono dunque, tutte quelle iniziative specifiche volte all'integrazione degli stranieri nell'ambito sanitario, scolastico, universitario, inclusi i programmi per i minori, quelli per la non discriminazione sui luoghi di lavoro e nei mezzi di comunicazione, ecc.. L'accoglienza specializzata, pur supponendo una volontà politica orientata all'implementazione di una politica globale per l'integrazione della popolazione straniera che si materializza attraverso un intervento multisettoriale, punta a migliorare il livello di coesione sociale dell'intera società. In tal senso, la *Generalitat de Catalunya* le istituzioni catalane esprimono la volontà politica di porre in essere un intervento di politica per gli immigrati rivolto al complesso degli abitanti della Catalogna.

Dal punto di vista della modalità attraverso le quali si realizzano gli interventi, la Regione Lazio prevede l'adozione di un *Programma triennale degli interventi* articolato in *Piani annuali* attraverso i quali la *Giunta di Governo* individua gli obiettivi da perseguire e gli strumenti per l'intervento, previo parere della *Consulta Regionale per l'Immigrazione*, la quale valuta gli interventi e svolge una funzione oltre che propositiva, anche di rappresentanza poiché è composta da dodici cittadini stranieri, oltre che dai rappresentanti del *terzo settore*, dai rappresentanti dei sindacati, dai portavoce delle Province, ecc.. La Regione Lazio partecipa con propri rappresentanti ai *Consigli Territoriali per l'Immigrazione*, con il fine di individuare gli interventi necessari a soddisfare i bisogni di integrazione a livello locale. Inoltre, attraverso il *Tavolo interassessorile di coordinamento permanente*, garantisce la trasversalità degli interventi e la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali maggiormente interessati dagli argomenti di volta in volta trattati. Nella strategia di governo della *Regione Lazio*, quindi, emerge una particolare rilevanza degli enti "intermedi" che mantengono una relazione di prossimità con il territorio, quindi le Province (in particolare quella di Roma, la cui Assemblea provinciale è chiamata a designare i dodici membri stranieri che partecipano alla Consulta regionale), ma anche i Comuni. Le Province, in particolare, sono investite dalla funzione di promozione della rappresentanza dei cittadini stranieri, da realizzarsi, appunto, attraverso l'*Assemblea provinciale dei cittadini*

*stranieri immigrati*. Le Province, quali enti intermedi, svolgono un ruolo di programmazione e coordinamento, attraverso i *Piani di zona*, seguendo la logica della sussidiarietà: tale modello, però contribuisce a frammentare la strategia di intervento delle Province, poiché sono i Comuni che devono attivarsi e disegnare il proprio piano di intervento per rispondere ai bisogni dell'immigrazione sul territorio. La strategia di governo della *Regione Lazio*, quindi, non prevede una programmazione omogenea degli interventi sul territorio, ma il coordinamento di più interventi differenziati, in uno schema al cui interno le Province sono chiamate ad organizzare le iniziative e a sostenere quelle dei Comuni sul territorio provinciale. Tale modello, quindi, si caratterizza non per l'unitarietà, ma per la frammentarietà dell'intervento, secondo uno schema che potrebbe produrre il fenomeno della "localizzazione" nella distribuzione dei servizi. In questo quadro, la riduzione dei finanziamenti alle Province<sup>490</sup> contribuisce a dare maggiore incertezza agli interventi per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri che, se programmati dalla Regione, rischiano di essere poco accurati nella comprensione delle criticità specifiche di ogni territorio, mentre, se programmati dai Comuni, rischiano di perdere una visione d'insieme. Questa considerazione ci porta a riflettere su Roma che, essendo la città metropolitana più importante del Lazio e dell'Italia, è interessata da fenomeni la cui gestione richiede una visione strategica di più vasta scala, in cui le iniziative dell'ente comunale dovrebbero essere inserite in un piano più ampio. Il Comune è un'unità amministrativa troppo piccola perché gestisca un fenomeno che si ramifica su tutto il territorio provinciale e regionale. La *Regione Lazio*, dal canto suo non assolve una funzione di pianificazione strategica degli interventi sul territorio, ma si limita a coordinare e finanziare gli interventi progettati dagli enti intermedi, dalle associazioni della società civile e dagli organismi del *terzo settore* impegnati nella tutela dei diritti delle persone immigrate e nelle attività volte a facilitare la loro integrazione sociale. La *Regione Lazio*, quindi, potrebbe rafforzare il suo ruolo sul territorio, creando nuove reti di supporto a quelle già esistenti, in modo tale da dare più visibilità alle risorse regionali e promuovendo direttamente progetti che avrebbero un effetto positivo sull'accoglienza e l'integrazione sociale dei *newcomers*, potrebbe poi rafforzare i rapporti con le associazioni della società civile presenti all'interno del territorio di competenza e creare spazi di partecipazione per avere un miglior monitoraggio dei bisogni del territorio. Un cambiamento che potrebbe favorire il consolidamento di una strategia meno frammentata fra i vari livelli di governo, potrebbe derivare dall'istituzione delle *Città metropolitane*, una riforma che punta a rinforzare la rete del governo locale in quelle aree territoriali a forte concentrazione urbana. L'istituzione di *Roma Capitale*, quindi, potrebbe rappresentare un miglioramento, ma sarebbe necessario che l'ente regionale acquistasse una maggiore partecipazione alla definizione degli interventi nel resto del territorio regionale, poiché è impossibile circoscrivere il fenomeno migratorio all'interno dei singoli Comuni e delle singole Province. Piuttosto, l'ente regionale dovrebbe acquistare una funzione di monitoraggio, di coordinamento strategico e di indirizzo delle iniziative territoriali, mantenendo una visione d'insieme sull'evoluzione della realtà migratoria all'interno nei diversi territori regionali.

---

<sup>490</sup> Si veda: Osservatorio Romano sulle Migrazioni (2014), *Decimo Rapporto*, pag. 11-16.

Il governo autonomo della Catalogna è un caso paradigmatico delle politiche locali per l'immigrazione. Questa Comunità Autonoma della Spagna, oltre ad essere una zona storica di immigrazione, ha sperimentato una certa continuità nella gestione delle politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri. La Catalogna è "una terra di accoglienza" un'idea che è stata messa a fondamento di una politica pubblica per gli immigrati orientata al riconoscimento dei diritti sociali a tutti i suoi abitanti, cittadini autoctoni e stranieri. Sin dal 1993, quando fu approvato il primo *Piano interdipartimentale per l'Immigrazione*, la *Generalitat de Catalunya* ha inteso l'immigrazione come un fenomeno importante per la Catalogna, dedicando a esso un'attenzione particolare, predisponendo programmi per l'integrazione linguistica e culturale dei *newcomers*, in modo tale da integrare la diversità etnica e culturale all'interno della società catalana, con il fine di evitare sia la creazione di ghetti etnici, sia l'assimilazione degli stranieri. La Catalogna ha una lunga tradizione in materia di politiche per gli immigrati, espressa attraverso i *Piani interdipartimentali per l'Immigrazione* (1993-2000, poi 2001-2004, 2005-2008), i quali hanno consentito all'ente di governo di perfezionare sia la strategia di governo, sia gli strumenti di gestione della presenza immigrata. La sensibilità maturata attraverso la lunga esperienza, ha portato la *Generalitat de Catalunya* a sottoscrivere il *Patto nazionale per l'Immigrazione* (2008) attraverso il quale, prendendo atto della ricchezza che l'immigrazione apportava all'economia e alla società, si è cercato di gestire la presenza immigrata, in armonia con i bisogni del mercato del lavoro, adattando i servizi pubblici ai bisogni degli utenti e potenziando gli strumenti per l'integrazione linguistica e culturale dei *newcomers*. In questo modello, la valorizzazione della diversità etnica e culturale di cui sono portatori gli stranieri, avviene all'interno di un progetto di integrazione basato sulla convivenza positiva e sulle pari opportunità, promosso su tutto il territorio della Comunità Autonoma e, in particolare, a Barcellona.

L'esperienza, l'osservazione e lo studio dei movimenti migratori hanno portato l'ente locale alla formulazione del nuovo piano per il periodo 2009-2012, il *Piano per la cittadinanza e l'immigrazione*. Dal titolo si desume l'importanza che la *cittadinanza* ha acquisito per l'ente locale, una cittadinanza "civica" e "di residenza", quale veicolo di integrazione sociale e strumento di promozione dell'uguaglianza fra cittadini autoctoni e persone immigrate. La tecnica di gestione delle politiche locali per l'immigrazione ha portato la *Generalitat de Catalunya* e gli altri enti della pubblica amministrazione, a perfezionare una forma di governo che già da molto tempo sperimentava la trasversalità degli interventi, la coordinazione, la territorialità. L'intervento in questo ambito delle politiche pubbliche, più di recente, si è arricchito, introducendo un approccio multi-dimensionale alla gestione della diversità, al cui interno le iniziative da un lato, si adattano ai minori, al genere, all'età e all'origine dei *newcomers*; dall'altro, fanno della promozione delle pari opportunità, un principio fondamentale delle politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri. Un aspetto che da sempre preoccupa l'ente del governo autonomo, è l'impatto dell'immigrazione sui cittadini autoctoni. Da questo punto di vista, la *Generalitat de Catalunya* promuove iniziative per l'incontro e la partecipazione, un impegno che più di recente ha sviluppato diffondendo all'interno del territorio dalla Catalogna e anche fuori, la *Strategia Antirumors*, un metodo per la sensibilizzazione della

cittadinanza alla convivenza pacifica nella società multiculturale. Tale strategia per la riduzione del pregiudizio etnico ha ottenuto il riconoscimento come *best practice* anche da parte di organismi e centri di ricerca rilevanti in ambito europeo. Nel 2014 la *Generalitat de Catalunya* ha approvato il *Piano della cittadinanza e delle migrazioni: Orizzonte 2016*, un piano che riprende i principi strategici dei piani precedenti prestando particolare attenzione alle indicazioni derivanti dagli spazi di partecipazione aperti alla società civile, la riduzione dell'intensità dei flussi verso la Catalogna e la *ri-emigrazione* di molti stranieri.

Nel caso della *Generalitat de Catalunya*, il processo di formulazione, monitoraggio, controllo e valutazione delle politiche locali per l'immigrazione, coinvolge attori pubblici e della società civile, vale a dire: la *Commissioni Interdipartimentale dell'Immigrazione*, un organo collegiale con funzioni propositive, composto da funzionari appartenenti ai diversi dipartimenti dell'ente autonomo interessati al fenomeno migratorio; il *Tavolo Cittadinanza e Immigrazione*, organo collegiale di rappresentanza del *terzo settore* e di partecipazione degli stranieri; la *Direzione Generale per l'Immigrazione*, quale organo coordinatore delle iniziative degli enti intermedi e territoriali, in materia di accoglienza e servizi per l'immigrazione, che può avvalersi dei contributi e delle proposte della *Commissione Mista Paritaria Generalitat – Enti Locali*. Come abbiamo visto, l'ente locale autonomo della Catalogna mantiene rapporti stretti, a volte conflittuali, con il Governo spagnolo. Nell'ambito dell'immigrazione le relazioni ordinarie sono mantenute attraverso gli Uffici immigrazione (*oficinas de extranjería*) e le *Subdelegazioni dello Stato in Catalogna*, organi affiancati dalla *Subcommissione bilaterale di cooperazione Generalitat – Stato in materia di Immigrazione*, dalla *Conferenza settoriale sull'immigrazione* e dalla *Commissione settoriale sull'immigrazione*. Per quanto riguarda la popolazione RAR, la *Generalitat* collabora con lo Stato spagnolo attraverso le *Commissione Interministeriale Asilo e Rifugio* e l'*Ufficio Asilo e Rifugio*. Le relazioni tra la *Generalitat* e l'ente di governo della città di Barcellona sono strette e si sviluppano soprattutto per mantenere alto il livello di consenso verso l'azione di Governo, di recente molto attenta a questo aspetto poiché la classe dirigente è impegnata nella difesa del *diritto a decidere* dei cittadini catalani, una politica inscritta all'interno del progetto per la sovranità nazionale.

Tracciate le principali differenze tra il modello di intervento della Regione Lazio e quello della *Generalitat de Catalunya*, è importante mostrare anche le analogie e, in particolare, la presenza di una *delega*, secondo un *principio di prossimità e sussidiarietà*, dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione agli organismi del terzo settore e alle associazioni della società civile. In tal senso, in entrambi i casi, gli attori della *governance* dell'immigrazione sono riconosciuti come attori a diretto contatto con le persone immigrate, che conoscono il territorio e che possono contribuire efficacemente all'azione pubblica nell'ambito del *welfare*. Il *terzo settore* e le associazioni della società civile, quindi, rappresentano in entrambi i casi di studio, un supporto indispensabile per gli enti pubblici nel raggiungimento degli obiettivi di *policy*. Gli organismi del *terzo settore* collaborano, in entrambi i casi di studio, con gli attori del Governo locale per il raggiungimento degli obiettivi di accoglienza e integrazione, all'interno di un progetto che, seppur in modo differente, coinvolge il *terzo settore* e le associazioni della società civile.



In entrambi i casi di studio, il finanziamento delle politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri, avviene attraverso fondi statali ed europei, che tanto la Regione Lazio, quanto la *Generalitat de Catalunya*, destinano ai Comuni e agli *Ayuntamientos*. I Fondi europei, rappresentano per entrambi gli enti pubblici, un'opportunità importante, una fonte dalla quale attingere risorse necessarie per l'implementazione degli interventi in questo ambito delle politiche pubbliche, in un momento in cui le risorse economiche proprie non sono abbondanti. È importante ricordare che, la *Generalitat de Catalunya*, ha implementato progetti specifici volti a favorire la riqualificazione dello spazio pubblico e delle abitazioni private, con il fine di ridurre il degrado urbano di alcune zone urbane, ad alta concentrazione di stranieri: nel primo ambito, la *Generalitat* è intervenuta direttamente; nel secondo, ha finanziato le ristrutturazioni dei privati cittadini. Infine, andrebbe ricordato che, l'ambito sul quale il Governo autonomo della Catalogna ha puntato maggiormente è quello dell'istruzione e della formazione linguistica. In questo settore sono stati fatti ingenti investimenti per favorire l'integrazione linguistica, culturale e sociale della popolazione straniera. La scuola, la formazione linguistica e quella professionale, i corsi per il rafforzamento delle capacità personali di adulti e ragazzi sono al centro dell'intervento dell'ente di Governo della Catalogna, che con continuità e per un lungo periodo ha orientato la propria politica locale per l'integrazione sociale dei *newcomers*, alla costruzione di una società coesa ed integrata, valorizzando la diversità culturale. In questo quadro, la presenza straniera è stata intesa come la *fonte generativa e rigenerativa della società catalana*, meritevole di un degno riconoscimento anche dal punto di vista dei diritti di partecipazione e di cittadinanza, un intervento, ostacolato dalle limitate competenze in queste materie.

## ***2. Somiglianze e differenze nelle politiche locali per l'integrazione sociale degli stranieri: gli organi del governo cittadino (Roma Capitale e Ayuntamiento de Barcelona)***

L'analisi dei dati raccolti con la ricerca sul campo ci permette di fare alcune considerazioni rispetto alle modalità di intervento in materia di politiche di integrazione dei due enti del governo cittadino. La prima considerazione riguarda le differenti caratteristiche della popolazione straniera sul territorio, un aspetto che porta gli enti di governo cittadino (e del *terzo settore*) a valutare come prioritari, nel caso di Roma, gli interventi per l'accoglienza, in quello di Barcellona, il dialogo interculturale, la riduzione degli stereotipi sugli stranieri e le pari opportunità. Gli aspetti di somiglianza e differenza fra i due modelli di politica locale per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli immigrati descritti in questo paragrafo, non ipotizzano l'assenza di interventi in altri ambiti, ma pongono enfasi su quegli interventi considerati maggiormente importanti nell'uno e nell'altro caso di studio.

Nel caso di Roma, abbiamo osservato che il numero dei rifugiati e dei richiedenti asilo è cresciuto costantemente, in particolare dopo il 3 ottobre 2013 giorno in cui si è consumata la tragedia di Lampedusa (persero la vita 366 eritrei), un evento al quale ha fatto seguito l'attivazione dell'operazione umanitaria *Mare*

*Nostrum* per il salvataggio delle persone in mare<sup>491</sup>. Alla fine dell'operazione (ottobre 2014), il Ministero dell'Interno ha mostrato che *Mare Nostrum* ha permesso di salvare la vita a 100.250 persone, attraverso 558 interventi in mare. Con l'ampliamento della rete del *Sistema di Protezione per i Rifugiati e i Richiedenti Asilo* (SPRAR) per il periodo 2014-2016, il Lazio, con un totale di quasi 4.800 posti per l'accoglienza (pari a circa il 23% del totale dell'Italia), può essere considerato il centro di gravità del sistema di protezione della popolazione RAR in Italia. La presenza di molte comunità straniere radicate sul territorio e la speranza dei migranti di trovare lavoro nella città più grande di Italia, rappresentano altri motivi che incoraggiano i migranti a raggiungere la città di Roma, luogo in cui sono presenti anche le ambasciate dei Paesi esteri. Per molti *migranti forzati*, Roma non rappresenta la meta finale del loro progetto migratorio, ma un "corridoio", vale a dire un luogo di passaggio, dove trovare ricovero per un periodo limitato per poi proseguire il viaggio verso i Paesi dell'Europa del Nord. Anche se l'aumento della presenza di questa particolare categoria di *migranti* ha spinto l'ente di governo cittadino a bilanciare la sua strategia di intervento sulle domande di questa popolazione, i *migranti economici*, i lavoratori stranieri dei Paesi terzi e quelli comunitari, sono anch'essi destinatari di iniziative per l'integrazione sociale, molte delle quali sono realizzate con il supporto del *terzo settore*.

Le testimonianze raccolte sul campo mostrano che, nonostante gli sforzi dell'amministrazione capitolina volti a superare l'emergenza, la consistente domanda di servizi per l'accoglienza rappresenta una sfida alla quale è difficile dare una risposta, sia per le difficoltà derivanti dalla mancata conoscenza della lingua italiana da parte dei nuovi arrivati, sia per complessità dei bisogni di questa categoria di stranieri. L'accoglienza della popolazione RAR è gestita attraverso l'*Ufficio Immigrazione*, che potrebbe essere considerato l'estremità di una rete di attori (centri di accoglienza, ASL, ospedali, organismi del *terzo settore* e altre associazioni della società civile e del volontariato cattolico) che sul territorio di Roma realizzano le attività di accoglienza, informazione, orientamento, assistenza psicologica, medica, ecc. (c.d. *accoglienza integrata*). Le persone assistite dall'*Ufficio Immigrazione* sono in attesa dell'esito del procedimento per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione internazionale, mentre altri sono già titolari di un permesso di soggiorno. Con l'ampliamento della Rete SPRAR e l'aumento dei posti destinati all'accoglienza si è avviato un nuovo ciclo delle politiche per i migranti, una fase di maggiore stabilità dell'offerta di servizi a questa specifica componente della popolazione straniera, la quale però, con la complicità di una congiuntura economica negativa, ha difficoltà a svincolarsi da una logica assistenzialista. In questo quadro, i migranti sono accolti, assistiti, seguiti nell'apprendimento dell'italiano, ma trovano difficoltà ad inserirsi sia dal punto di vista lavorativo, sia abitativo, poiché l'alto costo delle case e la sfiducia che spesso si nasconde tra la popolazione autoctona, impediscono in molti casi la costruzione di percorsi di integrazione di successo.

---

<sup>491</sup> Prima dell'operazione "*Mare Nostrum*", fra luglio e ottobre 2013 sbarcarono sulle coste italiane 26.085 persone (Fonte: *Cir-Onlus - Consiglio Italiano per i Rifugiati*, su dati del Ministero dell'Interno), arrivi dovuti principalmente alla crisi siriana e all'instabilità politica della Libia. Nel 2011 si erano avuti altri flussi consistenti di migranti e rifugiati, in particolare tra marzo ed agosto sbarcarono sulle coste italiane 54.000 persone. Il totale delle persone sbarcate sulle coste italiane nel 2011 era superiore a 62.300, nel 2012 il totale ha raggiunto 13.245, nel 2013 il totale ha raggiunto 42.925. (Fonte: *ibid*). Nel 2014, dal 1 gennaio al 15 ottobre, i migranti giunti sulle coste italiane raggiungono le 150.000 presenze, (Fonte: *XX Rapporto sulle migrazioni 2014, Ismu*).

Le testimonianze raccolte sul campo, dimostrano che spesso molti migranti sono costretti ad accettare lavori umili per sopravvivere e a intraprendere i circoli viziosi della precarietà e della marginalità che, in assenza di un intervento di “secondo livello”, confinano gli stranieri nella marginalità sociale.

Nella città di Roma, osserviamo un notevole attivismo del *terzo settore* che, insieme alle associazioni del volontariato cattolico, sostiene l'intervento per l'accoglienza integrata dell'ente locale. Gli organismi del terzo settore sono attivi tanto nell'accoglienza, quanto nell'insegnamento della lingua italiana e nella formazione professionale. Dal punto di vista dell'assistenza legale e amministrativa, i *newcomers* possono contare sui servizi messi a disposizione della rete cittadina per l'accoglienza integrata, che interviene per soddisfare una domanda frammentata e complessa. In questo quadro, le politiche per l'accoglienza assorbono molte risorse economiche e finanziarie, rappresentando nel caso di Roma, l'ambito in cui dell'ente cittadino concentra uno sforzo considerevole.

L'inserimento lavorativo e abitativo sono ambiti di intervento dotati di maggiore complessità: nel caso del lavoro, la congiuntura economica ha posto dei grandi limiti all'inserimento stabile degli stranieri nel mercato del lavoro; nel caso dell'alloggio, invece, i regolamenti e le normative, impediscono ai cittadini privi della residenza italiana di partecipare ai bandi per l'assegnazione di un alloggio pubblico. La presenza di ostacoli difficili da superare, indebolisce in questi due ambiti la capacità di risposta dell'ente di governo cittadino, che, però, mette in campo strategie coordinate anche con altri organismi presenti sul territorio, ad esempio la Provincia per quanto riguarda i *Centri per l'impiego* e il *terzo settore* per la formazione e l'orientamento al lavoro. L'*Ufficio Inserimento Lavoro* svolge una funzione chiave nel coordinare le iniziative per l'inserimento lavorativo dei migranti, in particolare coordinando le attività delle associazioni del *terzo settore*, finalizzate all'insegnamento della lingua italiana e alla formazione professionale.

L'ente di governo della città di Roma mostra una notevole sensibilità al tema dell'inclusione degli alunni stranieri e delle “seconde generazioni” sostenendo specifici progetti attivati all'interno delle scuole. Anche in questo ambito di *policy*, *Roma Capitale* si avvale del contributo del *terzo settore* e delle associazioni dei genitori che, promuovendo la partecipazione attiva delle famiglie degli alunni, affiancano l'ente di governo nella lotta alla dispersione scolastica e nella realizzazione di iniziative che producono benefici sia dal punto di vista dell'educazione degli alunni, sia dal punto di vista dell'integrazione sociale dei genitori. Le iniziative per il dialogo interculturale rappresentano un asse importante dell'intervento dell'ente di governo cittadino e sono implementate sul territorio con il supporto delle associazioni del *terzo settore*, sia quelle formate da cittadini autoctoni, sia quelle di stranieri, sia quelle del volontariato cattolico. In particolare è il *Dipartimento Cultura* (Servizio intercultura - Biblioteche di Roma Capitale) che promuove il dialogo interculturale, attraverso le iniziative di *Roma Multi-etnica*, la struttura organizzativa dell'ente cittadino che promuove e dà visibilità alle iniziative e agli eventi che favoriscono l'incontro e l'interazione fra i cittadini autoctoni e le varie comunità straniere presenti a Roma e che, insieme, favorisce la diffusione della cultura. Il *Dipartimento Cultura*, oltre a promuovere la conoscenza delle culture straniere, della letteratura estera e delle iniziative

culturali della Rete di Biblioteche di Roma, realizza corsi di italiano e di lingue straniere, di musica, danza e arti marziali, corsi di cucina, laboratori sulla mediazione culturale, la formazione per operatori del *terzo settore* e da visibilità a diversi Master Universitari realizzati dalle maggiori università e dai centri di ricerca.

L'ente *Roma Capitale*, nell'implementazione delle politiche di accoglienza, si avvale in particolare della cooperativa *Programma Integra*, un attore che interviene realizzando iniziative a favore delle persone immigrate, affiancando la pubblica amministrazione nell'ideazione di progetti e servizi innovativi da implementare nella città di Roma. La molteplicità delle funzioni svolte da *Programma Integra* varia dai servizi di ascolto e orientamento, all'elaborazione di progetti per il reperimento dei fondi con i quali finanziare le iniziative sul territorio. Inoltre, interviene nell'assistenza per lo svolgimento delle pratiche amministrative e legali, nella mediazione abitativa, nella formazione e nell'orientamento al lavoro.

Dal punto di vista dell'accompagnamento all'autonomia dei *newcomers* e delle persone appartenenti alle fasce più deboli della società, l'ente di governo cittadino si avvale del supporto della *Fondazione Roma Solidale*, un organismo che con la sua natura ibrida a metà strada tra ente pubblico e organizzazione del *terzo settore*, si occupa approfonditamente della creazione di reti di attori che, sul territorio di Roma, cooperano nella realizzazione di iniziative volte all'autonomia delle persone immigrate che hanno già beneficiato dell'accoglienza. L'intervento di "secondo livello" è orientato alla creazione di percorsi di integrazione socio-economica e abitativa, una *mission* per la quale la Fondazione si avvale delle risorse del territorio, quindi degli attori del *terzo settore*, ma anche degli attori del settore economico, i quali vengono coinvolti nei progetti di inserimento lavorativo e abitativo in una prospettiva di medio periodo. L'attività della *Fondazione Roma Solidale* è particolarmente importante poiché nella città di Roma si osserva una forte presenza di associazioni che intervengono nella fase dell'accoglienza (primo livello) e, al contrario, una carenza di iniziative finalizzate all'autonomia e all'insediamento stabile e duraturo delle fasce più vulnerabili della popolazione immigrata (secondo livello). L'approccio innovativo della Fondazione rappresenta una scommessa importante, poiché introduce elementi di novità e cambiamento all'interno delle politiche locali per l'integrazione sociale delle persone immigrate implementate dall'ente di governo cittadino. Il mutamento avviato dalla *Fondazione Roma Solidale* è orientato al rafforzamento del sistema locale dei servizi per gli immigrati proprio in quegli aspetti che in passato rappresentavano i punti più deboli del sistema, sostituendo alla mancanza di coordinazione l'organizzazione e la programmazione, alla frammentarietà l'omogeneizzazione e le reti. L'intervento di questo organismo, arricchisce il panorama urbano dei servizi con iniziative che vanno a colmare i deficit di iniziative sul versante degli interventi di medio periodo, volti alla promozione dell'autonomia e, in particolare, all'inserimento socio-economico e abitativo delle persone più vulnerabili. Inoltre, crea le condizioni per l'evoluzione delle politiche per gli immigrati e il passaggio da un modello di intervento che potremmo definire assistenzialista, basato sul finanziamento di progetti spesso "autoreferenziali", ad un nuovo tipo di *welfare* per lo sviluppo locale: il *welfare generativo*, vale a dire, un esempio innovativo al cui interno le fasce più deboli della popolazione non sono semplici destinatari

dell'intervento, ma acquistano una funzione attiva, poiché entrano a far parte di un processo di sviluppo circolare che porta benefici all'intera comunità.

Nel caso dell'ente locale barcellonese, le politiche locali per l'immigrazione sono mutate a seguito dei cambiamenti avvenuti nei flussi migratori i quali, più di recente sono caratterizzati da una diminuzione della popolazione straniera in arrivo e una trasformazione della domanda espressa dagli stranieri residenti, molti dei quali, a seguito della perdita di lavoro hanno sperimentato nuovi bisogni. Tali mutamenti hanno provocato un cambio di strategia dell'*Ayuntamiento de Barcelona* e il passaggio da una politica centrata sull'accoglienza ad una orientata alla gestione della diversità e, più propriamente, finalizzata alla creazione di percorsi di integrazione sociale, economica e culturale di medio periodo. La "nuova sfida" che riguarda l'*Ayuntamiento de Barcelona* ha portato questo ente a concentrarsi sulle modalità attraverso le quali "produrre nuova cittadinanza", quindi, ha puntato su quelle iniziative volte a tutelare i diritti inderogabili dei quali sono destinatarie tutte le persone in quanto tali e, specialmente, gli stranieri. L'ente di governo barcellonese ha cercato di affrontare la sfida della convivenza fra cittadini di origine diversa, attraverso la promozione delle iniziative volte a migliorare la coesione sociale fra i cittadini stranieri e quelli autoctoni, alla riduzione dei pregiudizi e delle discriminazioni, in un quadro dove la gestione della diversità è stata messa al centro di una strategia di visibilizzazione ed inclusione sociale.

Per favorire l'integrazione reale dei cittadini stranieri, la politica di integrazione sociale dell'ente di governo cittadino è stata affiancata da programmi specifici per la promozione dell'uguaglianza e l'*empowerment* della popolazione, in un'ottica in cui gli sforzi si sono concentrati molto sulla *partecipazione cittadina*. L'obiettivo prefissato è stato perseguito attraverso la creazione di reti di servizi territoriali per i cittadini stranieri, promuovendo le attività degli organismi del *terzo settore* che intervengono a sostegno della popolazione straniera. Tra i progetti più importanti per captare la domanda dei *newcomers* presenti a Barcellona, il CMIB (*Consiglio Municipale per l'immigrazione di Barcellona*) rappresenta un'innovazione importante in tema di partecipazione, poiché non solo consente alle associazioni di immigrati di uscire da una condizione di marginalità e di partecipare al *policy making* cittadino, ma realizza anche il principio della *discriminazione positiva*, che riflette la sensibilità politica dell'ente locale verso le comunità immigrate.

Le politiche per la gestione della diversità dell'*Ayuntamiento de Barcelona* si soffermano oltre che sulla partecipazione attiva dei cittadini autoctoni ed immigrati, anche su interventi finalizzati alla promozione della coesione sociale e alla riduzione del pregiudizio etnico. A questo proposito, la *Rete Barcellona Antirumors (Xarxa BCN antirumors)*, rappresenta un'innovazione importante, una *best practice* riconosciuta funzionale ed efficace, a livello nazionale, internazionale ed europeo. Tale rete è composta da oltre 500 associazioni che, a Barcellona e nel resto della Catalogna, collaborano con l'ente di governo cittadino nel promuovere il rispetto della diversità etnica e culturale e, nel contempo, frenare la diffusione di stereotipi negativi sull'immigrazione. Attraverso la rete territorializzata, le associazioni e gli abitanti dei quartieri sono messi al centro di una strategia finalizzata a contrastare la propagazione del pregiudizio sugli stranieri: gli educatori e i semplici cittadini diventano "agenti" di sensibilizzazione alla pacifica convivenza. La *Rete*

*antirumors* è affiancata da numerose altre “reti speciali” formate da organismi del *terzo settore* e dalle associazioni della società civile, promosse e rese visibili dall'*Ayuntamiento de Barcelona*. Abbiamo la rete dei genitori degli alunni delle scuole di Barcellona, la rete delle associazioni vicinali di cittadini autoctoni e immigrati, la rete delle associazioni per l'insegnamento della lingua, la rete per l'accoglienza, la rete per l'assistenza giuridica, tra altre. Il *terzo settore* e la partecipazione cittadina, rappresentano l'asse centrale attorno al quale si sviluppa l'intervento di *policy* per l'integrazione sociale e culturale dei *newcomers*, un modello orientato ad ottenere il massimo rendimento in termini di partecipazione e di monitoraggio dei deficit di integrazione.

La strategia di inclusione dell'*Ayuntamiento de Barcelona* è regolata sui bisogni della popolazione, un'operazione realizzata sulla base dei sondaggi di opinione che, sistematicamente, mettono in rilievo le principali preoccupazioni della cittadinanza. Se l'immigrazione in passato rappresentava la principale preoccupazione dei cittadini, più di recente, è stata sostituita dalla mancanza di lavoro, un mutamento di opinione dovuto sia alla crisi economica e alla mancanza di lavoro, sia ai benefici prodotti dalle politiche di integrazione dell'ente di governo cittadino. Il rispetto della diversità etnica e culturale della collettività straniera presenti a Barcellona si coniuga con la promozione e la tutela della lingua e della cultura catalana, all'interno di un approccio alla gestione della presenza straniera che punta all'accomodamento reciproco fra cittadini autoctoni ed immigrati, all'interno di una società aperta e pluralista. Nella politica dell'ente cittadino, l'integrazione sociale dei *newcomers* avviene attraverso la promozione dei principi democratici e la tutela dei diritti fondamentali, in un quadro al cui interno la conoscenza della lingua catalana e spagnola, contribuiscono all'integrazione socio-economica e al rinnovamento della società stessa. Si è parlato di “innesto” per descrivere la forte capacità della società catalana di includere i *newcomers*, una peculiarità che ha reso Barcellona e la Catalogna, una meta ambita da molti stranieri comunitari, una società che ha rispetto per le altre culture e le considera una parte costitutiva della collettività.

La volontà di includere il punto di vista degli stranieri, nonostante le difficoltà che gli immigrati hanno nell'accesso al voto, ha portato l'*Ayuntamiento de Barcelona* ad istituire il CMIB che, come abbiamo visto, è un organo comunale di partecipazione e rappresentanza al cui interno sia le associazioni di immigrati, sia quelle dei cittadini autoctoni, si confrontano e offrono soluzioni per una gestione condivisa delle criticità presenti sul territorio. Questo organo è giunto a formulare, nel luglio 2014, un documento contenente ben 67 proposte per favorire l'integrazione delle persone immigrate, nel quale si affrontano i temi cruciali della legge sull'immigrazione, il trattamento degli immigrati da parte delle Forze dell'Ordine e il trattenimento nei *Cie* ai fini dell'espulsione. Un tema affrontato in questo documento è quello della criminalizzazione di alcune collettività immigrate, come ad esempio quelle originarie dei Paesi dell'Africa Subsahariana, attraverso “*le identificazioni etniche o razziali*”, vale a dire la possibilità per le Forze dell'Ordine di privare di libertà alcune specifiche componenti della popolazione straniera “per evitare che commettessero un delitto” (art.20.2 - *L.O. 1/1992 sobre protección de seguridad ciudadana*). A questo proposito, la associazioni di immigrati hanno chiesto di rivedere le norme che prevedevano l’“*arresto preventivo*”

finalizzato al controllo “in caserma” (privazione di libertà ai fini del controllo o dell’identificazione) della posizione giuridica dello straniero che, pur essendo munito di un documento di riconoscimento valido, non aveva potuto dimostrare di essere in regola con il permesso di soggiorno al momento del controllo in strada.

La lotta alla discriminazione per ragioni etniche e razziali o semplicemente per essere un immigrato in difficoltà, è promossa non solo attraverso le campagne di sensibilizzazione e gli interventi nei quartieri, ma anche attraverso la creazione dell’*Ufficio per la Non Discriminazione* (OND), espressione della volontà dell’*Ayuntamiento de Barcelona* di individuare i casi di trattamenti discriminatori ed evitare che essi si prolunghino nel tempo. Tale strategia per la riduzione del conflitto e la rimozione delle discriminazioni è implementata “nella logica di servizio pubblico”, come avviene anche per il *SAIER*. Questi due uffici, direttamente gestiti dall’ente di governo cittadino, puntano a soddisfare una serie di bisogni di integrazione espressi dai cittadini stranieri e nazionali e, lavorando in rete con altre associazioni, costituiscono due piattaforme attraverso le quali l’*Ayuntamiento de Barcelona* si avvicina alla popolazione immigrata con il fine di dare una risposta in modo diretto, alle loro richieste. Aperture di questo tipo non sono assenti neanche nell’ente *Roma Capitale*; infatti, se pensiamo a *Programma Integra*, che offre una molteplicità di servizi (informazione, assistenza legale, mediazione abitativa, supporto all’ente cittadino nella progettazione degli interventi, ecc.) o allo stesso *Ufficio Immigrazione* (coordinamento dei centri di prima accoglienza, informazione, assistenza sanitaria e nello svolgimento delle pratiche amministrative, ecc.), abbiamo esempi analoghi di come l’ente locale eroga direttamente i servizi a favore delle persone immigrate.

Gli enti del governo della città di Roma e Barcellona, pur applicando entrambi, un tipo di intervento ascrivibile al modello di politica locale che abbiamo definito dell’*integrazione positiva* (cfr.: tabella 4.1, Capitolo 4.2), mostrano alcune differenze percepibili nell’importanza data in un caso, all’accoglienza, nell’altro, alla riduzione dello stereotipo e alla coesione sociale. La diversità nascosta nelle diverse sfide che l’immigrazione pone agli enti di governo cittadino, porta le amministrazioni di ciascuna città a individuare obiettivi diversi che si cercano di raggiungere dando priorità ad interventi differenti. Nei due *case study* riscontriamo un differente andamento dei flussi migratori i quali, nel caso di Roma hanno fatto registrare una costante crescita della popolazione straniera, in quello di Barcellona, invece, una diminuzione. Tali differenze portano le due amministrazioni locali a dover rispondere i bisogni dissimili, di una popolazione straniera molto differente (cfr.: Capitolo 4.8): se nel caso di Roma, osserviamo la presenza di un gran numero di richiedenti asilo e rifugiati; nel caso di Barcellona, la presenza di una popolazione straniera in decrescita, ha dato la possibilità all’ente del governo cittadino di concentrarsi sulla costruzione di una società più coesa, meglio integrata e più ugualitaria. Nel caso di Roma, una parte rilevante degli sforzi dell’ente di governo cittadino sono dirette alla gestione di *una popolazione di passaggio*, ma ciò non significa l’assenza di iniziative “di secondo livello” per l’integrazione sociale, culturale, economica e abitativa dei *newcomers* e la sensibilizzazione dei cittadini nazionali, al contrario, queste sono numerose e sono promosse tanto direttamente, quanto supportando le iniziative degli organismi della società civile. Nel caso di Barcellona, le politiche locali dell’*Ayuntamiento de Barcelona* accordano una maggiore priorità alla costruzione di *una*

*nuova cittadinanza*, un fine perseguito attraverso le politiche dell'equità, quelle del riconoscimento della diversità e quelle per lo sviluppo delle interazioni fra cittadini di origine diversa. Le politiche locali per l'accoglienza e l'integrazione sociale dei *newcomers* dell'*Ayuntamiento de Barcelona*, danno importanza, in primo luogo, alla parità di trattamento e all'uguaglianza, un fine perseguito attraverso la creazione di quelle condizioni che favoriscono l'integrazione delle persone a rischio di esclusione; in secondo luogo, puntano a dare visibilità alla diversità etnica e culturale, con il fine di contrastare la segregazione sociale; inoltre, favoriscono le interazioni, il dialogo interculturale e le relazioni concrete fra cittadini appartenenti a culture diverse.

La nostra analisi ci porta ad affermare che le politiche locali di *Roma Capitale* e dell'*Ayuntamiento de Barcelona*, pur prestando attenzione a tutti gli aspetti che favoriscono l'integrazione sociale delle persone immigrate, bilanciano in modo differente i propri interventi, poiché la sfida alla quale devono rispondere assume caratteristiche differenti, quindi i bisogni sociali delle persone immigrate sono dissimili dal punto di vista qualitativo. L'ente di governo della città di Roma ha elaborato una politica che concentra i suoi sforzi nel dare una risposta ai bisogni di accoglienza espressi dalla popolazione migrante, senza però trascurare i bisogni di integrazione espressi dalla popolazione autoctona e da quella straniera; l'ente di governo della città di Barcellona, invece, realizza uno sforzo maggiore nell'implementazione di iniziative che favoriscono la costruzione di percorsi per l'integrazione linguistica e culturale, la parità di trattamento e la non discriminazione, il miglioramento della coesione sociale e la rimozione del pregiudizio etnico sugli stranieri. Nonostante le diverse priorità accordate alla prima accoglienza e alla parità di trattamento finalizzato all'integrazione sociale effettiva dei *newcomers*, i due enti di governo cittadino fanno affidamento allo stesso modo al *terzo settore*, che diventa un partner indispensabile di supporto all'azione pubblica nella fornitura di quei servizi sociali essenziali, che convertono i diritti riconosciuti agli stranieri, in prestazioni concrete.

### **3. Somiglianze e differenze nel terzo settore nel caso di Roma e in quello di Barcellona**

Se osserviamo le funzioni del *terzo settore*, scopriamo che tanto nel caso di Roma, quanto in quello di Barcellona, questi organismi svolgono attività analoghe, essendo enti privati che, attraverso un mandato delle istituzioni o per libera iniziativa, realizzano progetti a favore degli immigrati e delle persone più vulnerabili, avvalendosi di professionisti e di volontari. Gli organismi del *terzo settore* nascono da un'iniziativa individuale o collettiva, ispirata a motivi religiosi e da sentimenti di solidarietà, oppure semplicemente dall'interesse di un gruppo di persone che decidono di tutelare le persone più svantaggiate e gli immigrati in condizioni difficili. Le modalità di intervento sono analoghe, poiché le progettualità di tali organismi, sono orientate a fornire una risposta personalizzata ai problemi specifici delle persone, accogliendole, informandole, assistendole, quindi, contribuendo al miglioramento immediato delle loro condizioni di vita e, al contempo, facilitare la loro integrazione sociale.



In entrambi i casi di studio, gli organismi del *terzo settore* rispondono a un bisogno di servizi sociali, assistenziali, educativi, di inserimento socio-lavorativo e abitativo, svolgendo una funzione di supporto all'azione pubblica in diversi ambiti. Essi finanziano le loro attività attraverso fondi pubblici e donazioni private, in misura variabile tra un organismo e l'altro: alcuni di essi sono finanziati dagli enti pubblici attraverso fondi destinati alle politiche sociali o attraverso fondi dell'Unione Europea (FEI e FER), in altri casi, sono maggiori le risorse del settore privato. Nel caso di Roma abbiamo osservato un discreto numero di organismi che si sostentano attraverso le donazioni delle istituzioni cattoliche, è il caso di *Caritas*, del *Centro Astalli*, *Circolo San Pietro*, mentre la *Comunità di Sant'Egidio* si sostenta attraverso l'aiuto dei volontari e attraverso le donazioni di enti sia pubblici, sia privati. Nel caso di Barcellona, la situazione varia in parte, poiché i minori finanziamenti delle istituzioni religiose, sono controbilanciati dalle ingenti donazioni delle Banche, prime tra tutte, "*La Caixa*", l'istituto di credito catalano che attraverso una propria Fondazione ("*Obra Social La Caixa*"), promuove progetti per l'integrazione e la coesione sociale. Questa Fondazione è l'unico organismo che ha continuato a finanziare con regolarità iniziative sociali proprie, congiuntamente a quelle degli organismi del *terzo settore*, rappresentando "l'eccezione all'evoluzione che ha sperimentato il resto degli istituti" (Fonte: *El Mundo*, 26/4/2014: "*La banca reduce más del 50% su presupuesto destinado a la obra social*"). Nel 2014, la "*Obra Social La Caixa*", con un investimento di 500 milioni di euro, rappresentava il 77% del totale dei fondi destinati dalle banche ai programmi di integrazione sociale (650 milioni). La diminuzione degli investimenti da parte degli istituti finanziari ha spinto molte associazioni a ri-orientare la propria strategia di finanziamento: alcune hanno fatto ricorso ai Fondi Europei, molte altre, invece, sono state costrette a ridurre drasticamente i servizi in attesa di nuovi finanziamenti.

Nel caso di Roma, si osserva una straordinaria presenza di centri e di associazioni di ispirazione cattolica e non, impegnate nell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo. Questa peculiarità del *network cittadino* è dovuta da un lato, alla tradizione di carità e solidarietà propria delle numerose istituzioni religiose presenti a Roma; dall'altro lato, al fatto che, essendo questa città il "luogo di transito" più frequentato d'Italia, dove giungono un gran numero di rifugiati e richiedenti asilo diretti verso altri Paesi europei, è qui che operano un gran numero di associazioni, molte delle quali collegate alla Rete SPRAR.<sup>492</sup> Il *Sistema di Protezione per rifugiati e richiedenti asilo*, vede il Lazio in cima alla classifica delle Regioni italiane, con il 23% del totale dei posti, e Roma, la città con più posti dedicati all'accoglienza.<sup>493</sup> L'alta presenza di associazioni che offrono servizi per l'*accoglienza integrata* ai rifugiati e ai richiedenti asilo, dunque, è una peculiarità del *network* dei servizi capitolino che, in questo ambito mantiene, il primato su tutte le città d'Italia.

La sfida dell'accoglienza vede un gran numero di organismi impegnati in questo tipo di intervento, *in primis* il *Centro Astalli – Servizio dei Gesuiti per i Rifugiati*, che offre un'*accoglienza integrata* che va dalla mensa,

---

<sup>492</sup> Lo SPRAR è finanziato dal Ministero dell'Interno attraverso il FNPSA (*Fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo*), dall'ANCI attraverso il FAI (*Fondo di accompagnamento all'integrazione*) istituito con le risorse dell'8x1000 dell'Irpef.

<sup>493</sup> Per un approfondimento si veda: Ministero dell'Interno – ANCI (2013), *Atlante SPRAR - Rapporto annuale del Sistema di Protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati 2012/2013*, Digitalia Lab, Roma.

all'assistenza legale e amministrativa, dall'assistenza sanitaria al servizio di fermo posta, dall'erogazione di piccoli contributi economici, alla formazione linguistica e all'educazione civica. La *Comunità di Sant'Egidio*, un'associazione laica e di ispirazione cattolica, è sostenuta da volontari stranieri e italiani e rappresenta uno dei punti di riferimento territoriali più importanti sia per le persone immigrate, sia per l'ente di governo cittadino, sia per i centri minori, ad esempio le parrocchie, che inviano presso di essa le persone straniere più bisognose. Questo organismo è attivo oltre che nell'offerta di "servizi a bassa soglia" (mensa, vestiti, alloggio), anche nell'insegnamento dell'italiano, un servizio che viene realizzato con la collaborazione dei volontari stranieri.

Alcune associazioni che hanno sede vicino la *Stazione Termini* e nel quartiere *Esquilino*, operano in contesti densamente abitati da stranieri, alcuni dei quali residenti, altri invece, "di passaggio". Tra i punti di riferimento territoriali più attivi su questo territorio troviamo l'associazione dei *Medici contro la Tortura* e la *Casa dei Diritti Sociali*: la prima, si distingue per un tipo di intervento maggiormente orientato all'assistenza medica e al supporto terapeutico finalizzato all'individuazione dei segni della tortura e al superamento dei disagi derivanti dall'*emigrazione forzata*; la seconda, invece, pur operando in sinergia con la prima, offre servizi di vario tipo sia ai rifugiati e ai richiedenti asilo, sia agli stranieri che giungono a Roma per altri motivi. La *Casa dei Diritti Sociali*, in particolare, interviene nell'insegnamento della lingua italiana, ma offre anche assistenza agli stranieri nell'espletamento dei procedimenti amministrativi e nella ricezione della posta. Questo organismo, oltre ad essere un punto di riferimento fondamentale per molte persone immigrate che abitano a Roma, è partner dell'ente di governo cittadino nella realizzazione dei corsi di italiano per stranieri.

Nel quartiere *Esquilino*, tra gli organismi più attivi troviamo il *Progetto Mediazione Sociale*, un'iniziativa che ha avuto molto successo nella creazione del dialogo interculturale, nella mediazione dei conflitti, nella promozione dell'associazionismo e della cittadinanza attiva. *Progetto Mediazione Sociale* nasce dall'iniziativa di alcune associazioni del *terzo settore* con l'obiettivo di ridurre e contrastare quelle situazioni di disagio che sfociano in conflitti sociali che vedono protagonisti da un lato, i cittadini autoctoni, dall'altro, gli immigrati. Oltre ad elaborare proposte per la soluzione dei conflitti, *Progetto Mediazione Sociale* promuove iniziative per l'incontro e la costruzione di relazioni fra persone basate sul rispetto delle differenze. Il *Progetto Mediazione Sociale* è un esempio significativo di come le iniziative culturali e interculturali siano uno strumento efficace per favorire la coesione sociale, la partecipazione cittadina e l'intercultura. Le iniziative messe in campo da questo organismo variano dagli incontri multiculturali in cui si può scoprire l'arte, la musica e l'offerta gastronomica delle varie comunità etniche presenti a Roma, all'assistenza scolastica ai ragazzi stranieri. Oltre alle iniziative culturali, alle attività di informazione e di sensibilizzazione rivolte a tutta la popolazione, *Progetto Mediazione Sociale* interviene nelle scuole attraverso proposte specifiche per l'informazione degli alunni al rispetto delle differenze. La *mediazione dei conflitti* che possono sorgere sul territorio fra cittadini appartenenti a culture diverse è un ambito in cui interviene anche la cooperativa sociale *PARSEC*, un organismo impegnato in molteplici ambiti, con il fine di

proteggere e tutelare le persone portatrici di particolari vulnerabilità. Questo organismo promuove iniziative per la prevenzione, l'informazione e la formazione, la partecipazione e l'intercultura, mettendo al centro dei suoi interventi la *persona*, con i suoi bisogni e suoi diritti. La cooperativa sociale *PARSEC* opera su mandato dell'ente di governo cittadino in ambiti sensibili, come la prostituzione e le dipendenze, ma anche in altre sfere, secondo gli obiettivi che di volta in volta sono fissati all'interno dei bandi di concorso per l'assegnazione dei fondi dell'ente locale. I destinatari degli interventi sono le popolazioni più a rischio, ad esempio, le vittime di tratta, i minori stranieri non accompagnati e le persone con dipendenze specifiche, anche se non mancano tra le sue iniziative quelle rivolte alla popolazione autoctona.

Altre due associazioni che intervengono per favorire l'integrazione sociale degli stranieri sono la *CIDIS Onlus* e *Fondazione IntegrA/Azione*, due associazioni attive non solo nella città di Roma, ma in diverse regioni d'Italia. La prima è specializzata nella gestione di servizi per gli immigrati e il fine ultimo del suo intervento è l'accompagnamento degli stranieri nell'inserimento sociale. *CIDIS Onlus* collabora con istituti di ricerca rilevanti a livello nazionale per le indagini demoscopiche sull'immigrazione, offre servizi di *front office* per l'assistenza giuridica e amministrativa, la mediazione per l'accesso al credito e alle abitazioni, e dà orientamento alle persone immigrate sulle possibilità di inserimento lavorativo. Inoltre, è riconosciuto dalle istituzioni, come ente accreditato per l'insegnamento della lingua italiana. La *Fondazione IntegrA/Azione*, diversamente, interviene in una molteplicità di ambiti, in modo specifico nella formazione del personale dei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e dei dipendenti della pubblica amministrazione. La *mission* di questo organismo del *terzo settore*, è quello di migliorare gli standard qualitativi dei servizi in modo tale da rendere l'Italia un Paese più accogliente.

Un attore rilevante all'interno del *network* cittadino dei servizi per gli stranieri e le persone in condizioni di vulnerabilità sociale è la *Caritas*, un organismo cattolico che collabora con i principali attori della rete cittadina per dare una risposta sia ai bisogni basilari, sia a quelli secondari. La *Caritas di Roma* gestisce diverse mense, vari centri di accoglienza, diversi centri di ascolto e spazi per l'assistenza medica di base e specialistica. La *Caritas di Roma* opera come un "moltiplicatore di solidarietà" attraverso progetti finanziati attraverso le donazioni dei privati cittadini e degli organismi religiosi. Un organismo cattolico che opera in modo analogo alla *Caritas* è il *Circolo San Pietro*, in cui fine è quello di mettere a disposizione delle persone in difficoltà di ogni nazionalità, la generosità dei volontari. L'impegno del volontariato cattolico nella città di Roma rappresenta un valido ausilio alle attività dell'ente di governo cittadino, sia nell'ambito dell'accoglienza e dell'assistenza sociale, sia, in misura sempre maggiore, nell'ambito dell'integrazione e dell'accompagnamento all'autonomia, poiché molti organismi dell'associazionismo cattolico stanno progressivamente passando da un modello meramente assistenzialista, ad uno volto alla *responsabilizzazione* della popolazione destinataria degli interventi. Questo passaggio rappresenta un'evoluzione che contribuisce ad arricchire l'offerta di quei servizi "di secondo livello" ma non secondari, che permettono ai *newcomers* di raggiungere l'autonomia, una meta che richiede un lavoro faticoso e il transito di un percorso non breve che,

per giungere al successo, richiede adeguato sostegno sia da parte degli organismi del *terzo settore* e della società civile, sia delle istituzioni.

La ricerca sul campo ha rilevato, rispetto al caso di Roma, l'esistenza di *buone prassi* individuabili nella risposta del *terzo settore* e degli organismi del volontariato cattolico alla sfida rappresentata dall'arrivo quasi costante, di nuovi migranti. Il rafforzamento del *network* cittadino per l'*accoglienza integrata* e l'ampliamento della rete SPRAR, è stato possibile anche grazie alla risposta del *terzo settore* che ha contribuito ad alleggerire il peso dell'accoglienza sostenuto da quei comuni del Sud Italia a contatto diretto con gli "sbarchi". La crescita dei posti disponibili per l'accoglienza, l'introduzione dei programmi per l'apprendimento della lingua italiana, dei servizi di assistenza legale, amministrativa e sanitaria, rappresentano un miglioramento e una progressione verso un modello per l'accoglienza più maturo ed esperto. Insieme ad altri Comuni italiani, la città di Roma è stata esposta costantemente, durante gli ultimi anni, all'arrivo di nuovi migranti, persone che hanno trovato ricovero e assistenza presso i centri di accoglienza gestiti dagli organismi del *terzo settore* e del volontariato cattolico, vale a dire, gli attori più rilevanti per l'implementazione dell'*accoglienza integrata*. Come abbiamo detto, Roma è la città che più di ogni altra in Italia ha offerto accoglienza ai *newcomers*, fronteggiando un'emergenza umanitaria la cui portata è comprensibile se osserviamo i dati sugli "sbarchi",<sup>494</sup> i quali rivelano un susseguirsi di eventi, a volte tragici, che rappresentano una sfida sia per le istituzioni, sia per la società civile.

I dati raccolti attraverso le interviste ai dieci organismi del *terzo settore* della città di Roma evidenziano la necessità di dare continuità e maggiore coordinamento agli interventi per l'accoglienza e l'integrazione sociale degli stranieri sul territorio. Alcuni testimoni privilegiati hanno evidenziato la farraginosità dei procedimenti burocratici e la necessità della loro semplificazione, criticità che spesso rendono più difficile l'integrazione sociale degli stranieri. Diversi organismi hanno espresso il bisogno di un maggiore coordinamento delle iniziative sul territorio e di una loro programmazione strategica che tenga conto tanto degli obiettivi immediati dell'intervento, quanto di quelli di medio periodo. La discontinuità dei finanziamenti e la conseguente frammentazione dei programmi per l'integrazione sociale, rappresentano una criticità rimarcata soprattutto da questi organismi che operano prevalentemente attraverso fondi pubblici, mentre le organizzazioni del volontariato cattolico hanno espresso la necessità di modificare la normativa sull'immigrazione in modo tale da rispettare i diritti fondamentali dei migranti. Con riferimento ai rifugiati e ai richiedenti asilo, l'enfasi è stata posta sulla condizione di precarietà in cui versa questa componente della popolazione straniera che, in attesa dell'esito della domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione internazionale, è costretta a permanere in *Centri di accoglienza per richiedenti asilo* (o nei *Cie*, secondo i casi) che non sempre permettono di tutelare i diritti fondamentali delle persone che in quel luogo sono accolte o trattenute. La legge italiana, pur prevedendo la possibilità del ricorso nei casi di diniego, dispone l'allontanamento dello straniero, una misura che può essere sospesa solo presentando

---

<sup>494</sup> Anche se il fenomeno degli "sbarchi" di stranieri in Italia non è del tutto nuovo, basti pensare che il nostro Paese ha accolto 62.300 migranti nel 2011, 13.245 nel 2012, 42.925 nel 2013, mentre nei primi 4 mesi del 2014 il totale delle persone che hanno raggiunto le coste italiane è pari a 24.6000 persone. *Fonte: Consiglio Italiano per i Rifugiati.*

contestualmente, al Giudice di Pace, una richiesta di autorizzazione a permanere sul territorio italiano fino all'esito della procedura. Le procedure burocratiche, spesso tortuose, si sommano tra di esse provocando inefficienze che aggravano la già precaria situazione di molti migranti forzati, appartenenti a numerose comunità, che essendo troppo piccole, fanno fatica ad associarsi e a far valere i propri interessi in modo unitario, in un quadro all'interno del quale la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica è ostacolata dal mancato riconoscimento del diritto di voto. Il *terzo settore*, in questa cornice, svolge un ruolo complementare a quello delle istituzioni, supportando il *welfare* pubblico nell'erogazione dei servizi e stimolando l'innovazione tanto nei servizi, quanto nelle procedure. Infine, l'aspetto più critico che emerge dalle interviste agli attori che operano sul territorio di Roma, è la mancanza di una programmazione strategica e coordinata, un aspetto che rende il sistema dei servizi per l'immigrazione, strutturalmente fragile, poco integrato e disomogeneo, aspetti che indeboliscono la risposta alle sfide dell'immigrazione sul territorio.

Nella città di Barcellona la presenza di associazioni per la prima accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo non è rilevante come a Roma poiché questa specifica componente dell'immigrazione è di scarsa rilevanza. Nella città di Barcellona sono molto presenti oltre alle numerose *associazioni di vicini* che svolgono una funzione di *advocacy* nella difesa dei diritti delle persone immigrate e non residenti in un quartiere, le cosiddette "piattaforme", vale a dire, organismi formati da cittadini e/o da professionisti di vari settori, che condividono uno stesso obiettivo. Attraverso le "piattaforme" la società civile, mettendo in luce le situazioni di disagio, agisce attraverso la protesta e la denuncia pubblica. Tali associazioni di vicini sono presenti in ogni quartiere, le piattaforme, invece, sono rilevanti tanto all'interno di un quartiere, quanto a livello cittadino. Le piattaforme sono numerose, alcune nascono e si dissolvono una volta raggiunto l'obiettivo, altre invece hanno una vita più lunga. Anche se queste associazioni si mobilitano per la protesta, non tutte hanno in comune questa caratteristica, poiché alcune sono impegnate nella realizzazione di attività a favore degli abitanti di uno stesso quartiere, organizzano feste, laboratori, corsi di formazione, cooperano con il terzo settore nell'individuazione dei bisogni di un territorio. Alcune di esse sono costituite formalmente, altre sono semplici associazioni che uniscono gli abitanti di Barcellona attorno ad una protesta o per denunciare pubblicamente il loro malcontento rispetto ad una particolare situazione di disagio o un'irregolarità. Gli esempi potrebbero essere molti, ma ne citiamo solo due: la prima, è quella alla quale ha fatto riferimento la portavoce dell'associazione *Médicos del Mundo*, la *piattaforma per l'assistenza sanitaria universale in Catalogna* (Pasu.cat); la seconda, è la *piattaforma vicinale di sostegno agli accampamenti di Poblenou*, alla quale si è fatto riferimento durante l'intervista con la portavoce di *Apropem-nos* e che, successivamente è stata coinvolta nella ricerca sul campo, in particolare attraverso l'intervista al suo portavoce, un giovane avvocato impegnato nella difesa dei diritti delle persone immigrate.

Il differente scenario della città di Barcellona, caratterizzato dalla rilevante presenza di associazioni della società civile che frequentemente si mobilitano per far valere i diritti delle persone immigrate e degli abitanti di un quartiere, è integrato da organismi che svolgono una funzione analoga a quelli presenti nella città di Roma, è questo il caso di *Caritas*. La *Caritas di Barcellona*, ha tra i suoi assi strategici l'accoglienza e

l'accompagnamento delle persone più vulnerabili, ma anche la sensibilizzazione e la denuncia delle violazioni. Questo organismo, che negli ultimi anni ha registrato un aumento della domanda di servizi da parte delle persone immigrate, collabora con i principali attori del *network* cittadino e con gli enti locali, sia nella realizzazione di progetti specifici, sia nel monitoraggio dei bisogni della popolazione. La *Caritas di Barcellona* partecipa al *Consiglio Municipale per l'Immigrazione di Barcellona* (CMIB) il quale, pur non avendo una funzione legislativa, permette a questo e a tanti altri organismi della società civile, di esprimere il loro punto di vista sulle difficoltà e i bisogni del territorio. Se il ruolo e le funzioni svolte dalla *Caritas di Barcellona* all'interno del *network* locale dei servizi potrebbero essere considerate analoghe a quelle della *Caritas di Roma*, i bisogni della popolazione che si rivolge alla *Caritas di Barcellona* sono in parte differenti, poiché in questa città, gli effetti della crisi economica sul mercato del lavoro e sull'occupazione sono stati elevati, facendo aumentare la precarietà dei cittadini autoctoni e, soprattutto, quella delle persone immigrate.

La perdita del lavoro e l'impossibilità di rinnovare il permesso di soggiorno hanno fatto registrare un'elevata richiesta di aiuto da parte di stranieri irregolari i quali, oltre all'*irregolarità amministrativa*, hanno sperimentato un impoverimento dal punto di vista delle risorse disponibili, aspetti che hanno creato difficoltà personali, familiari e sociali non trascurabili. L'aumento delle richieste di assistenza giuridica e di supporto nella ricerca del lavoro, ha riguardato la gran parte degli organismi del *terzo settore* e, in particolare, la *Caritas*. L'impossibilità per gli organismi del *terzo settore* di rispondere alle richieste di lavoro e a quelle di *regolarizzazione* ha fatto sì che molte domande espresse dalla popolazione straniera siano rimaste insoddisfatte. Nonostante il grado di coordinamento fra gli organismi del *terzo settore* e le istituzioni locali non sia stato valutato negativamente, molti attori, tra cui *Caritas*, *Probens Onlus*, *CCAR*, *Apropem-nos*, *ASCIB*, hanno mostrato l'esistenza di un discorso pubblico ostile nei confronti degli immigrati, basato su stereotipi negativi che peggiorano la convivenza e la coesione sociale e che tende ad annullare gli sforzi del *terzo settore*.

L'associazione *Médicos del Mundo* ha evidenziato gli effetti negativi dell'ultima riforma sanitaria, la quale ha provocato un grave deterioramento del diritto alla salute, in particolare, perché ha escluso gli stranieri irregolari dall'accesso alle prestazioni sanitarie specialistiche. L'associazione ha sostenuto la protesta dei professionisti del settore medico e della società civile, uniti nel malcontento contro i "tagli" alla sanità pubblica e per l'esclusione di numerose categorie sociali dall'assistenza sanitaria gratuita. *Médicos del Mundo* interviene nella formazione e nella prevenzione del rischio sanitario, attraverso corsi di formazione e campagne di sensibilizzazione, svolgendo anche una funzione di tutela del diritto alla salute, in particolare attraverso la *denuncia pubblica*, uno strumento che consente di portare alla luce gli abusi e le violazioni sofferte dalle persone e stimola l'intervento delle istituzioni.

Il mutamento della situazione economica e delle politiche pubbliche è un tema presente nelle risposte di quasi tutti gli attori intervistati che hanno posto particolare enfasi sui "tagli" alle risorse economiche destinate a finanziare gli interventi del *terzo settore*. La riduzione del lavoro e la ri-emigrazione che ha

coinvolto molti stranieri, ha portato molti organismi del *terzo settore* a ridisegnare la propria offerta di servizi. *Probens Onlus*, ad esempio, ha registrato da un lato, una diminuzione delle richieste di assistenza legale nello svolgimento di pratiche legate al ricongiungimento familiare e al rinnovo dei permessi di soggiorno e di lavoro; dall'altro, un parallelo aumento delle domande di adesione ai programmi per il ritorno volontario al Paese di origine. Nonostante il grado di coordinamento degli interventi sul territorio sia stato valutato positivamente, *Probens* ha posto l'enfasi sulla mancanza di risorse economiche per la realizzazione dei progetti e sulla discontinuità dei finanziamenti, una criticità che inevitabilmente si riflette sugli abitanti del territorio, i quali hanno sperimentato negli ultimi anni un impoverimento progressivo. Un'altra associazione, *Casals dels Infants*, ha evidenziato le *buone pratiche* delle istituzioni del governo locale, considerando buone le diverse reti esistenti sul territorio, anche se non svolgono una funzione di *advocacy*, ma funzionano all'interno di un modello standardizzato che riduce le potenzialità del *terzo settore*. L'intervento di questa associazione punta particolarmente all'*empowerment* e all'autonomia dei giovani del quartiere del *Raval*, offrendo corsi di formazione e laboratori di vario genere, nell'ottica di promuovere la prevenzione, le interazioni positive e, insieme, fornire quei servizi che permettono ai *newcomers* e alla popolazione autoctona di dotarsi di quegli strumenti culturali che tendono a migliorare la convivenza fra persone appartenenti a culture diverse.

L'interesse nella prevenzione della segregazione sociale e nella promozione di una società più coesa sono i principi che ispirano gli interventi della *Fondazione Servei Solidari*, un "organismo di frontiera" che opera in collaborazione con la rete delle scuole concertate "*Scuole Pie della Catalogna*", istituti scolastici gestiti da associazioni private di titolarità pubblica, finanziati dagli enti locali. Questo organismo favorisce i processi di "accomodamento" fra i cittadini autoctoni e i *newcomers* a partire dall'educazione scolastica e dalla formazione, stimolando il processo di apprendimento attraverso iniziative che puntano al trasferimento di quelle competenze che permettono ai più giovani di integrarsi all'interno della comunità senza difficoltà. Le attività di formazione e di sensibilizzazione sono rivolte sia ai più giovani, sia agli adulti, in particolare a quegli stranieri che hanno bisogno dei certificati ("*informes de integraci3n*") che testimoniano la frequenza dei corsi di lingua e di "educazione civica" e che permettono il rinnovo del permesso di soggiorno.

L'accuratezza dell'ente di governo cittadino nel non trascurare nessuna componente della popolazione immigrata all'interno della pianificazione strategica degli interventi per l'integrazione sociale, ha favorito la nascita di associazioni che si occupano di settori molto specifici della popolazione e, in particolare, delle donne. *Surt* è un organismo del *terzo settore* che offre una risposta specializzata ai bisogni delle donne, le quali sono messe al centro di programmi che mirano a renderle protagoniste del cambiamento verso l'emancipazione e l'autonomia. Nonostante l'interesse nella continuità degli interventi, anche *Surt* ha percepito una discontinuità nei finanziamenti pubblici, un aspetto importante che ha inciso sull'efficacia dell'intervento del *terzo settore* sul territorio.

Un attore importante del panorama associativo barcellonese che mostra la capacità dell'*Ayuntamiento de Barcelona* di operare in rete, è *Amic-UGT*, un'associazione che lavora a stretto contatto sia con la pubblica

amministrazione locale e con il SAIER, sia con le altre associazioni del territorio, sia con il sindacato dei lavoratori (UGT). Come *Probens*, anche *Amic* ha sperimentato una variazione nella domanda di servizi e il passaggio da una situazione in cui prevalevano le richieste di assistenza nei ricongiungimenti familiari e il rinnovo dei permessi di soggiorno e di lavoro, a una in cui prevalgono le richieste di formazione e di omologazione dei titoli di studio conseguiti all'estero. Tale cambiamento è connesso alla diminuzione degli stranieri regolari, ed al bisogno di adattamento alle nuove condizioni di ingresso nel mercato del lavoro, caratterizzato dall'aumento delle difficoltà di accesso e dalla sovra-qualificazione dei lavoratori esteri rispetto alle mansioni effettivamente svolte. Tali criticità rilevate da *Amic* diventano insormontabili nel caso di particolari utenti che, oltre ad aver perso i requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno, sono esclusi dall'accesso ai servizi sociali basilari: tale categoria è definita "gli invisibili".

A Barcellona, le organizzazioni che intervengono specificamente nell'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo, sono numericamente poche. Una di queste è la *CCAR (Commissione Catalana d'Aiuto ai Rifugiati)* la quale, oltre ad essere impegnata nella tutela dei diritti, promuove campagne di sensibilizzazione sui temi dell'asilo rivolte alla popolazione in generale, oltre che ai dipendenti della pubblica amministrazione. *CCAR*, offre assistenza legale nella presentazione delle richieste di protezione internazionale e dei ricorsi nei casi di diniego, interviene a favore delle vittime di tratta e delle donne forzate alla prostituzione, come anche nell'assistenza psicologica, avvalendosi dell'indispensabile contributo delle associazioni del *terzo settore*. L'intervista a questo attore del *network* dei servizi ha corroborato l'esistenza di un discorso pubblico sull'immigrazione eccessivamente centrato sulla *retorica dell'invasione* e una modalità di controllo delle frontiere che non cura l'aspetto della salvaguardia dei diritti umani.

Una peculiarità del panorama associativo barcellonese è il resistente tessuto associativo, formato da cittadini e cittadine che insieme cercano di influire sulle decisioni delle istituzioni, quando sono preoccupati per qualcosa. La rete *Apropem-nos* è un buon esempio di come l'associazionismo spontaneo riesca a portare conseguenze tangibili all'interno di un territorio. Questo organismo è una rete di cittadini e associazioni territoriali del quartiere barcellonese di *Poblenou* che promuove la convivenza positiva, il rispetto della diversità e i diritti delle persone immigrate. *Apropem-nos* significa in lingua catalana "avviciniamoci", quindi, lo stesso nome descrive l'obiettivo ultimo dell'intervento di questo organismo che gestisce numerose iniziative per l'integrazione e la partecipazione, all'interno del "*Centre Cívic Can Felipa*", un centro municipale per l'aggregazione cittadina. In tal senso, *Apropem-nos* sviluppa le proprie iniziative con l'indispensabile contributo dell'*Ayuntamiento de Barcelona*, quindi, il suo intervento è orientato dagli stessi principi che ispirano le politiche dell'ente locale: la promozione dell'equità, il riconoscimento della diversità e il dialogo interculturale. Oltre a creare "relazioni tra i vicini del quartiere" *Apropem-nos*, si è schierata a favore delle associazioni che protestavano contro lo sgombero di alcune persone che occupavano abusivamente una fabbrica abbandonata nel quartiere di *Poblenou*, rivendicando il diritto degli immigrati a una vita degna e sensibilizzando le istituzioni sulla necessità di offrire un ricovero adeguato a queste persone.



L'associazione socio culturale *Ibn Batuta (ASCIB)* è un organismo di cittadini marocchini che opera da oltre venti anni nella città di Barcellona, in particolare nel *Raval*, a favore degli stranieri di tutte le nazionalità. Questo organismo interviene sia nella promozione di iniziative socioculturali, sia nella formazione e nella diffusione di una cultura del rispetto e della non violenza, offre informazioni basilari ai *newcomers*, ad esempio, su dove dirigersi per la realizzazione delle pratiche burocratiche. Inoltre, realizza corsi di formazione orientati allo sviluppo delle competenze che rendono possibile la convivenza pacifica e priva di conflitti, collabora in progetti di cooperazione allo sviluppo in un gran numero di Paesi maghrebini e dell'Africa subsahariana. Il contributo di questo organismo al presente studio è l'aver reso esplicito il divario esistente tra i doveri degli immigrati nella società di destinazione e i diritti ad essi riconosciuti. La presenza di un discorso pubblico sull'immigrazione inferiorizzante e demoralizzante, unitamente all'assenza di partiti politici che riescano a farsi carico dei diritti dei cittadini stranieri, completano il contributo di un'associazione che auspica un cambiamento radicale sia nelle politiche, sia nelle retoriche, sia nelle risorse destinate alle politiche per l'integrazione sociale dei *newcomers*.

In sintesi, le principali differenze negli interventi del *terzo settore* sono ascrivibili in parte alle caratteristiche del tessuto associativo, in parte a quelle della popolazione immigrata presente nell'uno e nell'altro contesto. La città di Roma, come abbiamo visto, si caratterizza per la straordinaria presenza di associazioni di ispirazione cattolica impegnate nell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo; nella città di Barcellona, invece, è stata osservata una rilevante presenza di *associazioni di vicini* e piattaforme di protesta che svolgono una funzione di *advocacy* nella difesa dei diritti degli immigrati. La forte presenza di *migranti di passaggio* nel caso di Roma e il rafforzamento del *network* per l'accoglienza integrata istituito con lo SPRAR, ha facilitato il nascere di numerose associazioni impegnate in quello che potremmo definire "il primo livello" delle politiche di integrazione, oppure, seguendo Caponio (2006) potremmo parlare più propriamente di *politiche per i migranti*. Il bisogno di dover dare una risposta all'*emergenza umanitaria*, fa passare in secondo piano gli interventi per la promozione della partecipazione e la cittadinanza, ossia iniziative coerenti con un progetto politico apertamente orientato all'integrazione sociale dei *newcomers* (*politiche per gli immigrati*). Tali iniziative, pur non essendo assenti né fra le iniziative promosse dall'ente locale *Roma Capitale*, né fra quelle promosse dal *terzo settore*, finiscono per acquisire una rilevanza secondaria. Comparando i dati raccolti con la ricerca sul campo, la minima presenza di rifugiati e richiedenti asilo nella città di Barcellona, consente all'*Ayuntamiento de Barcelona* e al *terzo settore* di concentrarsi maggiormente su iniziative volte all'accomodamento delle due componenti della popolazione: le persone immigrate da un lato, i cittadini autoctoni dall'altro.

Nella città di Roma, un gran numero di associazioni del *terzo settore* sono impegnate nell'accoglienza e nell'orientamento dei *migranti forzati*, una popolazione in forte crescita durante gli ultimi anni che esprime specifiche domande alle quali viene data una risposta attraverso i *servizi per soddisfare i bisogni primari* e quelli che puntano all'autonomia socio-economica e abitativa. A Barcellona, invece, la popolazione straniera ha sperimentato la perdita del lavoro e, quindi, la caduta nell'irregolarità, un fenomeno che ha spinto una

parte degli stranieri a ri-emigrare verso altri Paesi per la ricerca del lavoro oppure a far ritorno al proprio Paese di provenienza. Un'altra parte degli stranieri, pur con forti difficoltà, continua a risiedere nella città. Il mutamento nello *status* da *lavoratore regolare* a *straniero irregolare in cerca di lavoro*, ha determinato l'aumento della precarietà e l'impoverimento progressivo della popolazione straniera, con la conseguente crescita delle richieste di assistenza agli organismi del *terzo settore*, istanze che nella maggior parte dei casi sono destinate a rimanere senza risposta. Gli organismi *terzo settore*, pur sperimentando una scarsità di risorse pubbliche e la difficoltà di dare continuità agli interventi (un aspetto segnalato in particolare da *Probens, Surt, CCAR e Ibn Batuta*), hanno ri-orientato la loro offerta di servizi verso i corsi di formazione, l'ampliamento dei servizi per l'omologazione dei titoli acquisiti all'estero e quelli volti all'inserimento lavorativo. Anche il *SAIER*, diventando "*Nuovo SAIER*" ha sperimentato un cambiamento, mostrando una sensibilità al mutamento avvenuto nei flussi migratori: tra i nuovi servizi troviamo l'assistenza per il ritorno volontario al Paese di origine, i servizi di informazione sulle possibilità di lavoro all'estero, l'omologazione dei titoli acquisiti all'estero e i corsi per la formazione linguistica.

Gli organismi del *terzo settore* della città di Roma hanno espresso il bisogno di una maggiore strutturazione degli interventi e la necessità di un maggiore coordinamento del *network* cittadino dei servizi (un aspetto importante in particolare secondo *Caritas, Casa dei Diritti Sociali, Centro Astalli, PMS, CIDIS Onlus, Fondazione Integra/Azione*). Uno degli aspetti più difficili che emerge dai dati raccolti sul campo è quello della *farraginosità della burocrazia*, un aspetto che crea distanza fra gli stranieri e gli "addetti ai lavori", da un lato, e le istituzioni dall'altro. Tale aspetto rappresenterebbe un elemento di provvisorietà e di discontinuità tra l'operato degli attori sul campo e quello delle istituzioni. Molte associazioni auspicano un cambiamento nella normativa, ritenendo ciò un passaggio essenziale: tra gli aspetti più urgenti troviamo la semplificazione delle procedure burocratiche, il bisogno di superare la debolezza strutturale degli interventi del *terzo settore*, l'uscita da un approccio emergenziale, l'omogeneizzazione quantitativa e qualitativa dei servizi sul territorio. Il coordinamento degli interventi, al contrario, non è una fonte di disagio per il *terzo settore* barcellonese che entra a contatto periodicamente, sia con l'ente di governo cittadino attraverso il *Consiglio Municipale per l'Immigrazione di Barcellona (CMIB)*, sia con le altre realtà associative attraverso le numerose reti che raccolgono la quasi totalità degli organismi presenti sul territorio della città. Tali riunioni, pur essendo meramente informative, consultive e propositive, favoriscono però il monitoraggio della realtà sociale da parte delle istituzioni di governo e la successiva predisposizione di interventi mirati e coordinati, che trovano la loro struttura nei *Piani di lavoro* dell'ente locale. L'assenza di un tale organismo all'interno del governo locale di *Roma Capitale*, è accompagnata dalle critiche di inefficienza al sistema dei *Consiglieri Aggiunti* il quale, pur prevedendo la partecipazione diretta di rappresentanti degli stranieri dei Paesi terzi residenti, al Consiglio Comunale e in quelli Municipali (e non delle loro associazioni come invece avviene nel caso del CMIB), non sarebbe adatto a rappresentare la *pluralità di voci* che caratterizzano le numerose comunità immigrate presenti sul territorio cittadino. I 4 Consiglieri Aggiunti che partecipano al Consiglio Comunale, infatti, difficilmente potrebbero a dare un'adeguata rappresentanza ai bisogni delle

molteplici comunità straniere, poiché ognuno di essi rappresenta un continente. Gli altri 19 Consiglieri Aggiunti che partecipano negli altrettanti Consigli Municipali, chiamati a svolgere una funzione di rappresentanza delle domande degli stranieri residenti in un Municipio, in modo analogo, difficilmente potrebbero riprodurre la pluralità e la diversità delle esigenze delle varie comunità straniere. L'insufficiente rappresentanza inerente a tale sistema può essere superata con la *Consulta cittadina per la rappresentanza delle comunità straniere*, un organo di rappresentanza, mediazione ed omogeneizzazione delle richieste delle comunità straniere, al quale partecipano i rappresentanti delle maggiori 30 comunità immigrate. Pertanto, nel caso di Roma, pur essendo visibile la volontà dell'ente di governo cittadino nel voler includere il punto di vista degli stranieri nei processi di *policy making*, non esiste uno spazio cittadino istituzionalizzato per la partecipazione formale delle associazioni del *terzo settore*.

Nei due casi di studio, osserviamo una differenza sostanziale inerente all'inclusione del *terzo settore* alla programmazione degli interventi e alla capacità di mettere in rete lo sforzo degli organismi della società civile: se nel caso di Barcellona la partecipazione del *terzo settore* è istituzionalizzata (integrazione verticale) e l'intervento di ogni singolo attore si svolge all'interno di "reti orizzontali" (integrazione orizzontale); nel caso di Roma, l'esclusione degli organismi di questo settore dai processi partecipativi di consultazione e informazione comporta la mancata integrazione verticale, vale a dire l'assenza di un disegno di inclusione gerarchica, affiancata dall'esistenza di *un sistema di interazioni informali*, cioè un'integrazione orizzontale informale, fra i vari organismi associativi e i Municipi, generatasi nella pratica e che, secondo i territori, garantisce gradi variabili e forme differenziate di partecipazione. Nella città di Roma, la mancata istituzionalizzazione delle procedure di partecipazione, la debole funzione di rappresentanza esercitata dal *terzo settore* e la scarsa capacità di "fare rete", non assicurerebbero né l'omogeneità degli interventi di *policy* sul territorio, né il giusto coordinamento delle iniziative. Nella città di Barcellona, la presenza di uno specifico organo di coordinamento del *terzo settore*, di numerose altre reti territorializzate e di piattaforme di partecipazione al cui interno l'ente di governo cittadino svolge una funzione di guida, è un aspetto decisivo nel determinare un differente modello di politica locale per l'integrazione degli stranieri, più inclusivo e partecipativo e più attento ai bisogni del territorio. Tali strumenti consentono all'ente di governo della città di Barcellona l'implementazione, con una discreta uniformità sul territorio e un buon grado di coordinamento, di *policy* co-progettate con gli organismi della società civile, in modo tale da aderire meglio ai bisogni della popolazione della comunità residente nei vari territori. Il maggiore grado di strutturazione osservato nel caso di Barcellona, deriva da un preciso disegno di integrazione verticale, al cui interno la partecipazione degli organismi del *terzo settore*, dei cittadini e degli altri attori territoriali implicati nella costruzione dei processi di coesione sociale, è prevista a monte, più nello specifico, nei *Piani per l'Immigrazione*, documenti per la programmazione strategica degli interventi.

#### 4. *Il contributo dei sindacati dei lavoratori nelle città di Roma e Barcellona*

L'analisi comparativa fra organizzazioni che fundamentalmente condividono gli stessi fini è un'impresa difficile, ancor di più se si tratta dei sindacati dei lavoratori, soggetti che in entrambi i casi di studio, hanno cercato di attenuare gli effetti della crisi economica e occupazionale sulla componente della popolazione straniera. I quattro sindacati coinvolti nella ricerca sul campo, rappresentano i maggiori sindacati italiani e spagnoli: *CIGL* e *CISL* da un lato, *CC.OO.* e *UGT*, dall'altro. Gli aspetti di somiglianza tra di essi sono molto forti, poiché tutti e quattro svolgono una funzione di *advocacy*, rivendicando la parità di diritti tra i lavoratori nazionali e quelli stranieri. Un primo elemento di differenza è riscontrabile nel fatto che nel caso della città di Roma, i sindacati restano ai margini del *policy making* dell'ente di governo cittadino, quindi svolgono le loro attività a diretto contatto con i lavoratori e le lavoratrici straniere ma, come succede anche nel caso degli organismi del *terzo settore*, senza partecipare alla definizione degli interventi dell'ente locale. Nel caso di Barcellona, invece, osserviamo che entrambi i sindacati partecipano al CMIB: *CC.OO.* direttamente e *UGT* attraverso l'associazione *AMIC*. Il CMIB, l'organo comunale di partecipazione e rappresenta delle associazioni di immigrati e del *terzo settore*, coinvolge regolarmente anche i sindacati, con il fine di monitorare le caratteristiche dei bisogni del territorio e ascoltare le proposte degli organismi partecipanti. Questo elemento di differenza, che abbiamo riscontrato, più in generale, nel modello di politica locale per l'accoglienza e l'integrazione dei *newcomers* dell'*Ayuntamiento de Barcelona*, non modifica la natura dei sindacati, ma incide sul legame che essi mantengono con gli altri attori del *network* cittadino.

Nel caso dei sindacati *CGIL* e *CISL* osserviamo un forte interessamento ai temi della politica nazionale, che inevitabilmente hanno un legame con l'integrazione dei lavoratori stranieri sul territorio, con le inefficienze e i ritardi sperimentati nel vissuto quotidiano. Nel caso di Roma, le funzioni delle organizzazioni sindacali raramente si svolgono in sinergia con quelle degli attori del *terzo settore* cittadino o con quelle dell'ente di governo cittadino. In questo quadro, le attività del sindacato si limitano all'esercizio della funzione di *advocacy* dei lavoratori iscritti, ma anche a livello generale, in particolare promuovendo il cambiamento delle normative statale ma, senza che sia osservabile un'integrazione verticale al *policy making* dell'ente di governo cittadino. Nel caso dei sindacati *CC.OO.* e *UGT*, al contrario, osserviamo che entrambi partecipano al CMIB, seppur con una funzione meramente consultiva, informativa e di monitoraggio. In tal modo, l'*Ayuntamiento de Barcelona*, rende partecipi le organizzazioni sindacali al processo di elaborazione delle politiche locali per l'immigrazione. I sindacati della città di Barcellona sono coinvolti nella *governance* dell'immigrazione sul territorio, in particolare, mantenendo relazioni forti con le associazioni della società civile che portano avanti importanti "battaglie" rilevanti a livello cittadino, alcune delle quali vanno oltre l'ambito del lavoro e della normativa nazionale, offrendo sostegno a organismi minori, come ad esempio la "piattaforma" che si oppone ai "tagli" alle politiche sociali ("*Plataforma per una Catalunya social*"), quella che sostiene la chiusura dei *Cie* ("*Tanquem els Cie's*", trad. it.: "*Chiudiamo i Cie*") e quella a favore del diritto alla casa ("*Piattaforma per il diritto a una abitazione degna*").

Il maggiore legame dei sindacati spagnoli alle proteste portate avanti dagli organismi della società civile è un elemento che differenzia le organizzazioni sindacali catalane da quelle presenti a Roma. Tale differenza, potrebbe essere attribuita da un lato, alle discrepanze riscontrate nel modello di politica locale dell'ente di governo cittadino, che tende a promuovere la partecipazione e l'associazionismo, coinvolgendo le diverse organizzazioni della società civile nella progettazione degli interventi di *policy* oltre che nella loro implementazione. Dall'altro lato, è la più tradizionale predisposizione all'associazionismo riscontrabile nella società catalana e barcellonese ad incidere sulle funzioni delle organizzazioni sindacali. Il gran numero di associazioni vicinali, di "piattaforme" di protesta e di reti, dimostrano un marcato attivismo della società barcellonese, un aspetto che evidenzia la più elevata tendenza del movimento associativo ad integrare orizzontalmente le diverse forze sociali presenti sul territorio, compreso i sindacati, in azioni collettive di mobilitazione che vanno oltre l'ambito del lavoro e della partecipazione nelle sedi istituzionali.

I sindacati a Barcellona hanno un rapporto più stretto sia con le associazioni settoriali della società civile, sia con l'ente di governo cittadino, svolgendo un ruolo attivo anche in ambiti diversi da quelli del lavoro e della formazione professionale, e in sedi diverse da quelle istituzionali. Nel caso delle organizzazioni sindacali della città di Roma, il legame con la società civile non è assente, poiché esse mantengono relazioni, ad esempio, con le *ACLI* (Ass. Cristiane Lavoratori Italiani), partecipano ai tavoli di settore oltre che ai *Consigli territoriali per l'immigrazione*, alla Consulta Regionale e a quella statale per i problemi degli stranieri immigrati delle loro famiglie. Ciò che la ricerca sul campo ha rilevato è la più stretta relazione delle organizzazioni sindacali barcellonesi con gli attori del *network* dei servizi per l'immigrazione e con gli attori di rappresentanza degli immigrati, una differenza derivante in parte da una diversa tradizione associativa, in parte da una precisa scelta dell'ente di governo cittadino che consente ai sindacati di partecipare al *policy making* cittadino, secondo un criterio di inclusione e rappresentanza sociale che nel caso di Roma pur non essendo assente, non segue un disegno di *integrazione verticale*, vale a dire una procedura di partecipazione istituzionalizzata e formalizzata. Nel caso di Roma, potremmo parlare di rapporti informali e disomogenei che emergono sul territorio in modo variabile e informale.

Tra i temi che di più preoccupano i sindacati italiani, troviamo il *ritardo culturale e politico* della società e delle istituzioni, la scarsa partecipazione alla vita pubblica degli stranieri derivante dal mancato riconoscimento del diritto di voto, la farraginosità della burocrazia, la quale spesso riserva agli stranieri procedimenti tortuosi non del tutto adeguati ad un Paese occidentale. La presenza dell'economia sommersa che provoca lo sfruttamento degli stranieri, l'assenza di diritti e la scarsa mobilità sociale, completa un quadro sostanzialmente critico rispetto al trattamento che le istituzioni italiane e la società civile riservano ai cittadini stranieri. I dati raccolti con la ricerca sul campo, ci restituiscono indizi che confermano l'esistenza di un *mercato duale*, che porta i lavoratori stranieri a inserirsi in nicchie occupazionali a bassa qualificazione e ad alta intensità, caratterizzate dalla precarietà, la stessa che condanna gli stranieri all'instabilità di *status* a sua volta funzionale all'economia sommersa e allo sfruttamento. Tale "cattivismo giuridico" contribuirebbe a determinare da un lato, la segregazione dei lavoratori stranieri nei settori del mercato del lavoro non

desiderati dagli italiani, il loro sfruttamento e il mancato riconoscimento di quei diritti fondamentali che in una società civile ed avanzata come la nostra, dovrebbero essere riconosciuti a tutti i cittadini. Dall'altro lato, ostacola la loro naturale integrazione sociale, l'accesso ai servizi e, in definitiva, il loro orgoglio personale. Tanto le norme, quanto i discorsi attraverso i quali i media e i politici di solito ritraggono gli immigrati, dal punto di vista delle organizzazioni sindacali, non mostrano quasi mai il loro essenziale contributo al funzionamento dell'economia e il *welfare* dell'Italia. Gli immigrati, secondo i sindacati, sono destinatari di servizi di bassa qualità, spesso "fuori da ogni standard" gestiti attraverso un approccio insufficiente ed emergenziale, in cui gli immigrati sono intesi come un *problema*, invece che come una risorsa sociale, economica e culturale. Lo svantaggio dei lavoratori immigrati, è affiancato dalla presenza di un discorso politico e mediatico sull'immigrazione al cui interno l'immagine dello straniero "come una persona normale" è quasi assente. Gli stereotipi negativi sugli stranieri quindi, completano un panorama al cui interno l'integrazione sociale dei *newcomers* è ostacolata dalle norme e dai procedimenti burocratici, dal mercato del lavoro e da un discorso pubblico stereotipato.

I sindacati della città di Barcellona hanno posto enfasi principalmente su ciò che è stato definito un "cambio di paradigma" all'interno dei movimenti migratori, un mutamento che ha portato alla diminuzione dei lavoratori stranieri occupati e, in numerosi casi, alla loro caduta nell'irregolarità. Questo argomento ha preoccupato in modo analogo i due sindacati catalani e, quasi unanimemente, gli organismi del *terzo settore* barcellonese. L'impoverimento della popolazione straniera, il suo indebolimento a seguito dello scoppio della "bolla immobiliare" ("*burbuja inmobiliaria*") e l'arrivo della crisi economica, hanno innescato un processo di ri-emigrazione, al quale i sindacati hanno risposto con l'attivazione di servizi *ad-hoc* per l'orientamento al lavoro, l'equiparazione dei titoli acquisiti all'estero (*omologazione*), i servizi per la mobilità internazionale.

L'irregolarità e la mancanza di lavoro obbligano molti stranieri al ritorno verso i Paesi di origine, mentre altri si dirigono verso altri Paesi dell'Unione Europea e del mondo per portare a termine il loro percorso di inserimento lavorativo; una parte, invece, resta sul territorio in attesa di un lavoro. Il trasferimento all'estero delle sedi numerose aziende e l'arrivo in Catalogna di tante altre, ha avviato processi a metà strada tra l'emigrazione e la mobilità, con figure professionali ibride (lavoratori transfrontalieri, lavoratori multinazionali) e forme di contrattazione atipiche. I sindacati di Barcellona hanno cercato di inseguire tali cambiamenti, promuovendo la parità di diritti tra i lavoratori, la non discriminazione, l'informazione e la denuncia delle situazioni di violazioni. La collaborazione organismi europei, permette alle organizzazioni sindacali della città di Barcellona di restare informati sulle esperienze e sulle *buone pratiche*, di creare legami che favorire la nascita di iniziative a beneficio dei lavoratori stranieri e la crescita dell'occupazione.

La critica dei sindacati catalani alla normativa spagnola sull'immigrazione è basata sulla mancata tutela dei diritti fondamentali riconosciuti ai lavoratori immigrati e alle loro famiglie dalle convenzioni internazionali: la parità di trattamento, la tutela in caso di perdita di lavoro, ecc.. L'assenza di una normativa che riconosca la stabilità della presenza immigrata all'interno del Paese, sarebbe il frutto di una "visione miope"

sull'immigrazione, che non solo ostacola l'integrazione sociale delle persone immigrate, ma che le esclude dal sistema di *welfare*. I sindacati catalani ritengono che il discorso pubblico sull'immigrazione disturbi l'integrazione sociale ed economica delle persone immigrate, crea e riproduce discriminazioni all'interno del lavoro e mantiene la società spagnola costantemente preoccupata sulla possibilità di un'invasione imminente. La protesta pubblica diventa uno strumento importante per manifestare il malcontento verso i partiti politici che non hanno saputo invertire la tendenza alla distruzione dell'occupazione e hanno diffuso un discorso xenofobo e razzista sugli stranieri. La mancanza del diritto di voto per gli stranieri privi della cittadinanza spagnola, ha spinto i sindacati a promuovere l'associazionismo fra gli stranieri per evitare che, di fronte al malcontento, sorgessero conflitti maggiori.

Per concludere questa parte, è necessario porre enfasi sul fatto che tanto in Italia, quanto in Spagna, un argomento che unisce i punti di vista delle organizzazioni sindacali è l'esistenza di una diffusa *economia sommersa*, che assorbe una buona parte della manodopera immigrata nei settori a bassa qualificazione, un ostacolo che non solo non permette la piena uguaglianza fra stranieri e cittadini nazionali e consente lo sfruttamento dei primi, ma che costringe molte persone ad essere "ricattabili" dal datore di lavoro. Nella città di Roma, i sindacati potrebbero diventare attori chiave nella *denuncia* delle situazioni di sfruttamento, come avviene in Spagna, ma quest'occasione è andata persa in quanto la legge italiana non ha previsto per i rappresentanti sindacali di svolgere questa funzione (L.109/2012). I sindacati hanno mostrato che le normative di entrambi i Paesi hanno creato un legame troppo stretto tra il lavoro e il permesso di soggiorno, un vincolo che non rispetta le convenzioni internazionali e che provoca una sofferenza aggiuntiva per quelle persone che, nei processi migratori (emigrazione/immigrazione) vivono una lacerazione tanto emotiva, quanto economica, dovendo allontanarsi dai loro cari e rinunciare alla possibilità di accedere alle professioni per le quali hanno studiato.

Tanto in Italia, quanto in Spagna, la mancanza di politiche adeguate a rispettare i diritti fondamentali dei lavoratori immigrati definisce un modello al cui interno essi diventano il capro espiatorio, ossia, la vittima di un sistema politico che sfrutta la manodopera straniera trattandola come una *merce* da impiegare nei processi produttivi e abbandonarla quando ha perso la propria utilità. Gli stranieri lavorano, pagano le tasse, ma non partecipano alla vita politica del Paese nel quale abitano. Al contrario, in un gran numero di casi sono sfruttati economicamente e resi oggetto di un discorso criminalizzante e inferiorizzante, che da un lato, favorisce la loro emarginazione sociale e dall'altro, alimenta una sensazione di minaccia e di pericolo che a sua volta incrementa il razzismo e la xenofobia. L'irregolarità che in molti casi sopraggiunge dopo anni di sacrifici all'interno della società di accoglienza e il desiderio di restare nel Paese, dovrebbero essere conciliati all'interno di una politica più flessibile e più aderente alle aspettative dei *newcomers*, in un quadro al cui interno la promozione dell'immigrazione regolare dovrebbe sostituire l'irregolarità, facilitando il riconoscimento dei diritti e impedendo, al tempo stesso la possibilità del loro sfruttamento nell'economia sommersa.

## 5. *Una riflessione comparativa ai contributi degli attori privilegiati, degli esperti e dei centri di ricerca*

L'analisi comparativa dei punti di vista introdotti dagli esperti che hanno partecipato alla ricerca, ci permette di approfondire le peculiarità proprie di ogni *case study*.

Una prima differenza emerge analizzando i contributi dei portavoce dei centri di ricerca *IDOS* e *CEA*, il primo in riferimento al caso di Roma e dell'Italia, il secondo a quello di Barcellona e della Spagna. Secondo quanto riportato dal portavoce del *CEA* di Barcellona, a seguito del rallentamento registratosi nell'andamento dei flussi migratori, l'ente di governo cittadino ha mostrato una maggiore sensibilità al bisogno di sensibilizzare la popolazione residente alla diversità culturale, con il fine di ridurre la xenofobia e il razzismo, e promuovere la convivenza pacifica tra persone portatrici della diversità. Il bisogno di "smontare" gli stereotipi sull'immigrazione in modo da ridurre i conflitti tra la popolazione, è stato motivato da alcuni studi che hanno reso evidente l'esistenza di pregiudizi verso gli stranieri fra i membri della popolazione autoctona. I pregiudizi riguardavano l'uso dei servizi da parte degli stranieri (dalla scuola, alla sanità), la mancanza di lavoro, le loro cattive abitudini, la tendenza ad isolarsi, ecc.. In un periodo di forte riduzione dell'occupazione, gli stranieri sono stati considerati i responsabili dell'aumento della disoccupazione e resi oggetto dello stigma sociale perché "ricevono molti sussidi pubblici", "saturano i servizi sanitari", "non pagano le tasse", "non rispettano le norme municipali sugli orari di apertura dei negozi", ecc.. Di fronte al bisogno di migliorare la coesione sociale e promuovere l'intercultura, l'*Ayuntamiento de Barcelona* ha adottato la "*Strategia Barcellona Antirumors*" quale modello di intervento per lavorare in modo capillare sul territorio e, in questo modo combattere gli stereotipi e i pregiudizi sugli stranieri. L'esistenza di un discorso pubblico e mediatico che favorisce la diffusione dello stigma negativo rispetto agli stranieri è stata attribuita principalmente a un'inquadratura "politica" che distorce il fenomeno migratorio rendendolo "invisibile", in particolare nel caso dei *refugiati*, una popolazione "inesistente" per la quale le istituzioni dello Stato spagnolo mostrano poco interesse. La mancanza di strumenti che riconoscano la strutturalità del fenomeno migratorio e l'assenza di una legge sull'integrazione sociale, sono elementi che ostacolano la reale integrazione degli stranieri all'interno della società. I *newcomers*, sono costretti ad occupare nicchie del mercato del lavoro a bassa qualificazione, al cui interno l'irregolarità amministrativa si unisce alla marginalità sociale.

Il portavoce dell'*Idos*, ha spiegato che in Italia *grosso modo* il "movimento anagrafico" interno è pari a zero, vale a dire che, osservando le iscrizioni anagrafiche, nel nostro Paese non potremmo parlare di una riduzione dell'immigrazione. Oltre alle difficoltà di portare a termine una misurazione esatta degli ingressi e delle uscite di stranieri, nel caso italiano "la paura di essere rintracciati" sarebbe un fattore che contribuirebbe a determinare l'isolamento degli stranieri nell'irregolarità, da un lato, e al sottodimensionamento statistico della presenza immigrata, dall'altro. Negli ultimi anni, anche in Italia è stata osservata una riduzione delle iscrizioni di nuovi stranieri presso le anagrafi comunali ma, non sarebbe del tutto corretto collegare tale variazione a una riduzione della popolazione straniera, poiché l'iscrizione a tali registri è prevista solo per gli



stranieri regolari. Nel caso della Spagna, al contrario, l'iscrizione sarebbe prevista per tutti gli abitanti della città, a prescindere dallo *status* della persona (regolare/irregolare), una differenza che permetterebbe alle istituzioni di realizzare misurazioni più precise, agli stranieri l'accesso ai servizi sociali municipali.

Il forte legame tra immigrazione e lavoro è interpretato negativamente dai portavoce di entrambi i centri di ricerca come una “strozzatura” e come una sorta di “miopia statale” di fronte ad un fenomeno la cui strutturalità non è riconosciuta dalle leggi sull'immigrazione, tantomeno dagli strumenti di regolazione dei flussi. La temporaneità della presenza immigrata ipotizzata nelle leggi si contrappone alla realtà sociale, uno squilibrio che contribuisce sia a creare l'irregolarità degli stranieri, sia ad alimentare l'economia sommersa e il loro sfruttamento. In questa cornice, entrambi i centri di ricerca ritengono che la soluzione possibile risiederebbe in un cambiamento della normativa tale da permettere *in primis*, l'ingresso regolare ed evitare l'irregolarità in partenza; secondariamente, svincolare lo stretto collegamento tra contratto di lavoro e la regolarità, in modo da ostacolare sia il fenomeno dell'*irregolarità sopraggiunta*, sia lo sfruttamento dei lavoratori stranieri nell'economia sommersa.

L'importanza di migliorare la coesione sociale, come abbiamo detto, è uno degli obiettivi primari dell'*Ayuntamiento de Barcelona*, un fine che è perseguito trasversalmente dall'amministrazione cittadina attraverso interventi in tutti gli ambiti delle politiche locali e, in particolare, attraverso la creazione della *Rete Barcellona Antirumors*, un *network* al quale partecipano oltre 500 membri tra associazioni e persone direttamente collegate a essa. L'importanza data alla convivenza pacifica e priva di conflitti, ha portato l'ente di governo cittadino ad incentivare una tecnica di intervento innovativa, alternativa alle grandi campagne pubblicitarie basate sui monologhi, e funzionale a stimolare il dialogo e la partecipazione tra i cittadini autoctoni e gli stranieri che vivono a Barcellona. La promozione di “un'*immagine a colori*” dell'immigrazione e l'eliminazione di una “a bianco e nero”, si è basata sulla diffusione di *informazione autentica* e sulla creazione di processi di responsabilizzazione dei cittadini ai fini di smontare gli stereotipi ed evitare la loro propagazione all'interno della società.

Nel caso di Roma l'ente di governo cittadino non promuove una specifica strategia per contrastare la diffusione degli stereotipi sull'immigrazione, ma ciò non significa che sul territorio cittadino siano assenti le attività volte alla promozione del dialogo fra cittadini di diverse nazionalità. Piuttosto che seguire una strategia coordinata, strutturata e permanente all'interno di una rete al cui interno l'ente locale svolge una funzione di guida, nel caso di Roma osserviamo il prevalere delle iniziative singole promosse dagli organismi del *terzo settore* e da quelli della società civile che, pur non intervenendo all'interno di un *network* predisposto a tale scopo, promuovono il dialogo e la fiducia tra i cittadini di diverse nazionalità ottenendo risultati apprezzabili sia dal punto di vista della partecipazione cittadina, sia dal punto di vista della coesione sociale. Un esempio significativo è quello dell'*Associazione Genitori “Scuola di Donato”*, un organismo che riunisce gli insegnanti e le famiglie degli alunni di una scuola di uno dei quartieri più multietnici di Roma, le cui attività sono orientate all'elaborazione di progetti ed iniziative volte a creare processi di partecipazione e

relazioni di fiducia tra persone di diverse nazionalità. Questa associazione è supportata dall'ente di governo cittadino, da volontari e dagli stessi genitori, italiani e stranieri, che insieme, hanno deciso di rendere la scuola uno spazio più accogliente, un luogo dove la diversità etnica e culturale diventa una risorsa creativa che permette alle famiglie e agli insegnanti di superare gli stereotipi e di partecipare all'educazione dei propri figli.

Nel caso di Barcellona, troviamo un'altra rete predisposta al coordinamento delle associazioni dei genitori, la FAPAC (*Federazione delle Associazioni di Padri e Madri degli alunni della Catalogna*), che riunisce oltre 2.000 AMPA (*Associazioni dei genitori degli alunni*). Tale organismo promuove le iniziative per il sostegno del successo educativo degli alunni delle scuole della Catalogna e possiamo considerarlo una rete per la creazione di processi di partecipazione che include circa 400.000 famiglie in tutta la Catalogna. Le numerose iniziative promosse da FAPAC permettono alle singole associazioni di genitori di sviluppare progetti e iniziative all'interno di una struttura organizzativa che, con un buon grado di coordinamento, unifica le attività di ognuna di esse, permettendo a genitori e insegnanti di lavorare su obiettivi condivisi e inquadrati all'interno di un modello di intervento più ampio, dove lo scambio di idee e di buone pratiche è semplificato dall'esistenza di una rete di condivisione.

Oltre alle differenze derivanti dalla presenza/assenza di *network* specifici all'interno dei vari ambiti delle politiche locali, Roma e Barcellona presentano alcune differenze riconducibili agli organismi di rilevanza nazionale. Da questo punto di vista, Roma ospita le sedi di numerosi organismi di questo tipo che costituiscono un punto di riferimento tanto per l'intero Paese, quanto per la città di Roma. È questo il caso dell'UNAR (*Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali*), dell'INMP (*Ist. Naz. per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti e il Contrasto delle Malattie della Povertà*) e dell'ANCI (*Ass. Naz. Comuni Italiani*), tre organizzazioni che, in ambiti diversi, intervengono a favore dell'integrazione delle minoranze etniche, nella riduzione del razzismo, nella promozione della salute dei migranti e nella protezione dei richiedenti asilo e rifugiati, nella diffusione di buone pratiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale dei *newcomers*. L'UNAR, si occupa di contrastare le discriminazioni razziali che colpiscono la popolazione immigrata e, in particolare, le minoranze etniche; interviene nella promozione di iniziative volte alla riduzione del pregiudizio etnico e all'inclusione delle persone appartenenti a minoranze discriminate, in particolare, opera a favore dei *rom, sinti e camminanti* e a favore della popolazione *LGTB*. Questo ente, attraverso la *strategia nazionale di inclusione*, sostiene le attività degli enti pubblici e del *terzo settore*, all'interno di un sistema di *governance multilevel* al quale partecipano sia le istituzioni, sia gli enti locali, sia le associazioni della società civile. L'INMP, invece, interviene prevalentemente nella fornitura di servizi sanitari, precisamente nel contrasto dei problemi di salute delle persone migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo, ma realizza anche attività di ricerca e formazione per gli operatori pubblici. Il suo fine è dare sostegno alle richieste di una fascia di vulnerabilità sociale che avrebbe difficoltà di accesso presso altre strutture sanitarie pubbliche, per ragioni burocratiche o per questioni legate alla specificità della patologia di cui sono portatori i pazienti. L'INMP interviene in rete con le altre strutture sanitarie cittadine e regionali, e

collabora con molte associazioni che sul territorio cittadino operano nella tutela dei diritti e della salute dei migranti. Un organismo di importanza strategica nell'ambito dell'accoglienza e dell'integrazione sociale dei *newcomers* è l'ANCI, un ente che si occupa direttamente degli aspetti organizzativi dello SPRAR, poiché gestisce in convenzione con il Ministero dell'Interno, il *Servizio Centrale* di tale struttura. L'ANCI si occupa sia del monitoraggio della presenza immigrata nei vari comuni italiani e, in particolare, dei rifugiati e dei richiedenti asilo, sia dell'assistenza tecnica agli enti locali nella predisposizione dei servizi per l'accoglienza, ed interviene anche nella formazione e nell'aggiornamento degli operatori della pubblica amministrazione, tanto nella città di Roma quanto nel resto dei Comuni italiani. In tal senso, l'ANCI è un attore fondamentale della *rete SPRAR* e interviene nella promozione delle iniziative per l'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo, un fenomeno che soprattutto negli ultimi anni, ha rappresentato per l'Italia una sfida rilevante, tanto per le istituzioni, quanto per la società. L'UNAR, l'INPM e l'ANCI, hanno posto enfasi sulla necessità di un cambiamento nel *linguaggio* utilizzato per definire i migranti e le persone appartenenti alle minoranze etniche, ma ritengono che sia necessario anche un cambiamento "politico" e nelle leggi, considerate il principale ostacolo all'integrazione sociale dei migranti e dei cittadini appartenenti alle minoranze etniche. Il mutamento auspicato da tali testimoni privilegiati è accomunato dal desiderio di *superare un approccio emergenziale e frammentato* nella gestione del fenomeno migratorio, con il fine di ridurre il divario sociale e l'isolamento che colpisce gli stranieri e le persone appartenenti alle minoranze etniche.

Nella città di Barcellona, pur essendo presenti organismi di rilevanza nazionale, assume maggiore protagonismo il tessuto associativo locale. Nell'ambito della lotta al razzismo *Sos Racisme Catalunya* è sicuramente uno degli attori più attivi in tal senso: offre sostegno specifico alle vittime delle discriminazioni razziali, interviene nella prevenzione e nella sensibilizzazione della popolazione residente, nella *denuncia pubblica* (sociale e mediatica) delle violazioni dei diritti fondamentali. *Sos Racisme* è particolarmente critica nei confronti dei *Cie*, tanto per le condizioni in cui è realizzato il trattenimento degli irregolari, quanto per la contraddittorietà che motiva tale provvedimento. Inoltre, promuove da un lato, un cambiamento legislativo volto alla chiusura dei *Cie* e al riconoscimento del *diritto di voto* agli abitanti stranieri; dall'altro lato, porta avanti una campagna per la rimozione degli ostacoli che impediscono la reale integrazione sociale dei cittadini appartenenti alle minoranze "*gitane*" presenti in Catalogna. La discriminazione "politica" e l'intolleranza di alcuni cittadini, sono pratiche che dimostrano come, nella società spagnola e catalana, alcune popolazioni sono escluse dal gioco democratico e inserite in discorso razzista che si è consolidato sia nei media e nell'opinione pubblica, sia nelle leggi. Il razzismo del discorso pubblico e delle normative sull'immigrazione è stato ripreso dall'avvocato della "*Rete di sostegno degli accampamenti di Poblenou*", che ha posto enfasi sulle discriminazioni che riguardano gli stranieri e, in particolare, le persone provenienti dall'Africa Subsahariana. Secondo l'esperto, il differente *status* giuridico attribuito dalla normativa sull'immigrazione agli stranieri avviene all'interno di una logica giuridica discriminatoria che non valorizza in modo adeguato i diritti dell'Uomo. Gli interventi "mirati" ad alcune collettività "diverse" sarebbero il

frutto di una politica inadeguata alla regolazione dell'immigrazione in armonia con i diritti inalienabili di ogni essere umano. L'intervista a questo testimone privilegiato è stata di grande interesse, poiché ha mostrato come un movimento sociale nato dalla protesta abbia potuto avere una certa influenza sulla strategia di intervento dell'ente di governo della città di Barcellona.

Nel caso di Roma, tra i testimoni privilegiati troviamo il portavoce dell'*Ufficio Migrantes* il cui contributo è stato di grande utilità poiché ha chiarito l'origine dell'intervento della Chiesa a favore dei migranti. Il racconto dell'intervistato ha mostrato il legame fra le opere attuali della Chiesa e la Bibbia, un legame millenario basato sull'importanza data all'accoglienza all'interno della religione cattolica. L'impegno cristiano nell'accoglienza e nell'accompagnamento dei migranti è portato avanti dalla rete capitolina degli organismi religiosi attraverso le iniziative di culto e di preghiera attorno alle quali si riuniscono le diverse comunità straniere presenti a Roma. Le parrocchie e le associazioni di volontari intervengono oltre che nell'ascolto e nell'assistenza, anche offrendo servizi di informazione ed orientamento, corsi di formazione e assistenza nell'inserimento socio-lavorativo, prestazioni delle quali possono beneficiarne i migranti e le loro famiglie.

Infine, tra i contributi degli esperti che hanno partecipato alle interviste, troviamo quello di alcuni professori universitari le cui competenze rispetto all'oggetto di studio hanno permesso di arricchire la ricerca. Nel caso di Roma, l'intervista al prof. G. Ricotta (Università di Roma - "Sapienza") è stata utile a mostrare l'importanza del *welfare pubblico universalista* nella costruzione di percorsi di inclusione sociale egualitari. Il professore ha messo in luce il peso della *retorica securitaria* ai fini del successo elettorale di alcuni partiti politici, evidenziando come l'immigrazione sia diventata uno strumento di *propaganda politica*, ossia, un argomento utilizzato ai fini della produzione del consenso. In Italia, sin dagli anni Novanta, si è parlato di immigrati relazionando la loro presenza all'interno della nostra società con la *criminalità*, due fenomeni che però, non hanno una stretta correlazione statistica. In tal senso, l'aumento dell'immigrazione non sarebbe coinciso con un aumento della criminalità, al contrario, quest'ultima avrebbe fatto registrare una diminuzione rispetto ai delitti gravi, mostrando una stabilizzazione rispetto agli altri tipi di reato. La crescita della presenza immigrata in Italia, quindi, non sarebbe accompagnata da un aumento della criminalità. Il professore ha suggerito che, non essendo dimostrato il legame tra l'origine etnica e la criminalità, bisognerebbe favorire l'integrazione sociale degli stranieri attraverso politiche sociali inclusive e universaliste, basate sull'accesso ai servizi sociali essenziali e sul sostegno alla spesa delle famiglie.

Nel caso di Barcellona, la ricerca sul campo si è conclusa con il contributo due professori: D. Moya, insegnante di diritto costituzionale (Università di Barcellona – UB) e V. Aguago, docente di diritto amministrativo (Università di Barcellona – UB). L'intervista con il prof. Moya è stata di grande interesse per aver messo in luce i recenti cambiamenti legislativi nella normativa sull'immigrazione e il rafforzamento delle competenze dell'organo di Governo Autonomo della Catalogna. La centralità che ha assunto la "*Generalitat de Catalunya*" nell'ambito del rilascio dei permessi di lavoro e nella predisposizione dei servizi per gli immigrati, è avvenuta attraverso fasi successive e seguendo un percorso al cui interno ai Comuni

hanno sperimentato una riduzione della loro capacità di collaborare con lo Stato. Il contributo del prof. Moya è importante ai fini del presente studio per aver sottolineato una delle maggiori differenze fra il “modello di immigrazione” italiano e quello spagnolo, vale a dire la presenza nel modello spagnolo di uno *strumento ordinario per la regolarizzazione* degli stranieri irregolari. Tale aspetto, che rappresenta una peculiarità del modello spagnolo e, insieme, il principale punto di differenza fra questo e quello italiano, ha portato il prof. Moya a parlare “modello ibrido” al cui interno la “*lavoralizzazione della normativa sull’immigrazione*” (“*laboralización de la normativa de inmigración*”) e la fondamentale importanza del contratto di lavoro ai fini del rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno, si unisce ad alcune previsioni che consentono la regolarizzazione “per via ordinaria” degli immigrati, anche in assenza di un contratto di lavoro: è questo il caso dell’“*arraigo*”, termine spagnolo che potremmo tradurre con “radicamento”. La possibilità di mostrare il proprio *radicamento* sul territorio e i vincoli esistenti con la società spagnola, rendono possibile per lo straniero irregolare presente sul territorio dello Stato da alcuni anni, l’ottenimento di un permesso di soggiorno temporaneo (Cfr.: Capitolo 3). Il contributo del professor V. Aguado apporta al presente studio una conoscenza che completa il percorso fin qui realizzato, poiché, chiarendo alcuni aspetti della normativa catalana sui servizi per l’accoglienza e l’integrazione delle persone immigrate, ha reso evidente un’importante differenza tra il caso di Roma e quello di Barcellona. Seguendo il Prof. Aguado, se da un lato, l’ente di Governo Autonomo della Catalogna si è dotato di una legge propria in materia di servizi per l’accoglienza e l’integrazione degli immigrati (*Llei 10/2010*), servizi per i quali è prevista la “partecipazione organica” del *terzo settore*; dall’altro lato, non si osserva nessuna indicazione rispetto al modello di partecipazione degli organismi delle società civile alla definizione degli obiettivi di *policy* dei Comuni (“*Ayuntamientos*”). In questo quadro, è l’ente comunale barcellonese a definire la propria strategia di partecipazione: se nel caso della città di Roma non è presente uno spazio formale istituzionalizzato per la partecipazione del *terzo settore* alla definizione degli obiettivi di *policy*; in quello di Barcellona, invece, troviamo il CMIB (*Consiglio Municipale per l’Immigrazione di Barcellona*), un organo che permette l’*integrazione verticale* del tessuto associativo cittadino al *policy making* cittadino.

La differente architettura delle politiche locali per gli immigrati, ci porta ad affermare che nel caso di Roma, la partecipazione del *terzo settore* è principalmente informale, passando per gli attori pubblici più prossimi al livello territoriale (ASL, Municipi) invece che attraverso spazi istituzionalizzati per la partecipazione, rilevanti a livello cittadino. Nel caso di Barcellona, osserviamo che la co-progettazione degli interventi, pur restando in mano all’ente di governo cittadino, prevede le riunioni consultive e informative con i maggiori organismi del *terzo settore* e le principali associazioni di immigrati, secondo una procedura di partecipazione formalizzata volta ad includere sia il punto di vista degli operatori sociali autoctoni, sia quello delle associazioni di immigrati. Ciò nonostante, il rischio fondamentale che riguarda entrambi i casi di studio è rappresentato dalla disponibilità delle risorse economiche per finanziare gli interventi del *terzo settore*. A questo proposito, il prof. Aguado ha spiegato che lo Stato spagnolo ha limitato fortemente la capacità di spesa dei Comuni, svincolandoli da “competenze improprie” nell’ambito dei servizi ed evitare il loro eccessivo indebitamento. In questo quadro, tanto nel caso di Roma quanto in quello di Barcellona, gli

organismi della società civile dovrebbero trovare nuove alleanze strategiche volte a diversificare le loro fonti di finanziamento, ma anche promuovendo il volontariato.

## 6. *Come regolare le migrazioni*

Data l'importanza e la complessità che il fenomeno migratorio ha assunto nell'attualità, le normative che regolano l'accesso e la convivenza degli stranieri all'interno della società dovrebbero essere adeguate ad una regolazione del fenomeno migratorio tale da non violare i diritti fondamentali delle persone migranti e, nel contempo, permettere l'adeguata soddisfazione dei loro bisogni di accoglienza ed integrazione sociale. In Italia e in Spagna, da oltre un decennio, le leggi sull'immigrazione hanno cercato di affrontare la sfida dell'immigrazione intervenendo su due livelli: quello dell'accesso ai confini dello Stato e quello dell'integrazione sociale dei *newcomers* all'interno della società. Le *politiche di immigrazione*, quelle che puntano alla regolazione degli ingressi e del soggiorno degli stranieri sul territorio dello Stato, consistono in un complesso di norme e regolamenti volti a determinare dal punto di vista quantitativo e qualitativo l'ingresso degli stranieri all'interno dello Stato: in Italia e in Spagna l'analisi condotta nel presente studio ci consente di affermare che in entrambi i Paesi, il modello normativo è pressoché identico, poiché in entrambi i casi di studio, sono presenti strumenti analoghi. Ad esempio, rispetto agli ingressi, tanto in Italia quanto in Spagna si procede all'individuazione delle "quote" di stranieri da ammettere sul territorio nazionale sulla base di una valutazione principalmente legata al bisogno interno di manodopera, anche se, oltre ai lavoratori stranieri da ammettere sul territorio nazionale, una parte delle "quote" di solito è riservata alle conversioni di permessi di soggiorno di cittadini stranieri già presenti sul territorio nazionale. Tuttavia, non tutti gli stranieri sono soggetti alle stesse norme. Una prima grande differenza è quella secondo la quale si distingue fra cittadini comunitari e cittadini dei Paesi terzi, una differenziazione che prevede per i secondi, procedure più complesse che prevedono la richiesta del *visto d'ingresso*, il pagamento di alcune imposte per il suo rilascio e l'espletamento di alcune formalità una volta giunti sul territorio nazionale. Inoltre, fra i cittadini dei Paesi terzi, non tutti sono soggetti alle stesse procedure, poiché ad esempio, le persone appartenenti agli Stati con i quali vigono accordi bilaterali sono escluse dall'obbligo del visto di ingresso.

La definizione *ex ante* degli stranieri da ammettere sul territorio nazionale causa delle inefficienze poiché, pur non essendo previsti canali alternativi per l'ingresso regolare, ad esempio, per la ricerca di lavoro, gli Stati non sono dotati di strumenti per evitare la presenza di stranieri irregolari. Le normative attuali non consentono l'accesso legale oltre il numero fissato attraverso il "decreto flussi" nel caso dell'Italia, il sistema "Gecco" ("*Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen*") nel caso della Spagna. In questo quadro, *diversificare le modalità di ingresso* potrebbe evitare da un lato, gli ingressi irregolari e, dall'altro, l'irregolarità di molti cittadini stranieri che giungono in Italia e Spagna, ad esempio, con un *visto da turista* e protraggono il loro soggiorno oltre la data di scadenza dello stesso. In una cornice legislativa alternativa a

quella attuale, i cittadini stranieri potrebbero entrare regolarmente, ad esempio ottenendo il *visto di ingresso per la ricerca del lavoro* e, “regolarmente”, far valere i propri diritti sia dal punto di vista del lavoro, sia dal punto di vista dell’accesso ai servizi, criticità che le normative attuali non hanno superato. Permettendo l’ingresso regolare agli stranieri che ne fanno richiesta, potrebbe apportare benefici all’economia nazionale, poiché gli stranieri potrebbero inserirsi nell’economia formale attraverso un contratto di lavoro regolare e, quindi, avere maggiori tutele. Inoltre, un cambiamento di questo tipo potrebbe apportare benefici anche alle famiglie straniere e all’intera società, poiché la regolarità ridurrebbe il rischio di esclusione al quale sono esposti i *newcomers*, migliorando il grado di coesione sociale. Lo stretto legame tra il permesso di lavoro e il soggiorno regolare è uno dei fattori che generano l’irregolarità degli stranieri. Le normative, sia in Italia, sia in Spagna, prevedono il rinnovo del permesso di soggiorno unicamente quando si ha un contratto di lavoro. La procedura è analoga, seppur con alcune differenze: in Italia il vincolo è sancito da un lato, dal *contratto di soggiorno* che il lavoratore straniero sottoscrive con il datore di lavoro al momento dell’ingresso, dall’altro lato, dall’*accordo di integrazione*, che il lavoratore straniero sottoscrive con lo Stato. In Spagna, invece, il contratto di lavoro è richiesto al momento del rilascio del permesso di soggiorno, mentre per il suo rinnovo è richiesto il *certificato di integrazione sociale* (“*informe de integración social*”), un documento rilasciato allo straniero dagli organi della Comunità Autonoma.

La normativa italiana, a differenza di quella spagnola, non prevede uno strumento *ordinario per la regolarizzazione*. La mancanza di un “canale ordinario” che permetta ai cittadini stranieri di regolarizzare la propria posizione irregolare in presenza di un contratto di lavoro, di legami sociali o familiari è un importante elemento di differenza fra la normativa spagnola e quella italiana. Nel caso della Spagna, è previsto il rilascio del *permesso di soggiorno temporaneo per circostanze eccezionali di “arraigo”* (“*radicamento*”) per gli stranieri irregolari da più di due anni o tre, secondo i casi. Se il cittadino straniero può dimostrare attraverso documenti ufficiali la sua permanenza prolungata sul territorio dello Stato e l’esistenza di vincoli lavorativi, sociali o familiari, allora può accedere al permesso di soggiorno per “radicamento”. Tale previsione, se osserviamo la Tabella 3.2 (*cf.*: Capitolo 3) ha permesso la regolarizzazione di oltre 100.000 stranieri nel 2001, l’anno della sua introduzione, di fronte a circa 346.000 richieste presentate. Negli anni successivi, la media degli stranieri regolarizzati per uno dei tre motivi previsti (radicamento lavorativo, sociale o familiare) ha oscillato tra le 10.000 richieste del 2003 ad un massimo di 79.000 richieste nel 2009, con una tendenza alla diminuzione registrata dal 2010. Gli stranieri che ottengono un permesso di soggiorno per “arraigo” della durata di un anno ricevono anche il permesso di lavoro della durata equivalente al primo. Una volta terminata la sua validità, è possibile richiedere un nuovo permesso di soggiorno e di lavoro, sempre quando si hanno i requisiti. L’introduzione di uno strumento di questo tipo in Italia, rappresenterebbe indubbiamente un miglioramento della normativa poiché permetterebbe l’emersione di quegli stranieri “inesistenti” per la pubblica amministrazione, ma presenti sul territorio dello Stato, che vivono ai margini della società, esposti allo sfruttamento lavorativo e privati dei diritti fondamentali.

Una normativa più rispettosa dei diritti umani dovrebbe prevedere anche un *limite alla privazione di libertà* alla quale sono esposti i cittadini stranieri irregolari. Il trattenimento presso i *Cie*, tanto in Italia quanto in Spagna, è previsto anche quando il cittadino straniero commette un'infrazione amministrativa (il soggiorno irregolare) alla quale è applicata una pena detentiva sproporzionata rispetto all'inosservanza commessa. La limitazione della libertà alla quale possono essere sottoposti i cittadini stranieri irregolari costituisce la base di una discriminazione che dovrebbe essere superata, poiché fondata su presupposti che violano non solo la dignità della persona, ma contrastano anche con il dettato costituzionale (art. 13, Cost. It.; art. 17 Cost. Es.), secondo il quale la libertà personale è inviolabile. I dubbi sulla costituzionalità di un provvedimento che è eseguito immediatamente dalle Forze di Polizia e convalidato solo successivamente dall'Autorità Giudiziaria, per giunta con procedure "semplificate" e dirette, sorgono per l'imposizione di una misura coercitiva, *privativa della libertà personale*, a individui che non hanno commesso un crimine grave. Anche se le leggi ritengono non equiparabili i *Cie* e le carceri, manca un'adeguata regolamentazione di tali centri che permetta la tutela di diritti essenziali, tra i quali ricordiamo il diritto all'assistenza sanitaria e la tutela dei beni giuridici previsti per i cittadini nazionali nei casi di privazione di libertà personale (diritto di informazione in una lingua comprensibile, diritto di visita e di comunicare con l'esterno, diritto all'assistenza legale, il diritto ad un giusto processo, ecc.). L'esistenza di "regime giuridico eccezionale" rende *de facto* tali strutture dei luoghi di contenimento, spazi di attesa che raramente offrono alternative. Se poi consideriamo che una buona parte degli stranieri trattenuti è rilasciata perché è impossibile eseguire l'espulsione, allora è facile comprendere che tali centri, oltre ad essere costosi, sono anche inefficaci nel raggiungere il fine per i quali sono stati preposti. Bisognerebbe, al contrario, promuovere interventi che tutelino i diritti umani, più efficaci e, allo stesso tempo meno costosi, come ad esempio la partenza volontaria assistita favorita dai corsi di formazione professionale e da piccole donazioni in denaro, in modo tale da dare fiducia alla persona che decide di tornare al suo Paese di origine e restituendo a molti individui anche la speranza di un futuro migliore. Gli accordi bilaterali, la formazione professionale e l'alfabetizzazione digitale, le donazioni di piccole somme di denaro per l'avvio di un'attività produttiva nel Paese di origine, rappresentano una possibilità non solo valida e realizzabile, ma anche più efficace e più adeguata a rispettare i diritti umani, che non crea un sentimento di frustrazione negli stranieri e che permette alle persone poter contribuire allo sviluppo dei Paesi di origine. In questo modello, sarebbero gli stranieri a contribuire alla crescita economica del proprio Paese, ricominciando il proprio progetto di vita da un mestiere e da un piccolo aiuto economico.

Una normativa più rispettosa dei diritti fondamentali, dovrebbe prevedere una *maggior tutela del diritto d'asilo*, istituendo procedimenti snelli per la presentazione delle richieste. In questo versante, se rispetto all'Italia è possibile osservare un miglioramento complessivo della gestione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, derivante principalmente dal potenziamento della *rete SPRAR* e dall'assistenza offerta in mare ai migranti che cercano di raggiungere le coste della nostra penisola, la Spagna, al contrario mostra alcune carenze denunciate sia dagli stessi stranieri, sia dagli organismi del *terzo settore* che operano in loro difesa. Lo Stato spagnolo, di fronte ai continui tentativi di cittadini provenienti prevalentemente dall'Africa



Subsahariana, di oltrepassare le frontiere terrestri delle città nordafricane di Ceuta e Melilla, ha provocato la risposta del governo spagnolo che si è concretizzata nel rinforzare le barriere terrestri e le recinzioni e nel potenziamento dei pattugliamenti presso di esse. La gestione delle frontiere terrestri suppone un permanente controllo da parte delle Forze di Polizia, secondo un *approccio securitario* che impedisce alla maggior parte dei richiedenti asilo di presentare la richiesta di protezione. Questo esempio è esemplificativo di come all'interno dell'Unione Europea i singoli Stati possano interpretare in modo diverso il diritto di asilo e adottare politiche differenti. Se nel caso di *Mare Nostrum* l'Italia scelse di salvare le persone in mare e, in questo modo, proteggere il diritto fondamentale dei migranti di raggiungere il nostro Paese e richiedere l'asilo politico, nel caso della Spagna, questo tema assume un'impostazione diversa. Infatti, secondo l'interpretazione "ufficiale" il principale problema registrato presso le frontiere terrestri delle città spagnole dell'Africa settentrionale, è la presenza di immigrati clandestini o "*sin papeles*" (*sans papiers*), vale a dire, individui che rappresentano un pericolo per la sicurezza dello Stato. In questo quadro, il cambiamento auspicato riguarda sia la normativa, sia il discorso "ufficiale", un mutamento che potrebbe essere vantaggioso per la Spagna, sia dal punto di vista culturale e sociale, sia da quello economico, poiché i Paesi africani hanno tutte le qualità per essere dei buoni partner commerciali. In sintesi, tanto in Italia quanto in Spagna, una normativa rispettosa del diritto di asilo, dovrebbe garantire l'accoglienza dei potenziali rifugiati e destinatari di protezione internazionale, e limitarne il loro trattenimento presso i CARA, nel caso dell'Italia e presso i *Cie* ("*centro de internamiento de extranjeros*"), nel caso della Spagna. L'istituzione di nuove delegazioni territoriali per l'espletamento delle procedure per la richiesta di asilo, presso i valichi di frontiera marittimi e terrestri, rappresenterebbe un miglioramento in linea con le convenzioni internazionali e le Costituzioni di entrambi i Paesi (art.10.3 Cost. It.; art.13.4 Cost. Es.).

Le normative sull'immigrazione dell'Italia e della Spagna potrebbero essere meno rigide rispetto ai requisiti previsti per il *ricongiungimento familiare*. Nell'attualità molti requisiti sono difficili da possedere, specialmente quelli reddituali, quindi manca un'attenzione specifica alla tutela del diritto all'unità familiare. Requisiti più semplici, procedure meno complesse che allontanano lo straniero dalla legalità e dalle istituzioni, potrebbero apportare benefici in termini di coesione sociale e di pace sociale, aspetti che l'unità familiare potrebbe favorire.

Le misure del tipo indicato in questo paragrafo, dovrebbero essere affiancate da riforme in altri ambiti, affinché gli stranieri possano effettivamente integrarsi nella società di accoglienza e sentirsi uguali a tutti gli altri cittadini. In tal senso, andrebbero rinforzati i programmi volti ad *assicurare la tutela del principio della parità di trattamento e della non discriminazione*, sia per gli stranieri che arrivano dai Paesi esteri, sia per le persone appartenenti alle minoranze *rom, sinti, camminanti e gitane* le quali, soprattutto nel caso dell'Italia, essendo sprovviste dei diritti fondamentali, incontrano forti difficoltà ad uscire da una condizione di marginalità sociale.

Altri due provvedimenti che potrebbero migliorare lo *status giuridico* degli stranieri in Italia, come in Spagna, sono il riconoscimento del *diritto di voto* agli abitanti stranieri regolarmente residenti all'interno dei due Paesi e l'*accesso alla cittadinanza*. Nel caso delle elezioni amministrative come anche in quelle politiche, in applicazione del principio di uguaglianza, le persone straniere regolarmente residenti dovrebbero vedersi riconosciuto il *diritto di partecipazione alla vita pubblica* e, quindi, al voto. Anche l'acquisizione della cittadinanza dovrebbe poter essere acquisita in tempi più brevi: in Italia e Spagna, la procedura ordinaria rende necessari dieci anni di residenza regolare e continuata all'interno dello Stato, quale requisito indispensabile per la richiesta (a parte casi particolari). Il principio che regge l'acquisizione della cittadinanza, in entrambi i Paesi è il diritto di sangue (*ius sanguinis*), quindi, a parte casi eccezionali, è cittadino italiano o spagnolo il figlio di nascita da almeno un cittadino appartenente rispettivamente a uno dei due Stati. Le difficoltà maggiori rappresentate da questa procedura sono legate ai figli degli stranieri nati in Italia o in Spagna (c.d. "seconde generazioni"), i quali acquisiscono alla nascita, la cittadinanza dei genitori. In entrambi i Paesi, rispetto a questo gruppo, le procedure sono pressoché analoghe.

Le criticità delle *politiche per l'immigrazione* sono numerose e sarebbe impossibile elencarle soddisfacentemente in questo paragrafo. Ciò nonostante, è importante mostrare che, molte norme incidono sulle reali possibilità di integrazione sociale delle persone immigrate poiché rappresentano la cornice legislativa al cui interno si sviluppano le *politiche per gli immigrati*, vale a dire gli interventi che, in diversi ambiti delle politiche pubbliche, mirano all'integrazione sociale dei *newcomers*. In Italia e Spagna, le competenze in materia di ingressi e permesso di soggiorno, sono un competenza esclusiva degli organi dello Stato; mentre agli enti locali, è riservata la funzione di accogliere e gestire sul territorio la popolazione straniera. Le differenze principali tra l'Italia e la Spagna, dal punto di vista della ripartizione delle competenze in materia di immigrazione, emergono in riferimento al rilascio e al rinnovo dei *permessi di lavoro*: se in Italia questa competenza è riservata allo Stato, in Spagna esiste una "competenza condivisa" tra il Governo centrale dello Stato spagnolo e alcune Comunità Autonome. Nel caso della Catalogna, questa competenza è esercitata congiuntamente con gli organi statali, secondo una procedura comune che termina con il rilascio di un unico permesso che autorizza lo straniero al soggiorno e al lavoro. A parte questa differenza, in entrambi i casi, lo Stato, pur delegando agli enti locali e agli organismi della società civile l'esecuzione delle iniziative per l'integrazione sociale degli immigrati, mantiene un ruolo centrale poiché, attraverso le leggi nazionali, crea una cornice giuridica di riferimento che nasconde collegamenti che incidono nell'accesso ai servizi. Questi ultimi, infatti, pur essendo disciplinati attraverso le leggi degli enti locali, (Regioni e CC.AA.) sono pensati principalmente per gli stranieri regolari. L'accesso ai servizi sociali, a quelli sanitari, ai corsi di formazione e inserimento al lavoro, all'istruzione e all'abitazione, ecc., è previsto per gli stranieri regolari e, quindi, per chi possiede i requisiti individuati dalla legge statale sull'immigrazione. In altre parole, la cornice legislativa nazionale incide molto sulle reali possibilità di integrazione degli stranieri all'interno della società: se questa genera sistematicamente l'irregolarità, difficilmente gli enti locali potranno mettere in campo politiche di integrazione in grado di superare questo

ostacolo. Gli irregolari, quindi, sono destinatari unicamente dei servizi offerti da alcuni organismi del *terzo settore* e dagli organismi della società civile che agiscono principalmente con scopi caritatevoli e umanitari.

In questo quadro, emerge una contrapposizione fra l'interpretazione dell'immigrazione all'interno delle leggi dello Stato e l'effettiva presenza degli stranieri all'interno della società: se da una parte l'immigrazione è intesa come un fenomeno temporaneo, dall'altra parte, è percepita come componente strutturale della società. A questo punto è necessario rispondere ad una domanda: "Come gestire sul territorio una costante domanda di servizi, se le leggi dello Stato riconoscono solo parzialmente i diritti delle persone immigrate?" – La risposta a questo interrogativo va ricercata nell'importanza che assume in Italia e Spagna, l'operato del *terzo settore* e quello degli organismi della società civile e del volontariato cattolico. L'esistenza di un tessuto associativo tradizionalmente cattolico, ma che da oltre un decennio è affiancato da associazioni laiche e da altre che agiscono senza scopo di lucro, consente agli stranieri, regolari e irregolari, di accedere a quei servizi che la pubblica amministrazione non può offrire. In tal senso, il terzo settore permette di superare gli ostacoli della "politica" che non permette l'equiparazione dei *newcomers* ai cittadini nazionali e nega i diritti agli irregolari; quelli rappresentati dai costi, poiché il *terzo settore* consente l'*economicità* dell'intervento; quelli legati al consenso, considerando che di solito le *politiche per gli immigrati* suscitano la contrarietà degli elettori.

Nonostante le differenze emerse all'interno dei due modelli di politica locale osservati, l'indispensabile contributo della società civile organizzata e degli organismi del *terzo settore* rappresenta il denominatore comune dell'intervento delle politiche locali per l'immigrazione e dei servizi. L'intervento degli enti locali, seppur all'interno di un modello che prevede un grado di coordinazione differente, in entrambi i casi è costruito attorno alla necessaria collaborazione degli organismi del *terzo settore*. Sono questi ultimi che, mantenendo una relazione di prossimità con il territorio, restituiscono alle persone immigrate quella dignità che le leggi e le normative hanno compromesso. È sul territorio che il *terzo settore* risponde alle *persone*, partendo dal presupposto secondo il quale, essere cittadino straniero con il permesso di soggiorno in regola o scaduto, non debba essere un elemento discriminante di fronte alla necessità di soddisfare i bisogni essenziali. Tali bisogni che per essere soddisfatti richiedono una prestazione, nascondono i diritti essenziali degli stranieri che non sempre le leggi riescono a tutelare in modo adeguato: l'accesso alla sanità pubblica, ai corsi per l'apprendimento della lingua, ai corsi di formazione professionale, all'abitazione pubblica, per citarne alcuni. Le attività del *terzo settore*, quindi assumono un'importanza fondamentale per quelle persone immigrate che non hanno altre risorse pubbliche o private. I servizi offerti dagli organismi del *terzo settore*, quindi, permettono ai *newcomers* di sentirsi degni, di ritrovare la speranza che ha guidato il progetto migratorio e che permette loro di credere nella possibilità di raggiungere i risultati desiderati. Da questo punto di vista, il presente lavoro di ricerca mostra che, nonostante le difficoltà che molti stranieri incontrano nel loro percorso migratorio non sempre caratterizzato dall'ingresso regolare nel Paese di destinazione, gli organismi del *terzo settore* e le associazioni della società civile possono contribuire efficacemente nel dare supporto alla pubblica amministrazione nell'ambito del *welfare*. In quest'ottica, il *terzo settore* contribuisce a

fornire servizi per l'accoglienza e per la costruzione di percorsi di integrazione di successo, favorisce la partecipazione e la cittadinanza attiva, permettendo alle persone di riconoscersi come un abitante in più della città, una persona come tutte le altre.

Le iniziative degli organismi della società civile, come abbiamo visto in modo approfondito nel capitolo 5, abilitano i *newcomers* alla vita nella comunità in cui si insediano, attraverso le iniziative per l'accoglienza, i corsi di lingua, i corsi di formazione professionale, le iniziative interculturali, ecc., svolgendo una duplice funzione: da un lato, creano percorsi di integrazione sociale che permettono alle persone immigrate di acquisire quelle competenze necessarie al loro inserimento sociale; dall'altro, riducono la distanza e l'indifferenza fra i cittadini nazionali e gli stranieri, promuovendo la fiducia, la convivenza pacifica e le interazioni positive, risultati che per essere raggiunti richiedono la partecipazione dell'intera popolazione. In tal senso, potremmo ipotizzare che la sensibilizzazione della cittadinanza sul rispetto della diversità e sull'importanza dell'integrazione sociale degli stranieri, potrebbe avviare un processo virtuoso che potrebbe portare ad un mutamento culturale di ampia portata e, quindi, anche nelle politiche e nelle leggi sull'immigrazione. Rimuovendo quei limiti che rendono difficile l'insediamento stabile della popolazione straniera e la sua integrazione sociale, la società intera potrebbe beneficiare di una maggiore coesione sociale, che significherebbe anche maggiore sicurezza e maggiore democraticità.

### ***7. Il discorso politico sull'immigrazione***

I discorsi politici e mediati sull'immigrazione svolgono l'importante funzione di orientare l'opinione dei cittadini rispetto a un fenomeno capace di suscitare allarme sociale, insicurezza, razzismo e xenofobia. Analizzando il fenomeno migratorio in relazione ai discorsi politici e mediatici, emerge un quadro al cui interno gli stranieri sono presenti quasi unicamente come *oggetto della comunicazione*, vale a dire un contenuto dell'informazione che viene definito unicamente dal punto di vista della società di insediamento. Sin da quando la presenza straniera all'interno della società ha assunto una rilevanza e una visibilità tale da attirare l'attenzione dei media, questo argomento è entrato nell'agenda politica ed è stato "costruito" come un fenomeno da controllare, poiché collegato al degrado urbano, alla criminalità e, quindi, capace di creare sentimenti di insicurezza cittadina e allarme sociale. I partiti politici conservatori, per lo più appartenenti all'area del centro-destra, strumentalizzando l'immigrazione ai fini del consenso elettorale, hanno rafforzato un'immagine della stessa come fenomeno problematico, da gestire attraverso maggiori controlli e legittimando le richieste di quella parte della popolazione intimorita dalla diversità, dal degrado e dalle *incivilities* che hanno accompagnato l'arrivo degli immigrati. In assenza di politiche adeguate per l'accoglienza e l'integrazione sociale dei *newcomers*, sin dalla fine degli anni Novanta, l'immigrazione è stata collegata alla mancanza di controlli e alla criminalità, un fenomeno dunque, pericoloso da controllare e limitare, più che gestire attraverso le politiche sociali. Dall'anno 2000, infatti, tanto in Italia quanto in

Spagna, le *retoriche securitarie* hanno portato all'approvazione di normative restrittive, che hanno introdotto maggiori controlli e misure poco tolleranti dell'insediamento stabile degli stranieri all'interno della società, piuttosto orientate al contrasto dell'immigrazione "clandestina", considerata un problema di ordine pubblico.

La rappresentazione mediatica dell'immigrazione ha certamente contribuito a creare, diffondere e rafforzare un sentimento di insicurezza diffuso fra i membri della popolazione autoctona, impreparati alla convivenza nella società multiculturale e intimoriti dalla presenza degli stranieri. L'importanza dei *media* nella creazione dell'allarme sociale, è comprensibile se consideriamo le tecniche del *news making*, attraverso le quali spesso, si tendono a "filtrare" gli eventi di cronaca ponendo enfasi sugli aspetti che si allineano con gli interessi della redazione e con il punto di vista delle istituzioni. Il carattere indiretto dell'informazione mediatica è uno degli aspetti più critici delle comunicazioni poiché è capace di distorcere e "falsificare la realtà", sulla base di informazioni non neutre e processi di etichettamento che hanno contribuito a creare un'immagine negativa e stereotipata dell'immigrazione e degli stranieri. All'interno dell'informazione mediatica, infatti, il punto di vista degli stranieri, degli esperti o dei professionisti che operano a tutela degli immigrati, è pressoché assente. In Italia come in Spagna, il discorso mediatico e politico sull'immigrazione si è eccessivamente centrato sull'*emergenza*, sull'*invasione* e sull'opinione dei politici, i quali rispetto a questo fenomeno hanno adottato una strategia finalizzata alla ricerca del consenso (*homo politicus*). La scarsa presenza delle opinioni degli immigrati e di punti di vista alternativi a quello "ufficiale" volti a esaltare l'importanza dell'accoglienza e delle politiche di integrazione sociale o il rilevante contributo che gli stranieri apportano all'economia della società di destinazione, sono elementi che hanno caratterizzato la comunicazione mediatica e, quindi, l'immagine pubblica degli stranieri in entrambi i Paesi. In questo scenario, i media, i politici e le normative approvate, hanno contribuito al consolidarsi di un'immagine stereotipata dell'immigrazione, che non rappresenta fedelmente la realtà poiché esalta alcuni aspetti del fenomeno, omettendone altri.

La costruzione mediatica e politica dell'immigrazione come *problema sociale* è la conseguenza di variabili discorsive che possono essere controllate e modificate: il lessico della comunicazione, l'eccessiva enfasi posta sulla condizione giuridica dello straniero, l'eccessiva visibilità data ad alcuni eventi di cui sono protagonisti gli stranieri, l'enfasi posta sul momento iniziale del fatto di cronaca e l'assenza di informazioni sull'evoluzione dei procedimenti giuridici a carico degli stranieri, ecc.. Il *diritto all'informazione* dovrebbe essere armonizzato con il *diritto alla privacy* e il rispetto dell'intimità degli stranieri, sia all'interno della prassi giornalistica, sia all'interno dei discorsi politici. Una domanda alla quale bisognerebbe rispondere è la seguente: "Come potrebbe migliorare il discorso politico e mediatico sull'immigrazione, in modo tale da trasmettere all'opinione pubblica una rappresentazione dell'immigrazione autentica e corrispondente alla realtà?" - Una risposta a questo interrogativo non è semplice, soprattutto in riferimento al discorso politico. Dal punto di vista dei *media* i manuali di *buone pratiche*, come ad esempio il Codice Deontologico e le Carte per l'autoregolamentazione dei professionisti dell'informazione, la *Carta di Treviso* dell'Ordine dei Giornalisti o la *Guida al linguaggio inclusivo* della "Mesa per a la Diversitat en l'Audiovisual", potrebbero

essere utili ad un mutamento del linguaggio mediatico in modo da renderlo più inclusivo e meno stereotipato. Rispetto al discorso politico, l'operazione è più complessa. L'importanza di adottare un linguaggio inclusivo, non discriminatorio, che rispetta le persone immigrate e meno offensivo nei loro confronti, deriva dall'importanza che la comunicazione e l'informazione ha nella nostra società. Il discorso politico, specialmente nei momenti di instabilità economica, politica e sociale, dovrebbe essere idoneo a generare *empatia* tra le persone di diversa nazionalità, invece che conflitto, razzismo e xenofobia. Anche se la *libertà di espressione* è un diritto che deve essere tutelato e assicurato, il suo esercizio dovrebbe essere guidato da uno spirito critico e di responsabilità, un principio questo, che dovrebbe valere soprattutto per i rappresentanti politici. Sarebbe importante che anch'essi adottassero un lessico più consono con il ruolo politico e istituzionale che ricoprono, considerando che gli immigrati sono una parte consistente della società e tenendo presente che una loro affermazione può avere affetti smisurati, poiché viene ripetuta dai media e diffusa all'intera società.

Le iniziative per la sensibilizzazione al rispetto della diversità etnica e culturale e la formazione sull'importanza di rispettare i diritti umani e la diversità, sono utili a porre enfasi sull'importanza di un cambiamento culturale di ampia portata all'interno della società che dovrebbe coinvolgere sia i rappresentanti politici, sia i professionisti dell'informazione. La formazione al rispetto della diversità potrebbe apportare dei benefici dal punto di vista della convivenza, e quindi, potrebbe contribuire al progresso e al passaggio da una comunicazione unidimensionale, centrata su una rappresentazione dell'immigrazione prevalentemente come problema sociale e di ordine pubblico, a una pluralistica e inclusiva, volta a valorizzare l'immigrazione come risorsa per la crescita sociale, economica e culturale. Ciò nonostante, le regole e la formazione potrebbero non bastare poiché il discorso politico e le notizie mediatiche sono il prodotto di un complesso intreccio di variabili, tra le quali troviamo i valori personali, le *routine produttive* proprie delle aziende giornalistiche e, soprattutto, gli interessi politici, i quali, essendo orientati al consenso elettorale, hanno mostrato di essere capaci di strumentalizzare l'immigrazione e i problemi sociali, creando quelle condizioni che ostacolano la convivenza pacifica.

#### **8. *Vivere insieme è possibile, ma sono necessarie le politiche pubbliche e un welfare universalista***

Roma e Barcellona, ma anche altre città europee, sono luoghi in cui gli stranieri sono presenti da molto tempo, infatti è facile incontrare gli stranieri persino nei luoghi che sono il simbolo dell'identità di ciascuna di esse. L'immigrazione ha avviato *processi di mescolamento culturale* che hanno avuto origine sia per motivi economici, sia per ragioni politiche, impossibili da arrestare. La convivenza fra stranieri e autoctoni, anche se avviene all'interno di uno spazio in cui domina un'identità sulle altre, necessita il riconoscimento dell'*Altro* come persona, quindi come soggetto titolare di diritti inalienabili, al pari degli altri membri del gruppo con i quali condivide lo spazio sociale. Nella società multiculturale, hanno acquistato un'importanza

crescente il dialogo fra le culture, la costruzione di percorsi di integrazione sociale di successo, la partecipazione e il riconoscimento delle pari opportunità, sfide alle quali devono rispondere *in primis*, le istituzioni.

Gli insegnamenti degli autori delle scienze sociali hanno mostrato che lo *straniero*, inteso come individuo portatore di una differente identità etnica e culturale, suscita fra i membri del gruppo autoctono, oltre che una certa “distanza”, anche una certa curiosità. L’*ambivalenza dello straniero*, una nozione che ritroviamo all’interno dei contributi di vari autori, da Simmel (1908) a Bauman (1998), mostra i sentimenti contrastanti che la presenza di un *estraneo* all’interno della società può suscitare fra i membri del gruppo autoctono. Lo straniero è considerato tale poiché è portatore di usi e costumi diversi, che possono apparire tanto più minacciosi, quanto meno la società di accoglienza è preparata all’incontro con la diversità. Lo straniero, può apparire un “nemico interno” che determina un sentimento di minaccia fra i membri della società che lo ospita, anche se, con il passare del tempo, l’estraneità iniziale può trasformarsi in un elemento di attrazione. Il contributo di A. Schutz (1971), in particolare, mostra che lo straniero che arriva da lontano, può soffrire un disagio psicologico, un malessere dovuto alla mancanza di uno *schema dell’esperienza condiviso*, quindi, degli strumenti per comprendere pienamente i comportamenti e i valori della società che lo accoglie. Tale condizione, potrebbe portare lo straniero all’isolamento sociale, mentre il distacco e l’incomprensione potrebbero aggravare e rendere più profonde le differenze e, quindi, il pregiudizio sullo straniero. N. Elias (1965), ha evidenziato che i membri del gruppo integrato, per il timore di veder peggiorare la loro posizione sociale, sono in grado di mettere in campo strategie volte a mantenere in una posizione di inferiorità, i *newcomers* con il fine di trarne vantaggio economico. La “*figurazione established/outsidere*” è considerata dall’autore un paradigma interpretativo applicabile universalmente allo studio delle relazioni fra i membri di un gruppo autoctono e gli stranieri, uno modello utile a spiegare come agiscono i differenziali di potere e il “pettegolezza” all’interno della società ospitante. Il desiderio di mantenere una posizione di vantaggio e i *rumors* sugli stranieri, sono ostacoli che possono impedire la nascita di relazioni neutrali fra i cittadini autoctoni e i *newcomers* e, in un circolo vizioso, porterebbero al generarsi di un’immagine negativa dello straniero difficile da modificare, ma non impossibile da rovesciare.

Lo straniero è fonte di mutamento sociale e di innovazione, quindi di progresso. A tale conclusione giungono diversi autori, tra cui W. Sombart (1902), che nel suo contributo ha approfondito il ruolo degli stranieri nella nascita e nello sviluppo del capitalismo moderno. L’interesse al guadagno e la praticità che motivano i percorsi migratori degli stranieri contribuirebbero alla crescita economica della società in cui si insediano gli stranieri. La rottura con il passato e l’irrelevanza dei legami tradizionali nel suo agire quotidiano, permetterebbero allo straniero di concentrarsi non solo sul profitto, ma anche nell’introduzione all’interno della società di accoglienza, di tecniche di produzione innovative. La diversa appartenenza culturale dei *newcomers*, però, li costringerebbe alla *semicittadinanza giuridica*, vale a dire, una condizione permanente di esclusione dalla vita pubblica. R.E.Park (1928, 1950) ha approfondito l’aspetto “conflittuale” delle migrazioni, intese come colonizzazione o conquista e, quindi, come causa di mutamenti “forzati” delle

abitudini dei popoli sottomessi. Park ha mostrato che ogni invasione comporti la perdita di abitudini tradizionali e, insieme, l'emancipazione dei gruppi conquistati verso un modello di vita individualista, dove i valori sacri sono sostituiti dall'organizzazione razionale della vita sociale. Park ha portato alla luce l'esistenza di processi sociali che rallenterebbero il mescolamento etnico e culturale (cd. *racial problems*), un fenomeno che porterebbe alla mancata integrazione dei membri di alcune collettività straniere, in particolare, quegli individui appartenenti a comunità dai tratti etnici marcatamente diversi da quelli del resto della società, ad esempio, gli afro-americani: in questo scenario, i membri delle comunità immigrate sarebbero prigionieri di un meccanismo che li porterebbe a svolgere unicamente una funzione economica all'interno della società. L'*uomo marginale*, di cui ha parlato l'autore è uno straniero che cerca collocazione all'interno della società e che vive un conflitto psicologico determinato da valori contrastanti: quelli della sua cultura di origine e quelli della società di inserimento.

Il contributo di R. K. Merton (1973) ha approfondito le basi sociali dell'*insiderism*, vale a dire la credenza secondo cui la corretta comprensione della cultura di un gruppo sociale può avvenire solo da parte di chi appartiene a tale gruppo. Seguendo tale principio, gruppi diversi raggiungerebbero forme di conoscenza diverse e contrapposte; tale incompatibilità sarebbe dovuta al conflitto esistente fra i gruppi. La contrapposizione fra i gruppi sociali, però, potrebbe essere superata attraverso la *comprensione dell'Altro*, un esercizio che rappresenta il risultato della *socializzazione continuativa* con i valori del gruppo esterno. In tal senso, l'*outsider* potrebbe raggiungere la comprensione dei valori della società in cui si insedia, attraverso la socializzazione. Tuttavia, Merton mostra l'esistenza di una tendenza all'*etnocentrismo*, che porta ogni gruppo sociale a considerare la propria visione del mondo superiore a quella degli altri gruppi, un aspetto che potrebbe intensificare il conflitto. L'autore considera che il progresso nei vari ambiti scientifici possa essere raggiunto solo superando visioni del mondo unilaterali: l'apertura al dialogo e lo *scambio fra culture* e fra scuole di pensiero distinte rappresentano una risorsa che amplia la gamma delle soluzioni possibili. In questo processo di dialogo e confronto, visioni del mondo in origine contrapposte, tendono a riconoscersi come complementari.

Un contributo di grande interesse è quello di R. Michels (1925), un autore che ha approfondito la figura dello straniero a partire da due variabili: l'appartenenza psicologica e il possesso della cittadinanza giuridica. Michels ha individuato quattro tipi di straniero, dei quali quello *integrato* è definito dal possesso della *cittadinanza formale* e dall'appartenenza psicologica. Al polo opposto troviamo lo straniero *escluso*, un individuo che non possiede né la cittadinanza della società in cui si inserisce, né ha acquisito l'appartenenza psicologica. Le due posizioni intermedie sono occupate dallo straniero *marginale*, un individuo che pur avendo acquisito i valori della società in cui si inserisce, non possiede la cittadinanza; e lo straniero *diviso*, una persona che pur avendo acquisito la cittadinanza, continua ad identificarsi fortemente con la cultura del Paese di origine. Questa classificazione è importante perché pone enfasi sull'importanza della *cittadinanza giuridica*, intesa come elemento di appartenenza, che permette la piena uguaglianza di *status* fra lo straniero e i cittadini nazionali. Anche l'*appartenenza psicologica* è importante ai fini dell'integrazione sociale dello



straniero, poiché permette a questa figura di acquisire i valori della società ospitante. Tali variabili sono entrambe determinanti ai fini dell'integrazione sociale poiché anche una sola di esse, potrebbe generare nello straniero, la marginalità giuridica o la divisione psicologica e persino, la completa esclusione sociale. In questo quadro, tanto gli interventi per l'accoglienza, la formazione linguistica e culturale dei *newcomers*, quanto l'acquisizione della cittadinanza giuridica, sono gli elementi indispensabili senza i quali gli stranieri non possono raggiungere livelli di integrazione sociale che possano essere definite tali. Michels ha mostrato l'esistenza dell'*antagonismo* fra i membri della società di inserimento e gli stranieri, un sentimento che sarebbe il frutto di una *costruzione sociale stereotipata*, motivata dall'appartenenza al gruppo e dall'instabilità che la presenza dell'estraneo origina all'interno di esso. Lo stereotipo negativo sugli stranieri tenderebbe a diminuire con le frequenti interazioni, al contrario, aumenterebbe con la separazione e il distacco. L'integrazione sociale dello straniero, in questo quadro, contribuirebbe ad allontanare il rischio di antagonismo: la promozione dell'adattamento culturale diventa quindi, un processo di importanza strategica se si vuole evitare il conflitto sociale fra i membri autoctoni e gli stranieri. Al centro di questo processo, l'apprendimento della lingua è fondamentale, ma anche la *preparazione* di membri della società autoctona assume centralità, non solo nella rapidità del processo, ma anche dal punto del suo esito, poiché essi, di fronte allo straniero, potrebbero assumere un atteggiamento volto a proteggere la loro identità, oppure essere aperti al dialogo.

F. Znaniecki (1931) ha approfondito il tema dell'*antagonismo* fra individui reciprocamente estranei. L'antagonismo secondo l'autore, è spiegabile attraverso il *coefficiente umanistico*, ossia, adottando un approccio umanistico e immedesimandosi nell'individuo che sperimenta una situazione di disagio e agisce di conseguenza. La *familiarità* derivante dalle frequenti interazioni e dalla conoscenza dell'*Altro*, contrapposta all'*estraneità* intesa come assenza di relazioni e di conoscenza, sono condizioni temporanee che assumono una certa gradualità sia in base alla frequenza dei contatti, sia in base alla predisposizione culturale del gruppo. Rigettando il "paradigma razziale", Znaniecki propone di analizzare l'atteggiamento negativo verso lo straniero, un sentimento che può essere generato dall'indifferenza e che implica la *spersonalizzazione* dell'*Altro*, la sua *negativizzazione* e, nei casi estremi il conflitto sociale. Studiando le altre culture, quindi, un gruppo sociale potrebbe giungere a comprendere meglio se stesso, i propri valori e, allo stesso tempo, comprendere che gli stranieri sono persone uguali alle altre, portatrici di valori che potrebbero essere diversi da quelli del gruppo dominante, ma pur sempre degni di essere rispettati nella loro diversità.

Il contributo di M.M. Wood (1934) pone enfasi sulla *relatività delle forme dello straniero*, concentrandosi in particolare, sulle posizioni che la società di inserimento assegna ai *newcomers*. Secondo la studiosa, dallo *status* che il gruppo assegna allo straniero, alcuni tipi di relazione potrebbero essere negate o, addirittura, proibite. Le relazioni fra gli individui della società autoctona e gli stranieri sono analizzate considerando lo straniero come un individuo che per la prima volta entra in un *contatto face-to-face* con i membri di un gruppo sociale. La studiosa studia le relazioni dei membri del gruppo nell'incontro con lo straniero, scoprendo l'esistenza di altri tipi di "stranieri" equiparabili al primo: gli individui che, pur appartenendo al

gruppo sociale, non mantengono nessun tipo di relazione sociale con gli altri membri (*individui socialmente isolati*). L'integrazione sociale dello straniero, secondo la studiosa, può avvenire più rapidamente se si sviluppa il sentimento di *familiarità* e se si scopre l'esistenza di interessi in comune (*group-forming-factors*). In tal senso, lo straniero con il quale si sono condivise esperienze potrebbe integrarsi meglio di alcuni individui appartenenti al gruppo, ma socialmente emarginati. L'importanza del contributo di questa studiosa è l'aver mostrato l'esistenza di un *processo dinamico* che, attraverso l'incontro e la condivisione delle esperienze, darebbe avvio ad un mutamento dell'estraneità iniziale in familiarità, un processo che permetterebbe allo straniero di svincolarsi dalla collocazione iniziale in un tipo sociale, vale a dire dalla *categorizzazione* realizzata dal gruppo integrato in base alle precedenti esperienze avute con gli membri del gruppo sociale al lo straniero appartiene.

Il sociologo Z. Bauman (1999, 2005), si è concentrato sui disagi della postmodernità e, in particolare, sulla debolezza che caratterizza l'identità degli individui che, di fronte a continue sfide non riuscirebbero a mettere in campo una strategia di vita stabile, basata su valori sociali armonici, come avveniva nell'epoca moderna. Lo straniero della modernità era un individuo diverso poiché usciva dagli schemi sociali dominanti e creava disordine; nell'epoca postmoderna, al contrario, lo straniero è multiforme, assume una pluralità di aspetti che rendono la sua condizione somigliante a quella di tutti gli altri abitanti della città. Lo "*straniero ante portas*" è, secondo Bauman, la condizione che riguarda tutti gli individui della società postmoderna, dove gli stranieri sono presenti appena fuori dalla soglia della propria casa, della propria intimità. In questo scenario, l'instabilità dei progetti di vita, la precarietà, è una condizione condivisa da tutti gli individui della società postmoderna. Lo straniero, quindi, nel suo margine di libertà è alla ricerca di un'opportunità come il resto degli individui, quindi, può essere considerato un abitante in più della città. Lo straniero stimola sentimenti ambivalenti di attrazione e repulsione, due spinte contrapposte che caratterizzano la vita sociale nella postmodernità: la *mixofobia* da un lato, intesa come timore della diversità, la *mixofilia* dall'altro lato, intesa come il desiderio di unirsi alla società multietnica, rappresentano due azioni contrastanti, entrambe presenti all'interno dello spazio di vita comunitario. Bauman fornisce un'interpretazione della condizione dello straniero, che può essere estesa all'esperienza di tutti gli individui, poiché l'incontro con la diversità etnica e culturale è sperimentato costantemente e universalmente da tutti gli abitanti della città. La semplice presenza simultanea all'interno dello spazio della comunità però, non assicura l'integrazione sociale, perciò gli interventi volti a migliorare le condizioni della convivenza e la coesione sociale, sono necessari quanto più le risorse si fanno scarse, poiché cittadini autoctoni e stranieri sarebbero in competizione per accaparrarsi le limitate risorse presenti all'interno dello spazio comunitario.

Gli insegnamenti degli studiosi delle scienze sociali mostrano che la società multiculturale, intesa come una comunità formata da cittadini autoctoni e stranieri che condividono uno stesso spazio sociale, ha bisogno di un "*intervento super partes*" quindi pubblico, finalizzato a creare quelle condizioni che facilitano la convivenza pacifica e migliorino la coesione sociale all'interno della comunità. Eliminare i conflitti significa riconoscere l'*Altro*, lo straniero, come una *persona* e che, seppur "diversa" per ragioni etniche e culturali, è

dotata degli stessi diritti e degli stessi doveri dei cittadini. L'uguaglianza fra i membri di una società e le pari opportunità da una parte, il riconoscimento e il rispetto delle differenze dall'altra, sono regole fondamentali che dovrebbero costituire le basi della convivenza all'interno della società multiculturale. Se partiamo dal presupposto secondo il quale la presenza dello straniero all'interno della società è una condizione strutturale, allora, favorire la convivenza pacifica, le interazioni positive e il dialogo fra i suoi membri, è essenziale per la convivenza. Le scienze sociali mostrano che la percezione dell'estraneità in un individuo dotato di una cultura e di valori diversi, è un impulso reciprocamente percepito da due individui che entrano per la prima volta in contatto fra loro. Il contatto fra persone mutuamente estranee, però, avviene all'interno di uno spazio sociale con regole definite dal gruppo di antico insediamento, il gruppo dominante, quindi, lo straniero tende ad essere percepito come un "ospite" che ha bisogno di essere informato, formato e accompagnato alla sua autonomia. Allo stesso modo, i membri del gruppo dominante dovrebbero essere informati e formati al rispetto della diversità e alla non discriminazione, attraverso iniziative che pongono enfasi sull'importanza del dialogo e delle interazioni, in una cornice al cui interno la presenza straniera è definita come *risorsa* culturale, sociale ed economica, che può apportare benefici all'intera società.

I contributi degli autori delle scienze sociali mostrano, attraverso differenti approcci, che la diversità etnica e culturale, pur essendo un fattore di estraneità iniziale, non impedisce l'integrazione sociale degli stranieri. Nell'incontro con lo straniero, svolgono una funzione fondamentale i *valori* propri del gruppo, che tendono a collocare lo straniero in una categoria sociale predefinita. Poiché i cittadini di una società si trovano in uno spazio "proprio", mentre gli stranieri giungono dall'esterno, diventa importante comprendere che i primi hanno uno schema di riferimento condiviso e dominante, mentre i secondi, al contrario, vivono una condizione di svantaggio iniziale, dovuta sia all'impossibilità di poter interagire utilizzando i propri riferimenti culturali e valoriali, sia alla mancanza di conoscenza degli schemi dell'esperienza propri della società di insediamento. La mancanza di "familiarità" verso i valori e la cultura della società di insediamento, rendono complesso lo stabilirsi di relazioni serene, specialmente se ai membri della società autoctona mancano gli strumenti per la comunicazione e il riconoscimento dell'*Altro* come individuo privo di intenzioni ostili. La "naturale" predisposizione dei membri del gruppo integrato a proteggere la propria identità, infatti, potrebbe rallentare o ostacolare l'interazione. Da qui l'importanza di promuovere l'informazione dei cittadini autoctoni, la sensibilizzazione al rispetto dell'*Altro*, l'apertura al dialogo con i *newcomers*, interventi che dovrebbero essere integrati agli interventi diretti agli stranieri. L'insegnamento della lingua della società di accoglienza, l'educazione civica e la formazione sui valori della società di inserimento, sono strumenti che apportano benefici quanto più i cittadini autoctoni sono "aperti" all'incontro e alle relazioni sociali con lo straniero.

Favorire l'apertura del gruppo autoctono all'accoglienza dello straniero, significa ridurre l'incertezza che la mera presenza dello straniero all'interno dello spazio sociale tende a generare. Per far ciò è necessario l'intervento pubblico mirato alla promozione, fra i membri della società, dei valori del rispetto della diversità e dell'importanza della partecipazione, in modo da prevenire la nascita e la propagazione dello stereotipo

negativo sullo straniero. L'informazione autentica e il trasferimento di quelle competenze che permettono ai cittadini comprendere l'importanza del rispetto della diversità e dell'inclusione sociale, avrebbero benefici diretti sia sulla coesione sociale, sia sulla sicurezza collettiva, poiché tali iniziative sono dirette a rimuovere quell'immagine dello straniero che tende a generare il conflitto, la quale è di solito basata su informazioni parziali e distorte. Il riconoscimento dell'*Altro come persona uguale a "noi"*, con gli stessi diritti e gli stessi doveri, rappresenta la base sulla quale costruire la convivenza pacifica e il dialogo fra culture. Il riconoscimento della diversità e il rispetto delle differenze da un lato, la promozione dell'uguaglianza e le pari opportunità dall'altro, sono interventi necessari poiché contribuiscono a regolare la convivenza all'interno della società, stimolano il dialogo e la nascita di interazioni basate sull'amicizia. Solo superando l'immagine dello straniero come "nemico" o "invasore" è possibile creare percorsi di integrazione di successo.

Le scienze sociali hanno mostrato che lo stereotipo negativo verso lo straniero e la categorizzazione dei *newcomers* in un tipo sociale inferiore, seguirebbero uno schema "primitivo" che distorce la realtà favorendo la nascita del conflitto e della segregazione sociale. Con il passaggio da una società mono-culturale a una multiculturale, la diversità diventa un aspetto ineliminabile della vita sociale, una sfida che bisogna gestire con gli strumenti adeguati, non solo dal punto di vista sociale, ma anche dal punto di vista giuridico, quindi, attraverso il riconoscimento dei diritti. Più che assimilare gli stranieri all'interno della cultura dominante o, al contrario, facilitare l'isolamento delle varie comunità immigrate all'interno dello spazio sociale, la strategia più adeguata alla vita in comunità è quella basata sul dialogo e sul riconoscimento della parità fra tutte le culture e le persone. Se partiamo dal presupposto secondo il quale la presenza dello straniero all'interno della nostra società è una condizione strutturale, allora la convivenza pacifica, le interazioni positive e, dunque, il dialogo interculturale diventano le condizioni essenziali per la sua stessa esistenza. Le scienze sociali mostrano che i meccanismi di difesa dell'identità del gruppo al quale si appartiene, che creano una resistenza all'integrazione sociale, seguono dinamiche proprie della natura stessa dei gruppi umani. La percezione dell'*estraneità*, infatti, è un impulso reciprocamente percepito fra individui che per la prima volta entrano in contatto fra loro. L'estraneità, però, può trasformarsi in familiarità e amicizia sempre che i membri di un gruppo non adottino atteggiamenti antagonisti. Le politiche di integrazione sociale, quindi, dovrebbero essere concepite all'interno di un intervento globale e multisettoriale, al cui interno tanto i membri del gruppo autoctono, tanto gli stranieri, diventano destinatari di iniziative di informazione e sensibilizzazione sui valori del rispetto della diversità e sull'importanza dell'accoglienza.

I benefici delle politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale dello straniero sono molteplici: indeboliscono le condizioni che creano e favoriscono il generarsi dell'ostilità, rimuovono quelle condizioni che facilitano la diffusione dello stereotipo sugli stranieri, diffondono una conoscenza autentica sui contributi dei *newcomers* alla società di accoglienza, permettono la comprensione dell'importanza di liberarsi dei pregiudizi negativi sull'immigrazione, migliorano la coesione sociale e, quindi, generano maggiore sicurezza. Solo superando il pregiudizio etnico e gli atteggiamenti razzisti e xenofobi verso le persone

immigrate, si possono creare le condizioni che permettono di trasformare l'ostilità in accoglienza e l'esclusione in integrazione sociale. Il passaggio da una società monoculturale ad una multiculturale, è un mutamento importante che rappresenta una sfida di fronte alla quale è necessario agire attraverso una strategia che permetta la convivenza pacifica sul territorio, nel rispetto della dignità e dei diritti fondamentali. Tanto la società civile, quanto le istituzioni, sono coinvolte in un processo di ampia portata che deve essere gestito attraverso politiche pubbliche aderenti alla realtà sociale di riferimento, quindi solo studiando le cause che generano il conflitto in un determinato territorio, è possibile intervenire su di esse.

Alcuni studiosi (Touraine, 1998, 1999; Taylor, 1999; Cesareo, 2000; Silveira, 2000) concordano nel ritenere che convivere pacificamente all'interno delle società multiculturali è possibile se alla sua base è posto il *dialogo fra culture*, secondo un modello che supera l'impostazione etnocentrica e unidirezionale e mette al centro l'uguaglianza fra tutte le culture, quindi, la comunicazione autentica e gli scambi bi-direzionali. Tale modello (per la convivenza pacifica), sostituisce il monologo con il dialogo, la dominazione di una cultura sulle altre con l'uguaglianza. All'interno del modello interculturale, le politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale pongono alla base della convivenza l'uguaglianza e la parità di diritti e di doveri fra cittadini autoctoni e stranieri, superando sia i limiti del modello assimilazionista monoculturalista, che tende ad annullare la diversità; sia quelli del multiculturalismo, che riduce la società alla somma di gruppi etnici dissimili. Touraine (1998) ha mostrato l'importanza del riconoscimento dello straniero come *Soggetto*, quindi come persona destinataria di diritti e libertà fondamentali irrinunciabili, tra cui la propria identità e la propria autonomia. *L'etica del Soggetto*, quindi, il riconoscimento della diversità nel rispetto della dignità umana, è la condizione preliminare per la *vita in comune*, basata sui rapporti dialogici (Taylor, 1999) e, quindi, sullo scambio bidirezionale. L'importanza del dialogo nella costruzione dell'identità, intesa come *identità relazionale*, deriva da due elementi propri del soggetto umano: in primo luogo, la sua natura sociale e in secondo luogo, dalla sua unicità. Il dialogo, quindi, consente l'identificazione della persona nella specie umana e al tempo stesso, permette la costruzione dell'identità personale. Il dialogo fra persone di origine diversa, quindi, consente il riconoscimento dell'*Altro* come persona, e contemporaneamente, il superamento dello stereotipo negativo e inferiorizzante. La comunicazione fra pari, quindi, soddisfa il bisogno relazionale proprio di ogni persona e permette di superare sia il timore della diversità, sia quello di non essere accettati, creando familiarità e amicizia, ossia, le basi della convivenza pacifica.

Non possiamo trascurare che l'integrazione reale delle persone immigrate è determinata anche per effetto delle leggi di immigrazione più flessibili, che permettano di superare la classica differenziazione tra *cittadini* e *non cittadini*, una distinzione che condiziona l'accesso degli stranieri, soprattutto quelli dei Paesi terzi, a quei diritti che dovrebbero essere riconosciuti a tutte le persone. Le politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle persone immigrate, le iniziative per la sensibilizzazione e l'*empowerment*, l'informazione e la formazione, la prevenzione dell'esclusione e l'accompagnamento all'autonomia, apportano benefici rilevanti sia dal punto di vista della riduzione del conflitto, sia in riferimento alla coesione sociale. Tali interventi, però, da soli non bastano. L'integrazione, infatti, è un termine che indica sia il

risultato di un processo, quindi l'esistenza di legami fra gli stranieri e la società di destinazione, sia il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali, che vanno oltre i "diritti sociali", tutelati e garantiti attraverso l'implementazione delle *politiche per gli immigrati*. I diritti civili e quelli politici, che di solito le leggi dello Stato riconoscono temporaneamente agli stranieri regolari e permanentemente ai soli cittadini nazionali, rappresentano un limite all'integrazione reale degli stranieri, poiché condizionano, ad esempio, la loro libertà di soggiornare liberamente all'interno dello Stato o la partecipazione alla vita pubblica. Il mancato riconoscimento di alcuni diritti agli stranieri, crea una differenziazione basata sull'appartenenza nazionale e sullo *status* giuridico. Tale distinzione, che affonda le sue radici nella sovranità statale, è una forma di *razzismo istituzionale* (Silveira, 2000) che permette ai singoli Stati di sottoporre gli stranieri a un regime giuridico speciale, che comporta limiti rilevanti, a volte insormontabili, all'integrazione sociale. In questo quadro, l'integrazione sociale degli stranieri dipende sia dalle scelte politiche statali, quindi da ciò che potremmo definire propriamente *politiche di immigrazione*; sia da ciò che realizzano gli enti locali e gli organismi del *terzo settore* sul territorio.

Il superamento delle barriere esistenti all'integrazione sociale delle persone immigrate richiede uno sforzo congiunto delle istituzioni e della società civile. Solo attraverso le politiche pubbliche e l'ampliamento dei diritti riconosciuti agli stranieri, è possibile raggiungere un livello di coesione sociale tale da evitare l'emarginazione e la segregazione sociale delle comunità etniche sul territorio. L'immigrazione rappresenta una sfida che impone tanto ai politici, quanto alla società civile, un cambiamento di prospettiva volto a superare l'approccio differenzialista, per adottarne uno universalista, al cui interno gli stranieri, invece di essere considerati individui da controllare o semplici numeri, passano ad essere considerati persone, quindi esseri umani nella loro unicità, nella loro storicità e nella loro concretezza, destinatari di diritti inalienabili. Le politiche pubbliche e le iniziative della società civile volte a promuovere e tutelare questi valori, mostrano la loro efficacia nel contesto locale, quindi sul territorio. In tal senso, rappresentano un progresso "dal basso" che dovrebbe essere supportato da un cambiamento politico di più ampia portata. In tal senso, l'integrazione sociale delle persone immigrate dovrebbe essere supportata oltre che dagli organismi del *terzo settore* e da quelli della società civile, anche da leggi e normative statali più coerenti con il rispetto dei diritti umani.

Per concludere, il presente lavoro di ricerca mostra che la convivenza pacifica tra persone di origini diverse è possibile, ma sono necessarie politiche pubbliche orientate al rispetto dei diritti umani, in un'ottica universalista. L'immigrazione è un fenomeno fatto di persone che, in quanto tali, sono portatrici di bisogni specifici che dovrebbero poter essere soddisfatti senza discriminazione alcuna. Se pensiamo al fatto che le migrazioni in molti casi sono provocate da conflitti bellici, in altri dal desiderio di poter aiutare la propria famiglia, scopriamo che il progetto di emigrare è motivato da ragioni e da valori degni della solidarietà dei cittadini di una società culturalmente avanzata. Il dovere di essere solidali con le persone immigrate che non possono vivere in condizioni degne nei loro Paesi di origine, è un principio tutelato dai trattati internazionali, ma anche dalla Costituzione Italiana (art.2) e da quella Spagnola (art.10), quindi, da un punto di vista morale esiste il dovere di accogliere le persone immigrate e favorire la loro integrazione all'interno della società,

perché destinatarie di diritti fondamentali che i Paesi sviluppati sono tenuti a tutelare. Per questi motivi, è necessario implementare quelle iniziative volte ad informare e a formare la cittadinanza sull'importanza dell'accoglienza e sulla necessità di superare un approccio al cui interno le persone immigrate sono considerate pericolose, inferiori o semplicemente fastidiose. Gli organismi del *terzo settore* e le associazioni della società civile apportano un contributo indispensabile all'azione pubblica nell'ambito dei servizi sociali e del *welfare*; è importante poter contare sul pieno sostegno delle istituzioni, quindi, su politiche di ampio respiro, atte a coinvolgere tanto gli enti locali, quanto le istituzioni statali ed europee. Gli interventi per "normalizzare" la convivenza fra cittadini diversi apportano benefici sia alle singole comunità locali, sia alla società nel suo complesso, in uno scenario al cui interno la sfida dell'immigrazione non riguarda un singolo Paese, ma l'intera Unione Europea. In tal senso, anche se l'immigrazione è presente sui territori delle città, le sfide che essa pone dovrebbero essere gestite attraverso una politica comune con il fine di superare quelle divergenze che possono portare i singoli Paesi a derive autoritarie. Pertanto, l'efficace gestione dell'immigrazione, richiede il contributo degli organismi del *terzo settore* e della società civile, ma anche il sostegno delle istituzioni nazionali ed europee, sia per la condivisione di strumenti innovativi e *best practices*, sia per la soddisfazione del bisogno di risorse finanziarie necessarie ad implementare quelle azioni indispensabili per migliorare la sicurezza e la coesione sociale nelle comunità locali.

## Appendice 1

### Tappe dell'evoluzione della normativa italiana sull'immigrazione

Tabella 3.1: *Evoluzione della normativa italiana sull'immigrazione e numero di stranieri regolarizzati.*

Le tappe		Principali leggi italiane sull'immigrazione	Stranieri regolarizzati
1.	1986	La legge 30 dicembre 1986, n.943, "Legge Foschi"	113.349 (richieste); 105.000 (accolte)
2.	1990	Legge 28 febbraio 1990 n. 39, "Legge Martelli"	234.841 (richieste) 222.000 (accolte)
	1995	Decreto Legge 18 novembre 1995, n.489, "Decreto Dini", convertito in legge (L.617/1996)	258.761 (richieste) 246.000 (accolte)
3.	1998	Legge 6 marzo 1998, n.40, "Legge Turco-Napolitano"; "DPCM 16 ottobre 1998, art.4"	250.747 (richieste) 214.000 (accolte)
4.	2002	Legge 30 luglio 2002 n.189, "Legge Bossi-Fini"	704.350 (richieste) 647.000 (accolte)
5.	2008	Legge 24 luglio 2008, n.125, "Misure in materia di sicurezza"	
	2009	Legge 15 luglio 2009, n.94, "Disposizioni in materia di sicurezza", Legge 3 agosto 2009, n.102 "Provvedimenti anticrisi"	295.130 (richieste), 237.538* (accolte)
	2011	Legge 2 agosto 2011, n.129	
6.	2012	"DLgs 109/2012", "DLgs 109/2012"	134.576 (richieste), 98.943* (accolte)
	2013	Decreto-legge 28 giugno 2013 n.76, Decreto-legge 14 agosto 2013, n.93, Legge 8 novembre 2013, n. 128,	
	2014	Legge 21 febbraio 2014 n.9, DLgs 21 febbraio 2014, n. 18, DLgs. 4 marzo 2014, n. 24, DLgs. 4 marzo 2014, n. 40, Legge 28 aprile 2014, n.67, Legge 30 ottobre 2014, n.161	

Propria elaborazione.

\* Dati provvisori in attesa delle definizioni delle ultime 6.616 pratiche per la regolarizzazione del 2009 e le ultime 21.964 pratiche per quella del 2012 (28 agosto 2014). *Fonte: Dossier Statistico Immigrazione 2014 – Rapporto UNAR - Dalle Discriminazioni ai Diritti*, Idos, pag. 124 (elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno).





## Appendice 2

### Tappe dell'evoluzione della normativa spagnola sull'immigrazione

Tabella 3.2: Evoluzione della normativa spagnola sull'immigrazione e numero di stranieri regolarizzati.

Le tappe		Principali leggi spagnole sull'immigrazione	Regolarizzazioni straordinarie	PdS per circostanze eccezionali *	
1.	1985	"L.O. 7/1985"	43.815 (richieste), 38.181 (accolte)		
	1986	"Real Decreto 1119/1986" Regolamento di esecuzione			
2.	1991	"Resolución de 7 de junio de 1991, [...] sobre regularización de trabajadores extranjeros"	135.000 (richieste), 128.000 (accolte)		
	1996	"R.D. 155/1996" Regolamento di esecuzione	25.128 (richieste) 21.294 (accolte)		
3.	2000	"L.O. 4/2000", "R.D.239/2000",	244.327 (richieste), 152.207 (accolte);		
	2001	"L.O.8/2000" e "R.D.142/2001" "proceso di riesame"	57.616 (richieste); 36.013 (accolte)		
		"Acuerdo entre España y Ecuador 29 de mayo de 2001"	24.884 (richieste), 24.352 (accolte)		
		"R.D.864/2001" Regolamento di esecuzione			
				346.166 (richieste) 122.310 (accolte)	al 31/12 2001
				9.769 (totale)	al 31/12/2002
4.	2003	"L.O.11/2003"; "L.O.14/2003"			
				10.114 (totale)	al 31/12/2003
	2004	"R.D.2393/2004" Regolamento di esecuzione	691.655 (richieste) 575.941 (accolte)		
				38.480 (totale)	al 31/12/2004
	2005			42.129 (totale)	al 31/12/2005
	2006			23.225 (totale)	al 31/12/2006
	2007			35.361 (totale)	al 31/12/2007
2008			56.225 "arraigo" 3.588 (altri motivi) 61.983 (totale)	al 31/12/2008	

5.	2009	"L.O.2/2009"			
				79.433 "arraigo" 2.885 (altri motivi) 82.318 (totale)	al 31/12/2009
	2010			65.623 "arraigo" 2.466 (altri motivi) 68.089 (totale)	al 31/12/2010
6.	2011	"R.D.557/2011"; "L.O.10/2011"			
				76.438 "arraigo" 2.862 (altri motivi) 79.300 (totale)	al 31/12/2011
	2012	"R.D. Ley 16/2012"			
				56.188 "arraigo" 3.297 (altri motivi) 59.485 (totale)	al 31/12/2012
	2013	"L.O.4/2013", "R.D.844/2013"			
			44.022 "arraigo" 4.354 (altri motivi) 48.376 (totale)	al 31/12/2013	
2014				38.650 "arraigo" 5.027 (altri motivi) 43.677 (totale)	al 30/06/2014

Propria elaborazione.

\* Permessi di soggiorno temporanei per circostanze eccezionali, dati del *Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, Gobierno de España*, disponibili sul sito internet: (<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html>).

## **Appendice 3**

### **Questionario semi-strutturato a risposta aperta**

#### **Attori del livello regionale**

##### ***Percezione del fenomeno***

1. Cosa rappresenta la popolazione immigrata per questo ente/ufficio?
2. Quali sono le principali domande espresse dalla popolazione immigrata presente sul territorio di competenza?
3. A quali sportelli o uffici sul territorio si rivolgono principalmente gli immigrati per vedere soddisfatti i propri bisogni?

##### ***Principali strategie adottate***

4. Quali sono le principali strategie e iniziative adottate da questo ente/ufficio per garantire un efficace processo di accoglienza e inserimento della popolazione immigrata sul territorio?
5. Esistono strumenti di partecipazione per i cittadini immigrati che permettono il loro coinvolgimento nella fase di elaborazione e progettazione delle politiche di questo ente/ufficio?
6. Ritiene che le esigenze della popolazione immigrata insediata sul territorio siano state tenute adeguatamente in conto nella formulazione delle politiche locali per gli immigrati? In che modo?
7. Che funzioni ha questo ente/ufficio e come si coordina con gli altri attori del sistema per l'integrazione della popolazione immigrata?
8. Quali iniziative sono state avviate di recente sul territorio?

##### ***Ruoli e funzioni degli enti territoriali***

9. Con riguardo alla gestione dei servizi per la popolazione immigrata, la ripartizione delle competenze e delle funzioni tra questo ente/ufficio e gli altri livelli di governo, è secondo lei efficace?
10. Il coordinamento tra i vari livelli di governo impegnati in questo ambito delle politiche pubbliche è efficace? Secondo lei, qual è la maggiore criticità?
11. Si può dire che gli enti locali elaborano autonomamente una strategia per l'integrazione sociale delle persone immigrate? Qual è la strategia che di solito è seguita?
12. Come si realizza il coordinamento tra le varie iniziative sul territorio e che tipo di rapporto sussiste tra questo ente/ufficio e le associazioni del terzo settore che implementano gli interventi per l'accoglienza e l'integrazione sociale dei cittadini immigrati?

13. Nello svolgimento delle sue funzioni, ha rapporti diretti con altre istituzioni territoriali, nazionali o europee nella realizzazione dei progetti per l'accoglienza e l'inclusione degli immigrati?

***Coinvolgimento delle associazioni di rappresentanze degli immigrati***

14. Che relazioni esistono tra questo ente/ufficio, le associazioni del terzo settore e quelle formate da cittadini immigrati? Qual è il fine? Con quale frequenza?
15. Nell'elaborazione delle politiche locali per i cittadini immigrati vengono consultate le associazioni che rappresentano le varie comunità etniche insediate sul territorio? Attraverso quali modalità?
16. Sulla base di quali criteri vengo "selezionate" le associazioni più rappresentative?
17. Vengono consultati altri attori che mettono a disposizione servizi di assistenza per la popolazione immigrata? Se sì, in quali occasioni e attraverso quali modalità?
18. Le associazioni dei cittadini immigrati che peso hanno nella fase di progettazione dei servizi? E in quella di erogazione? Può fare degli esempi?
19. Può riassumere la sua esperienza in questo settore delle politiche pubbliche con una metafora?

## **Attori del livello comunale**

### ***Percezione delle rilevanza del fenomeno***

1. Cosa rappresenta la popolazione immigrata per questo ufficio?
2. Quali sono le principali domande che la popolazione immigrata presente sul territorio di questa città rivolge all'amministrazione locale?
3. In base alla sua esperienza può dire che questo ufficio è un valido punto di riferimento per i cittadini immigrati oppure questi si rivolgono anche ad altri enti/uffici territoriali? Se sì, mi può dire quali sono i principali attori attivi sul territorio? A quali enti/uffici sul territorio si rivolgono i cittadini immigrati per vedere soddisfatti i loro bisogni?

### ***Modalità di implementazione delle politiche di integrazione***

4. Quali funzioni svolge concretamente questo ente/ufficio per implementare le politiche di integrazione sociale definite nelle leggi statali e regionali? Con quali altri uffici/dipartimenti di questo ente vi relazionate principalmente per rendere effettiva l'informazione e l'accoglienza della popolazione immigrata?
5. Come viene individuata la strategia di risposta alle domande della popolazione immigrata? Come viene garantita la partecipazione dei cittadini stranieri nell'elaborazione delle politiche di integrazione sociale?
6. Questo ufficio ha la possibilità di partecipare alla formulazione/revisione delle politiche dell'ente locale in materia di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati? In che modo?
7. Come cambiano le strategie di comunicazione quando i fruitori di un servizio sono i cittadini immigrati? Può fare degli esempi?
8. Nell'elaborazione degli interventi, in che modo questo ufficio tiene in considerazione le esigenze della popolazione immigrata: riorganizzando le modalità di erogazione dei servizi oppure agendo con specifiche strategie di informazione e comunicazione? Può fare degli esempi?

### ***Ruoli e funzioni degli enti territoriali***

9. Che tipo di rapporti ha questo ufficio con i vari attori che sul territorio offrono servizi ai cittadini immigrati?
10. Che funzione hanno i Municipi nell'ambito delle politiche che interessano questo ufficio?
11. Avete contatti anche con altri dipartimenti/aree di questo ente locale? Se sì, come avviene il coordinamento dell'intervento?

12. Nello svolgimento delle sue funzioni, ha rapporti diretti con soggetti appartenenti ad altri livelli di governo (Provincia, Regione, Stato, istituzioni europee) per la realizzazione di progetti specifici in materia di accoglienza ed integrazione della popolazione immigrata?
13. Con quali altri soggetti pubblici o privati presenti sul territorio di questa città di solito collaborate nell'erogazione dei servizi per le persone immigrate?

### ***Coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza degli immigrati***

14. Questo ufficio ha relazioni con organismi o associazioni di rappresentanza delle comunità immigrate? A che scopo, con quale frequenza?
15. Nella progettazione e/o erogazione dei servizi, vi avvalete della “consulenza” delle associazioni di immigrati? Se sì, come si realizza tale collaborazione? Nell'elaborazione dei progetti rivolti alla popolazione immigrata, vengono consultati anche altri attori pubblici o privati? Se sì, mi può spiegare come e perché?
16. Sulla base di quali criteri sono “selezionate” le associazioni del terzo settore che partecipano al network per l'accoglienza e l'inclusione sociale delle persone immigrate?
17. Potremmo considerare questo ufficio come un punto di collegamento tra l'ente locale e le associazioni delle comunità immigrate presenti in questa città?
18. Per migliorare l'efficacia dei servizi informativi, crede che sarebbe opportuno coinvolgere direttamente le comunità immigrate nell'erogazione degli stessi, oppure basterebbe formare adeguatamente gli operatori già esistenti? Ritenete che il coinvolgimento di immigrati nel processo di erogazione dei servizi possa migliorare le modalità di fruizione da parte degli utenti di altre nazionalità, oppure in questo modo si rischia di sottrarre all'ente locale il controllo del processo?
19. Può riassumere la sua esperienza in questo settore delle politiche pubbliche con una metafora?

## **Associazioni del Terzo Settore**

### ***Percezione delle rilevanza del fenomeno***

1. Cosa rappresenta la popolazione immigrata per questa associazione?
2. Quali sono le principali domande che la popolazione immigrata rivolge a questa associazione?
3. In che misura considerate importante informare, accogliere e accompagnare i cittadini immigrati che si rivolgono a questa associazione?

### ***Principali funzioni svolte***

4. Quali sono le funzioni che svolge questa associazione nel sistema per l'integrazione delle persone immigrate? Secondo lei, gli enti locali riconoscono l'importanza delle funzioni svolte dal terzo settore?
5. Che ruolo ha il *terzo settore* nel processo di elaborazione delle politiche locali per l'integrazione dei nuovi arrivati?
6. Quali sono le attività svolte di questa associazione e come nasce?
7. Secondo lei, i criteri per la scelta delle associazioni che vengono coinvolte nei programmi per l'accoglienza e l'integrazione delle persone immigrate sono adeguati?
8. Con quali enti pubblici vi relazionate principalmente? Come lo fate?
9. Avete occasione di difendere gli interessi delle comunità immigrate di fronte alle istituzioni e agli enti locali? Che relazioni avete con gli enti locali? Con quali di essi vi relazionate di solito?
10. Avete modo di pianificare gli interventi rivolti alla popolazione immigrata insieme agli enti locali?

### ***Relazioni con gli enti territoriali***

11. Che relazioni ha questa associazione con gli altri attori pubblici e privati che partecipano all'erogazione dei servizi rivolti alla popolazione immigrata?
12. Nello svolgimento delle sue attività, questa associazione entra in relazione con altri attori pubblici presenti sul territorio, come ad esempio Regione, Provincia, ASL, Prefettura? In quali occasioni?

### ***Partecipazione efficace al policy making / grado di coinvolgimento nell'erogazione dei servizi***

13. In quale fase del processo di elaborazione di una politica pubblica venite solitamente coinvolti? (proposta - formulazione - decisione - implementazione) e attraverso quali modalità? / In quale fase del processo di ideazione ed erogazione di un servizio venite solitamente coinvolti? (censimento



- bisogni - ideazione/progettazione - erogazione - valutazione soddisfazione utenza) e attraverso quali modalità?
14. Ritenete di avere un adeguato livello di autonomia nello svolgimento delle vostre funzioni, oppure il controllo da parte degli enti locali sono “stringenti”?
  15. Esistono meccanismi di monitoraggio attraverso i quali l’ente locale valuta la vostra attività e il livello di soddisfazione dell’utenza? Di che tipo sono?
  16. Qual è il valore aggiunto che un organo come il vostro mette a disposizione dell’ente pubblico? / Che tipo di servizi e conoscenze mette in campo questa associazione che, a suo avviso, non sono disponibili presso le istituzioni locali?
  17. Ritiene che il contributo di questa associazione sia sufficiente a garantire un soddisfacente livello di rappresentanza degli interessi e dei bisogni della popolazione immigrata in sede politica? / Ritiene che il vostro contributo sia sufficiente a garantire una soddisfacente rappresentanza degli interessi e dei bisogni degli immigrati nell’erogazione di un servizio efficace?
  18. L’istituzione dei *consiglieri aggiunti/CMIB* ha rafforzato la vostra posizione o sono necessari nuovi meccanismi di partecipazione?

#### ***Percezione della capacità di ascolto delle istituzioni***

19. Ritiene che le istituzioni locali ascoltino in maniera adeguata le richieste della popolazione immigrata?
20. A suo avviso, qual è il segno più tangibile dello sforzo della pubblica amministrazione per rispondere in maniera soddisfacente alle esigenze dei cittadini stranieri?
21. Secondo lei, gli enti locali dovrebbero ideare servizi *ad hoc* per la popolazione immigrata oppure dovrebbero riorganizzare quelli già esistenti? Può fare degli esempi?
22. Secondo la sua esperienza, i canali di “partecipazione” non riconducibili a forme istituzionalizzate, trovano ascolto da parte dell’ente locale? Secondo la sua esperienza, il terzo settore dovrebbe trovare più ascolto da parte delle istituzioni?
23. In quale tipo di intervento ed in che fase del processo (formulazione delle politiche - erogazione di servizi informativi - erogazione di servizi di welfare) si potrebbe/dovrebbe trarre vantaggio della collaborazione tra enti pubblici e associazioni del *terzo settore*?
24. Può riassumere la sua esperienza in questo settore delle politiche locali con una metafora?

## **Sindacati, esperti e centri di ricerca**

Nel caso dei sindacati, degli attori privilegiati e dei centri di ricerca non sono state formulate domande specifiche agli intervistati, piuttosto le interviste sono state realizzate con il fine di avere chiarimenti su alcuni aspetti delle politiche locali per l'immigrazione e sui programmi implementati da ogni attore della rete. Gli stessi sono stati individuati attraverso la tecnica conosciuta come "campionamento *snowball* o a valanga" che ha permesso di coinvolgere nella ricerca sul campo, testimoni rilevanti, seguendo le indicazioni degli attori istituzionali e quelle delle associazioni del *terzo settore*. Attraverso tale metodo, le indicazioni dei testimoni privilegiati intervistati hanno permesso l'individuazione e il coinvolgimento dei soggetti privilegiati che, successivamente, sono stati invitati a realizzare l'intervista. In tal modo, la ricerca ha beneficiato della partecipazione di un numero di intervistati il cui contributo ha arricchito la ricerca sul campo. Le interviste ai portavoce dei sindacati, agli esperti e ai centri di ricerca sono state molto utili, poiché attraverso la loro partecipazione sono stati raccolti nuovi dati e opinioni sulle politiche migratorie e sugli interventi implementati da attori pubblici e privati in entrambi i casi di studio.



## Appendice 4

### Tipi di associazionismo volontario per gli immigrati

Tabella 4.5: *L'associazionismo volontario per gli immigrati.*

	<b>Associazionismo caritativo</b>	<b>Associazionismo rivendicativo (di &lt;&lt;advocacy&gt;&gt;)</b>	<b>Associazionismo imprenditivo</b>	<b>Associazioni di immigrati e reti etniche</b>
<b>Attività prevalente</b>	Interventi immediati per le necessità primarie (cibo, vestiario, posto-letto); informazione e orientamento; scuole di italiano, doposcuola	Pressione politica, mobilitazioni contro il razzismo, <i>sensibilizzazione</i> della popolazione "autoctona"	Gestione dei centri di accoglienza, servizi educativi, comunità di recupero (per donne, minori, ecc.), sportelli polifunzionali	Orientamento e appoggio per l'accesso al lavoro; sostegno in caso di difficoltà; animazione e mediazione culturale (associazioni formali)
<b>Target dei destinatari</b>	Immigrati in situazione di bisogno, a volte di grave emarginazione	Immigrati in generale; vittime di razzismo e discriminazione	Immigrati regolari, lavoratori, categorie specifiche, (es.: rifugiati, madri con bambini)	Connazionali o membri di reti più ristrette (clan); anche istituzioni italiane (nella mediazione culturale)
<b>Attori in contatto</b>	Singoli volontari, altre istituzioni benefiche, operatori pubblici	Forze politiche, sindacati, associazioni di immigrati	Istituzioni locali, altri centri di servizi collegati in forme di partenariato	Istituzioni solidaristiche; datori di lavoro, servizi per stranieri
<b>Coinvolgimento degli immigrati</b>	Alcune forme di volontariato	Attivo da parte di élite istruite e politicizzate	Limitato a compiti operativi, con eccezioni	Nella forma dell'auto-aiuto, con l'emergere di leader informali; in forme professionali nella mediazione culturale

Fonte: Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, pag. 227.



## Appendice 5

### Dati statistici sulla popolazione straniera residente a Roma

Tabella 4.7: Evoluzione della popolazione straniera a Roma tra il 01/01/2009 e il 01/01/2013 (iscritti in anagrafe, incidenza sulla popolazione per municipio, valori assoluti e percentuali)

Per municipi (precedente ripartizione)

Municipi	Valore assoluto e % sul totale	2009	2010	2011	2012	2013	Variazione 2009/2013
1	v. a.	34.697	38.533	42.345	39.698	45.380	10.683
	% sul totale	27,4	29,7	32,1	30,9	34,0	30,8
2	v. a.	16.050	16.694	17.533	17.212	18.080	2.030
	% sul totale	13,1	13,6	14,2	14,1	14,8	12,6
3	v. a.	5.307	5.640	5.656	5.586	5.868	561
	% sul totale	9,9	10,6	10,8	10,7	11,3	10,6
4	v. a.	12.231	13.699	14.891	15.675	16.934	4.703
	% sul totale	6,1	6,8	7,3	7,7	8,2	38,5
5	v. a.	10.816	11.850	12.944	13.612	14.453	3.637
	% sul totale	6,1	6,6	7,2	7,6	8,1	33,6
6	v. a.	14.205	15.456	16.285	16.739	18.258	4.053
	% sul totale	11,5	12,5	13,2	13,7	14,8	28,5
7	v. a.	12.593	13.410	15.309	15.983	17.623	5.030
	% sul totale	10,3	11,0	12,4	12,9	14,1	39,9
8	v. a.	26.861	32.855	37.767	41.156	45.432	18.571
	% sul totale	12,0	13,9	15,5	16,5	17,7	69,1
9	v. a.	10.529	11.381	12.186	12.244	13.048	2.519
	% sul totale	8,3	9,0	9,6	9,7	10,4	23,9
10	v. a.	9.671	11.016	12.018	12.718	14.189	4.518
	% sul totale	5,3	6,0	6,5	6,9	7,7	46,7
11	v. a.	12.191	12.756	13.325	13.314	13.756	1.565
	% sul totale	9,0	9,4	9,8	9,9	10,2	12,8
12	v. a.	12.036	13.123	14.016	14.439	15.559	3.523
	% sul totale	7,0	7,5	8,0	8,2	8,7	29,3
13	v. a.	19.026	20.855	22.628	23.613	25.283	6.257
	% sul totale	8,8	9,4	10,0	10,3	10,9	32,9
15	v. a.	14.152	15.270	16.011	16.490	17.539	3.387
	% sul totale	9,4	10,0	10,5	10,8	11,4	23,9
16	v. a.	12.421	13.321	14.303	14.182	15.321	2.900
	% sul totale	8,7	9,3	10,0	10,0	10,7	23,3
17	v. a.	7.196	7.564	7.853	7.672	7.902	706
	% sul totale	10,2	10,8	11,3	11,2	11,6	9,8
18	v. a.	16.081	18.082	19.101	19.251	19.971	3.890
	% sul totale	11,9	13,2	13,9	14,0	14,5	24,2
19	v. a.	16.964	18.109	19.485	20.044	22.040	5.076
	% sul totale	9,3	9,9	10,5	10,8	11,6	29,9
20	v. a.	23.328	26.596	28.551	29.034	30.836	7.508
	% sul totale	15,8	17,1	18,1	18,4	19,2	32,2
<b>Roma (*)</b>	<b>v. a.</b>	<b>293.948</b>	<b>320.409</b>	<b>345.747</b>	<b>352.264</b>	<b>381.101</b>	<b>87.153</b>
<b>Roma</b>	<b>% sul totale</b>	<b>10,3</b>	<b>11,2</b>	<b>12,0</b>	<b>12,2</b>	<b>13,1</b>	<b>29,6</b>

(\*) Comprende anche i non localizzati.

Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag.177.

Tab. 4.8: Roma Capitale e Italia, popolazione di 15 anni e oltre per condizione occupazionale e sesso (%) (2012)

Condizione	Roma Capitale			Italia		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Occupati	57,0	41,9	48,9	53,7	35,1	44,0
In cerca di occupazione	5,0	4,7	4,9	5,9	4,7	5,3
Inattivi (Pensionati, casalinghe, studenti)	37,9	53,4	46,2	40,4	60,2	50,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Tasso di occupazione (a)	57,0	41,9	48,9	53,7	35,1	44,0
Tasso di occupazione 15-64	71,3	57,5	64,2	66,5	47,1	56,8
Tasso di disoccupazione (b)	8,1	10,1	9,0	9,9	11,9	10,7

(a) Rapporto tra occupati e corrispondente popolazione di riferimento

(b) Rapporto tra persone in cerca di occupazione e corrispondenti forze lavoro

Fonte: Propria elaborazione su dati dell'Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag.295.

Tab. 4.9: Roma Capitale, popolazione di 15 anni e oltre per condizione e sesso (v.a) (2012)

Condizione	Maschi	Femmine	Totale
Occupati	629.090	529.742	1.158.832
In cerca di occupazione	55.479	59.461	114.940
Inattivi (Pensionati, casalinghe, studenti)	418.315	675.525	1.093.840
<b>Totale</b>	<b>1.102.884</b>	<b>1.264.728</b>	<b>2.367.612</b>

Fonte: Propria elaborazione su dati dell'Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag.296.

Tab. 4.10: Roma Capitale, Occupati per settore di attività e sesso (% e v.a.) (2012)

Condizione	Roma Capitale		
	Maschi	Femmine	Totale
Agricoltura	0,7	0,3	0,5
Industria	8,9	4,4	6,8
Costruzioni	8,6	0,7	5,0
Commercio	13,4	10,5	12,1
Servizi e altro	68,4	84,1	75,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Agricoltura	4.569	1.768	6.337
Industria	55.908	23.327	79.235
Costruzioni	54.126	3.872	57.988
Commercio	84.379	55.437	139.816
Servizi e altro	430.108	445.337	875.445
<b>Totale</b>	<b>629.090</b>	<b>528.741</b>	<b>1.158.831</b>

Fonte: Propria elaborazione su dati dell'Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag.296.

Tab. 4.11: Roma Capitale, popolazione di 15 anni ed oltre per condizione, cittadinanza e sesso (% e v.a.) (2012)

Condizione	<b>Totale</b>				<b>Stranieri</b>			
	Maschi		Femmine		Maschi		Femmine	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Occupati	629.090	48,4	529.742	36,5	83.235	62,6	92.522	56,1
In cerca di occupazione	55.479	4,3	59.461	4,1	7.008	5,3	9.586	5,8
Inattivi	418.315	37,9	675.525	53,4	16.491	15,5	34.909	25,5
<b>Totale</b>	<b>1.102.884</b>	<b>100,0</b>	<b>1.264.728</b>	<b>100,0</b>	<b>106.734</b>	<b>100,0</b>	<b>137.017</b>	<b>100,0</b>
Tasso di occupazione (a)	-	57,0	-	41,9	-	78,0	-	67,5
Tasso di occupazione 15-64	-	71,3	-	57,5	-	78,9	-	69,1
Tasso di occupazione (b)	-	8,1	-	10,1	-	7,8	-	9,4

(a) Rapporto tra occupati e corrispondente popolazione di riferimento

(b) Rapporto tra persone in cerca di occupazione e corrispondenti forze di lavoro

Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 297.

Tab. 4.12: Roma Capitale, Provincia di Roma e Italia, occupati stranieri secondo il genere (v.a. e %) (2012)

Area	<b>Maschi</b>		<b>Femmine</b>		<b>Totale</b>	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Roma Capitale	83.235	47,4	92.522	52,6	175.757	100,0
Provincia di Roma	129.408	49,2	124.459	50,8	244.867	100,0
<b>Italia</b>	<b>1.298.887</b>	<b>55,6</b>	<b>1.035.161</b>	<b>44,4</b>	<b>2.334.048</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag.297.

Tab. 4.13: Roma Capitale, Provincia di Roma e Italia; tasso di occupazione 15-64 per cittadinanza (2012)

Sesso	<b>Roma Capitale</b>		<b>Provincia di Roma</b>		<b>Italia</b>	
	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri
Roma Capitale	70,2	78,9	68,3	77,3	66,0	71,5
Provincia di Roma	55,5	69,1	51,5	63,4	46,7	50,8
<b>Italia</b>	<b>62,8</b>	<b>73,4</b>	<b>59,8</b>	<b>69,6</b>	<b>56,3</b>	<b>60,6</b>

Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag.297.



Tab. 4.14: Roma Capitale, Provincia di Roma; occupati italiani e stranieri per attività (%) (2012)

Attività economica	<i>Roma Capitale</i>		<i>Provincia di Roma</i>	
	<i>Italiani</i>	<i>Stranieri</i>	<i>Italiani</i>	<i>Stranieri</i>
Agricoltura	0,3	1,8	0,6	2,4
Industria in senso stretto	7,7	1,8	9,4	2,6
Costruzioni	4,2	9,6	5,3	14,4
Commercio	11,9	12,7	12,9	12,4
Alberghi e ristoranti	4,5	8,1	5,1	8,2
Trasporto e immagazzinaggio	7,1	2,4	7,2	2,3
Servizi di informazione e comunicazione	7,4	1,0	6,4	1,0
Attività finanziarie ed assicurative	4,4	-	3,5	-
Att. immobiliare, serv. alle imprese e altre attività prof.	17,1	6,4	15,3	5,6
PA, difesa	10,6	0,4	10,7	0,9
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	16,9	2,4	16,4	2,8
Altri servizi collettivi e professionali	7,9	53,4	7,2	47,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 298.

Tab. 4.15: Roma Capitale, Provincia di Roma; occupati italiani e stranieri per attività (v.a.) (2012)

Attività economica	<i>Roma Capitale</i>		<i>Provincia di Roma</i>	
	<i>Italiani</i>	<i>Stranieri</i>	<i>Italiani</i>	<i>Stranieri</i>
Agricoltura	3.121	3.217	8.853	5.857
Industria in senso stretto	76.075	3.160	138.020	6.367
Costruzioni	41.151	16.847	77.023	35.282
Commercio	117.446	22.370	189.099	30.459
Alberghi e ristoranti	44.564	14.293	74.226	19.996
Trasporto e immagazzinaggio	69.580	4.238	104.884	5.574
Servizi di informazione e comunicazione	72.351	1.683	93.620	2.525
Attività finanziarie ed assicurative	42.853	-	51.659	-
Att. immobiliare, serv. alle imprese e altre attività prof.	167.751	11.170	223.799	13.804
PA, difesa	103.768	761	155.682	2.082
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	166.260	4.146	239.985	6.747
Altri servizi collettivi e professionali	781.550	93.873	105.114	116.173
<b>Totale</b>	<b>983.075</b>	<b>175.758</b>	<b>1.461.964</b>	<b>244.866</b>

Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 298.

Tabella 4.16: Roma Capitale, Provincia di Roma e Italia; occupati per cittadinanza e gruppi di professioni (v.a. e %) (2012)

Professione	Roma Capitale		Provincia di Roma		Italia	
	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri	Italiani	Stranieri
Professioni qualificate e tecniche	66,7	8,9	60,3	9,2	36,5	5,9
Impiegati e addetti al comm. e al servizio	15,0	24,1	16,5	23,8	30,5	25,0
Operai e artigiani	10,5	14,1	14,0	20,1	23,8	34,5
Professioni non qualificate	6,0	52,9	6,6	46,9	8,0	34,6
Forze armate	1,7	-	2,5	-	1,3	-
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Professioni qualificate e tecniche	655.980	15.630	882.004	22.409	7.498.499	137.992
Impiegati e addetti al comm. e al servizio	147.860	42.337	241.499	58.383	6.268.343	583.950
Operai e artigiani	103.637	24.727	204.975	49.213	4.893.603	805.355
Professioni non qualificate	58.692	93.063	96.366	114.861	1.638.622	806.751
Forze armate	16.906	-	37.121	-	265.614	-
<b>Totale</b>	<b>983.075</b>	<b>175.747</b>	<b>1.461.965</b>	<b>244.866</b>	<b>20.564.681</b>	<b>2.334.048</b>

Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 299.

Tab. 4.17: Roma Capitale: stranieri occupati per genere: prime 15 nazionalità (2012)

Nazionalità	Maschi		Femmine		Totale	
	(v.a.)	%	(v.a.)	%	(v.a.)	%
Romania	26.111	31,4	28.320	30,6	54.431	31,0
Filippine	15.871	19,1	23.036	24,9	38.908	22,1
Ucraina	1.200	1,4	6.365	6,9	7.565	4,3
Moldavia	2.315	2,8	5.043	5,5	7.358	4,2
Cina	3.897	4,7	2.993	3,2	6.890	3,9
Bangladesh	4.858	5,8	671	0,7	5.229	3,0
Perù	1.274	1,5	3.754	4,1	5.028	2,9
Polonia	747	0,9	3.890	4,2	4.638	2,6
Ecuador	1.502	1,8	3.026	3,3	4.528	2,6
India	3.144	3,8	959	1,0	4.103	2,3
Egitto	3.491	4,2	-	-	3.491	2,0
Iran	1.682	2,0	1.738	1,9	3.420	1,9
Albania	2.728	3,3	630	0,7	3.358	1,9
Sri Lanka	1.482	1,8	699	0,8	2.181	1,2
Francia	778	0,9	1.028	1,1	1.087	1,1

Fonte: Osservatorio romano sulle migrazioni (2014), *Decimo rapporto*, Idos Edizioni, Roma, pag. 302.



## Appendice 6

### Funzioni del terzo settore di azione sociale

Tabella 4.18: *La pluralità di funzioni del TSAS nella lotta all'esclusione sociale*

<b>Sensibilizzazione e advocacy sociale</b>	<b>Innovazione sociale</b>	<b>Investimento sociale</b>	<b>Protezione sociale</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Espressione dei bisogni di inclusione</li><li>• <i>Valorizzazione</i> della funzione associativa</li><li>• Partecipazione cittadina (estensione della democrazia)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nuove formule di finanziamento</li><li>• Sviluppo di nuovi programmi di azione sociale</li><li>• Sviluppo di nuove formule organizzative</li><li>• Uso delle tecnologie di informazione</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestione delle borse di lavoro o mediazione per le collettività svantaggiate</li><li>• Ammortizzatori per la disoccupazione</li><li>• Sviluppo del lavoro protetto</li><li>• Protezione per le collettività con più difficoltà di accesso al lavoro</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programmi per la lotta alla discriminazione</li><li>• Programmi di integrazione socio-lavorativa</li></ul>

Fonte: Marbán V. (2014), *Tercer Sector de acción social y lucha contra le exclusión*, in *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Caritas Española Editores, Madrid, pag.376.



## Appendice 7

### Dati statistici sulla popolazione straniera residente a Barcellona

Tabella 4.19: Evoluzione della popolazione straniera residente a Barcellona tra 2005-2014

Per continenti

	Genn. 2005	Genn. 2006	Genn. 2007	Genn. 2008	Genn. 2009	Genn. 2010	Genn. 2011	Genn. 2012	Genn. 2013	Genn. 2014	Var. % 2013 2014
Totale stranieri	230.942	260.058	250.789	280.817	294.918	284.632	278.320	282.178	280.047	267.578	-4,5
% su pop. Tot.	14,2	15,9	15,6	17,3	18,1	17,6	17,3	17,4	17,4	16,7	
<b>Europa</b>	<b>52.835</b>	<b>63.195</b>	<b>71.662</b>	<b>85.105</b>	<b>90.388</b>	<b>89.093</b>	<b>83.406</b>	<b>87.140</b>	<b>92.331</b>	<b>95.374</b>	<b>3,3</b>
U. E. (dei 28)	42.698	51.286	59.820	71.529	76.169	75.404	69.715	72.833	77.428	79.471	3,0
Centrale e dell'est	8.946	10.570	10.357	11.895	12.467	11.893	12.211	12.735	13.218	13.915	5,3
Resto d'Europa	1.191	1.339	1.485	1.681	1.752	1.796	1.480	1.572	1.685	1.718	2,0
<b>Asia</b>	<b>36.810</b>	<b>42.507</b>	<b>39.552</b>	<b>47.302</b>	<b>52.938</b>	<b>54.541</b>	<b>59.820</b>	<b>62.668</b>	<b>61.588</b>	<b>60.367</b>	<b>-2,0</b>
Medio Oriente	1.812	1.910	1.595	1.752	1.955	1.999	2.064	2.280	2.513	2.630	4,7
Asia centrale	26.204	31.462	29.727	36.378	40.947	42.498	47.556	49.489	47.780	46.505	-2,7
Sud-est Asiatico	7.190	7.434	6.872	7.826	8.562	8.655	8.765	9.429	9.774	9.664	-1,3
Giappone	1.604	1.701	1.358	1.356	1.474	1.389	1.435	1.470	1.521	1.588	4,4
<b>Africa</b>	<b>20.818</b>	<b>22.336</b>	<b>19.080</b>	<b>20.408</b>	<b>21.665</b>	<b>21.064</b>	<b>20.641</b>	<b>20.646</b>	<b>19.981</b>	<b>19.641</b>	<b>-1,7</b>
Africa del nord	16.827	17.947	15.330	16.114	16.704	116.141	15.959	16.031	15.533	15.188	-2,2
Sub Sahara	3.448	3.790	3.239	3.749	4.337	4.308	4.072	3.991	3.820	3.801	-0,5
Centro e sud	543	599	511	545	624	615	610	624	628	652	3,8
<b>America</b>	<b>120.197</b>	<b>131.694</b>	<b>120.232</b>	<b>127.668</b>	<b>129.563</b>	<b>119.574</b>	<b>114.068</b>	<b>111.304</b>	<b>105.717</b>	<b>91.627</b>	<b>-13,3</b>
America del nord	3.268	3.746	3.011	3.093	3.553	3.581	3.813	4.031	4.108	4.052	-1,4
America centrale	17.447	19.462	17.263	19.399	20.629	18.758	19.949	21.772	22.355	20.638	-7,7
America del sud	99.482	108.486	99.968	105.176	105.381	96.235	90.306	85.501	79.254	66.937	-15,5
<b>Oceania</b>	<b>282</b>	<b>326</b>	<b>263</b>	<b>271</b>	<b>306</b>	<b>302</b>	<b>328</b>	<b>361</b>	<b>356</b>	<b>379</b>	<b>6,5</b>
Apolidi e altri paesi (2)	(1)	(1)	(1)	63	58	58	57	59	74	190	-

(1) Dati per questo anno non presenti.

(2) A partire dall'anno 2014 è incluso Taiwan.

Fonte: *Informes Estadístics, La població estrangera a Barcelona. Gener 2014, Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística, Gabinet Tècnic de Programació, Gerència Adjunta de Projectes Estratègics*, pag.11. Rapporto disponibile all'indirizzo seguente: (<http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/inf/pobest/pobest14/pobest14.pdf>).

Tabella 4.21: *Evoluzione degli stranieri residenti a Barcelona e luoghi di residenza (2010.-2014)*

	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>	<b>2014</b>	<b>%</b>
Totale stranieri	284.632		278.320		282.178		280.047		267.678	
% su Pop. totale	17,6		17,3		17,4		17,43		16,7	
Luogo di residenza	284.632	100	278.320	100	282.178	100	280.047	100	267.678	100
<b>1. Ciudad Vella</b>	41.281	14,5	40.938	14,7	43.026	15,2	43.944	15,7	42.492	15,9
<b>2.Eixample</b>	46.823	16,5	45.777	16,4	47.615	16,9	48.917	17,5	47.981	17,9
<b>3.Sants-Montjuic</b>	35.015	12,3	34.776	12,5	36.361	12,9	36.171	12,9	34.036	12,7
<b>4.Les Corts</b>	9.320	3,3	9.020	3,2	9.407	3,3	9.348	3,3	8.829	3,3
<b>5.Sarrià-Sant Gervasi</b>	16.263	5,7	15.403	5,5	15.864	5,6	16.185	5,8	16.180	6,0
<b>6.Gracia</b>	18.982	6,7	17.851	6,4	18.517	6,6	18.542	6,6	17.963	6,7
<b>7.Horta-Guinardó</b>	21.808	7,7	21.221	7,6	21.221	7,5	21.240	7,6	19.929	7,4
<b>8.Nou Barris</b>	27.100	9,5	27.071	9,7	27.525	9,8	26.739	9,5	24.602	9,2
<b>9.Sant Andreu</b>	19.109	6,7	18.801	6,8	18.971	6,7	18.646	6,7	16.936	6,3
<b>10.Sant Martí</b>	34.948	12,3	34.781	12,5	36.084	12,8	36.571	13,1	35.263	13,2
<b>Residenza n.d.</b>	13.983	4,9	12.681	4,6	7.587	2,7	3.744	1,3	3.367	1,3

*Fonte: propria elaborazione su dati del Ayuntamiento de Barcelona (2013/2014). Informes Estadístics, La població estrangera a Barcelona. Gener 2014, Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística, Gabinet Tècnic de Programació, Gerència Adjunta de Projectes Estratègics, pag.27.*

Tabella 4.22: *Stranieri e mercato del lavoro. Contratti registrati per nazionalità a Barcellona (2013)*

	<i>Totale</i>	<i>%</i>	<i>Spagnola</i>	<i>%</i>	<i>Straniera</i>	<i>%</i>
<b>Tipo di contratto</b>	<b>785.624</b>	100,0	615.542	100,0	170.082	100,0
Indeterminato	86.728	11,0	59.507	9,7	27.221	16,0
Temporaneo	698.896	89,0	556.035	90,3	142.861	84,0
<b>Sesso</b>	<b>785.624</b>	100,0	615.542	100,0	170.082	100,0
Maschi	368.542	46,9	281.965	45,8	86.577	50,9
Femmine	417.082	53,1	333.577	54,2	83.505	49,1
<b>Età</b>	<b>785.624</b>	100,0	615.542	100,0	170.082	100,0
Da 16 a 19 anni	20.169	2,6	16.839	2,7	3.330	2,0
Da 20 a 24 anni	143.083	18,2	124.272	20,2	18.811	11,1
Da 25 a 29 anni	162.297	20,7	130.497	21,2	31.800	18,7
Da 30 a 44 anni	339.139	43,2	244.511	39,7	94.628	55,6
45 anni ed altre	120.936	15,4	99.423	16,2	21.513	12,6
<b>Settore d'attività</b>	<b>785.624</b>	100,0	615.542	100,0	170.082	100,0
Agricoltura	572	0,1	338	0,1	234	0,1
Industria	18.348	2,3	15.813	2,6	2.535	1,5
Costruzioni	24.765	3,2	14.911	2,4	9.854	5,8
Servizi	741.939	94,4	584.480	95,0	157.459	92,6
<b>Evoluzione dei contratti</b>						
2009	756.279	100,0	542.776	71,8	213.503	28,2
2010	777.611	100,0	565.717	72,8	211.894	27,2
2011	772.822	100,0	576.478	74,6	196.344	25,4
2012	779.115	100,0	581.892	74,7	197.223	25,3
2013	<b>785.624</b>	100,0	615.542	78,4	170.082	21,6
<b>Ambiti territoriali</b>						
Barcellona	<b>785.624</b>	100,0	615.542	78,4	170.082	21,6
Provincia di Barcellona	1.619.436	100,0	1.319.640	81,5	299.796	18,5
Catalogna	2.160.954	100,0	1.703.204	78,8	457.750	21,2
Spagna	14.792.614	100,0	12.226.814	82,7	2.565.800	17,3

Fonte: *Informes Estadístics, La població estrangera a Barcelona. Gener 2014, Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística, Gabinet Tècnic de Programació, Gerència Adjunta de Projectes Estratègics, pag.78.*



Tab. 4.23: *Profilo della disoccupazione registrata a Barcellona per nazionalità (2013)*

	<i>Totale</i>	<i>%</i>	<i>Spagnola</i>	<i>%</i>	<i>Straniera</i>	<i>%</i>
<b>Disoccupazione registrata (media anno)</b>	<b>110.934</b>	100,0	89.225	80,4	21.709	19,6
<b>Sesso</b>	<b>110.934</b>	100,0	89.225	100,0	21.709	100,0
Maschi	55.888	50,4	42.799	48,0	13.089	60,3
Femmine	55.046	49,6	46.426	52,0	8.620	39,7
<b>Età</b>	<b>110.934</b>	100,0	89.225	100,0	21.709	100,0
Da 16 a 19 anni	1.096	1,0	938	1,1	158	0,7
Da 20 a 24 anni	4.553	4,1	3.694	4,1	859	4,0
Da 25 a 29 anni	9.587	8,6	7.185	8,1	2.402	11,1
Da 30 a 44 anni	43.817	39,5	31.787	35,6	12.030	55,4
45 anni ed oltre	51.881	46,8	45.621	51,1	6.260	28,8
<b>Settore d'attività</b>	<b>110.934</b>	100,0	89.225	100,0	21.709	100,0
Agricoltura	514	0,5	243	0,3	271	1,2
Industria	10.952	9,9	9.842	11,0	1.110	5,1
Costruzioni	11.514	10,4	7.803	8,7	3.711	17,1
Servizi	84.174	75,9	68.860	77,2	15.314	70,5
Senza occupazione previa	3.780	3,4	2.477	2,8	1.303	6,0
<b>Evoluzione della disoccupazione</b>						
2009	91.722	100,0	72.085	78,6	19.637	21,4
2010	103.546	100,0	80.386	77,6	23.160	22,4
2011	107.521	100,0	83.651	77,8	23.870	22,2
2012	112.471	100,0	88.951	79,1	23.520	20,9
2013	110.934	100,0	89.225	80,4	21.709	19,6
<b>Ambiti territoriali</b>						
Barcellona	<b>110.934</b>	100,0	89.225	80,44	21.709	19,6
Provincia di Barcellona	476.898	100,0	391.443	82,1	85.455	17,9
Catalogna	637.295	100,0	509.663	80,0	127.632	20,0
Spagna	4.845.302	100,0	4.262.959	88,0	582.343	12,0

Fonte: *Informes Estadístics, La població estrangera a Barcelona. Gener 2014, Ajuntament de Barcelona, Departament d'Estadística, Gabinet Tècnic de Programació, Gerència Adjunta de Projectes Estratègics, pag.77.*

## Appendice 8

### Testimoni privilegiati intervistati nelle città di Roma e Barcellona

Tabella 5.1: Soggetti intervistati nella città di Roma e in quella di Barcellona

	<b>Città di Roma</b>	<b>Città di Barcellona</b>
<b>Organi regionali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regione Lazio - area Politiche migratorie, Integrazione sociale, rapporti con le istituzioni di assistenza e beneficenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalitat de Catalunya - Direzione Generale per l'immigrazione.</li> </ul>
<b>Enti di governo cittadino</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dip Politiche Sociali, sussidiarietà e Salute - Ufficio Immigrazione</li> <li>• Dip. Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute – Uff. Inserimento Lavoro</li> <li>• Dip. Servizi educativi e scolastici, Giovani e pari opportunità – Attività interculturali</li> <li>• Programma Integra</li> <li>• Fondazione Roma Solidale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comissionat de l'Alcaldia per a la Immigració i l'Acció Comunitària</li> <li>• Direcció de Serveis Immigració i Interculturalitat</li> <li>• Consell Municipal d'Immigració de Barcelona (CMIB) - segreteria</li> <li>• OND - Ufficio per la non discriminazione</li> <li>• SAIER</li> </ul>
<b>Terzo settore</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caritas, centro di ascolto stranieri</li> <li>• Medici contro la Tortura</li> <li>• FOCUS Casa dei diritti sociali</li> <li>• Centro Astalli</li> <li>• Comunità di Sant'Egidio</li> <li>• PMS (Progetto Mediazione Sociale)</li> <li>• CIDIS Onlus, area progetti</li> <li>• PARSEC, area progetti</li> <li>• Fondazione IntegrA/Azione</li> <li>• Circolo San Pietro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caritas – dip. immigrazione Barcellona Sud</li> <li>• Médicos del Mundo Cataluña - area progetti</li> <li>• PROBENS (Promoció bienestar social)</li> <li>• Casal dels Infants, servizio socio-giuridico; area educazione sociale</li> <li>• SURT (Fondazione di donne) area azione comunitaria e interculturalità</li> <li>• Fundació Servei Solidari</li> <li>• AMIC – UGT</li> <li>• CCAR (Commissione Catalana per l'Aiuto ai Rifugiati), area incidenze politiche</li> <li>• APROPEM-NOS - coordinatrice del Piano di sviluppo comunitario</li> <li>• Ass. socioculturale Ibn Batuta (ASCIB)</li> </ul>
<b>Sindacati dei lavoratori</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CIGL, area immigrazione</li> <li>• CISL, segreteria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CCOO de Catalunya, area Internazionale, Migrazioni e Cooperazione</li> <li>• UGT de Catalunya, segreteria Movimenti Sociali e Uguaglianza</li> </ul>
<b>Attori privilegiati, esperti e centri di ricerca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IDOS - Centro studi e ricerche – esperto</li> <li>• Ass. Genitori Scuola “Di Donato” - coordinatrice</li> <li>• UNAR (Ufficio Naz. Antidiscriminazioni Razziali)</li> <li>• INMP (Ist. Naz. Promozione Salute Pop. migranti e per il contrasto delle malattie della povertà), antropologa</li> <li>• ANCI (Ass. Nazionale Comuni Italiani), Uff. Immigrazione - esperta</li> <li>• Ufficio Migrantes, direzione</li> <li>• Prof. G. Ricotta Sociologia della sicurezza sociale, Sapienza - Università di Roma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CEA (Centre d'Estudis Africans i Interculturals)</li> <li>• QSL Serveis Culturals, giornalista</li> <li>• FAPAC (Federazione delle associazioni di genitori degli alunni della Catalogna), segreteria; area progetti</li> <li>• SOS Racisme</li> <li>• Red de Apoyo a los Asentamientos de Poblenou</li> <li>• Prof. D. Moya Malapeira Diritto Costituzionale, UB - Università di Barcellona</li> <li>• Prof. V. Aguado i Cudolà Diritto Amministrativo, UB - Università di Barcellona</li> </ul>

Fonte: Propria elaborazione.



## Bibliografia

- AMBROSINI M. (a cura di) (2004), *Immigrazione e metropoli. Un confronto europeo*, Franco Angeli, Milano.
- AMBROSINI M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- BAUMAN Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna.
- BAUMAN Z. (2002), *Il disagio della postmodernità*, Mondadori, Milano.
- BAUMAN Z. (2005), *Fiducia e paura nella città*, Bruno Mondadori, Milano.
- BERGALLI R. (coord.) (2006), *Flujos migratorios y su (des)control: puntos de vista pluridisciplinarios*, Anthropos, Rubí (Barcelona).
- BINOTTO M. (2004), *La cronaca*, in Binotto M., Martino V., *Fuori Luogo. L'immigrazione nei media italiani*, Pellegrini, Cosenza, 45-81.
- CANDIA G., CARCHEDI F. (2012), *Risorse di cittadinanza. Le associazioni di immigrati tra vincoli e opportunità*, Parsec, Open Society Foundation.
- CAPONIO T. (2004), *I comuni italiani e l'immigrazione. I risultati della prima rilevazione nazionale condotta dall'Anci sulle politiche per gli immigrati nei comuni italiani*, CeSpi, Roma.
- CAPONIO T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna.
- CESAREO V. (2000), *Società multietniche e multiculturalismi*, Vita e pensiero, Milano.
- CASERO RIPOLLÉS A. (2007), *Discurso mediático, inmigración e ilegalidad: legitimar la exclusión a través de la noticia*; in Zapata Barrero R., van Dijk T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona, pp.69-87.
- CIPOLLINI R. (2002), *Stranieri. Percezione dello straniero e pregiudizio etnico*, Franco Angeli, Milano.
- COLOMBO A., SCIORTINO G. (2002), *Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna.
- COTESTA V. (2012), *Sociologia dello straniero*, Carocci Editore, Roma.

DAL LAGO A., (a cura di) (1998), *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa e Nolan, Genova-Milano.

DAL LAGO A. (1999), *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano.

DEMAIO G. (2014), *La popolazione straniera nella provincia di Roma*, in AA.VV., Osservatorio Romano sulle Migrazioni, *Decimo Rapporto*, Idos Edizioni, Roma.

DELGADO RUIZ M. (1998), *Diversitat i integració: lògica i dinàmica de les identitats a Catalunya*, Editorial Empúries, Barcelona.

DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE (2014) *Rapporto UNAR - Dalle Discriminazioni ai diritti*, Idos, Pomezia.

DURKHEIM E. (1999), *La divisione del lavoro sociale*, Edizioni di Comunità, Milano.

EINAUDI L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Roma.

ELIAS N. (1965), *The established and the outsiders*, Sage, London, (trad. it. *Strategie dell'esclusione*, Il Mulino, Bologna, 2004).

ELIAS N. (1983), *Engagement und Distanzierung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main (trad. it. *Coinvolgimento e distacco*, Il Mulino, Bologna, 1988).

ELIAS N. (1985), *Humana conditio* (trad. it. *Humana conditio. Osservazioni sullo sviluppo dell'umanità nel quarantesimo anniversario della fine di una guerra*, Il Mulino, Bologna, 1987).

EQUIPO ESTUDIOS CÁRITAS ESPAÑOLA (2013), *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social – Empobrecimiento y Desigualdad Social*, Madrid.

GIDDENS G. (1994), *Le conseguenze della modernità: fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna.

FOUCAULT M. (1975-1976), Corso al Collège de France, *Bisogna difendere la società*, (trad. es. *Genealogía del poder: de la guerra de las razas al racismo de Estado*, La Piqueta, Madrid, 1992, *Undecima lección 17 de marzo de 1976*, pp. 247-273).

FOUCAULT M. (1977-1978), Corso al Collège de France, *Sicurezza, territorio, popolazione*, (trad. it. *Sicurezza, territorio, popolazione*, Feltrinelli, Milano, 2005).

FRANCESCHETTI L. (2004), *Regolare l'immigrazione. Il management dei flussi per lavoro in Europa*, Franco Angeli, Roma.

FRANCESCHETTI L. (2010), *L'integrazione degli immigrati tra rescaling istituzionale e sussidiarietà orizzontale. Il caso di Roma*, Quaderno di ricerca n. 30, Aracne Editrice, Roma.

GIANTURCO G. (2005), *L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Guerini, Milano.

GIRÓ X., JARQUE J. M. (2007), *El discurso editorial sobre inmigración de El País, La Vanguardia, El Periódico y Avui, desde El Ejido hasta la cumbre europea de Sevilla (1999-2002)*, in ZAPATA BARRERO R., VAN DIJK T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona.

IZQUIERDO A. (1996), *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*, Trotta, Madrid.

IZQUIERDO A. (coord.) (2009), *El modelo de integración y los riesgos de exclusión*, Fundación FOESSA – Cáritas Española Editores, Madrid.

LAPARRA M. (ed.) (2003), *Extranjeros en el purgatorio. Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Edicions Bellaterra, Barcellona.

LAPARRA NAVARRO M., MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA A. (2008), *Las políticas de integración social de los inmigrantes en España*, in Izquierdo Escribano A. (coord.) (2008), *El modelo de integración y los riesgos de exclusión*, Fundación FOESSA – Cáritas Española Editores, Madrid.

MACIOTI M.I., PUGLIESE E., (2010), *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.

MANERI M. (1998), *Lo straniero consensuale. La devianza degli immigrati come circolarità di pratiche e discorsi*, in A. Dal Lago (a cura di) (1998), *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*. Costa e Nolan, Milano, pp.236-266.

MANTOVANI G., *Intercultura. È possibile evitare le guerre multiculturali?*, Il Mulino, Bologna, 2004.

MARBÁN GALLEGO V. (2014), *Tercer Sector de acción social y lucha contra le exclusión*, in *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Caritas Española Editores, Madrid.

MERTON R.K. (1973), *The sociology of science: theoretical empirical investigations*, Chicago (USA), The University of Chicago Press, (trad. it. *La sociologia della scienza. Indagini teoriche ed empiriche*, Franco Angeli, Milano, 1981).

MOYA MALAPEIRA D. (2006), *La evolución del sistema de control migratorio de entrada en España*, in Aja E., Arango J., (eds.), *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006, pp.47-84.

MOYA D., AGUELO NAVARRO P. (2011), *La reforma de la Ley orgánica de extranjería*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

OSSERVATORIO ROMANO SULLE MIGRAZIONI – Ottavo rapporto (2012), Idos Edizioni, Caritas, Roma.

OSSERVATORIO ROMANO SULLE MIGRAZIONI – Nono rapporto (2013), Idos Edizioni, Caritas, Roma.

OSSERVATORIO ROMANO SULLE MIGRAZIONI – Decimo rapporto (2014), Idos Edizioni, Caritas, Roma.

PALIDDA, S. (1998), *La conversione poliziesca delle politiche migratorie*, in Dal Lago A. (a cura di) (1998), *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Costa & Nolan, Genova-Milano, pp.209-235.

PALIDDA S., (a cura di) (2010), *Il discorso ambiguo sulle migrazioni*, Mesogea, Messina.

PICCARDO C., BENOZZO A. (1996), *Etnografia organizzativa. Una proposta di metodo per l'analisi delle organizzazioni come culture*, Raffaello Cortina Editore, Milano.

PONGILUPPI B. (2004), *Immigrazione e lavoro nell'Europa Mediterranea: il caso spagnolo e la metropoli di Barcellona*, in Ambrosini M. (a cura di) (2004), *Immigrazione e metropoli. Un confronto europeo*, Franco Angeli, Milano.

PARK R.E. (1928), *Human Migration and The Marginal man*, in "The American Journal of Sociology", Vol. 33, No. 6, pp. 881-893.

PARK R.E. (1950), *Race and culture*, The Free Press of Glencoe, Collier-MacMillan Limited, London.

PARK R.E. (1999), *La città*, Milano, Edizioni di Comunità.

- PUGLIESE E. (2014), *L'Italia tra emigrazione e immigrazione: tendenze storiche e recenti* in FILEF - Federazione Italiana lavoratori Emigranti e Famiglie (a cura di), *Le nuove generazioni nei nuovi spazi e nei nuovi tempi delle migrazioni*, Ediesse, Roma, pp.17-30;
- SAYAD A. (2010), *La doble ausencia, De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*, Anthropos, Barcelona.
- SCHUTZ A. (1932), *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie*, trad. it. *La fenomenologia del mondo sociale*, Il Mulino, Bologna, 1974).
- SCHUTZ A. (1971), *The stranger: an essay in social psychology*, in *Collected Papers*, Martinus Nijhoff, The Hague, (trad. it.: *Lo Straniero: Saggio di psicologia sociale*, in *Saggi sociologici*, Torino, UTET, 1979).
- SILVEIRA H. (1996), *La exclusión del otro extranjero y la democracia de las diferencias*, in AA.VV. (1996), *En el límite de los derechos*. EUB, Barcelona.
- SILVEIRA H. (2000), *La vida en común en sociedades multiculturales (Aportaciones para un debate)*, articolo pubblicato in AA.VV. (2000), *Identidades comunitarias y democracia*, Silveira H. C. (editor), Trotta, Madrid, 11-46.
- SIMMEL G. (1908), *Soziologie*, Dunker & Humbolt, Berlin (trad. it a cura di Cavalli A., *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Torino, 1998a)
- SIMMEL G. (1998b), *La differenziazione sociale*, Laterza, Roma.
- SIMMEL G. (1998c), *La metropoli e la vita dello spirito*, Armando Editore, Roma.
- SIMMEL G. (2006), *Lo straniero*, Il segnalibro, Torino.
- SOMBART W. (1902), *Der Moderne Kapitalismus*, Duncker & Humbolt, Berlin, (trad. it. *Il capitalismo moderno*, UTET, Torino, 1967).
- SUMNER W.G. (1906), *Folkways. A study of the sociological importance of usage, manners, customs, mores, and morals* (trad. it. *Costumi di gruppo*, Comunità, Milano, 1962).
- TABBONI S. (a cura di) (1986), *Vicinanza e lontananza. Modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*, Franco Angeli, Milano.
- TAYLOR C. (1991), *The Malaise of Modernity*, (trad. it. *Il disagio della modernità*, Laterza, Roma, 1999).



- TOURAINÉ A. (1997), *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, (trad. it. *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Il saggiatore, Milano, 1998).
- WOOD M.M. (1934), *The Stranger. A study in social relationships*. Columbia University Press, New York.
- ZANFRINI L. (2004a), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari.
- ZANFRINI L. (2004b), *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Bari.
- ZAPATA BARRERO R., VAN DIJK T. A. (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones locales*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- ZAPATA BARRERO R. (2009), *Fundamentos del discurso político en torno a la inmigración*, Ed. Trotta, Madrid.
- ZINCONI G. (1994), *Uno schermo contro il razzismo. Per una politica dei diritti utili*, Donzelli, Roma.
- ZINCONI G. (a cura di) (1999), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Il Mulino, Bologna.
- ZINCONI G. (a cura di) (2000), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Il Mulino, Bologna.
- ZNANIECKI F. (1920), Thomas W.I., *The polish Peasant in Europe and America*, University of Chicago Press, Chicago (trad. it. *Il contadino polacco in Europa e in America*, vol.I e vol.II, Edizioni di Comunità, Milano, 1968).
- ZNANIECKI F. (1931), *Studia nad antagonizmem do obcych*, in *Przeglad Socjologiczny* 1930-1931, t. 1, n.2-4, pp.158-209 (tra. it. *Saggio sull'antagonismo sociale. Familiarità ed estraneità*, Roma, Armando Editore, 2008).
- AA.VV. Fondazione Ismu (2010), *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni*, Franco Angeli, Milano.
- AA.VV., *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008. Conclusiones*, Fundación Foessa (*Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*), Caritas Española Editores, Madrid.

## **Contributi in Riviste e Papers**

AGUADO I CUDOLÀ V. (2004), *La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione. Stato, Regione e governo locale*, articolo pubblicato in: *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, N.5 2004, pp. 813-836.

AGUILERA IZQUIERDO R. (2006), *El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral*, *Revista del Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales*, n.63.

ASÍN CABRERA M.A. (2008), *Los acuerdos bilaterales suscito por España en materia migratoria con Países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 10, 2008, pp. 165-188.

BENLLOCH P., RUÍZ DE HUIDOLMO J.M., (2005), *El nuevo regolamento de extranjería español. El proceso de normalización*, in *Migraciones – Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas*, n.17 2005, pp. 252-269.

CACHÓN RODRÍGUEZ L. (1995), *Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España*, *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 69/1995.

CACHÓN RODRÍGUEZ L. (2002), *La formación de la España inmigrante. Mercado y ciudadanía*, *Reis - Revista española de investigaciones sociológicas*, n.97 - 2002, pp. 95-126.

CAPONIO T. (2004b), *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, *Policy paper* prodotto nell'ambito del progetto di ricerca e riflessione su "Il ruolo dei Comuni italiani nella gestione dei processi migratori", (coord.) Pastore F., per conto dell' ANCI.

CACHÓN L. (2004), *Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia*, in Geronimi E., Cachón L., Texidó E., (2004), *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudios de casos*, *Estudios sobre Migraciones internacionales*, N. 66, *Programa de Migraciones Internacionales, OIT, Ginevra*, pp.23-93.

CACHÓN L. (2004), *Inmigración y mercado del trabajo en España*, in *Economía Exterior*, n.28, Primavera 2004, pp.49-57.

CARRASCO CARPIO M.C. (2008), *Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos. Informe de síntesis - España*.

CASTLES S. (2002), *Migration and community formation under conditions of globalization*, International Migration Review, n.4 (Winter), 1143-1168.

CHUECA SANCHEZ A.G. (2007), *Ius migrandi y derecho humano al desarrollo*, in Eikasía, Revista de Filosofía, II 8, pp.191-207.

CHUECA SANCHEZ A. G. (2013), *Contenido y límites del ius migrandi*, REIB (Revista Electrónica Iberoamericana), vol.7 n.2.

GOZÁLVEZ PÉREZ V. (1996), *El reciente incremento de la población extranjera en España y su incidencia laboral*, in Investigaciones Geográficas - Anuales de la Universidad de Alicante, 8, Instituto universitario de Geografía, 1990 su dati del Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía, Memorias anuales 1985-1986;

KOSTOVA KARABOYTCHEVA M. (2006), *Una evaluación del último proceso de regularización de trabajadores extranjeros en España (febrero-mayo de 2005). Un año después*, Documento de trabajo (DT) 15/2006, Real Instituto Elcano.

MARBÁN V. (2014), *Tercer Sector de acción social y lucha contra la exclusión*, (Documento de Trabajo 5.11). Per un approfondimento si veda anche il Capitolo 5 di: *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, Caritas Española Editores, Madrid, pp.372-377.

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ J.A.; GORDO MÁRQUEZ M., FELICIDADES GARCÍA J., DÍAZ DIEGO J., (2013), *Evolución de los contingentes de trabajadores extranjeros en España (1993-2011): las actividades agrícolas*; in Camacho Ballesta J.A., Jiménez Olivencia Y., (eds), *Desarrollo regional sostenible en tiempos de crisis*, Vol.2, cap. 41, pp. 757-780.

MOYA D. (2010), *¿Luchar contra los flujos migratorios o canalizarlos? Evolución del régimen de entrada, residencia, trabajo y salida de extranjeros en el actual modelo de gestión migratoria*, in Revista Catalana de Dret Públic, num. 40, 2010, pp. 73-114.

MICHELS R. (1925), *Materialien zu einer Soziologie des Fremden*, in *Jahrbuch für Soziologie: eine internationale Sammlung (Band 1)*, pp. 296-371, G. Braun, Karlsruhe.

MISHRA V. FERRE J. (2014), *Government Views and policy priorities for International migration*, UNDESA (United Nation Department of Economic and Social Affairs) – Population Division.; contributo che riassume i risultati del report delle Nazioni Unite: “*International migration policies: government views and Priorities*”, (2013) New York.

MORCILLO ESPINA A. (2013), *Interpretando las políticas de inmigración de España desde el debate transnacionalismo-nacionalismo metodológico*, Migraciones 33(2013) – Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre migraciones – Universidad Pontificia Comillas, pp. 33-65.

MULLOR M. (2011), *Inmigrantes subsaharianos. Una aproximación a las claves de la exclusión*, Cuadernos de la Epic, Cuaderno nº5 noviembre 2011, Consejería de Asuntos Sociales, Comunidad de Madrid.

ORTEGA RIVERA E., et al. (2013), *El empadronamiento de la población extranjera en los municipios andaluces*, Cuadernos Geográficos 52(I), pp. 232-263.

SILVEIRA H. (2003), *Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía*, in AA.VV., *Sistema penal y problemas sociales*, (coord. R. Bergalli), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 539-576.

SILVEIRA H. (2011), *Estados expulsores y semipersonas en la Unión Europea*, in Revista Crítica Penal y Poder, 2011, n.1, (pag. 307), OSPDH, Universidad de Barcelona.

SILVEIRA H. (2012), *Biopolítica de estados expulsores*, contributo pubblicato in *Política y Sociedad*, 2012, vol.49, núm.3, pp. 497-517.

SOLANES A. (2010), *Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010*, in *Migraciones Internacionales – Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España*, N. 90, 2010, pp. 77-102.

SPARACINO G. (2011), *Immigrati e reati secondo i dati del Sistema di Indagine*, Atti del Convegno “*Immigrati: inclusione, cittadinanza e legalità*”, Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione – “Sapienza” - Università di Roma, (contributo in corso di pubblicazione).

TRINIDAD GARCÍA M.L., MARTÍN MARTÍN J., (2012), *Novedades en la residencia temporal, el arraigo y otras circunstancias excepcionales para residir legalmente en España tras las reformas en la Ley y el Reglamento de extranjería*, in *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, Vol.2 (2012), Art. Núm. 007, pp. 117-142.

AA.VV., Fundació CIDOB (2002), *Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2001. Balance de la inmigración extranjera en España*, *Anuario Internacional CIDOB 2001 – Edición 2002*, Barcelona;

AA.VV., Centro studi e ricerche Idos (2013), *Breve storia dell’Immigrazione marocchina in Italia, Parte Introduttiva*, contributo realizzato per il *Progetto I.P.R.IT. Immigrazione e percorsi di regolarità in Italia*;



## Sitografia

ACCEM (Asociación Comisión Católica Española de Migraciones) presenta i dati UNHCR al seguente indirizzo: (<http://www.accem.es/es/en-detalle/refugio/20j-refugiados-algunos-datos>).

“Ayuntamiento de Barcelona” (2014), *Las 67 propuestas del Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona* (<http://www.bcn.cat/novaciudadania/pdf/es/home/67.propuestas.CMIB.pdf>).

Ayuntamiento de Barcelona, *BCN Acció Intercultural*: (<http://interculturalitat.bcn.cat/bcnacciointercultural/>)

Ayuntamiento de Barcelona, *Nova Ciutadania*: ([http://www.bcn.cat/novaciudadania/index\\_es.html](http://www.bcn.cat/novaciudadania/index_es.html));

Ayuntamiento de Barcelona, *Nueva Ciudadanía, Estudios de la realidad migratoria, Informes Estadísticos, La población extranjera en Barcelona. Enero 2014, Nota de prensa*. ([http://premsa.bcn.cat/wp-content/uploads/2014/06/2014\\_05\\_25NotaPadr%C3%B32014.pdf](http://premsa.bcn.cat/wp-content/uploads/2014/06/2014_05_25NotaPadr%C3%B32014.pdf)).

Ayuntamiento de Barcelona – Pla BCN Interculturalitat: ([http://www.bcn.cat/novaciudadania/pdf/es/PlaBCNInterculturalitatCast130510\\_es.pdf](http://www.bcn.cat/novaciudadania/pdf/es/PlaBCNInterculturalitatCast130510_es.pdf)).

Ayuntamiento de Barcelona, *Població estrangera per districtes i barris. Gener 2013*, documento disponibile all'indirizzo: (<http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/inf/pobest/pobest13/part1/t45.htm>).

CAPONIO T. (2004), *I Comuni italiani e l'immigrazione. I risultati della prima rilevazione nazionale condotta dall'Anci*, CeSpi (Centro Studi di Politica Internazionale): (<http://www.cespi.it/anci/anci-questionario.pdf>).

COM (2009) 313final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Bruxelles, 2 luglio 2009*: ([http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/linee\\_guida\\_UE\\_1\\_doc.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/linee_guida_UE_1_doc.pdf)).

*Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU*: ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf)).

Comune di Roma, Piano Esecutivo di Gestione 2012-2014 – *Roma Capitale – Dip. Promozione dei servizi sociali e della salute*: ([http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Dpci\\_LDPEG2012.pdf](http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Dpci_LDPEG2012.pdf)).

Comune di Roma, Relazione al rendiconto 2011 e 2012 – Dip. Promozione dei Servizi Sociali e della Salute e Municipi: ([http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/parte\\_i\\_2\\_1\\_2\\_Servizi\\_sociali.pdf](http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/parte_i_2_1_2_Servizi_sociali.pdf)).

Comune di Roma, Statuto di Roma: ([http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/STATUTO\\_T\\_VOLUMETTO.pdf](http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/STATUTO_T_VOLUMETTO.pdf)).

*Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e occupazione*, COM (2003)336, Bruxelles 3 marzo 2003: (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0336&from=IT> ).

*Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*. Bruxelles, 20.2.2013 com(2013) 83 final: ([http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/8fc228fe50daa42bc12576900058cada/3f556f236fc1e0a9c1257b9800535146/\\$FILE/COM2013\\_0454\\_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/8fc228fe50daa42bc12576900058cada/3f556f236fc1e0a9c1257b9800535146/$FILE/COM2013_0454_IT.pdf)).

CRUZ ROJA ESPAÑOLA, *Migraciones Africanas hacia Europa. Estudio cuantitativo y comparativo. Años 2006-2008. Centro n° 6 de Nouadibou - Mauritania*, Madrid ([http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/CANCRE/COPY\\_OF\\_ACCIONINTERNACION/DOCUMENTACINTERNAC/DOCUTE2013/MIGRACIONES\\_FINAL.PDF](http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/CANCRE/COPY_OF_ACCIONINTERNACION/DOCUMENTACINTERNAC/DOCUTE2013/MIGRACIONES_FINAL.PDF)).

Dati statistici sui “decreti flussi”, sito internet del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: (<http://www.integrazionemigranti.gov.it/ricerche/aree-tematiche/Pagine/Area%20tematica%202%20-Idos.aspx>).

Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (a cura di) (2013), *Terzo Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia – Sintesi dei risultati*: (<http://www.lavoro.gov.it/Priorita/Documents/Sintesi%20del%20Terzo%20Rapporto%20annuale%20immigrati%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20italia.pdf> )

Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (a cura di) (2013), *Terzo Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia – Temi chiave*: ([http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Notizie\\_2/Temi%20Chiave%20Terzo%20Rapporto%20annuale%20immigrati%202013.pdf](http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Notizie_2/Temi%20Chiave%20Terzo%20Rapporto%20annuale%20immigrati%202013.pdf) ).

*El diario.es*, 12/12/2013, “Los 300 de Poblenu: manual politico para hacer invisibles a los inmigrantes desalojados” ([http://www.eldiario.es/desalambre/Poblenu-300-sin\\_papeles\\_0\\_206479356.html](http://www.eldiario.es/desalambre/Poblenu-300-sin_papeles_0_206479356.html)).

*El País*, “Cae la población: los inmigrantes ya no vienen en masa y los que hay, se van” (10 dicembre 2013): articolo disponibile al seguente indirizzo internet: ([http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/12/10/actualidad/1386675921\\_015634.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/12/10/actualidad/1386675921_015634.html)).

*El País*, “El gobierno cifra en 7.276 millones el ahorro por el recorte en sanidad” (26 aprile 2012): ([http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/26/actualidad/1335430943\\_769090.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/26/actualidad/1335430943_769090.html)).

*El Periódico*, “El gobierno modificar la ley de extranjería para parar el fraude sanitario” (20 aprile 2012): (<http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/gobierno-cambia-ley-extranjeria-para-evitar-que-los-extranjeros-vengan-espana-solo-recibir-asistencia-sanitaria-1688041>).

*El País*, “580.000 personas se van de España” (sabato 8 ottobre 2011): ([http://elpais.com/diario/2011/10/08/sociedad/1318024802\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/10/08/sociedad/1318024802_850215.html)).

*Estrategia Antirumores*: (<http://www.antirumores.com/>).

*Fondazione Integra/Azione* (2012), *I rifugiati invisibili. Dossier sulle condizioni abitative di rifugiati, richiedenti asilo e beneficiari della protezione internazionale*. ([http://www.fondazioneintegrazione.it/UserFiles/File/Documents/8\\_I%20rifugiati%20invisibili.pdf](http://www.fondazioneintegrazione.it/UserFiles/File/Documents/8_I%20rifugiati%20invisibili.pdf)).

*Gobierno de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social - Secretaría General de Emigración y Emigración, Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, Principales Resultados* (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014) (<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/>).

*Governo Italiano, Linee Guida per una Riforma del Terzo Settore*, 12 maggio 2014: ([http://www.matteorenzi.it/wp-content/uploads/2014/05/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE\\_bozza-12-maggio-2014.pdf](http://www.matteorenzi.it/wp-content/uploads/2014/05/LINEE-GUIDA-RIFORMA-TERZO-SETTORE_bozza-12-maggio-2014.pdf)).

*Il Sole 24 Ore*, “Dall’8 agosto via libera alle ronde”, (4 agosto 2009) (<http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Italia/2009/08/ronde-maroni-padania-8-agosto-regolamento.shtml?uuid=da9cc030-80f0-11de-8851-ef65c0044c56&DocRulesView=Libero>).

*INE (Instituto Nacional de Estadística), Cifras de población*: ([http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp\\_inicio.htm](http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_inicio.htm)).

*Informe anual 2013 de políticas de inmigración y asilo – Informe nacional España (parte 1) – Contribución nacional 2013 a los informes anuales de la Comisión y de la oficina Europea de Apoyo al asilo (EASO)*: ([http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/annual-policy/2012/25b.spain\\_annual\\_policy\\_report\\_2012\\_es\\_version\\_november2013.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/25b.spain_annual_policy_report_2012_es_version_november2013.pdf)).

*Informe Estadístico “La població estrangera a Barcelona. Informació sociodemogràfica. Gener 2013”, “Ayuntamiento de Barcelona”*: (<http://www.bcn.cat/novaciudadania/arees/ca/estudis/estudis.html>).

*Informe Estadístico “La població estrangera a Barcelona. Gener 2014”, Ayuntamiento de Barcelona*: (<http://www.bcn.cat/novaciudadania/arees/es/estudis/estudis.html>).



Intervista a F.E. Coen alla quale si fa riferimento è stata pubblicata su *Inform* N.226 - 8 novembre 2004, “*Il comune di Roma punta sulle politiche della multiethnicità*”:  
[http://www.mclink.it/com/inform/art/art\\_04/04n226a8.htm](http://www.mclink.it/com/inform/art/art_04/04n226a8.htm) .

*Introducción - Plan estratégico del Tercer Sector de Acción Social* (2006), Arias, Madrid  
([http://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1366108738\\_030.pdf](http://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1366108738_030.pdf) ).

ISTAT, 9° *Censimento Istat su Industria e servizi, istituzioni pubbliche e no-profit*, comunicato stampa del 5/9/2013; per un approfondimento si veda: *Forum Terzo Settore*, Istat – *Censimento no-profit, i dati regione per regione*, dati disponibili all’indirizzo: <http://www.forumterzosettore.it/2013/09/09/istat-censimento-non-profit-i-dati-regione-per-regione/>.

*La acción exterior de la Generalitat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya:  
([http://afersexteriors.gencat.cat/es/comunicacio/publicacions/pla\\_de\\_l\\_accio\\_exterior/](http://afersexteriors.gencat.cat/es/comunicacio/publicacions/pla_de_l_accio_exterior/)).

*La Repubblica*, (04 luglio 2009), “*Ronde, pronti mille volontari leghisti*”:  
(<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2009/07/04/ronde-pronti-mille-volontari-leghisti.html>).

*Los 10 años de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social en el Reino de España*, Ministerio de sanidad, Política Social e Igualdad, rapporto disponibile all’indirizzo:  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/inclusionSocialEspana/informesyEstudios/diezAnos.pdf>.

Manifesto sull’obiezione di coscienza di “*Médicos del Mundo*”:  
(<http://es.slideshare.net/Vocesdelsol/manifiesto-razones-para-la-objecin-de-la-reforma-sanitaria>).

*Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, Gobierno de España, Portal de la inmigración, Estadísticas*: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/index.html> .

*Ministerio del Interior, Vicepresidencia Primera del Gobierno, “Delegación de Gobierno para la extranjería y la inmigración. Balance 2001*, documento disponibile sul web:  
(<http://www.interior.gob.es/documents/10180/1210063/Extranjer%C3%ADa+e+Inmigraci%C3%B3n.pdf/254efeab-6c99-4378-868c-786942e87103>).

MORCELLINI M. (DIR.), BINOTTO M., BRUNO M., LAI V. (2012), *Gigantografie in nero. Ricerca nazionale su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Lulu Press Laleigh (North Carolina):  
([https://www.academia.edu/5213701/Gigantografie\\_in\\_nero.\\_Ricerca\\_su\\_sicurezza\\_immigrazione\\_e\\_asilo\\_nei\\_media\\_italiani](https://www.academia.edu/5213701/Gigantografie_in_nero._Ricerca_su_sicurezza_immigrazione_e_asilo_nei_media_italiani)).

Observatori del Tercer Sector Social de Catalunya, *Anuari 2013 del Tercer Sector Social a Catalunya – Document de síntesis*: (<http://www.tercersector.cat/activitats/actes-publics/presentacio-de-lanuari-2013-del-tercer-sector-social>).

Pagina web del sindaco I. Marino, “Ignazio Marino al Mercato Esquilino di Roma”: (<http://www.ignaziomarino.it/ignazio-marino-al-mercato-esquilino-di-roma/>).

Permessi di soggiorno temporanei per circostanze eccezionali, dati statistici del *Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, Gobierno de España*, (<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html>).

Piano Esecutivo di Gestione 2012-2014 – *Roma Capitale – Dip. Promozione dei servizi sociali e della salute*, documento disponibile al seguente indirizzo: ([http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Dpci\\_LDPEG2012.pdf](http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Dpci_LDPEG2012.pdf)).

*Plan África – 2006-2008, Resumen Ejecutivo*: ([http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/planafrica\\_2006-2008.pdf](http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/planafrica_2006-2008.pdf)).

*Plan África 2009-2012*: (<http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/1-documentos/1/PlanAfrica2009-2012.pdf>);

*Plan de trabajo de inmigración 2012-2015 – “Ayuntamiento de Barcelona”*: ([http://www.bcn.cat/novaciudadania/index\\_es.html](http://www.bcn.cat/novaciudadania/index_es.html)).

*Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI)*: ([http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas\\_Integracion/Plan\\_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf)).

*Rapporto di sintesi a scadenza dei termini, Riepilogo definitivo domande pervenute su scala nazionale*, Ministero dell’Interno, Dati definitivi 01/10/2009: ([http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0033\\_Report\\_Conclusivo\\_-\\_Dichiarazione\\_di\\_Emersione.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0033_Report_Conclusivo_-_Dichiarazione_di_Emersione.pdf)).

Rapporto statistico del *Consiglio italiano per i rifugiati - Cir Onlus*, disponibile al seguente indirizzo: (<http://www.cir-onlus.org/images/pdf/sintesi%20%20RAPPORTO%202013ok.pdf>).

Scheda di sintesi dell’Accordo di Schengen, Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XIII Legislatura, *Comitato parlamentare Schengen-Europol*: (<http://www.camera.it/bicamerale/schengen/notaintro/introfr.htm>).

Servizio Centrale SPRAR, Ministero dell’Interno, ANCI, *Composizione di base della rete SPRAR – triennio 2014-2016*: ([http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/dettaglio-rete-sprar\\_rev001.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/dettaglio-rete-sprar_rev001.pdf)).

Sintesi della “Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani”: (<http://cattivenotizie.wordpress.com/tag/immigrazione/>).

Sistema Comune di Asilo in Europa (<http://asiloineuropa.blogspot.it/p/atti-di-riferimento.html>).

TARANTINO F. (2014), *Informe de investigación de la Academia Europea para la integración de los Inmigrantes (EU-MIA)*, Centro Internazionale di Formazione dell’OIL (CIF OIL), Forum Internazionale ed Europeo di ricerche sull’immigrazione (FIERI), Torino.

Taula del Tercer Sector en Catalunya: ([www.tercersector.cat](http://www.tercersector.cat)).

Texto refundido de la Ley Municipal y de régimen local de Cataluña, - Ayuntamiento de Barcelona: ([http://w110.bcn.cat/portal/site/Ajuntament/menuitem.38c1cee3a16e78f040f740f7a2ef8a0c/?vgnnextoid=a8837933959f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&vgnnextchannel=a8837933959f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&lang=es\\_ES](http://w110.bcn.cat/portal/site/Ajuntament/menuitem.38c1cee3a16e78f040f740f7a2ef8a0c/?vgnnextoid=a8837933959f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&vgnnextchannel=a8837933959f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&lang=es_ES)).

RANALLI D. (2010), *L’accesso dello straniero all’assistenza sociale. Profili giurisprudenziali*, in *L’Altro Diritto – Centro di Documentazione su carcere, devianza e marginalità - Università di Firenze, Ricerche: I migranti e i loro diritti*: <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/ranalli/>.

SALERNO I., (2010), *La gentrification come strumento per la rivitalizzazione economica e sociale delle aree urbane: il Raval di Barcellona e il centro storico di Genova*, Tesi di Dottorato (Alma Mater Studiorum, Università di Bologna): (<http://amsdottorato.unibo.it/2652/>).

ZINCONI G. (1999) *Primo Rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati: (<http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/dossier/dossier5/cap5/introduzione.htm>).

ZINCONI G. (2000) *Secondo Rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Introduzione e sintesi: utili, uguali e dissimili*: ([http://www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/commissione\\_integrazione/integra2/integra2\\_sintesi.htm](http://www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/commissione_integrazione/integra2/integra2_sintesi.htm)).

*1° Rapporto sugli immigrati in Italia – Dicembre 2007*, Ministero dell’Interno: ([http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0673\\_Rapporto\\_immigrazione\\_BARBAGLI.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0673_Rapporto_immigrazione_BARBAGLI.pdf)).

*XX Rapporto sulle migrazioni 2014*, Ismu (Sintesi) (<http://www.programmaintegra.it/wp/wp-content/uploads/2014/11/sintesi-XX-rapporto-ISMU.pdf>).

## **Principali leggi italiane consultate nella Gazzetta Ufficiale**

Legge 30 dicembre 1986, n.943: Gazzetta Ufficiale n. 008 del 12 gennaio 1987;

Legge 28 febbraio 1990, n.39: Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 49 del 28/02/1990;

Decreto legge 18 nov. 1995 n. 489: Gazzetta Ufficiale n. 270 del 18/11/1995;

Legge 9 dicembre 1996 n. 617, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 288 del 9 dicembre 1996;

Legge 6 marzo 1998 n.40: Gazzetta Ufficiale n.59 del 12-3-1998 - Suppl. Ordinario n. 40;

Legge 30 luglio 2002 n. 189, Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 199 del 26/08/2002 - suppl. ordinario n. 173;

Legge 24 luglio 2008 n.125: Gazzetta Ufficiale del 25/07/2008 n. 173;

Legge 15 luglio 2009 n. 94: Gazzetta Ufficiale del 24/07/2009 n. 94;

Legge 3 agosto 2009 n.102: pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 179 del 4 agosto 2009 – Suppl. ordinario n. 140

Legge 2 agosto 2011 n. 129: Gazzetta Ufficiale del 05/08/2011 n. 181;

Decreto Legislativo del 28 giugno 2012 n.108: Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.171 del 24 luglio 2012;

Decreto legislativo 16 luglio 2012 n. 109: Gazzetta Ufficiale del 25/07/2012 n. 172;

Decreto legge 28/06/2013 n.76: Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 150 del 28/06/2013;

Decreto legge 14/08/2013 n. 93: Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 191 del 16/08/2013;

Legge 8 novembre 2013 n. 128: Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 264 del 11/11/2013;

Legge 21 febbraio 2014 n.9: Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 43 del 21/02/2014;

Decreto legislativo 21/02/2014 n. 18: Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 58 del 11/03/2014;

Decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 24: Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 60 del 13/03/2014;

Decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 60: Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 68 del 22/03/2014;

Legge 28 aprile 2014 n. 67: Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 100 del 02/05/2014;

Legge 30 ottobre 2014 n. 161: Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 261 del 10/11/2014 – suppl. ordinario n. 83.



### **Principali leggi spagnole consultate nel BOE (*Boletín Oficial del Estado*)**

“*L.O.7/1985I*”, pubblicata in: «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985.

“*R.D. 1119/1986*”, pubblicata in: «BOE» núm. 140, de 12 de junio de 1986.

“*R.D.155/1996*”, pubblicata in: «BOE» núm. 47, de 23 de febrero de 1996.

“*L.O. 4/2000*”, pubblicata in: «BOE» núm. 10, de 12 de enero de 2000.

“*L.O.11/2003*”, pubblicata in: «BOE» núm. 234, de 30 de septiembre de 2003.

“*L.O.14/2003*”, pubblicata in: «BOE» núm. 279, de 21 de noviembre de 2003.

“*R.D.2393/2004*”, pubblicata in: «BOE» núm. 6, de 07 de enero de 2005.

“*L.O.2/2009*”, pubblicata in: «BOE» núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

“*R.D.557/2011*”, pubblicata in: «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2011.

“*L.O.10/2011*”, pubblicata in: «BOE» núm. 180, de 28 de julio de 2011.

“*R.D. Ley 16/2012*”, pubblicata in: «BOE» núm. 98, de 24 de abril de 2012.

“*L.O. 4/2013*”, pubblicata in: «BOE» núm. 155, de 29 de junio de 2013.



## Ringraziamenti

Ringrazio tutte le persone che hanno reso possibile la realizzazione di questo lavoro di ricerca, *in primis* la Dott.ssa Laura Franceschetti, il Dott. Héctor Silveira e il Dott. Iñaki Rivera, i quali hanno seguito le varie fasi dello studio dandomi utili consigli e preziosi suggerimenti senza i quali sarebbe stato impossibile comprendere i vari aspetti di argomento molto complesso qual è quello trattato. Esprimo la mia gratitudine anche verso chi ha partecipato alla ricerca sul campo e che, concedendo l'intervista, ha fornito interessanti spunti la ricerca e riflessioni senza le quali sarebbe stato impossibile comparare gli interventi del governo locale per l'immigrazione, approfondire le attività delle associazioni del *terzo settore* e della società civile che con i loro sforzi migliorano e favoriscono l'integrazione sociale degli stranieri nelle città di Roma e Barcellona. In particolare ringrazio la *Regione Lazio* e i responsabili dei diversi uffici di *Roma Capitale* tra cui l'*Ufficio Immigrazione*, l'*Ufficio Inserimento Lavoro*, il *Dip. Servizi Educativi e Scolastici, Giovani e Pari Opportunità – Attività Interculturali*, il *Programma Integra* e la *Fondazione Roma Solidale*. Ringrazio anche il centro ascolto stranieri della *Caritas* di Roma, l'*Ass. Medici contro la Tortura*, l'*Ass. Focus - Casa dei Diritti Sociali*, il *Centro Astalli*, la *Comunità di Sant'Egidio*, il *PMS (Progetto Mediazione Sociale)*, la *Onlus CIDIS*, il *Circolo San Pietro*, la cooperativa sociale *PARSEC*, la *Fondazione Integra/Azione*, i sindacati *CIGL* e *CISL*, il *Centro Studi e Ricerche IDOS*, l'*Ass. Genitori Scuola "Di Donato"*, l'*UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)*, l'*INMP (Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti ed il Contrasto delle Malattie della Povertà)*, l'*ANCI (Ass. Italiana Comuni Italiani)*, la *Direzione dell'Ufficio Migrantes - Pastorale delle Migrazioni* ed infine, il Prof. G. Ricotta della *Sapienza - Università di Roma*. Ringrazio anche tutte le persone che hanno partecipato alla ricerca sul campo nella città di Barcellona, in particolare, la *Direzione Generale per l'Immigrazione* della *Generalitat de Catalunya* ed i responsabili degli uffici dell'*Ayuntamiento de Barcelona* che hanno partecipato alle interviste, tra cui il *Comissionat de l'Alcaldia per a la Immigració i l'Acció Comunitaria*, il *Director de Serveis d'Immigració i Interculturalitat*, la portavoce del *CMIB (Consell Municipal d'Immigració de Barcelona)*, l'*OND (Ufficio per la Non Discriminazione)*, il *SAIER (Servicios de Atención a los Inmigrantes, Extranjeros y Refugiados)*. Ringrazio la responsabile della *Caritas* di Barcellona, l'*Asociación. Médicos del Mundo Cataluña*, la *Onlus PROBENS (Asociación para el estudio y promoción del Promoción del Bienestar Social)*, i portavoce dell'*Associació Casal dels Infants – Acció Social als barris*, la *Fondazione SURT – Fundació de dones*, il responsabile della *Fondazione Servei Solidari*, l'associazione *AMIC-UGT (Asociació d'Ajuda Mútua d'Immigrants a Catalunya)*, la *CCAR (Commissione Catalana di Aiuto ai Rifugiati)*, l'associazione *Apropem-Nos (Ass. di vicini e vicine di Poblenou)*, l'*Ass. Socio-Culturale Ibn Batuta (ASCIB)*, i portavoce dei sindacati *CCOO (Comisiones Obreras – Catalunya)* e *UGT (Unión General de Trabajadores)*, il *Centre d'Estudis Africans i Interculturals*, il portavoce di *QSL - Serveis Culturals*, la *FAPAC (Federazione delle AMPA - Associazioni di Madri e Padri degli Alunni della Catalogna)*, l'associazione *SOS Racisme Catalunya*, l'avvocato della rete di sostegno agli immigrati di *Poblenou (Red de Apoyo a los Asentamientos de Poblenou)*. Infine, uno speciale ringraziamento va al Prof. D. Moya e al Prof. V. Aguado i Cudolà dell'Università di Barcellona (UB).