

Immigrazione

mercoledì 10 giugno 1998

Permeabilità delle frontiere e necessità di integrazione.

L'Europa fra solidarietà, tolleranza e rigore.

1. "Il Problema".
2. La società di immigrazione.
3. Il modello occidentale in crisi.
4. L'Unione Europea di fronte all'Immigrazione.
5. La nuova legge italiana. La politica di base. (Cenni...)

1. "Il Problema".

L'aumento del flusso di immigrati verso i Paesi dell'Unione Europea rappresenta uno dei fenomeni più interessanti e certamente di maggior impatto sulla sensibilità dei cittadini europei, risultato, questo, di un processo di relatività progressiva dei confini degli Stati. Una realtà caratterizzata da un ineludibile trend di forte permeabilità delle collettività dovute al potere di penetrazione espresso dai media e dalla comunicazione multimediale.

Le possibilità di un contatto diretto che derivano dal ruolo assunto oggi da una ridefinizione dell'etnocentrismo quale recupero di dignità politica delle minoranze, l'avvicinamento delle culture, grazie alla diffusione della disponibilità dei mezzi di comunicazione, determina un confronto immediato, dirompente in certi casi, fra diverse possibilità di evoluzione della qualità della vita con rischi di vere e proprie conflittualità allorquando il manifestarsi di diverse condizioni di sviluppo fa sì che la potenzialità culturale della minoranza si trasforma in concreto antagonismo per difetto di integrazione. Un antagonismo rappresentato dalla difficoltà di potersi inserire non solo nell'ambito dell'organizzazione sociale dominante ma, soprattutto, di poter partecipare al progresso della comunità medesima tutelando propri valori guida.

La diffusione dei mezzi di comunicazione, inoltre, oltre a favorire un avvicinamento delle diversità è un fattore determinante nel porre fine alla manipolabilità delle comunità, o, quanto meno, la rende più difficoltosa.

Questo, non solo per l'accesso alle informazioni su quanto accade al di là dei confini, quanto veicolo di stimolo alla competitività individuale, ovvero nel consentire la formazione di uno spirito di emulazione tale da influenzare il rapporto possibilità/ opportunità alla base della decisione di abbandonare il proprio territorio.

La conflittualità sociale, quindi, che può determinarsi all'interno di un aggregato strutturato e organizzativamente efficiente in termini produttivi e di servizi rappresenta l'effetto concreto, in termini di integrabilità, dell'affermazione da parte delle minoranze della propria dignità culturale. Una dignità di gruppo dove la forza del singolo, nel confrontarsi con gli "altri", scaturisce da una

memoria collettiva che esprime un senso di appartenenza a una comunità distinta e che si concretizza nella domanda di rispetto e di tutela delle proprie originalità.

Il punto critico, pertanto, non può non essere che la crescita della comunicazione, l'amplificazione del confronto, il cui risultato immediato si identifica nella relativizzazione del concetto di Stato e nella progressiva permeabilità delle frontiere realizzando un avvicinamento delle comunità quale causa ed effetto dell'abbattimento delle distanze e del trend di globalizzazione che in termini economici può dimostrare la "mobilità" di risorse umane verso mercati del lavoro evoluti. Mercati, però, che esprimono, nei confronti degli immigrati, una maggior disponibilità di assorbimento di manodopera poco specializzata.

Un assorbimento che, per effetto di un'assente gradualità dovuta al gap nelle possibilità/capacità immediate di operare nel livello tecnologico di cui è espressione il sistema produttivo eurooccidentale, richiede un'azione capace di evitare il pericoloso autoisolamento delle comunità di immigrati favorendo una "capitalizzazione" dei valori istituzionali nel patrimonio etico delle minoranze.

Ciò è ancor più significativamente dimostrabile quale priorità di approccio verso il fenomeno contemporaneo dell'immigrazione extraeuropea quando la motivazione economica, tradizionalmente alla base dell'analisi delle cause eziologiche, si sposta verso la dimensione politica. Ed è su questa caratterizzazione che si definisce una competitività etnico-culturale da parte delle minoranze di immigrati dotate di maggior coesione culturale e religiosa. Una competitività giocata a propria difesa sul territorio di uno Stato ospitante, dove la ruralizzazione povera delle origini si scontra con la necessità di integrazione richiesta dalla realtà urbanizzata del modello occidentale.

Per questo, la chiave di lettura non è originalmente economicamente spendibile senza un'analisi dello scenario politico del territorio di provenienza delle masse di immigrati, dove la valutazione a monte della "rotta" da intraprendere si basa sul rapporto fra possibilità / opportunità che, ragione del flusso migratorio di un popolo, determina la scelta della regione più favorevole.

2. La società di immigrazione.

Il rischio è certamente dato dal livello di integrabilità che il gruppo può raggiungere per effetto della propria capacità di adattamento, di una possibile politica di inserimento progressivo che non ricerchi, al contrario, l'assorbimento.

La permeabilità dei confini non è altro che l'espressione "umanizzata" di un incontro delle collettività quale risultato di un'internazionalizzazione degli interessi degli Stati che nella gestione integrata dell'economia derogano di fatto alla loro individualità "politica".

Un ulteriore pericolo è rappresentato dal livello di manipolabilità del gruppo. Ovvero, dalla possibilità che un difetto di intervento politico dello Stato, verso un fenomeno di immigrazione, permetta il sostituirsi a questi da parte di organizzazioni antagoniste, o propriamente criminali, che si assumono la gestione delle risorse umane rese disponibili dalla marginalizzazione sociale per finalità di diverso valore e contenuto.

Ma, allora, è compatibile uno Stato democratico con una società multietnica?

La risposta non può che essere fisiologicamente positiva per due ordini di motivi. Il primo è rappresentato dal concetto medesimo di democraticità del sistema decisionale e di gestione della comunità, dato dalla valorizzazione della diversità nel rispetto dei principi sui quali si fonda la convivenza sociale costituzionalizzata. Il secondo quale effetto della globalizzazione, termine forse abusato o che potrebbe iniziare ad annoiare ma che definisce, aderentemente al processo storico contemporaneo, il depotenziamento dello Stato, e che favorisce una trasversalità delle singole sottoculture che compongono un'organizzazione sociale, limitando la capacità di azione alla cultura dominante del gruppo più rappresentato.

D'altra parte l'improponibilità di qualunque nazionalismo, la relativizzazione del concetto di dominio riservato e l'invasività delle organizzazioni sovranazionali nella determinazione delle scelte politiche del soggetto-Stato, eliminando la polarizzazione esterna, richiede politiche di disciplina dei flussi migratori e di dialogo tali da evitare il costituirsi di "polarizzazioni" interne. Queste ultime oggi ancor più devastanti e pericolose in termini di sicurezza non solo della collettività di riferimento ma della stabilità della regione.

Non si tratta, comunque, di autorappresentarsi una situazione vissuta e riproporla in termini europei. Cioè non è chiedersi se è proponibile un "melting pot" americano nella crescita della società europea. Quanto individuare in quali termini, e a quali condizioni, l'ingresso dovrà e potrà essere efficacemente regolamentato al fine di garantire equilibri sociali ancora estremamente delicati, favorendo processi di integrazione che limitino il rischio di marginalizzazione e non si trasformino, in certi casi, in riduttivi tentativi di assimilazione.

Il confronto fra globale/ locale, sul quale si gioca oggi la razionalizzazione della struttura pubblica di gestione della collettività, diventa allora importante. Nell'ottica di un decentramento delle funzioni, di fronte ad un processo di comunitarizzazione delle politiche dell'Unione e di regionalizzazione delle scelte in termini operativi, la dimensione locale diventa l'unico teatro di intervento socialmente utile per meglio gestire le differenziazioni fra gruppi. E ciò perchè un'efficiente politica locale aderente all'integrazione dello straniero sul territorio consente di valutare efficacemente le potenzialità di contatto fra culture diverse, di individuare punti di incontro, e di realizzare quanto necessario per favorire un inserimento progressivo dell'immigrato nella vita sociale.

D'altra parte se così non fosse, la reale incidenza della deprivazione economica, che rappresenta il fattore principale, ancorchè non unico, della migrazione si amplificherebbe ulteriormente con un trasferimento sterile del problema alla dimensione nazionale diventando, il problema, non efficacemente gestibile nelle componenti più critiche sulle quali la differenziazione stessa si realizza quali:

- differenza di reddito;
- differenza nella possibilità di essere occupati;
- differenza negli standards di vita e di accesso ai servizi.

Certo la partecipazione al processo di modernizzazione è importante. Ma come permetterlo se non si realizza un contatto diretto e personalizzato con le realtà industrializzate, urbanizzate, evitando la marginalizzazione delle periferie e qualificando l'istruzione in maniera tale da poter affrontare efficacemente la sfida della multiculturalità?

3. Il modello occidentale in crisi.

Il livello assunto dai flussi migratori provenienti da regioni a scarsa opportunità di ricchezza e di organizzazione produttiva, l'aver scelto quale rotta preferenziale quella europea non sono altro che l'effetto della vittoria dell'Occidente sulla polarizzazione e motivo di crisi del modello eurooccidentale impreparato ad accogliere una sfida di interiorizzazione dell'altro quale logica conseguenza dell'"apertura".

La democratizzazione progressiva degli Stati e la permeabilità dei sistemi economici divulgata attraverso una diffusa capacità comunicativa, "cablando" Stati retti da regimi totalitari, come fu per l'Albania ad esempio, hanno limitato la possibilità di reazione dell'Occidente rappresentando, quasi, un prezzo dovuto alla "vittoria" finale giocata sulla tolleranza e sul dialogo nella difesa dei diritti individuali dell'uomo.

L'egemonia della logica finanziaria che non conosce confini, non ne ha tutelato l'integrità. Al contrario, ne ha permesso l'apertura senza risolvere i problemi interni di equilibrio sociale ancora presenti nelle comunità europee con aspetti di multietnicità molto forti.

Ma affrontare un futuro multietnico significa superare i due istituti sui quali si è consolidata la società occidentale, oggi alla ricerca di una sua eurocompatibilità allargata nel continente. Anzitutto l'egemonia del "contratto" quale concretizzazione giuridico-sociale di disciplinare obblighi fra soggetti eguali, impegnati in rapporti di scambio fondati sulla reciprocità. In secondo luogo, l'incapacità di allargare la "comunità etica" a soggetti con i quali il rapporto è sostanzialmente asimmetrico.

Questi due "limiti" fondamentali, sui quali si è realizzata l'architettura sociale dell'Europa metacapitalistica, rappresentano, oggi, la barriera "culturale" verso l'integrazione con il rischio di generare una conflittualità interna man mano che le minoranze non europee presenti sul territorio

raggiungeranno livelli apprezzabili di organizzazione di gruppo tali da poter gestire, con efficace incisività, una propria azione sociale in difesa della loro identità se non di popolo quanto meno di comunità.

Il fenomeno migratorio non sfugge all'attenzione delle istituzioni democratiche dei Paesi appartenenti all'UE e all'Unione stessa. Ma la possibilità che un incremento dell'antagonismo criminale possa trovare facile terreno nella gestione di risorse umane deprezzate e dequalificate in termini di affermazione sociale, ovvero marginalizzate per effetto della loro diversità, non è trascurabile. Certamente diversa è la potenzialità della permeabilità "criminale" del gruppo per effetto della maggior o minor coesione interna data dalla "solidità culturale" di cui il gruppo stesso è portatore. Ma se a ciò si dovesse aggiungere la persistenza della differenza fra salari sperati e quelli effettivi, se il livello di disoccupazione del Paese di arrivo coinvolge l'immigrato o lo marginalizza in lavori esclusivi, di poca qualificazione, considerati residuali e a basso contenuto di capacità, il raggiungimento di una frattura all'interno delle comunità sociali più rappresentative diventa estremamente possibile e prevedibile allorché la massa critica degli immigrati presenti raggiunga un livello tale da garantire una diffusione progressiva su tutto lo spazio comunitario di uno spirito culturalmente competitivo se non antagonista.

Come affrontare, quindi, tale realtà? Anzitutto con un'efficace ridefinizione del ruolo delle strutture di formazione sociale di base, ovvero le scuole, amplificandone la capacità di "mediazione culturale", riconoscendo a queste l'esser l'unico veicolo, privilegiato, attraverso il quale si realizza il contatto fra cultura dominante e valori della minoranza.

D'altra parte, la rilevanza attribuita al fenomeno razzista nel mondo contemporaneo, nonostante si potesse pensare ad un superamento di tale atteggiamento per effetto della sconfitta dell'apartheid sudafricano, dimostra come la proiezione interna di un fenomeno migratorio sia fortemente sentita quale minaccia all'equilibrio e alla stabilità della collettività dominante. Ma finita qualunque possibilità di affermazione di ideologie autarchiche, superate dall'internazionalizzazione finanziaria e dei processi decisionali, l'urgenza di dotarsi di un modello culturale nuovo e capace di attribuire dignità alla diversità diventa una priorità del secolo e una premessa di pace per il futuro.

La programmazione dei flussi senza una politica di intervento di sostegno sul territorio dei Paesi di provenienza non determinerebbe risultati soddisfacenti. Al contrario, incrementerebbe la migratorietà clandestina e consentirebbe la proliferazione del mercato illecito dei visti. Inoltre, l'interdipendenza fra Nord e Sud del mondo opera al di là dell'emarginazione e dell'impoverimento, attraversando sia l'Occidente che i Paesi in Via di Sviluppo dimostrando, oggi più di ieri, del come la gestione del fenomeno migratorio sia strettamente connessa non solo con la

lotta alla povertà ma assume una qualificazione politica in termini di tutela dei diritti civili dell'individuo.

La prevalenza di una cultura dell'emergenza affermata nell'intervento degli Stati Occidentali, non ultima l'Italia, ha evidenziato l'assenza di qualunque opera sia di pianificazione che di indirizzo politico concreto e in materia di cooperazione allo sviluppo e di politica dell'immigrazione.

Probabilmente ciò è dovuto ad una piccola, ma significativa, miopia: quella di non considerare l'immigrazione come una variabile fondamentale e sostanzialmente determinante, nelle relazioni internazionali.

4. L'Unione Europea di fronte all'Immigrazione.

Il fenomeno migratorio di fine millennio, quindi, non può non essere che un aspetto particolarmente significativo di una trasversalità delle collettività, favorita dalle forme di comunicazione evoluta oggi disponibili.

Il rischio di creare situazioni di instabilità interna per effetto di stock inoccupati o utilizzati in mansioni residuali, territorializzati in fasce residenziali sub-urbane carenti di servizi sociali di supporto, diventa il prezzo di un disagio collettivo.

Un disagio che, al di là di qualunque luogo comune, non necessariamente identifica l'immigrazione con la criminalità ma, al contrario, esprime la difficoltà del tentativo di integrarsi per evitare la negatività di una diversità culturale operata dalle generazioni adulte che cercano di tutelare una coesione interna del gruppo fondata su propri valori tradizionali.

Il vero rischio, però, nasce dalla sostituzione progressiva di queste generazioni con quelle più giovani. Una sostituzione dove l'affievolimento dei valori del gruppo di origine e la marginalizzazione culturale operata dalla collettività autoctona, di fronte alla incapacità di azione sociale delle giovani generazioni di immigrati, ne differenzia e ne qualifica la diversità favorendo la devianza quale risposta all'isolamento.

Ecco perchè si tratta di superare proprio la "marginalità" vista come elemento statico, dovuta al fatto che persone o gruppi di minoranze culturalmente, linguisticamente, religiosamente individuabili, vivano in condizioni diverse da quelle della società con la quale si confrontano.

È, quindi, conseguenziale che gli sforzi orientati a diminuire tale "staticità" sociale siano da ricondurre in azioni idonee ad aumentare le aspettative di affermazione dell'individuo e capaci di attribuire maggiori possibilità di partecipazione alla vita sociale a quelle fasce di immigrazione legalizzata.

Pertanto, qualunque soluzione "politica" di principio e normativa operativamente riconducibile alle norme nazionali che disciplinano l'ingresso e la permanenza sul territorio dello

Stato e dell'Unione dello straniero, deve avere quale convincimento di fondo il fatto che la diversità è espressione chiara di un giudizio di valore. Ovvero, di una volontà vera di verificare il quantum di solidarietà è esprimibile nel paese, o nella Comunità, di fronte ad un comune senso di disapprovazione o di indifferenza ancora presente nell'immaginario delle popolazioni europee verso l'immigrato non...europeo.

Ciò che l'Unione dovrà comprendere sempre più significativamente è che i flussi migratori saranno determinati da fattori non solo economici ma sociali, che si ripropongono ancor più fortemente per effetto di una maggior libertà di movimento e per la fine di aggregazioni rigide capaci di esprimere un controllo sociale così minuzioso sulla migrazione.

Povertà endemica, scarsa possibilità di essere occupati e una sempre maggiore pressione demografica esercitata su territori dalle risorse scarse, al di là di qualunque "sterile" politica internazionale di controllo delle nascite, lascia il posto alla migratorietà anche di strati della popolazione non necessariamente poveri ma con a disposizione sufficienti livelli di istruzione.

Per questi motivi una politica di regolamentazione non può non tener in debita considerazione ne l'entità dei flussi, ovviamente, cercando di contenerli e disciplinandone l'ingresso, ne, tantomeno, innalzare barriere interne a quanti, regolarizzati, siano presenti sul territorio dello Stato partner o dell'Unione in genere.

La prosecuzione del processo di comunitarizzazione del terzo pilastro di Maastricht ridefinito ad Amsterdam, in materia di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (CGAI) rappresenta un tentativo importante di ricomprendere al suo interno qualsiasi materia relativa all'attraversamento delle frontiere esterne e, quindi, all'immigrazione.

La definizione di obblighi comuni fra gli Stati UE rappresenta il giusto epilogo di una problematica che non può essere lasciata al semplice dominio del "partner". Ciò, sia perchè darebbe luogo a politiche differenziate ma, soprattutto, in ragione della necessità di assicurare un equilibrio a livello UE concretizzato nella giusta garanzia di evitare conflittualità sociali facilmente esportabili.

L'adozione di modelli uniformi di visto, di misure circa la libertà di circolazione di cittadini di Paesi terzi, la previsione di modalità minime e comuni circa l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione, la qualificazione di rifugiato e le relative procedure per la concessione o la revoca del relativo status, dimostrano la sensibilità dell'Unione verso il fenomeno.

D'altra parte più che una sensibilità politica, oggi, la disciplina dell'immigrazione è una necessità sociale per determinare il quantum di integrazione che sia possibile realizzare all'interno dell'Unione in ragione delle diversità, seppur in progressiva armonizzazione, già di per sé proprie delle comunità che costituiscono il patchwork europeo.

L'attribuzione di un ruolo guida al Consiglio è, d'altronde, una chiara manifestazione di voler interessare il massimo organo decisionale dell'Unione, competente nel definire le misure "europee" idonee a disciplinare il flusso degli immigrati non-UE.

Le previsioni, quindi, di cui al titolo III -bis del trattato di Amsterdam, rappresentano null'altro che le linee guida che l'Unione pone a premessa della regolamentazione dei flussi migratori verso la regione affidando agli Stati membri, nell'ambito delle procedure stabilite dal Consiglio, la disciplina diretta con gli strumenti legislativi nazionali.

In fondo, leggendo l'art. 73 K del trattato, è estremamente semplice ricondurre l'azione di costituzionalizzazione dei diritti del cittadino non-UE nell'ambito di una scelta di politica di garanzia dell'equilibrio sociale. Una scelta necessaria dal momento che, al di là della disciplina vera e propria relativa agli status particolari, rifugiati, asilo, o a norme tipicamente di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica di uno Stato partner, di carattere procedurale, l'attenzione dell'Unione si sofferma sull'introduzione dei concetti di "norme minime" applicabili ai casi di protezione temporanea, di assistenza agli Stati UE che subiscono le conseguenze dell'accoglienza, e sulle misure rivolte a definire con quali diritti e con quali obblighi lo straniero può soggiornare sul territorio dell'Unione.

In altre parole, la comunitarizzazione della "politica dell'immigrazione" diventa il centro comune di orientamento per i Paesi UE e si affianca, ancorché riconducibile per fisiologica affinità, alla CGAI, sull'efficacia della quale si giocherà la partita della capacità di dare norme precise e unità di azione all'Europa del prossimo secolo.

5. La nuova legge italiana. La politica di base. (Cenni...)

Non si può concludere un argomento così interessante e difficilmente riconducibile ad un'analisi sintetica senza esaminare la "novità" italiana in materia di disciplina dell'immigrazione prodotta con difficoltà non trascurabili in termini di consenso nel marzo scorso.

La legge del 6 marzo 1998 n. 40 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", non ha un'importanza soltanto da un punto di vista di mera regolamentazione dell'immigrazione. Seppur definite le regole del gioco sulla sanzionabilità dell'illecita presenza ciò che è rilevante, ritenuto coerente con l'argomento trattato, è dato proprio dall'aspetto "politico" attribuito al fenomeno migratorio. Ciò, quasi a riconoscergli, per la prima volta, una dimensione extragiuridica capace di cogliere gli aspetti politicamente sostanziali del fenomeno stesso, regolamentarlo nelle sue manifestazioni sociali e derivare, dal riconoscimento della sua realtà specifica, la disciplina più idonea ivi compresa quella sanzionatoria. Si tratta, cioè, di porre quest'ultimo aspetto in una sua marginalità applicativa di fronte alla necessità di proporre la generalità del carattere "politico" dell'immigrazione, che come tale viene ad essere disciplinato con

formule e istituti di intervento chiaramente pubblici.

Il carattere positivo più significativamente sottolineabile è dato dall'indicazione in precetto (art. 1 n°4) che i principi contenuti nella legge costituiscono "principi fondamentali" ex art. 117 della Costituzione per le materie di competenza regionale. Ciò determina, quindi, due effetti iniziali. Il primo quello di "costituzionalizzare" la legge ordinaria e i principi ispiratori che ne caratterizzano l'architettura generale su cui si fonda l'intervento del legislatore, ovvero il riconoscimento di diritti al cittadino non-UE in campo sociale ad esempio e la corrispondente attribuzione di doveri allo stesso. Il secondo, di realizzare un coinvolgimento ex lege del potere locale in materia di previsioni di aiuto e di partecipazione diretta alla gestione politica del fenomeno dell'immigrazione.

A dimostrare quanto sopra interviene proprio l'art. 2 della legge definendo i "Diritti e Doveri dello straniero" nel tentativo di evidenziare già a monte dell'articolato, del come lo spirito del legislatore sia quello di ricercare un dialogo fra le parti. Riconoscimento di diritti civili e politici, l'esser par in parem nella tutela giurisdizionale dei diritti e interessi legittimi nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, vogliono realizzare un coinvolgimento diretto di tutto l'apparato di gestione sul territorio dello Stato-Organizzazione a cui lo Stato-Comunità non può sottrarsi se non di fronte ad una manifestazione di illecito che rende, alla fine, operativa la parte sanzionatoria.

La vera novità, però, della disciplina, è data dall'aver voluto recepire lo spirito di Amsterdam, cioè la posizioni espresse dall'Unione in materia di immigrazione attribuendo un significato non trascurabile alla "politica dell'immigrazione". Uno "spirito" che trasforma la legge stessa da un mero strumento di disponibilità operativa di norme di disciplina in un veicolo di manifestazione politica dell'approccio dello Stato verso lo straniero non-UE. La previsione di un articolo destinato ad introdurre le "Politiche migratorie", art. 3, diventa, così, lo specchio dello scopo del legislatore, il momento nel quale è possibile ricondurre le ragioni della legge e da cui derivano tutte le norme seguenti tendenti a regolamentare integralmente, in tutti i suoi aspetti e manifestazioni sociali, il flusso degli immigrati, la loro accettabilità e le garanzie previste per chi, accettato, opera nello Stato.

Per questo, contrariamente allo spirito collettivo che attribuisce maggior importanza alla dimensione operativamente più forte del contrasto e della sanzionabilità dell'illegalità, l'aspetto più interessante viene ad essere rappresentato dall'aver previsto una concretizzazione a monte delle politiche migratorie al fine di definire i parametri di legalità dell'immigrazione accettabile in virtù della definizione delle "quote" di ingresso. Una concretizzazione permessa dal "Documento Programmatico relativo alla Politica di Immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato".

Documento dal carattere fisiologicamente interministeriale, prodotto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, esso dimostra, nel coinvolgere organi consultivi, quali il Consiglio

Economico e Sociale, gli enti locali territoriali e le Conferenze Stato Regioni e province autonome e le Conferenze Stato-Città, oltre ad altri organi giuridicamente riconosciuti ancorchè non “politici” o territoriali ma dal chiaro contenuto socio-assistenziale, come si sia avvertita l’urgenza di disporre di una “politica” dell’immigrazione. Un’assenza di indirizzo che, in fondo, rappresenta la ragione del fallimento della gestione degli immigrati, laddove l’anarchia dei flussi ha, in realtà, reso disapplicata se non inoperativa di fatto, la legislazione precedente.

Con il “Documento Programmatico” si tende a definire le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli altri Stati UE, con le organizzazioni internazionali, le ONGs, le istituzioni comunitarie, si propone di svolgere in materia di immigrazione. Non solo, ma nello stesso documento andranno definite le modalità con le quali si realizzerà l’indirizzo politico del governo in materia di immigrazione senza escludere la conclusione di accordi con i paesi di origine, oltre ad indicare le misure economico-sociali che si intenderà adottare per sostenere una politica di ingresso sul territorio.

Inoltre, definite le “quote” ammissibili all’ingresso per permanenza sul territorio dello Stato al di là della temporaneità per casi specificati dal legislatore, la legge individua dei parametri guida a cui ispirare la disciplina dell’immigrazione. Parametri coerenti, in realtà, con lo spirito di Amsterdam in materia di principi generali sui quali costruire la regolamentazione dell’Unione in materia di immigrazione non-UE. Ovvero:

- a. l’inserimento sociale quale obiettivo;
- b. l’integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia;
- c. il rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone purchè non in contrasto con l’ordinamento giuridico;
- d. la possibilità di provvedere ad un possibile reinserimento nei Paesi di origine.

Inoltre, la politica delle “quote” dovrà essere attuata aderentemente alle esigenze di ricongiungimento familiare e delle eventuali misure di protezione necessarie, anche se temporanee, introdotte ex art. 18, attuate di fronte ad eventi straordinari. Come si comprende, l’intervento del legislatore tende a portare all’interno di una politica integrata e di programmazione un fenomeno complesso che relativizza i canoni tradizionali della tutela autarchica dello Stato quale soggetto esclusivo di autodeterminazione dei propri interessi.

La “territorializzazione” dell’intervento operativamente più importante verso l’integrabilità dello straniero rappresenta, quindi, un’ulteriore apertura verso un trend di coinvolgimento diretto dell’esecutivo decentrato in virtù di una migliore gestione e di una maggiore sensibilità locale al problema. Cioè un coinvolgimento di quelle realtà piccole in cui il conflitto con la diversità si presenta maggiormente percettibile, ovvero visibile nel confronto quotidiano.

In ogni caso, la legge sull'immigrazione nell'affidare la determinazione delle quote al decreto di programmazione ricerca una sua validità nel tempo guardando all'immigrazione come ad un fenomeno dal quale difficilmente ci si potrà sottrarre in futuro.

L'estensione allo straniero della pari dignità sociale prevista per i cittadini italiani, il rinvio agli enti locali territoriali della responsabilità di rimuovere gli ostacoli che possono impedire il pieno riconoscimento dei diritti fondamentali della persona, fa sì che al Documento di Programmazione, espressione prima della pianificazione centrale, segua l'istituzione dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, luogo di convergenza delle politiche locali di integrazione e delle attività socio-assistenziali operate dagli enti a cui è riconducibile l'attività di sostegno civile.

Una struttura così articolata e volta a ricomprendere tutti gli aspetti che caratterizzano il fenomeno migratorio diventa, quindi, uno strumento politico-giuridico a cui si ispirano non solo l'attività di gestione dei flussi ma anche le scelte di intervento sociale, temperando le necessità di contrasto degli illeciti apparentemente marginalizzati per effetto di una priorità del legislatore che sottrae le misure repressive dal rapporto di necessità a scopo.

D'altra parte, tenuto conto dell'ampio spettro sociale che l'immigrazione occupa con la sua presenza, come abbandonare le politiche del lavoro, di accoglienza umanitaria, di unità familiare e di tutela dei minori e di istruzione e disponibilità alloggiativa per gli ingressi regolari?

È ovvio che lo shift giuridico tende a favorire una maggior regolamentazione della presenza....regolare la quale, per effetto della semplice incidenza su piccole comunità, rappresenta una diversità oggettiva la cui mancata integrabilità determinerebbe pericoli di conflittualità sociale non trascurabili.

Partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale assumono, così, la dimensione di principi fondamentali per garantire l'inserimento civile dello straniero non-UE. Per questo, il salto di qualità in termini di civiltà giuridica si concretizza nella qualificazione legislativa della discriminazione per motivi razziali e nella previsione dell'azione civile di tutela del danno creato verso lo straniero tutelato dalla norma.

La previsione, inoltre, di un organo di staff della Presidenza del Consiglio, inserito nel Dipartimento Affari Sociali, chiude il cerchio degli organi destinati a verificare l'andamento del fenomeno e l'attuazione delle politiche dell'esecutivo in materia di integrazione degli immigrati, aggiungendosi al documento di programmazione e concludendosi con un "Report".

Ciò che è importante, allora, è che questo necessario tentativo di conciliare politica e diritto, tolleranza e regolamentazione sia un esempio primo di efficace dialogo interindividuale nell'interesse dell'equilibrio delle comunità, nel rispetto di una diversità competitiva capace di esprimere positivi contributi di maturità culturale e di convivenza nell'interesse dello stesso Stato.