

Prove di identità per una società europea: i diritti dello straniero non comunitario

Stella Milani

The main aim of this paper is to reflect some thoughts on the process of construction of european identity from a critical consideration of the institutional discourse about non-EU foreigners. The phenomenology of contemporaries migrations affecting the european continent shows a gradual convergence of national histories. This process has raised an intense institutional debate on the communitarisation of migration policies. The underlying trends of the european institutional discourse allow to reflect critically on the possibility of identifying the non-EU migrants with a social form of the 'european foreigner' and highlighting the implications for the european identity.

Premessa

Se si assume l'idea delantiana secondo cui l'Europa, pur non essendo una comunità reale, può tuttavia aspirare ad essere una comunità virtuale costituita a partire da una cornice discorsiva (Delanty 1998), il discorso europeo sullo straniero costituisce un ambito di analisi privilegiato per riflettere criticamente sul tema dell'identità europea. Gli autori classici della sociologia hanno ben evidenziato come la figura dello straniero costituisca un riferimento fondamentale per la definizione delle identità culturali e politiche dei gruppi, così il discorso sullo straniero è carico di riferimenti simbolici che ci rimandano un'immagine che le società ospitanti hanno di sé. Le evoluzioni storico-demografiche dei processi migratori riferiscono di una progressiva convergenza degli Stati europei verso una storia migratoria comune. La nuova morfologia dei flussi configura le migrazioni contemporanee come processi globali dalle marcate implicazioni a livello territoriale e un tale aspetto non può che sollevare degli interrogativi con riferimento agli spazi di intervento di un soggetto sovranazionale come l'Unione Europea. In tal senso, dopo quasi un trentennio dall'avvio del dibattito europeo in tema di immigrazione può essere utile riflettere criticamente sulla possibilità di considerare l'immigrato non comunitario come uno 'straniero europeo' e sulle implicazioni che ne derivano con riferimento al difficile processo di costruzione di una identità europea.

Le migrazioni in Europa. Verso una storia comune

Le migrazioni internazionali rappresentano il principale fattore che ha contribuito a configurare l'attuale sistema mondiale, tuttavia, va sottolineato che se per circa quattro secoli i flussi migratori si sono diretti in prevalenza dall'Europa verso gli altri continenti, solo nella seconda metà del XX secolo si assiste a un'inversione di tali rotte. È in particolare a partire dal Secondo dopoguerra che le nazioni del continente europeo sono state progressivamente interessate da consistenti flussi migratori con una crescita della presenza straniera che si è intensificata soprattutto nel corso dagli anni Novanta. La letteratura relativa al fenomeno migratorio nel contesto europeo tende, solitamente, a identificare due principali fasi definite in riferimento al modello di produzione diffuso (Caponio 2006: 23-28); la prima, quella dello *sviluppo industriale 'classico'*, che interessa all'incirca il periodo compreso tra il 1945 e il 1973, la seconda, quella dell'*economia post-fordista* che si inaugura con la crisi petrolifera degli anni Settanta e che caratterizza il contesto attuale. La prima fase coincide con il cosiddetto 'trentennio glorioso' in cui la forte espansione economica favorisce l'ingresso massiccio di lavoratori immigrati che trovano in larga parte occupazione nella grande industria; la domanda di lavoro, particolarmente sostenuta nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta contribuì ad alimentare i processi migratori anche mediante l'intervento statale. In questo periodo, infatti, furono sottoscritti numerosi accordi bilaterali con i paesi di origine e istituite apposite agenzie di reclutamento di lavoratori stranieri. Si tratta di una fase storica in cui le migrazioni intercontinentali si intrecciano con quelle continentali; le seconde pur interessando quasi tutti i paesi europei, introducono una significativa distinzione tra Stati dell'area centro-settentrionale e Stati dell'area meridionale, rispettivamente aree di approdo e di esodo dei flussi. È in questo periodo che tende ad affermarsi l'idea di un'immigrazione funzionale ai fabbisogni professionali specifici e contingenti espressi dalle nazioni secondo un orientamento che caratterizza, in particolare, l'esperienza europea (Zanfrini 2004: 108). Le migrazioni internazionali, nell'ottica cosiddetta del lavoratore ospite, erano considerate come un fenomeno ben rispondente alle esigenze dei paesi industrialmente avanzati; questi ultimi si riservavano, tuttavia, il diritto di rimpatrio dei migranti qualora la domanda di manodopera avesse subito un'inflazione.

La recessione economica prodotta dalla crisi petrolifera del 1973 avviò un processo di ristrutturazione dei modelli di produzione degli Stati nazionali che nel decennio successivo assunsero sempre più la connotazione tipica dell'economia post-fordista; parallelamente vennero attuate politiche restrittive in materia di ingressi da parte dei principali paesi di immigrazione. La cosiddetta seconda fase della storia delle migrazioni verso il continente europeo si viene così a distinguere dalla precedente per l'assenza di una domanda esplicita di

lavoratori immigrati e il conseguente tentativo dei governi nazionali di limitare il più possibile gli ingressi di stranieri sul territorio. Ciononostante, non si riscontra un arresto dei flussi di migranti verso l'Europa, si assiste piuttosto, per quanto riguarda i paesi di vecchia immigrazione, alla trasformazione dei canali di ingresso utilizzati, con un sostanziale aumento dei ricongiungimenti familiari e delle domande di asilo politico e, in generale al progressivo ampliamento delle aree interessate dal fenomeno. Il volume dei ritorni in patria non fu trascurabile ma in molti casi le stesse 'politiche degli stop', contrariamente all'effetto atteso, spinsero numerosi migranti a optare per la scelta di un insediamento definitivo nella consapevolezza che sarebbe stato sempre più difficile immigrare di nuovo. In questi anni l'immigrazione si trasforma da questione prettamente economica in problema politico, ed è proprio in questo periodo che, in concomitanza con la drastica limitazione degli ingressi, prende avvio la riflessione sulle modalità di integrazione dei migranti presenti sul territorio. La crescita della presenza di stranieri nonostante la svolta restrittiva delle politiche migratorie e la contemporanea diffusione di provvedimenti finalizzati all'integrazione degli immigrati sono alla base del «paradosso di un immigrazione senza migrazione» (Zanfrini 2004: 114). È in questi anni che emerge la crescente consapevolezza della difficile governabilità del fenomeno, così che sia a livello del dibattito politico sia, più in generale, nel dibattito pubblico, l'immigrazione assume sempre più la connotazione di un pericolo, di una minaccia per l'assetto dei sistemi di governo nazionali e, *in primis*, per la tenuta dei sistemi di *welfare*. È proprio in tale ottica che «lo scenario internazionale sarà caratterizzato da una tendenza, comune ai paesi di vecchia e nuova immigrazione, alla 'securization' della questione migratoria» (Zanfrini 2004: 114).

La seconda fase delle migrazioni internazionali verso il continente europeo si accompagna oltre che a un'intensificazione quantitativa della mobilità internazionale, a mutamenti qualitativi e geografici. In particolare, facendo riferimento alla letteratura sociologica sul tema, è possibile identificare almeno quattro tendenze alle quali si possono ricondurre tali cambiamenti (Pastore 2005: 120-121; King 2002: 120). In primo luogo, la moltiplicazione dei paesi coinvolti nei processi migratori e l'aumento della complessità del ruolo di ciascun paese renderebbe la netta distinzione tra contesti di origine e di destinazione scarsamente applicabile. Inoltre, la diminuzione dei costi delle comunicazioni, nonché quella relativa ai costi degli spostamenti faciliterebbe l'adesione a stili di vita e modelli migratori di carattere propriamente transnazionale, prospettando, pertanto, la possibilità di inedite sintesi culturali, economiche e politiche tra realtà di provenienza e di destinazione. Una terza tendenza riguarda, invece, la demassificazione dei flussi migratori. Il profilo socio-anagrafico degli immigrati risulterebbe maggiormente variegato e caratterizzato, inoltre, da una tendenza verso la femminilizzazione. Infine, il fattore

del legame con il territorio diviene un elemento fondamentale per comprendere i flussi migratori contemporanei. Vale la pena di soffermarsi brevemente su quest'ultimo aspetto. Il concetto di glocalizzazione risulta particolarmente efficace nel dar conto del processo di riorganizzazione degli spazi produttivi che si verifica con l'affermazione del modello di produzione post-fordista ma anche della fondamentale riconfigurazione della morfologia dei flussi migratori a cui si assiste a partire dagli anni Ottanta del XX secolo (Caponio 2006: 25). Questi ultimi tendono a convergere principalmente verso distretti industriali a forte specializzazione produttiva e verso le cosiddette «città globali» (Sassen 1997). È in questi contesti, infatti, che i lavoratori immigrati vanno a costituire un bacino di manodopera flessibile da impiegare nei settori meno qualificati, quelli che la letteratura sociologica è ormai solita definire come i lavori delle tre «D» (*dirty, dangerous, demanding*) (Abella *et al.* 1995).

I flussi di migranti sebbene rappresentino un fattore funzionale rispetto alla crescita economica dei sistemi localizzati di produzione, implicano allo stesso tempo nuove responsabilità relative alla gestione del mutato contesto sociale. Si determina, in tal senso, una nuova centralità delle politiche locali, «da ancelle della politica nazionale, come nella fase dell'espansione industriale classica, ad aspiranti protagoniste delle strategie di sviluppo economico e di integrazione sociale del territorio» (Caponio 2006: 27). Appare evidente il sostanziale paradosso della politica migratoria contemporanea la cui connotazione nazionale appare sempre meno appropriata a governare un fenomeno che si sviluppa principalmente tra il livello globale e quello locale. A riguardo, va detto che una serie di recenti studi comparativi tra diverse realtà territoriali europee hanno evidenziato il ruolo sostanziale svolto dalle amministrazioni locali in materia di politiche di integrazione degli immigrati (Caponio 2006; Caponio e Colombo 2005; Grandi e Tanzi 2007). Nell'ambito delle politiche migratorie europee, e, in particolare, con riferimento alle politiche di integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi, tenderebbero ad affermarsi modelli di *governance* multilivello a geometria variabile che chiamano in causa non soltanto i diversi livelli di governo (locale, nazionale, sovranazionale) ma che coinvolgono, al contempo, soggetti non istituzionali, *in primis* le associazioni che operano in favore dell'accoglienza dei migranti.

Tenuto conto dei caratteri del fenomeno migratorio nell'Europa contemporanea, del suo configurarsi come un processo globale dai marcati riflessi locali, rimane da chiedersi quali siano gli spazi di intervento di un soggetto sovranazionale come l'Unione Europea. In tale ottica, nelle pagine che seguono si proporrà un breve *excursus* sui principali atti dell'Unione Europea che, per quanto privo di pretese di esaustività, può essere utile per comprendere alcune tendenze di fondo del discorso istituzionale europeo in materia di immigrazione e integrazione.

L'armonizzazione della materia immigrazione: tra nuove convergenze e persistenza degli orientamenti nazionali

Nel Trattato di Roma, atto costitutivo della Comunità Economica Europea, non si fa riferimento ad alcuna norma che attribuisca competenze specifiche in materia di immigrazione alla Comunità stessa (Manca 2003: 51). Fino agli inizi degli anni Settanta, più che di cooperazione fra gli Stati europei in tema di immigrazione si può parlare di una «competizione *in positivo*, volta a procacciarsi gli immigrati 'migliori'» (Pastore 2005: 125). Le migrazioni 'indesiderate' degli anni successivi hanno contribuito a determinare il brusco passaggio a una «competizione *in negativo*», di tipo difensivo, in cui il tentativo degli Stati di scaricare la pressione migratoria aveva chiare ripercussioni sugli Stati vicini (Pastore 2005: 125).

L'accordo di Schengen firmato nel giugno del 1985 e orientato ad agevolare la libera circolazione delle persone mediante la graduale abolizione dei controlli sulle frontiere comuni, si colloca nel pieno della svolta restrittiva delle politiche migratorie attuate dai governi nazionali. Tale accordo, sancisce l'avvio di un approccio cooperativo tra gli Stati europei in vista di una politica comunitaria in materia di immigrazione e si connota da subito per un orientamento sostanzialmente difensivo nei confronti del fenomeno migratorio. In tal senso, all'origine del processo di comunitarizzazione delle politiche migratorie «è facile vedere l'auspicio degli Stati membri di raggiungere, grazie alla collaborazione di vari paesi, ciò che essi singolarmente non erano riusciti a realizzare, cioè il controllo dell'immigrazione» (Zanfrini 2004: 114). Nel Trattato dell'Unione Europea, firmato a Maastricht il 29 luglio del 1992, saranno ratificati i contenuti della cittadinanza europea e, tra questi, il diritto di libera circolazione per i cittadini comunitari. Si tratta di un passaggio essenziale che segna la distinzione tra migranti provenienti da paesi terzi e migranti europei e che troverà progressiva conferma nella semantica propria delle comunicazioni istituzionali dell'Unione nelle quali si affermerà la tendenza a definire gli spostamenti interni come casi di mobilità, e a riservare l'uso del termine migrazione ai movimenti dei cittadini non comunitari (Recchi e Baldoni 2009: 197).

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo millennio la riflessione sull'integrazione dei cittadini non comunitari assume progressiva centralità nel dibattito europeo (Golini 2006: 42-51). Nel 1999 il Consiglio europeo di Tampere ha manifestato la necessità di articolare «una politica di integrazione più incisiva» che miri a «garantire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'UE»¹. I primi anni del nuovo millennio saranno, pertanto,

¹ Consiglio europeo di Tampere, Conclusioni della Presidenza, Titolo A, parte III, punto 21 in BOLL. UE 10-1999.

costellati da una serie di comunicazioni della Commissione europea orientate alla definizione di un modello di integrazione dei cittadini non comunitari condiviso dagli Stati membri.

Per identificare alcune tendenze di fondo che hanno connotato il dibattito europeo in materia di immigrazione può essere utile introdurre una distinzione tra due ambiti di *policy*: il controllo dei confini dell'Unione e le disposizioni in materia di ingresso dei cittadini non comunitari e le dichiarazioni e le misure intraprese con riferimento alla questione dell'integrazione di tali cittadini.

Tenuto conto che la cooperazione comunitaria in materia di immigrazione nasce dall'esigenza dei governi nazionali di pervenire a un controllo di una fenomenologia migratoria divenuta più complessa e meno desiderabile, è facilmente intuibile come la *policy* relativa al controllo degli ingressi abbia acquisito un posto di rilievo nell'agenda delle politiche europee. In tal senso, l'UE ha agevolato una progressiva esternalizzazione delle frontiere, propendendo per un progressivo trasferimento di funzioni di natura repressiva e preventiva a soggetti privati incaricati di vigilare sui confini dell'area Schengen (Pastore 2006: 17). La gestione dell'immigrazione illegale costituisce uno degli ambiti in cui si rileva una maggiore diffusione di direttive orientate al coordinamento tra gli Stati membri. Riguardo a tale aspetto una svolta importante è avvenuta nel 2008 con la direttiva che reca norme e procedure comuni per il rimpatrio dei cittadini provenienti da paesi terzi in condizione di irregolarità, la cui attuazione definitiva è prevista entro il dicembre 2010². Si tratta di una disposizione che prevede la possibilità di istituire un divieto di ingresso in tutti gli Stati membri per i cittadini che siano stati rimpatriati, ponendo, pertanto, un vincolo alla possibilità che i rimpatri possano determinare in seguito nuove migrazioni verso altri Stati membri. Una seconda osservazione appare imprescindibile; infatti, sebbene in apertura della direttiva si affermi che ai cittadini trattenuti nei Cpt debbano essere garantite condizioni dignitose in continuità con il rispetto dei diritti fondamentali, a tutela di tali cittadini sono poste disposizioni minime e poco dettagliate. In tal senso la normativa europea sembra ignorare le numerose proteste che nel corso dell'ultimo decennio si sono sviluppate sul territorio dell'Unione e che, oltre a disapprovare l'attuazione di forme di detenzione per i migranti irregolari, hanno denunciato le condizioni di scarsa tutela dei diritti umani riscontrabili nei Cpt (Medici Senza Frontiere 2010: 4). Sarebbe da chiedersi, in proposito, se anche in questo ambito di *policy* non tenda a riproporsi un *deficit* democratico dell'UE.

Se nel controllo delle frontiere e nel contrasto dell'immigrazione illegale si registra una sostanziale convergenza degli Stati membri, per contro le nor-

² Cfr. *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, del 16 dicembre 2008.

mative che regolano gli ingressi dei cittadini non comunitari mostrano ancora una forte variabilità a livello nazionale. In questo senso gli Stati si riservano il diritto di scegliere i 'loro' immigrati, mediante l'istituzione di meccanismi vari come il «sistema a quote», il «sistema a punti» o il sistema della «*shortage occupation list*» (Recchi e Baldoni 2009: 196), secondo una logica strettamente connessa con i fabbisogni di manodopera delle economie nazionali.

Passando a considerare le evoluzioni del discorso istituzionale sul tema dell'integrazione dei cittadini non comunitari, può essere utile riflettere su due questioni principali: di quale integrazione si parla negli atti dell'UE? E, inoltre, quali misure comunitarie sono state predisposte al fine di promuovere l'integrazione auspicata?

Relativamente al primo aspetto la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione* del 22 novembre 2000 sintetizza alcuni tratti salienti del modello di integrazione auspicato dall'UE. In essa si afferma che

è essenziale creare una società dell'accoglienza e riconoscere che l'integrazione è un processo a doppio senso, che richiede un adattamento sia da parte degli immigrati sia della società ospitante. L'Unione Europea è di per sé una società pluralistica, arricchita da una varietà di tradizioni culturali e sociali, la cui diversità in futuro è destinata ad accrescersi. Ci vuole quindi rispetto per le differenze culturali e sociali, ma anche per i nostri principi e valori fondamentali condivisi: rispetto per i diritti e la dignità dell'uomo, valutazione positiva del pluralismo e riconoscimento che l'appartenenza alla società si basa su una serie di diritti, ma comporta una serie di responsabilità per tutti gli appartenenti, nazionali o immigrati. La garanzia dell'uguaglianza in materia di condizioni di lavoro e di accesso ai servizi, nonché il riconoscimento dei diritti civili e politici agli immigrati che soggiornano da lungo tempo, concorrono ad affermare le responsabilità e a promuovere l'integrazione³.

Quello prospettato è un modello di integrazione che accoglie, in special modo per gli immigrati di lungo periodo, il principio di base delle varianti multiculturaliste e pluraliste secondo un'accezione di «integrazione come uguaglianza» di diritti e doveri (Golini 2006: 11-13). Un tale orientamento è confermato in successive comunicazioni della Commissione europea secondo le quali l'integrazione dovrebbe prevedere uno sviluppo equilibrato di diritti e doveri nel corso del tempo secondo un approccio di tipo incrementale. La dichiarazione sopra

³ *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione* del 22 novembre 2000, n.757, par. 3.5.

riportata oltre a contenere alcune affermazioni di principio come il carattere di reciprocità del processo di integrazione e «la valutazione positiva del pluralismo», solleva, al contempo, una serie di nodi problematici fondamentali. In particolare, quali sono i margini dell'adattamento reciproco dei cittadini europei e non comunitari? Quali misure attuare per garantire il rispetto delle differenze sociali e culturali? Inoltre, l'insieme di valori e principi fondamentali dell'UE è sufficientemente definito e condiviso tanto da poter costituire un sistema di riferimento certo rispetto al quale richiedere l'adesione di nuovi cittadini? Si tratta di aspetti sui quali si avrà modo di tornare nel paragrafo conclusivo.

Va detto che le dichiarazioni in merito a una politica europea di integrazione si sostanziano principalmente mediante comunicazioni della Commissione europea così che, in assenza di disposizioni giuridicamente vincolanti, l'insieme dei diritti e doveri auspicati rimane da definire a livello nazionale. A titolo esemplificativo, nonostante le numerose sollecitazioni delle istituzioni comunitarie orientate a promuovere la concessione dei diritti politici ai cittadini di paesi terzi residenti da lungo periodo, *in primis* il diritto di voto alle elezioni amministrative, non si sono prodotti esiti significativi. Allo stato attuale, nell'ambito degli Stati membri, i diritti politici concessi ai cittadini non comunitari continuano a seguire gli orientamenti storici che hanno caratterizzato i modelli nazionali di integrazione, riflettendo una situazione quantomeno variegata sul territorio europeo (Asgi-Fieri 2005). Nel complesso, in materia di integrazione dei migranti provenienti da paesi terzi le competenze comunitarie risultano ancora circoscritte e di natura «concorrente» rispetto alle competenze degli Stati; in particolare, la «vischiosità» del processo decisionale, che prevede l'unanimità per le questioni che più direttamente incidono sulle competenze degli Stati membri, assume un'importanza fondamentale e contribuisce ad alimentare una situazione di *impasse* della politica comunitaria (Baratta 2005: 132-133).

Quello considerato sopra è il piano giuridico-formale del tema, tuttavia è opportuno tenere in debita considerazione che l'UE ha assunto progressivamente un ruolo sostanziale nelle pratiche di integrazione dei cittadini non comunitari grazie all'attivazione di una serie di iniziative promosse dalla fine degli anni Novanta ad oggi. Tra queste si annoverano esperienze come quella del programma Urban che, sebbene istituito nell'obiettivo di agevolare la riqualificazione urbana, ha portato all'avvio di progetti per l'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi grazie al finanziamento di numerose iniziative volte a sciogliere l'intreccio perverso tra stato di degrado dei quartieri e segregazione residenziale degli immigrati (Caponio 2006: 55). Allo stesso modo, il programma Equal, nato nel 2000 come parte della strategia dell'Unione nella lotta contro la discriminazione e l'esclusione sociale, ha avuto un'ampia ricaduta in materia di integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi tramite l'attivazione di interventi finalizzati all'inserimento lavorativo, all'orien-

tamento e alla formazione professionale dei migranti. Inoltre, a partire dal 2003 è stato attivato il progetto *Integration Third Country Nationals* (Inti), nell'intento specifico di finanziare progetti pilota volti a promuovere l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Dal 2003 la Commissione europea ha rinnovato annualmente l'invito alla presentazione di proposte nell'ambito dell'iniziativa, specificando obiettivi prioritari di intervento e linee direttive per la loro messa in pratica oltre al *budget* disponibile per l'annualità in questione. Da evidenziare che, tra le iniziative finanziate nell'ambito del programma Inti, si registra una presenza rilevante di amministrazioni locali nel ruolo di enti capofila (Caponio 2006: 56); in tutte le edizioni del programma uno o più enti locali italiani sono intervenuti nel ruolo di *project leader*.

In sintesi, le esperienze sopra citate testimoniano che, nonostante le evidenti difficoltà nel pervenire a una normativa europea sull'integrazione dei migranti, l'UE svolge un ruolo sostanziale nel promuovere iniziative finalizzate ad agevolare l'inserimento dei cittadini provenienti da paesi terzi mediante la programmazione comunitaria. Inoltre, a questo livello, si riscontra una forte convergenza di interessi dei governi locali che, *in primis*, sono chiamati a rispondere alle sfide quotidiane dell'integrazione. In tal senso, le iniziative comunitarie sembrano favorire il dinamismo degli enti locali contribuendo a ridisegnare i rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo in materia di politiche migratorie.

I cittadini non comunitari: 'stranieri europei'?

La figura sociale dello straniero, per come risulta tematizzata nel pensiero sociologico, racchiude in sé una dimensione simbolica fondamentale. Così, ad esempio, nella sociologia di Simmel, lo straniero è colui che è costantemente sospeso sul limite, che è di fuori e di fronte, tanto che le considerazioni relative a una tale figura costituiscono la 'lente' attraverso la quale si colgono alcune caratterizzazioni fondamentali delle società ospitanti nei loro processi di differenziazione (Simmel 1908). In virtù di questa sua peculiare posizione rispetto alla società «lo straniero svolge due funzioni importanti per il gruppo: sul piano simbolico, quella di mezzo comparativo per marcare l'identità del gruppo; sul piano politico, quella di mezzo per rafforzare l'unità e l'identità del gruppo» (Cotesta 2002: 22). Va detto che la sociologia classica ha analizzato la figura sociale dello straniero nell'ambito di società ancora poco differenziate rispetto a quelle contemporanee. Si pensi, in proposito, alla caratterizzazione offerta da Schütz nell'ambito della quale lo straniero è un soggetto più che mai esposto alla crisi del 'dato per scontato' poiché nella società di destinazione si trova a confrontarsi con «un modello culturale», una configurazione del senso comune, sostanzialmente omogenea, e a lui sconosciuta (Schütz 1944: 383).

Tuttavia, il pluralismo culturale e i processi correlati di ridefinizione delle appartenenze secondo logiche di molteplicità, invece di smorzare i termini del confronto identitario, sollecitano un rinnovato interesse per le appartenenze comunitarie e alimentano in maniera inedita il dibattito sulle identità (Bauman 2002: 192). Nell'ambito di un'accresciuta mobilità geografica in cui l'incontro con lo straniero diviene parte integrante dell'esperienza quotidiana, la preoccupazione di definire i confini identitari assume una nuova centralità. In tal senso, tenuto conto della necessità di storicizzare le forme di estraneità sociale, si può concordare sul fatto che «il 'nuovo straniero', il diverso culturalmente, viene individuato in diverse condizioni sociali che si moltiplicano, nelle società contemporanee, con lo stesso ritmo con cui gli individui ricercano nuovi livelli di affiliazione» (Tabboni 1993: 99).

In continuità con quanto detto, una riflessione sulle evoluzioni e sui contenuti del discorso istituzionale dell'UE relativo al trattamento riservato ai cittadini provenienti da paesi terzi, può consentire di far luce su alcune dinamiche che caratterizzano il processo di costruzione di una identità politica e culturale dell'Europa. La storia delle migrazioni nel contesto europeo evidenzia una progressiva convergenza degli scenari nazionali che, pur mantenendo una loro specificità determinata dal retroterra storico, oltre che da aspetti riconducibili alla diversa collocazione geografica, si trovano a confrontarsi con la necessità di gestire un fenomeno complesso e difficilmente governabile e, al contempo, a individuare pratiche di inclusione di una quota consistente di immigrati residenti sui loro territori. In tal senso la possibilità di fruire della cooperazione interstatale si è rivelata un'opportunità di disporre di nuovi strumenti per il controllo di una fenomenologia migratoria difficilmente gestibile dai singoli Stati. Tuttavia, allo stato attuale, la comunitarizzazione delle politiche migratorie europee si sostanzia principalmente nelle misure relative al controllo dell'immigrazione illegale, nell'ottica di *securization* che dagli anni Settanta si connota come approccio fondamentale alla questione dell'immigrazione da paesi terzi. Per contro, le disposizioni relative alle misure di integrazione, nonostante la densità del dibattito istituzionale e l'emana-zione di numerose *soft laws* da parte delle istituzioni europee nell'ultimo decennio, non hanno portato a una reale convergenza delle politiche nazionali.

Il *deficit* di armonizzazione della materia dell'integrazione ha implicazioni molteplici riguardo ai processi di costruzione di un'identità europea. Gli Stati membri appaiono quantomeno determinati nella volontà di scegliere i 'propri' stranieri e a mantenere sostanzialmente inalterata la loro sovranità nel determinare i modi dell'inserimento degli stessi nell'ambito delle loro società. In sintesi, se l'analisi del discorso istituzionale dell'UE ci rimanda un'immagine sufficientemente definita dello 'straniero europeo' inteso come non-cittadino, come illegale, e in tal senso come 'pericolo' nei confronti del quale adoperarsi mediante la cooperazione interstatale, non risulta altrettanto chiara e condivi-

sa l'immagine di uno 'straniero europeo' come cittadino e l'insieme dei diritti e doveri che si associano a una tale categoria.

Se si considera lo statuto simbolico dello straniero, assumendo l'idea che in tale figura si sostanzia il termine di paragone mediante il quale si definisce l'identità del gruppo, il discorso istituzionale europeo ci riferisce di una sostanziale resistenza, almeno su un piano formale, di una molteplicità di figure di straniero che sono inquadrate nelle diverse normative nazionali e che, in tal senso, continuano a rimarcare le identità nazionali. Il piano politico è strettamente interrelato con quello identitario così che la constatazione delle difficoltà nel pervenire a un modello europeo di integrazione degli stranieri non comunitari, non può che condurre a riflettere sul difficile processo di integrazione europea (Raffini 2009). Se è vero che l'UE auspica delle forme di integrazione nel rispetto dei principi e dei valori europei, c'è da evidenziare che il processo di costruzione dell'identità europea è di per sé problematico. Le difficoltà nel tracciare un profilo comune dello 'straniero europeo' ci riferiscono di una società che, impegnata nella difficile costruzione di un Noi, non è ancora in grado di definire le modalità mediante le quali relazionarsi con l'Altro.

La particolare caratterizzazione assunta dalla *governance* delle politiche migratorie nel contesto europeo introduce un altro ordine di considerazioni. Tenuto conto della dimensione della territorialità come tipica dei processi migratori contemporanei e, conseguentemente, delle nuove responsabilità dei governi locali, la programmazione comunitaria si configura come un ambito privilegiato per una convergenza tra gli orientamenti dell'UE e le esigenze degli enti locali di predisporre strumenti efficaci per l'integrazione. Se a livello nazionale il discorso sull'immigrazione continua a connotarsi per una forte portata ideologico-simbolica, ai livelli locale e sovranazionale tale connotazione tende a sfumare in favore di un impegno più sostanziale e meno ideologizzato. Non a caso è a questi livelli di governo che il dibattito sulla concessione dei diritti politici ai cittadini non comunitari, e in particolar modo sull'attribuzione del diritto di voto amministrativo, evidenzia delle aperture significative.

La lettura proposta si colloca sul piano del discorso istituzionale dell'UE e, per quanto riveli una serie di tendenze non marginali sulle dinamiche identitarie delle società europee, impone dei limiti necessari alla riflessione sociologica sulla figura sociale dello straniero non comunitario. In tal senso una considerazione congiunta del dibattito istituzionale e del dibattito pubblico europeo sul tema dell'immigrazione potrebbe consentire di evidenziare le eventuali divergenze tra le due semantiche. Un caso del genere sembra profilarsi, come accennato, con riferimento alle misure di detenzione degli irregolari previste dalla direttiva sui rimpatri recentemente promulgata dall'UE. Inoltre, se la prospettiva qui adottata è inevitabilmente quella della società ospitante resta da chiedersi come si stia sostanziano l'integrazione dei cittadini non comuni-

tari e se, nell'ambito delle appartenenze molteplici tipiche delle nostre società e, segnatamente, delle identità migranti, ci sia spazio per sviluppare un senso di appartenenza all'Europa. Si tratta di un ambito del dibattito scientifico ancora poco sviluppato e penalizzato da una diffusa tendenza a 'misurare' l'integrazione dei migranti secondo parametri quantificabili che sottovalutano ampiamente la riflessione sulla processualità delle identità e delle appartenenze.

Nel contesto multidimensionale dell'UE si sovrappongono diverse tipologie di straniero, tra queste, quella del migrante non comunitario rappresentata in maniera emblematica la figura di colui che 'non appartiene di diritto'. Tuttavia, non si può sottovalutare che lo *status* dell'immigrato è soggetto a una processualità che è sollecitata *in primis* dalle dinamiche di allargamento dell'UE. L'adesione di nuovi stati membri trasforma, almeno su un piano formale, gli immigrati in nuovi concittadini. In tal senso, il dibattito europeo sull'integrazione dei cittadini non comunitari non attinge soltanto alla particolare configurazione che l'Unione vorrà assumere come «società dell'accoglienza» ma può costituire, al contempo, un 'laboratorio' per riflettere in prospettiva sull'identità multiculturale della società europea, nell'obiettivo di dare sostanza a una cittadinanza comune.

Riferimenti bibliografici

- Abella M.I., Park Y. e Bohning W.R. (1995), *Adjustments to labour shortages and foreign workers in the Republic of Korea*, Genève, International Migration Papers, 1, Ilo.
- Asgi-Fieri (a cura di) (2005), *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, Torino <http://www.piemonteimmigrazione.it/PDF/Rapporto_ASGI-FIERI_2005.pdf>, (02/10).
- Baratta R. (2005), *La politica comunitaria in tema di immigrazione tra infant diseases e prospettive di cura*, in Nelken D. (a cura di), *L'integrazione subita. Immigrazioni, trasformazioni, mutamenti sociali*, FrancoAngeli, Milano: 131-134.
- Bauman Z. (2002), *La società individualizzata*, il Mulino, Bologna.
- Caponio T. (2006), *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, il Mulino, Bologna.
- Caponio T. e Colombo A. (a cura di) (2005), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, il Mulino, Bologna.
- Cotesta V. (2002), *Lo straniero. Pluralismo culturale e immagini dell'Altro nella società globale*, Laterza, Roma-Bari.
- Delanty G. (1998), *Social Theory and European Transformation: Is there an European Society?*, «Sociological Research Online», 3, 1.
- Grandi F. e Tanzi E. (a cura di) (2007), *La città meticcica. Riflessioni teoriche e analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Golini A. (2006), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, il Mulino, Bologna.

- Manca L. (2003), *L'immigrazione nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano.
- Medici Senza Frontiere (a cura di) (2010), *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Melotti U. (2005), *Globalizzazione, migrazioni internazionali e culture politiche*, in Nelken D. (a cura di), *L'integrazione subita. Immigrazioni, trasformazioni, mutamenti sociali*, FrancoAngeli, Milano: 68-117.
- Pastore F. (2005), *Una governance globale delle migrazioni. Utopia o necessità?*, in Nelken D. (a cura di), *L'integrazione subita. Immigrazioni, trasformazioni, mutamenti sociali*, FrancoAngeli, Milano: 118-130.
- Pastore F. (2006), *L'Europa di fronte alle migrazioni. Divergenze strutturali, convergenze settoriali*, «Quaderni di sociologia», 40 (1): 7-24.
- Raffini L. (2009), *Integrazione sociale*, in Bettin Lattes G. (a cura di), *Europa. Pensieri e parole di sociologia*, Monduzzi, Bologna: 121-134.
- Recchi E. e Baldoni E. (2009), *Mobilità e migrazioni*, in Bettin Lattes G. (a cura di), *Europa. Pensieri e parole di sociologia*, Monduzzi, Bologna: 187-205.
- Sassen S. (1997), *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Schütz A. (1979), *Saggi sociologici*, Utet, Torino (ed. orig. 1944).
- Simmel G. (1989), *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Milano (ed. orig. 1908).
- Tabboni S. (1993), *Vicinanza e lontananza. Modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*, FrancoAngeli, Milano.
- Zanfrini L. (2004), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari.