

L'IMMIGRAZIONE VERSO L'ITALIA E L'EUROPA NELLE PREVISIONI PER I PROSSIMI VENTICINQUE ANNI

RAFFAELE COSTA *

Le cause dell'immigrazione verso l'Italia sono quelle di tutte le nazioni, e sono dunque vecchie come il mondo. Sovrappopolazione e sottosviluppo creano migrazione verso i paesi il cui sviluppo richiede e richiama un apporto di popolazione straniera.

È successo in Europa a cavallo delle due guerre ma anche nei secoli scorsi; è successo all'interno dei paesi coloniali e dalle colonie alla Francia, all'Inghilterra; è successo dall'Europa alle Americhe, dall'Europa all'Australia; sta succedendo dall'America Centrale a quella del Nord, più in generale dall'Oriente all'Occidente in direzione Est ed in direzione Ovest.

Ciò che, anni or sono, pareva irreversibile non lo è più: a cominciare, staremmo per dire fortunatamente, dall'Italia che in meno di 20 anni ha subito un'evoluzione assai rilevante che consente di classificare il nostro paese come paese d'immigrazione.

Fino ad un decennio fa il nostro stato era chiamato a preoccuparsi, facendolo sovente in modo incompiuto, dei 5.500.000 italiani — con passaporto — che vivono all'estero, ed — in misura ridotta — dei 25 milioni di cittadini

* *Sottosegretario di Stato.*

americani od australiani di origine italiana (di seconda o terza generazione) che vivevano sparsi nel mondo.

A capire quale sia stata e quanto sia stata rapida l'evoluzione basti pensare alla celerità, che rasenta l'improvvisazione, con cui si è passati, un po' disinvoltamente, dalla discussione sulla necessità di consentire l'esercizio del diritto di voto in Italia ai cittadini italiani — i citati 5.500.000 residenti all'estero — (un diritto esistente sulla carta e conculcato nella pratica) ad un'altra discussione, quella relativa al voto da concedersi — per le amministrative inizialmente — agli stranieri che vivono in Italia.

Si badi che il caso Italia non è unico: altri paesi, un tempo di emigrazione, sono divenuti d'immigrazione. Ma l'Italia ha ancora una caratteristica: che ha assistito, negli ultimi trent'anni, accanto alla rarefazione della propria emigrazione, ad una migrazione interna di gigantesche proporzioni che si è andata attenuando, fino a concludersi, proprio nel momento in cui prendeva avvio l'immigrazione verso il nostro paese. Sembra quasi che vi sia stato un *ap-puntamento storico*: accanto ad un percepibile assestamento interno nonché ad un esaurimento del flusso verso l'esterno, è nato e si è rapidamente, anche se non rapidissimamente, sviluppato un flusso verso l'Italia, da parte di stranieri, quasi a testimoniare come le grandi leggi demografiche dell'umanità sono regolate da una naturale ed inarrestabile dialettica, e come sia valida, almeno in linea di principio, la teoria dei vasi perennemente comunicanti ovvero quella del vuoto che non resta mai tale nella natura, anche intesa in senso lato.

Tutto ciò è avvenuto, o sta avvenendo, senza che, almeno per l'Italia, vi sia stato, salvo eccezioni, il cosiddetto rimpatrio perché quasi tutti gli italiani che fino al 1960, ed anche oltre, erano emigrati sono rimasti nei paesi di emigrazione ad integrarsi, anche se, nel frattempo, le condizioni di vita e di lavoro stavano profondamente evolvendo nel-

la madrepatria: ma neppure questa è una novità. Era già successo per migliaia, centinaia di migliaia di anglosassoni e centinaia di migliaia di neri che si erano diretti più o meno volontariamente, sovente pienamente costretti, verso il nuovo mondo o verso il nuovissimo mondo nel '700, nell'800, all'inizio del '900: e che non hanno più fatto ritorno in patria, se non in percentuali minime.

Ma non sono che esempi: l'Oriente è colmo di storie di popoli o di comunità che — addirittura senza sapere bene dove muoversi — si mossero dalle loro regioni, dove abitavano da secoli, per andare a cercare nemici o per meglio sfamarsi, senza più fare ritorno ed anzi costituendo insediamenti rilevanti che hanno oggi un peso notevole nella società e nella sua evoluzione.

E così sarà probabilmente per gl'immigrati stranieri che, numerosi, sono giunti in Italia negli ultimi 10 anni: taluni — non molti — sono venuti per un breve periodo, magari sono stati espulsi o sono tornati spontaneamente in patria; altri sono passati nella penisola diretti verso altri stati e sovente hanno dovuto restarvi per essere stati respinti alle frontiere del Nord, imbottigliati in un paese dove non erano diretti ma che non li ha cacciati.

Una serie di circostanze come la crescita demografica degli stati d'origine, la maggiore consapevolezza del proprio stato, la circolazione delle idee e delle immagini, l'istinto di sopravvivenza, le persecuzioni politiche, la caduta di regimi coloniali, le comunicazioni più agevoli, certi traffici più o meno leciti, utili almeno al rimborso del biglietto di viaggio, ha spinto milioni di uomini in una serie di direzioni: una di queste è stata l'Europa, dalla Grecia alla Spagna — che hanno saltato la barriera da paesi d'emigrazione a paesi d'immigrazione negli anni '80 — ai paesi del Nord dove si sono create — in parallelo — condizioni idonee per un minimo di ospitalità o di lavoro. Quali sono queste condizioni? Il clima di libertà che presiede in tutti i paesi del-

l'Europa Occidentale, la crescita del reddito pro-capite, la diminuita mortalità, un certo assestamento nelle diverse aree, determinatosi con l'esaurimento sia dell'osmosi interna che dell'emigrazione tradizionale, la fame di manodopera a basso costo, l'accettazione di piccole comunità di colore utili un po' a tutti: soprattutto a qualche poco scrupoloso profittatore.

L'incontro fra queste due serie di elementi ha dato il via, progressivamente, all'incontro fra immigrati e paesi europei anche non coloniali o coloniali in ritardo.

Non c'è dubbio, è stato detto, è stato scritto, e nessuno ha motivo di metterlo in discussione, che l'emigrazione verso l'Europa, specie costiera, continuerà: più difficile dire se il flusso attuale si perpetuerà nel tempo secondo i limiti odierni ovvero se si intensificherà e fino a quali livelli; difficile prevedere fino a quando esso sarà in crescita e fino a quando potrà tornare, complessivamente, utile a coloro che arrivano ed al popolo che li riceve. È proprio questo, credo, il tema, che questa giornata si propone di verificare. Nessuno dubita, come dicevamo, che il fenomeno vive: sono in discussione il suo sviluppo ed i risultati. Sono in discussione l'entità dello stesso, l'impatto con la realtà nazionale ed europea, la possibilità di gestirne gli aspetti salienti, il beneficio collettivo che potrà derivarne, gli squilibri — locali o generali — destinati a determinarsi qua e là ovvero dovunque.

Che ci troviamo dinanzi ad una realtà non completamente preparata al nuovo — in questo settore — è fuori discussione; che gli episodi di intolleranza — anche a livello amministrativo — vi siano stati e si possano ripetere è nell'ordine delle cose; come è nell'ordine delle cose che i connotati di un certo tipo di società possano subire — nei loro aspetti economici o in altri campi — modificazioni parziali a causa di forti insediamenti stranieri.

Bisogna mettere nel conto episodi di piccolo razzismo spicciolo, di proteste corporative, d'indignazione talvolta crescente determinati da esigenze di bottega: non si può pensare che società educate da secoli alla xenofobia o quantomeno a forti diffidenze verso gli stranieri possano — tutto d'un tratto — subire presenze ingombranti e colorite di moltitudini d'immigrati.

Sarà già molto se l'accettazione potrà avvenire in presenza di alcune importanti componenti: in primo luogo di *una gradualità del fenomeno che lo renda accettabile in termini numerici, o quantitativi, e di una sua utilità globale al complesso della società*. L'aspetto più importante, almeno per noi (è quello relativo alla necessità di non addivenire ad uno stravolgimento dei connotati essenziali di un certo tipo di cultura, di composizione etnica, di vita sociale, di costumi, di lingua, di tradizioni) rischia di passare in seconda linea per troppi impreparati ed egoisti.

Che cosa succederà nei prossimi venticinque anni?

Alcune previsioni, per un certo periodo, sono facili; altre — soprattutto nel lungo periodo — quasi impossibili. Facciamo riferimento inizialmente ad alcuni stati.

Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto e Turchia contano oggi, complessivamente 144 milioni di abitanti: l'Organizzazione Internazionale del Lavoro prevede che questi stati avranno, nel 2000, il 33% in più di popolazione. Saranno quasi 200 milioni con un incremento di 5 milioni all'anno, una parte di quegli 80 milioni di crescita annua nel mondo: 222 mila unità al giorno: una città come Brescia che spunta nuova di zecca ogni mattina.

Il rapporto fra crescita demografica e crescita dei posti di lavoro sarà, per i 5 paesi citati, del 19% in più a favore del primo termine con una situazione di squilibrio non indifferente. È facile prevedere che almeno fra 10/15 anni il flusso verso l'Europa e verso il nostro paese proveniente da questi stati aumenterà. Ma le previsioni vanno più in là

e dicono che questi stessi paesi potranno crescere, taluni azzardano « cresceranno », di altri 100 milioni di unità, passando da 200 a 300 milioni complessivi, negli anni dal 2000 al 2020. Quale sarà il tasso di crescita dei posti di lavoro e del reddito pro-capite per l'egual periodo dei 5 citati paesi (ripeto: Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Turchia) non è stato calcolato; o meglio, le stime diventano divergenti. Comunque nessuno si azzarda a dire che la crescita sarà superiore — nel primo ventennio del nuovo millennio — al 60% della cifra raggiunta all'alba appunto dell'anno 2000. I paesi occidentali hanno un tasso di crescita demografica dello 0,5%, i paesi in via di sviluppo mediamente del 2,4%. Quando le risorse di una certa regione non riescono più a soddisfare il proprio fabbisogno minimo l'emigrazione è da sempre la valvola di sicurezza. E lo resterà ancora a cavallo del nuovo millennio.

La massa di giovani che sta per nascere in Nord Africa — come in Sud America ed in certe zone dell'Asia — sarà costretta a cercare una possibilità per sopravvivere. Una parte si metterà in movimento verso i paesi dove spera di trovare una vita migliore. Nel marzo 1987 i ministri del lavoro di 10 paesi del Mediterraneo si sono riuniti a Tunisi ed hanno rilevato che le migrazioni sono elementi di base per ogni valutazione di forme concrete di cooperazione sui mercati del lavoro: osservazioni molto giuste ed opportune cui però non ha fatto seguito un comportamento corrispondente negli aiuti allo sviluppo dei diversi paesi. Ciascuno ha continuato ad operare, sovente con generosità, in maniera autonoma: senza avere presente il quadro complessivo di riferimento, in modo cioè non integrato.

Eppure al 2000 mancano soltanto undici anni!

Non è soltanto un problema di miliardi a disposizione o di aiuti alimentari, ma di scelte, nell'impiego delle somme a disposizione, di capacità di creare professionalità nei pae-

si in via di sviluppo idonee a contribuire a far sorgere condizioni agevoli alla crescita di nuovi posti di lavoro.

Si è parlato di 5 stati rivieraschi del Mediterraneo: ma quasi tutti questi stati hanno al loro Sud o nelle aree limitrofe, in qualche caso a distanze di migliaia di km, povertà ancora più gravi, crescite demografiche talvolta più intense, sviluppo in qualche caso più lento e quindi nuove spinte demografiche. Da oggi al 2015 si calcola che la popolazione del Kenia, dell'Etiopia e del Pakistan, per non citare che tre esempi, possa quasi raddoppiare.

La spinta all'emigrazione, soprattutto verso l'Europa, sarà ancora più forte e potrà essere meno gestibile per via della debolezza delle strutture politico-amministrative di determinati paesi in via di sviluppo e per la quasi totale assenza di trattati bi- o multilaterali che consentano rapporti fra stato d'immigrazione e stato d'emigrazione fondati su qualche certezza giuridica.

Ci spiegano gli esperti che la rapida crescita demografica è un fatto che può rallentare, o anche rendere più celere, lo sviluppo, a seconda dei casi, ma che, più sovente, ne rappresenta un ostacolo alla crescita economica complessiva (l'urbanesimo accentuato determina problemi, così lo spopolamento della campagna che si verifica sovente proprio nello stesso periodo dell'espansione demografica).

Accanto a questi aspetti apparentemente negativi, ne entrano in campo altri sostanzialmente positivi: quello del declino della mortalità, quello del prolungamento della vita umana (che mediamente nei paesi del Magreb dovrebbero raggiungere — nel 2000 — i 68 anni di età), che insieme concorrono a determinare — a loro volta — la crescita numerica della popolazione, effetti indotti di cui si è parlato.

L'emigrazione toccherà dunque sempre più non i singoli stati ma i continenti: non sono o non saranno più gli italiani o gli spagnoli ad emigrare a Chicago ovvero a New Orleans ovvero i cinesi a S. Francisco ovvero gli indiani in

Sud Africa ed ancora, gli irlandesi a Boston e New York quanto gli africani, molti africani e gli asiatici, molti asiatici, in Europa. E l'Europa — che ha raggiunto un grado di civiltà idoneo e che, probabilmente, sente la necessità di nuove energie — non si oppone frontalmente, forse neppure lo potrebbe, a quanto sta avvenendo. Gli stati reagiscono o si preparano a reagire alla spicciola; ciascuno si dà leggi proprie, discipline singole, scelte autonome. L'Italia s'è data una legge civile, pochi mesi or sono, nel settore della tutela del lavoratore extra-comunitario ma non s'è data alcuna altra legge (fatta eccezione per quella di P.S., che risale a 50 anni fa e che, fortunatamente, svolge ancora una sua funzione dalla data della sua entrata in vigore, quando il fenomeno era non solo sconosciuto ma inimmaginabile).

Non si può negare che i lavoratori clandestini esistano, oltre che in Italia, anche in altri paesi europei: questi ultimi appaiono dotati di leggi molto severe in materia per cui il fenomeno — in qualche caso allarmante — è stato dapprima circoscritto e successivamente, in parte, ridotto. L'Italia, ed in particolare il Governo italiano, hanno sentito l'esigenza di dotarsi di una nuova e più moderna legislazione sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri e sui rifugiati: ma il Parlamento non lo ha seguito pienamente su questa strada. Ha detto sì ad una legge, ha nicchiato sull'altra. Credo che meglio avrebbe fatto ad approvarle congiuntamente. In sostanza ritengo esista la necessità di un'impostazione della normativa relativa agli stranieri secondo due fondamentali equilibri: uno *interno* ed uno *internazionale*.

L'equilibrio internazionale ha due fronti che s'intrecciano: il primo relativo ai rapporti politici ed economici con gli stati da cui l'emigrazione prende il via; il secondo con gli stati, particolarmente della CEE, che si trovano ad affrontare problemi analoghi ai nostri.

L'equilibrio interno deve muoversi in tre direzioni secondo una sorta di trilogia legislativa in cui ogni segmento

ha la sua funzione attiva a condizione che possa essere accompagnato dal lavoro degli altri due segmenti: una sorta di codice in cui siano contenute tre discipline distinte ma complementari.

Cominciamo dall'equilibrio internazionale.

Esso deve nascere, fondamentalmente, dalla constatazione che i problemi sono comuni a 10-15 paesi; 300 milioni di europei della CEE ospitano oggi circa 10/12 milioni di extraeuropei: tra vent'anni i 300 milioni di europei potranno ancora essere tanti mentre i 10-12 milioni di extraeuropei potranno essere divenuti 25-30 milioni.

Fra 25-27 anni i paesi della fascia Nord del Mediterraneo, da Capo Verde e dalla Mauritania fino all'Egitto ed, ancora, taluni paesi del Centro-Africa, del Vicino, del Medio, dell'Estremo Oriente avranno raddoppiato la loro popolazione.

Abbiamo detto che soltanto taluni stati, fra quelli citati, riusciranno a crescere economicamente, in proporzione quasi analoga alla popolazione; per cui soltanto taluni pochissimi stati riusciranno a mantenere, nel prossimo quarto di secolo, il rapporto reddito/popolazione nei suoi termini attuali e così per i posti di lavoro/popolazione. Gli altri stati, ove vivranno 600-700 milioni di individui, si troveranno, rispetto all'oggi, con una montagna di problemi in più.

Ciò mentre la Vecchia Europa, salvo rinnovati, e non prevedibili, slanci di natalità, si troverà ad aver necessità, sul piano oggettivo, nella vita quotidiana, di nuove braccia, di nuovi giovani, di nuove leve capaci — fra il resto — di sopportare l'onere non indifferente della previdenza contributiva in un momento in cui le pensioni saranno molto più numerose rispetto all'oggi.

L'incontro fra i due mondi, quello giovane ed immaturo in tumultuosa crescita numerica e quello adulto e maturo con una crescita demografica quasi equivalente allo zero, avrà luogo sul terreno della Vecchia Europa, utilizzando le

città dell'Europa, le strade e le ferrovie d'Europa, l'industria e l'agricoltura d'Europa, gli ospedali d'Europa, i tribunali d'Europa: in una Europa in cui tante barriere saranno cadute e fra queste quella relativa alla tutela amministrativa dei confini. Ma potrà avvenire anche nei paesi in via di sviluppo dove gli interventi dovranno armonizzarsi per essere utili. Paradossalmente i ritardi legislativi del nostro paese ci porranno, nel 1992, all'avanguardia nelle discipline dei controlli delle frontiere: se è vero che oggi siamo in ritardo nel legiferare in positivo, e cioè nel creare barriere di protezione (peraltro molto difficile da attuarsi in un paese con confini poco controllabili e 7000 km di costa), utili ad impedire l'accesso indiscriminato di stranieri, è altrettanto vero che rischiamo di arrivare al momento della sburocratizzazione senza avere (almeno in questo settore) predisposto discipline amministrative capaci di costituire un filtro serio sia relativo all'ingresso degli stranieri, sia relativo alla permanenza degli stessi, sia relativo alla loro eventuale espulsione.

Ma il '92 arriverà! E come ad altri stati non sarà dato di mantenere l'attuale legislazione fondata, sovente, sui divieti a noi, un po' levantini e quindi un po' fuori dalla CEE, sarà necessaria una regola che ci consenta di affrontare la grande stagione della liberalizzazione, nella circolazione degli uomini, con un tessuto normativo, con una serie di provvedimenti — che oggi non ci sono.

Abbiamo detto che l'equilibrio internazionale si articola su due fronti: il primo è quello della collaborazione internazionale allo sviluppo, il secondo quello delle direttive che i paesi CEE dovranno darsi per far sì che l'impatto dell'immigrazione venga accettato come un fatto capace di portare novità e freschezza, forza e nuovi valori alla società del vecchio continente. Ma per far sì che questo impatto sia quello che abbiamo indicato occorre che l'accettazione sia figlia di atti liberamente voluti, di scelte programmate, di

indirizzi assunti. Se così non dovesse essere, se l'onda oltreché lunga dovesse essere anche tumultuosa ed incontenibile, inevitabile ed illegale, e perfino violenta, ecco allora che la nostra società potrebbe reagire in termini imprevedibili e giustificati. Di qui la necessità di dare attuazione alle direttive che la CEE si è data da tempo: quella del 1985, che istituì una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli stati terzi (già nel dicembre '74 i capi di stato e di governo riuniti a Parigi ed il Consiglio Europeo adottarono conclusioni volte ad una graduale armonizzazione della normativa riguardante gli stranieri), e l'altra del 16 luglio 1985, che dettò gli orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni, che stabiliva norme relative al riconoscimento dei diritti politici, alla sicurezza sociale, al mercato del lavoro e alla manodopera straniera, alle migrazioni clandestine, ai reinserimenti dei lavoratori emigrati nell'economia del rispettivo paese d'origine, alla politica scolastica, alla promozione sociale e professionale dei figli di stranieri, alla politica dell'alloggio, alla sanità, ai mezzi di sostegno comunitari alle diverse iniziative.

Della trilogia capace di garantire l'equilibrio minimo interno è presto detto. La prima normativa è quella approvata attraverso la legge 943 ed è vigente; la seconda riguarda l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in generale; la terza riguarda il diverso modo di porsi del nostro paese nei confronti dei rifugiati politici, che dovrebbe veder cadere la riserva geografica da noi apposta al momento della firma della Convenzione di Ginevra, una riserva che non ci fa onore e che ci accomuna a pochi stati.

La legge 943 è fallita, ha scritto qualcuno; non è vero, mi permetto di osservare, è fallita per chi si attendeva atti mirabolanti, quasi miracoli dalle nuove norme. Le leggi di sanatoria arrivano sempre in ritardo sui mali: le leggi che « prevedono » non si fanno quasi mai. Si tratta innanzi tut-

to di una legge civile ed una legge civile non fallisce (non dimentichiamo che la sanatoria costituisce soltanto una norma transitoria!). Non c'è molto da rivedere.

Secondariamente essa ha condotto 100.000 persone — e non è poco — a regolarizzare la posizione. Illuso non era chi ha voluto e votato la legge ma chi ha consentito che accanto alla legge, in molta parte per carenza di volontà politica, non venisse varato un altro provvedimento destinato ad inibire l'ingresso di nuovi falsi turisti, a far sì che *l'irregolare*, per cattiva volontà o per vocazione, non dovesse o potesse essere espulso e non allontanato per finta. Le leggi sono però compiutamente civili quando, oltretutto umanitarie, sono anche applicabili concretamente; diversamente sono illusioni cartolari, utopie scritte nelle tavole. Se accanto alle disposizioni sulla sanatoria si fosse scritto, non solo nominalmente, che chi non si autodenuncia verrà sottoposto ad espulsione secondo nuove, credibili ed applicabili norme, ecco allora che l'interesse dell'autodenuncia sarebbe fortemente cresciuto. Invece si è preferito optare per proroghe quasi inutili (capaci di raccogliere, sovente, falsi turisti approdati nel nostro paese dopo il termine di legge) e per fare del pietismo, accusando la Pubblica Amministrazione di non aver fatto il possibile per rendere noto agli stranieri il dispositivo della legge.

Una parte sola della trilogia è ora compiuta: non resta che augurarsi — proprio a fini di equilibrio interno — che il Parlamento scriva il secondo ed il terzo capitolo.