

## Migranti e cittadinanza al tempo delle crisi globali

**Fabio Bordignon, Luigi Ceccarini e Fabio Turato**

RPS

*Il lavoro ha come oggetto il tema dell'immigrazione a partire dalla più ampia problematica della cittadinanza, nelle sue diverse concezioni: giuridica, culturale, democratica. Il processo di inclusione degli immigrati viene inserito nella cornice delle diverse crisi – non solo quella economica e finanziaria – che segnano il mondo globale. Dopo un'analisi dei fenomeni migratori e delle procedure di acquisizione della cittadinanza in alcuni paesi europei, l'articolo si focalizza sul caso nazionale. Attraverso serie storiche di inchieste campionarie viene studiata la percezione dello «straniero»,*

*chiedendosi se la fase di crisi economica abbia minato le basi culturali e di atteggiamento del processo di inclusione in Italia. Nelle considerazioni conclusive si sottolinea la necessità di governare, attraverso politiche adeguate e lungimiranti, la questione dell'immigrazione e la più ampia tematica della cittadinanza alle quali si intrecciano gli andamenti dell'opinione pubblica. Le crisi della democrazia rappresentativa, dell'economia e della finanza, insieme alle implicazioni della società del rischio, definiscono lo scenario nel quale si inseriscono queste dinamiche.*

### 1. Introduzione

Il tema dell'inclusione dei cittadini nella comunità politica è da sempre al centro della riflessione di varie discipline. Il concetto di *cittadinanza* rimanda a una nozione polisemica che, a sua volta, si colloca al centro di questo incrocio di prospettive. Richiama tematiche fondamentali come la costruzione della democrazia, l'obiettivo dell'uguaglianza sociale, ma anche le condizioni per l'integrazione e la coesione di una comunità di individui. Rimanda, inoltre, ad aspetti più delimitati, ma non meno importanti: le garanzie di protezione sociale offerte dai sistemi di welfare, le differenze nello sviluppo territoriale, le disuguaglianze di genere e le pari opportunità, la problematica dell'immigrazione, per citare ambiti classici nei quali prendono forma i processi di inclusione, ed esclusione, dei cittadini.

La società globale, in questa fase storica, sperimenta situazioni di

crisi su fronti diversi ma connessi. Lo scenario nel quale collochiamo la riflessione sul tema dell'inclusione dei migranti si caratterizza, infatti, per la presenza di crisi sul piano sociale e identitario, su quello politico e istituzionale, ma anche nell'ambito economico e dello sviluppo.

- 1) Il primo scenario critico riguarda l'incertezza del cittadino globale. La *seconda modernità* implica una perdita di riferimenti che ha messo in crisi il senso di sicurezza, nella sua accezione di *certainty* (Giddens, 1994). Nella mondo *liquido* del tempo attuale i modelli tradizionali di identificazione hanno perso di significato. Questo apre alla società dell'incertezza; uno spazio combinato al rischio che segna le percezioni dei cittadini. La questione migratoria, con le sue implicazioni sul piano identitario e della sicurezza, si inserisce in questo quadro di crisi.
  - 2) Sul fronte politico e istituzionale, le democrazie rappresentative vivono un momento di diffusa delegittimazione. Non tanto nei principi democratici, che restano largamente condivisi, ma in riferimento all'insoddisfazione e al disincanto dei cittadini verso il funzionamento e l'efficacia stessa delle moderne democrazie. La sfiducia, ma anche un sentimento critico e talvolta *anti-politico*, si indirizza verso gli attori principali della mediazione politica. Il fenomeno populista, la volatilità e l'astensione elettorale, le spinte neo-nazionaliste e i dubbi sul progetto europeo lasciano trasparire una più generale crisi politica e istituzionale. Si tratta di indicatori che testimoniano come le moderne democrazie vadano nella direzione diversa dall'integrazione politica. In questo scenario la questione dei migranti intreccia direttamente le tre facce della politica: la *politics*, la *policy* e la *polity*.
  - 3) La dimensione economica della crisi, innescata dalle vicende dei *subprime* americani nel 2008, ha prodotto conseguenze globali, mettendo in discussione un modello di sviluppo consolidato. Le forti ripercussioni nelle politiche dei governi nazionali e in quelle comunitarie, improntate alla logica dell'*austerity*, toccano direttamente non solo il grado di benessere ma anche le percezioni sociali. In una situazione di risorse limitate la questione immigrazione e il processo di integrazione vengono visti sotto una luce diversa, finendo per segnare le opinioni pubbliche dei paesi ospitanti.
- Questi tre fronti di crisi – complicati dalla più recente instabilità di aree da sempre problematiche come il Medio Oriente e l'Africa – sono strettamente connessi, interagiscono e producono effetti, a livello

globale, comunitario e nei singoli ambiti nazionali. In uno scenario di questo genere diventa importante verificare se e come il nesso immigrazione e cittadinanza abbia risentito della crisi economica. Questa domanda sarà affrontata nelle tre sezioni del lavoro. La prima prenderà in considerazione il concetto stesso di cittadinanza e le sue sfaccettature, allargandone il significato oltre la prospettiva giuridica. La seconda entra nel merito della questione migratoria, fornendo uno sguardo a livello europeo e nazionale. La terza mira a indagare la percezione degli italiani rispetto agli immigrati, chiedendosi nello specifico se la fase di crisi abbia minato le basi, culturali e di atteggiamento, del processo di inclusione degli stranieri nel contesto italiano. Infine, il paragrafo conclusivo traccia un bilancio degli elementi emersi nel percorso di analisi.

## 2. Tra crisi e inclusione. L'importanza della cittadinanza

La cittadinanza è un concetto aperto e prismatico, soggetto a una continua precisazione dei suoi contorni semantici (Ceccarini, 2015). È complesso al punto da essere descritto come «un tema infinito e sfuggente» (Zincone, 1992, p. 22). Per sua natura ha a che fare con piani e prospettive di vario tipo e finisce per intrecciare questioni diverse. Si tratta di una nozione interdisciplinare, che assume diversi significati secondo la prospettiva dalla quale si osserva. Ha una sua natura giuridica, ma anche un profilo culturale e identitario.

La cittadinanza, infatti, è anche prassi di inclusione nel senso ampio del termine. È in stretto rapporto con l'ideale della democrazia nel cui alveo nasce e si sviluppa e al quale resta inestricabilmente legato. Intreccia, inoltre, la concezione procedurale della democrazia e l'inclusione dei cittadini nella comunità politica di appartenenza.

Parlare di «diritti di cittadinanza» crea però qualche confusione anche dal punto di vista lessicale. Rimanda, infatti, ai requisiti necessari per diventare *cittadino* di un determinato paese; quindi alla cittadinanza in senso *giuridico*. Questo è sicuramente un punto importante ma non esaustivo del concetto. Un soggetto, infatti, può godere, almeno in parte, di diritti di cittadinanza anche se non è cittadino del paese in cui vive. In alcuni casi anche essendo straniero è prevista la possibilità, ad esempio, di esercitare il diritto di voto alle elezioni amministrative. O è possibile fruire di specifici servizi e garanzie di welfare – istruzione, sanità, protezione sociale – anche vivendo in un paese diverso dal *pro-*

RPS

Fabio Bordignon, Luigi Ceccarini e Fabio Turato

*prio*, e del quale non si dispone del passaporto. Cioè, quel documento che fornisce il riconoscimento formale di appartenenza a un determinato Stato.

I diritti di cittadinanza vanno oltre la dimensione giuridica, si inscrivono nel quadro degli orientamenti di valore e nella cultura politica di una comunità. Sono direttamente connessi al processo di integrazione, il quale si sviluppa su piani diversi: sociale, politico, culturale. Le diverse *policy* variano anche in base alle tradizioni e alle esperienze migratorie vissute dalle singole comunità nazionali e alla cultura dell'immigrazione che è maturata nel tempo.

A ciò corrisponde la costruzione di modelli diversi di concessione della cittadinanza. La quale, come è noto, ruota intorno a due principi di base: lo *ius soli* e lo *ius sanguinis*, e avviene mediante formule «corrette». Il primo è riconducibile a un'idea più «inclusiva» di cittadinanza e il secondo, invece, viene adottato in paesi che hanno una concezione più «esclusiva» rispetto all'esperienza migratoria. L'idea di apertura e chiusura si riflette sulle strategie di integrazione sviluppate all'interno di una comunità. Anche in questo caso vi sono due modelli principali: quello *assimilazionista* e quello *multiculturale*. Entrambi hanno a che fare con i tratti della cultura, con i «confini» della laicità e della sfera religiosa del contesto di riferimento. Questo per sottolineare che i percorsi della cittadinanza non si limitano alle regole procedurali. Ma investono il sistema di valori e quindi la sfera culturale di una comunità.

La *cittadinanza* si configura dunque come un elemento fondamentale dell'organizzazione politico-sociale e del vivere insieme. Nel caso dell'immigrazione riguarda direttamente sia i membri ospitanti che i soggetti ospitati, e dà forma al modello di integrazione perseguito. L'idea di cittadinanza va dunque oltre il concetto di nazionalità. Del resto il nesso cittadinanza-nazionalità è stato definito un'equazione «essenzialmente precaria», in quanto la forma nazione è soltanto una delle espressioni della comunità dei cittadini (Balibar, 2012, p. 51).

La cittadinanza va quindi considerata anche come appartenenza, in termini *affettivi*, a una collettività politica di natura democratica, non necessariamente uno Stato-nazionale (Bellamy, 2008, p. 3). La cittadinanza democratica si sviluppa parallelamente al riconoscimento di un insieme di diritti e di doveri, alle garanzie di libertà, alla titolarità di benefici e di protezione sociale, nel quadro del sistema di tutele proprie di un regime democratico. La sua dimensione culturale – *affective citizenship* (Coleman e Blumer, 2009) – è altrettanto importante. Rimanda al senso di appartenenza alla comunità di riferimento, quindi al

tipo di legame con gli attori del sistema politico, con le istituzioni che la strutturano e con i cittadini che la compongono. Questo processo, oggi, per gli immigrati, subisce le conseguenze di uno scenario difficile attraversato dalle crisi richiamate sopra.

### 3. Uno sguardo all'Europa e all'Italia

I mutamenti sociali e politici degli ultimi anni in Africa e Medio Oriente hanno contribuito a cambiare i tradizionali equilibri interni al continente europeo. Per oltre cinquant'anni l'Ue ha rappresentato un'area geopolitica sostanzialmente chiusa, dove le politiche comunitarie erano tese anzitutto ad accelerare il movimento interno di merci e persone. Tuttavia, il graduale afflusso di migranti verso i paesi con un passato coloniale (Francia e Regno Unito) e verso quelli a maggiore crescita economica (Germania) ha consolidato una presenza straniera divenuta importante per la crescita dell'Ue. I dati elaborati da Eurostat mostrano che in Germania i residenti stranieri nel 2014 superavano ormai i sette milioni, toccando il 9% della popolazione, mentre in Italia gli immigrati erano più di cinque milioni (l'8%), con una crescita di circa 1,5 milioni di presenze rispetto alla fase iniziale della crisi economica. Anche nel Regno Unito e in Francia si è registrato un incremento delle presenze nel periodo di osservazione considerato (tabella 1). Gli oltre cinque milioni di residenti stranieri nel Regno Unito (8%) e i quattro milioni in Francia (6%) si collocano in prossimità della media europea (7%).

Tabella 1 - I residenti stranieri in alcuni paesi Ue, confronto tra 2008 e 2014

	Valori assoluti		Valori % su popolazione	
	2008	2014	2008	2014
Germania	7.255.0000	7.011.800	90	9
Regno Unito	4.021.0000	5.047.700	70	8
Italia	3.433.0000	4.922.100	60	8
Francia	3.674.0000	4.157.500	60	6
Unione europea (28)	30.779.900*	33.893.500	6*	7

\* Dati riferiti a 27 paesi Ue

Fonte: Eurostat.

RPS

Fabio Bordignon, Luigi Ceccarini e Fabio Turato

È anche interessante considerare le differenze nelle percezioni delle opinioni pubbliche rispetto alla immigrazione. Una ricerca Ipsos-Mori del 2014 condotta in vari paesi del mondo fa osservare, in tutte le 14 realtà nazionali indagate, una sovrastima, da parte dei cittadini, del peso degli immigrati presenti nei rispettivi paesi. Ma è in Italia che si registra la distorsione più elevata, tra percezione e dato reale: +23 punti percentuali. Ovvero, gli italiani ritengono che gli immigrati presenti sul territorio nazionale siano circa il 30% della popolazione. Seguono i francesi che sovrastimano di +18 punti (al pari circa degli Usa), i tedeschi e gli inglesi rispettivamente +10 e +11 (come la Spagna e un po' più di Giappone, Svezia e Australia). Questo lascia intendere come le rappresentazioni sociali nei diversi paesi seguano logiche nazionali e riflettano il modo in cui la tematica viene trattata nel dibattito pubblico interno.

L'inclusione della popolazione non autoctona in Francia e in Gran Bretagna, iniziata molti anni prima che in Germania e in Italia, fa sì che il grado di interculturalità risulti oggi decisamente superiore rispetto agli altri paesi dell'Ue. Le modalità di attribuzione della cittadinanza segnano in modo diverso Francia e Regno Unito. Lo *ius soli* francese e il modello ibrido britannico hanno cercato in anticipo, rispetto a quanto avvenuto in Germania e in Italia, di affrontare l'inclusione sociale degli «stranieri», spesso già percepiti come cittadini britannici e francesi a tutti gli effetti, in quanto provenienti dalle ex colonie. Germania e soprattutto Italia giungono invece più tardi a contatto con i numeri che caratterizzano l'attuale presenza migratoria. I tedeschi vedono una graduale crescita degli stranieri residenti a partire dalla fine degli anni sessanta. Differente è il caso italiano. Per una lunga fase il paese è stato, infatti, un luogo di transito verso le aree del Nord Europa, vedendo poi un'inattesa crescita della presenza straniera residente solo in anni recenti, che ha raggiunto i 5.014.437 nel 2015, pari all'8,2% (Istat, 2015).

Nel corso del 2015, inoltre, sono arrivate nell'Ue circa un milione di persone provenienti dalle aree di crisi africana e mediorientale, approdate soprattutto in Grecia e Italia. È, in modo particolare, l'afflusso di siriani e iracheni giunti sulle coste greche (845.000 persone) a segnare il profilo della migrazione più recente, causata dall'aggravarsi degli scontri nella regione. Un'analisi dello Iom (International Organization for Migrations) riporta come nel 2014 avessero invece trovato riparo in Grecia appena 38.000 persone. Nonostante l'enfasi sulla «invasione» presente nella retorica mediatica di alcuni leader politici. In Italia,

nello stesso periodo, sono giunti poco più di 150.000 migranti, circa 20.000 in meno rispetto al 2014 (Unhcr, 2015; Iom, 2015).

La tematica dell'immigrazione negli anni ha finito per assumere centralità nel dibattito pubblico europeo, entrando nell'agenda politica degli Stati comunitari. I flussi hanno messo in discussione i tradizionali paradigmi per l'assegnazione dello status di rifugiato e della stessa della cittadinanza. Come nel caso italiano, dove si è avviata la riforma di questa procedura insieme al dibattito sul reato di clandestinità. Progettare l'integrazione in maniera sinergica, e non sull'onda emotiva cavalcata da leader e partiti populistici, rappresenta una sfida fondamentale per le istituzioni comunitarie.

Le resistenze mostrate dai paesi dell'Europa orientale e la sostanziale crisi degli accordi di Schengen sulla libera circolazione dei cittadini rappresentano solo l'ultima manifestazione che mette in discussione la logica dei confini in ambito europeo, sia in termini di confini *interni* che rispetto a quelli *esterni*. E, al contempo, sollecita anche la stessa idea di *polity*, quindi la questione dell'identità che si costruisce simbolicamente all'interno del perimetro tracciato dal *limes*. Inoltre, i limiti dell'azione di regia di Bruxelles sul tema immigrazione trovano nelle cancellerie dei paesi dell'Ue una controparte importante. Spesso, infatti, i governi non sono disposti a perdere prerogative che caratterizzano il tradizionale Stato-nazione a favore di un'entità politica sovra-statale.

A questo corrisponde, nel dibattito politico interno nei singoli paesi, l'intreccio tra la questione immigrazione, il sentimento anti-Euro(pa), il problema della (in)sicurezza, l'efficacia delle politiche comunitarie e la stessa concezione delle frontiere. Il tutto sembra evolvere verso forme di neo-nazionalismo di cui vari attori politici diventano interpreti nello spazio del dibattito pubblico. Basti pensare alla condotta politica di Marine Le Pen in Francia, Nigel Farage nel Regno Unito, Matteo Salvini in Italia, o alle proteste ricorrenti del movimento germanico anti Islam, Pegida e la sua propaggine politica: *Alternative für Deutschland*. Non vanno poi dimenticate le forze populiste attive nei paesi dell'Europa orientale, che hanno reagito ai flussi più recenti con una totale chiusura al passaggio dei profughi durante l'estate 2015<sup>1</sup>. Si tratta di posizioni che si collocano su tutt'altro fronte rispetto a quanto ricorda William L. Swing, direttore dell'Iom, il quale sostiene che il

<sup>1</sup> In modo particolare, l'Unione civica ungherese (Fidesz), il Partito popolare slovacco (Sns), Diritto e giustizia polacco (Pis).

primo passo dovrebbe essere quello di un diverso *storytelling* della tematica. Esorta, infatti, a cambiare il tono dell'attuale narrazione pubblica sulle migrazioni, poiché – sostiene – è ampiamente dimostrato che non si tratta di un fenomeno negativo, ma positivo in diversi ambiti<sup>2</sup>. Tuttavia, migliorare la *narrazione* è sicuramente non sufficiente per garantire una migliore integrazione. Infatti, le accezioni negative, riconducibili a fonti mediatiche e politiche, si associano ai problemi di funzionamento del Regolamento di Dublino<sup>3</sup> e del correttivo proposto dalla Commissione europea nel settembre 2015 per l'organizzazione dell'accoglienza e la ricollocazione dei civili in fuga da guerre e persecuzioni.

Tutto questo contribuisce a trasformare una *problematica* reale, come quella dell'immigrazione – che porta con sé difficoltà concrete rispetto alla convivenza, a problemi di sicurezza, a domande e risposte di accoglienza e integrazione – in un vero e proprio *problema*, di sempre più difficile soluzione. Sul quale, inoltre, si innestano poi scontri ideologici e una retorica populista, in un contesto di «campagna elettorale permanente» (Blumenthal, 1980), che finiscono poi per incrociare, e alimentare, i timori delle opinioni pubbliche e avere conseguenze sul processo stesso di integrazione.

Le modalità di riconoscimento della cittadinanza nei principali paesi europei riportano differenze, talvolta profonde, tra le singole legislazioni nazionali verso cui l'Ue periodicamente cerca di proporre soluzioni condivise. A tutt'oggi, i principali paesi di destinazione del flusso di migranti evidenziano tre approcci diversi fra loro. Se la Francia continua a proporre un modello vicino alla formula dello *ius soli*, la Germania, invece, rimanda a quello dello *ius sanguinis*, mentre il Regno Unito combina queste due diverse prospettive, sfruttando le prerogative di un sistema giuridico *Common Law*.

Se poi consideriamo la possibilità per i cittadini extracomunitari residenti in questi paesi di votare alle elezioni generali, essa è prevista solo nel Regno Unito limitatamente ai cittadini del Commonwealth. Mentre, Francia, Germania e Italia non prevedono questa forma di cittadinanza politica. Un discorso a parte riguarda invece il voto alle elezioni

<sup>2</sup> In particolare per la produzione di ricchezza e per l'influenza sui tassi di natalità. Per un approfondimento si rinvia al sito internet: [www.iom.int/director-general](http://www.iom.int/director-general).

<sup>3</sup> Regolamento Dublino II. Per un approfondimento si rinvia al sito internet: <http://eur-lex.europa.eu>.

comunali per i cittadini dell'Ue residenti in uno Stato comunitario differente dal proprio. L'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue sancisce che ogni cittadino dell'Ue ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato.

Rispetto al caso italiano si è detto che, almeno fino alla metà degli anni ottanta, viveva la presenza migratoria sul territorio come fenomeno di passaggio verso paesi con benessere socioeconomico e opportunità di lavoro più elevati. Successivamente la situazione è invece sensibilmente mutata. L'incremento della presenza di immigrati è stata rapida e soprattutto sul fronte della politica si è osservata una certa difficoltà nel dare risposte adeguate e in tempi contenuti all'evolversi del fenomeno. Un esempio di queste difficoltà riguarda la legge per acquisire la cittadinanza italiana, ancora centrata su un'interpretazione piuttosto restrittiva dello *ius sanguinis*. In linea con i principali paesi dell'Ue, la legislazione nazionale vincola la richiesta di cittadinanza a una residenza stabile nel territorio documentata dal Permesso e dalla Carta di soggiorno.

Per gli extracomunitari il periodo di dimora regolare richiesto raggiunge anche i dieci anni. L'intervallo di attesa cala sensibilmente qualora si comprovi una discendenza italiana<sup>4</sup>. Si tratta solo di uno degli aspetti più evidenti che lega la cittadinanza italiana allo *ius sanguinis* come principio cardine, considerando invece lo *ius soli* come ipotesi residuale<sup>5</sup>. Ne discende che per i nati in Italia la possibilità di avviare le pratiche di naturalizzazione scatti al compimento del diciottesimo anno di età. Infine, anche in Italia l'attribuzione della cittadinanza prevede percorsi che includano il matrimonio con chi gode della cittadinanza italiana, pur con alcuni vincoli<sup>6</sup>.

Inoltre, le principali modalità descritte scontano gli effetti di inefficienze burocratiche, meno frequenti in altri paesi europei, che ne allungano il percorso. Mentre scriviamo la legge sullo *ius soli temperato*, approvata nell'ottobre 2015 alla Camera, attende di essere discussa al Senato. Questa nuova procedura mira a facilitare l'acquisizione della

<sup>4</sup> Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: <http://sportelloimmigrazione.it/Cittadinanza-Italiana-per-Residenza>.

<sup>5</sup> Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: [www.esteri.it/mae/it/italiani\\_nel\\_mondo/serviziconsolari/cittadinanza.html](http://www.esteri.it/mae/it/italiani_nel_mondo/serviziconsolari/cittadinanza.html).

<sup>6</sup> Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet: <http://sportelloimmigrazione.it/Cittadinanza-Italiana-per-Matrimonio>.

RPS

Fabio Bordignon, Luigi Ceccarini e Fabio Turato

cittadinanza per nascita, introducendo soprattutto il principio dello «*ius culturae*» per i minori che abbiano compiuto uno o più cicli di studio nel nostro paese. Ma i tempi di questa riforma non paiono brevi. Si tratterebbe di un passaggio che modifica radicalmente la legge n. 91/1992 che regola l'acquisizione della cittadinanza ancorandola allo *ius sanguinis* e alla discendenza.

Un esempio della lentezza e del ritardo con cui la legislazione nazionale guarda al tema dell'attribuzione della cittadinanza italiana è confermata dalla recente approvazione, da parte del Senato, del cosiddetto «*ius soli sportivo*» (14 gennaio 2016). Pur impedendone ancora l'impiego nelle formazioni che rappresentano la squadra nazionale italiana, la norma rende possibile il tesseramento alle società sportive per i minori di 18 anni non italiani, ma regolarmente residenti in Italia dal compimento dei 10 anni. Il tesseramento resta, peraltro, valido anche dopo la maggiore età, fino al completamento di eventuali procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di potenziali soggetti richiedenti<sup>7</sup>. Tuttavia, questo provvedimento, più che essere uno stimolo alla ridefinizione complessiva delle procedure per la cittadinanza e all'approvazione della legge sullo *ius soli temperato*, sembra orientato a sanare una situazione circoscritta e problematica per le società sportive e quindi specifiche categorie di giovani. Sempre più spesso queste società contano tra le loro fila ragazzi e ragazze stranieri, nati e cresciuti in Italia, non ancora naturalizzati quindi esclusi dalla possibilità di essere schierati, come i coetanei *italiani*, nelle competizioni sportive. Nonostante l'apertura verso il processo di inclusione, misure di questo genere evidenziano però due aspetti critici: 1) i limiti delle soluzioni *ad hoc* in rapporto ad una problematica più ampia e complessa; 2) la necessità di una riforma dell'impianto generale per l'acquisizione della cittadinanza italiana.

### 3. Opinione pubblica e politiche di integrazione

Da quando l'Italia, da terra di emigrazione, è divenuta meta (o, comunque, tappa intermedia) dei flussi migratori, la presenza straniera è stata, a più riprese, oggetto di tensioni. Tema centrale nel dibattito pubblico – mediatico e politico – e, ovviamente, in campagna elettorale, utilizzato dagli attori politici al fine di acquisire consenso. Motivo

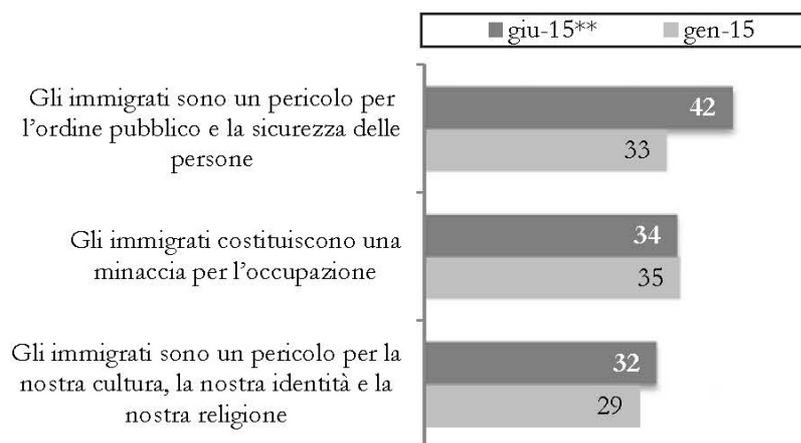
<sup>7</sup> www.senato.it, seduta n. 560 del 14/1/2016.

per cui è diventato ancor più difficile intervenire implementando politiche che accelerino il processo di inclusione.

Il contatto con gli altri genera sospetto, inquietudine, paure, a volte intolleranza. Sentimenti cui gli attori politici offrono rappresentanza e, per calcolo, contribuiscono talora ad alimentare, diventando veri e propri *imprenditori politici* della paura (quindi della dis-integrazione). In effetti, da quando gli studi demoscopici hanno iniziato a rilevare le reazioni degli italiani su la presenza straniera, la gestione dei flussi migratori, le modalità di accoglienza e integrazione dei nuovi arrivati, gli indicatori hanno mostrato significative variazioni, anche in periodi piuttosto brevi, sull'onda emotiva di specifici eventi.

L'aspetto che, tradizionalmente, preoccupa maggiormente gli italiani, quando si parla di immigrazione, è quello relativo alla sicurezza. La crisi economica ha cambiato il quadro, senza tuttavia stravolgerlo. In particolare, si sono allargati i timori di matrice economica, che in alcune fasi hanno pareggiato quelli connessi al possibile impatto sulla criminalità. Questi ultimi continuano, tuttavia, a essere più diffusi (figura 1).

Figura 1 - L'immigrazione e le paure (valori percentuali di persone che si dicono «molto» o «moltissimo» d'accordo con ciascuna affermazione\*)

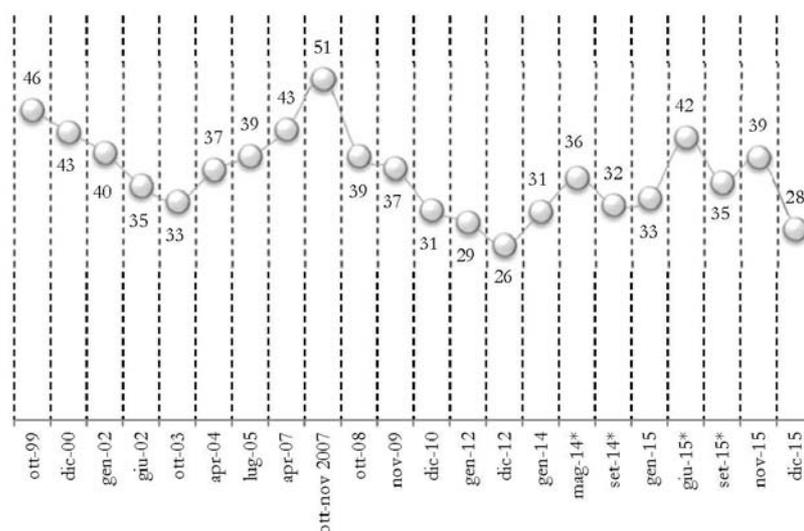


\* Testo della domanda: Ora le illustrerò alcune opinioni su temi molto attuali. Mi può dire quanto si sente d'accordo con esse?

\*\* Popolazione di 18 anni e più.

Fonte: Demos&Pi - Atlante Politico, giugno 2015 (base: 1.327 casi).

Figura 2 - Lo «straniero» come minaccia per la sicurezza (valori percentuali di persone che si dicono «molto» o «moltissimo» d'accordo con l'affermazione «Gli immigrati sono un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone»)



\* Popolazione di 18 anni e più.

Fonte: Survey Demos&Pi.

Alla metà del 2015, i sondaggi realizzati da Demos&Pi<sup>8</sup> stimano intorno al 34% la quota di persone che vedono nello «straniero» un concorrente per il posto di lavoro. Superano invece il 40% quanti ritengono gli immigrati un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza. Questo indicatore, nella serie storica analizzata, ha toccato il punto massimo tra il 2007 e il 2008 (figura 2): allora, circa una persona su due condivideva questo tipo di timore. Si tratta di una fase nella quale

<sup>8</sup> Le analisi riportate in questo paragrafo si basano su *survey* realizzate da Demos&Pi su campioni rappresentativi, per i caratteri socio-demografici e la distribuzione territoriale, della popolazione italiana di 15 anni e più (in alcuni casi, precisati nei grafici, i dati si riferiscono alla popolazione di 18 anni e più). Le rilevazioni 2015 sono state realizzate da Demetra con metodo mixed-mode Cati-Cami. Per le note metodologiche di ciascuna indagine si rimanda al sito internet [www.demos.it](http://www.demos.it).

il nesso tra immigrazione e sicurezza è al centro del dibattito pubblico. Alcuni episodi di violenza, con protagoniste persone straniere, ottengono grande risalto sui mezzi di informazione, pur in assenza di significative variazioni nel numero complessivo di reati<sup>9</sup>.

Le forze politiche di centro-destra, in particolare la Lega Nord, puntano a capitalizzare, sotto il profilo elettorale, l'insicurezza che si diffonde tra i cittadini. Percezione e rappresentazione del tema dell'immigrazione, nei mesi che precedono le Elezioni politiche del 2008, tendono a condizionarsi reciprocamente. Aggressioni, rapine, furti in appartamento – il tipo di reato che preoccupa maggiormente le persone – occupano le prime pagine dei giornali e le dichiarazioni dei politici, innescando un'ondata di «panico morale» nella popolazione (Maneri, 2001). Una dinamica non nuova per il contesto italiano. Un effetto analogo, nel circuito opinione pubblica-media-partiti, si era avuto già qualche anno prima: nel periodo 1999-2001 (Diamanti e Bordignon, 2001). Un periodo simile, per quanto attiene al quadro politico: con un esecutivo uscente di centro-sinistra e i leader del centro-destra impegnati nella riconquista del governo.

La fase più recente mostra una parziale *normalizzazione* degli atteggiamenti dei cittadini italiani. La presenza straniera, con il carico di diffidenza che si porta dietro, non è più una novità, o lo è molto meno rispetto a venti o anche solo dieci anni fa, nonostante la crisi. L'abitudine al fenomeno e la consuetudine con lo «straniero» – nei rapporti di vicinato, nei luoghi di lavoro, tra i banchi di scuola, all'interno delle stesse famiglie, attraverso la formazione di coppie miste – favorisce una tendenziale attenuazione della paura che tuttavia rimane, soprattutto come riflesso di un quadro geopolitico internazionale sempre più instabile. I conflitti in Africa e in Medio Oriente alimentano un nuovo esodo di profughi, mentre a Parigi, per ben due volte nel corso del 2015, vanno in scena atti terroristici di matrice islamica. La paura cresce, ma poi si attenua rapidamente nei sondaggi, restando comunque lontano dai picchi registrati in passato.

La narrazione proposta da giornali e televisioni, rispetto alle onde emotive del 2007-2008 e del 1999-2001, appare meno allarmistica, anzi, è orientata esplicitamente alla solidarietà e alla pietà, nella gestione

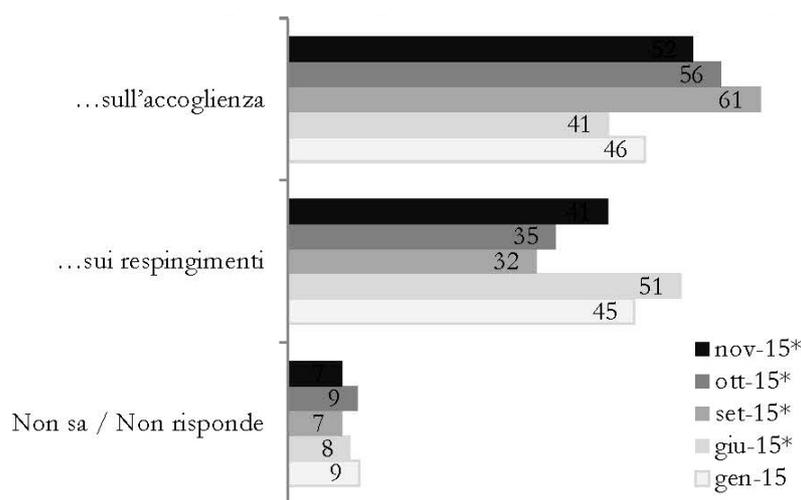
<sup>9</sup> Si vedano, a questo proposito le indagini dell'Osservatorio europeo sulla sicurezza, curato da Demos&Pi, Osservatorio di Pavia e Fondazione Unipolis disponibili all'indirizzo internet: [www.demos.it/indagini\\_europee.php](http://www.demos.it/indagini_europee.php).

RPS

MIGRANTI E CITTADINANZA AL TEMPO DELLE CRISI GLOBALI

dell'emergenza nel Mediterraneo (Diamanti, 2015). Forse anche per questo, il dato non sale ulteriormente e viceversa si inverte nell'arco di poche settimane. Una svolta d'opinione che interessa non solo l'Italia e può essere fatta coincidere con un singolo evento e una singola immagine: la foto di Aylan, piccolo migrante siriano in fuga, del suo corpo adagiato su una spiaggia turca. Nell'arco di pochi giorni, cambia l'atteggiamento dell'opinione pubblica. La quota di persone preoccupate dall'immigrazione, a settembre, scende al 35%. Posti di fronte all'alternativa – secca – tra accoglienza e respingimenti (figura 3), il 61% degli italiani predilige la logica della solidarietà, quando, pochi mesi prima, la maggioranza chiudeva le porte a possibili ingressi via mare (51%). Cambia anche l'atteggiamento dell'Europa, quanto meno di una parte di essa e del suo paese leader, la Germania, che fino a quel momento aveva mostrato poche aperture verso le richieste, dei paesi del Mediterraneo, di collaborazione nella gestione dell'emergenza profughi.

Figura 3 - Come affrontare la questione degli sbarchi? Secondo lei, rispetto alle navi di immigrati e profughi dirette verso le coste italiane, è meglio puntare soprattutto... (valori % - Serie storica)



\* Popolazione di 18 anni e più.

Fonte: Survey Demos&Pi, Novembre 2015 (base: 1010 casi).

Pochi mesi più tardi, una nuova scossa proviene, ancora una volta, da Parigi: il teatro Bataclan, lo Stade de France, le vie del centro sono oggetto di un nuovo massacro. A essere investite sono la cultura, le abitudini, lo stile di vita dei francesi. E non solo: anche gli italiani si sentono toccati in prima persona. L'81%, intervistato (a caldo) da Demos&Pi, ritiene che l'attacco riguardi «anche l'Italia e gli italiani». Sale la paura di attentati, che coinvolge più di una persona su due: il 51%, contro il 37% registrato a inizio anno. Anche le paure legate all'immigrazione si allargano. Tornano a lambire il 40%, nei giorni immediatamente successivi all'attacco. Si tratta di una nuova onda emotiva, alla quale segue, però, un rapido riflusso. Già nelle ultime settimane dell'anno, l'indice che collega immigrazione e criminalità scende nuovamente al 28%.

Lo stesso governo italiano sembra muoversi proprio – quantomeno, anche – in funzione dell'opinione pubblica e delle sue «reazioni previste». Alcuni suoi esponenti arrivano a dichiararlo esplicitamente. L'abolizione del reato di immigrazione clandestina (introdotto nel 2009 dal governo di centro-destra) viene rinviata perché – spiega il ministro dell'Interno Alfano (2016) – «la gente non capirebbe». «In questa specifica fase – precisa il ministro per le Riforme costituzionali Boschi (2016) – per poter depenalizzare i reati di immigrazione clandestina occorre preparare prima l'opinione pubblica». Le logiche dell'opinione – e del consenso – sembrano dunque contare quanto i «dati», le valutazioni di merito (e di principio). Del resto, anche il maggiore partito di opposizione, il M5S, aveva reso esplicito, diversi mesi prima, il cortocircuito tra realtà, percezione e «ragion politica». Quando, nell'ottobre del 2013, i senatori del Movimento si erano mobilitati per la depenalizzazione del medesimo reato, i leader Grillo e Casaleggio si erano fermamente opposti, in quanto una iniziativa di questo tipo avrebbe portato a «percentuali da prefisso telefonico» (2013).

La politica, in sintesi, sembra muoversi con grande circospezione, in materia di immigrazione, a spese dei processi di inclusione. Timorosa del giudizio dei cittadini, attenta a rappresentare la «volontà popolare», con il rischio di (in)seguire l'opinione pubblica, di esserne ostaggio, piuttosto che provare a guidarla e orientarla.

C'è tuttavia un aspetto, cruciale, in merito alla gestione dei fenomeni migratori, sul quale la politica non sembra tenere conto degli orientamenti dei cittadini, o quantomeno muoversi con maggiore lentezza rispetto alla società. Orientamenti, in questo caso, che i sondaggi registrano, con poche variazioni, ormai da diversi anni. Si tratta del tema

RPS

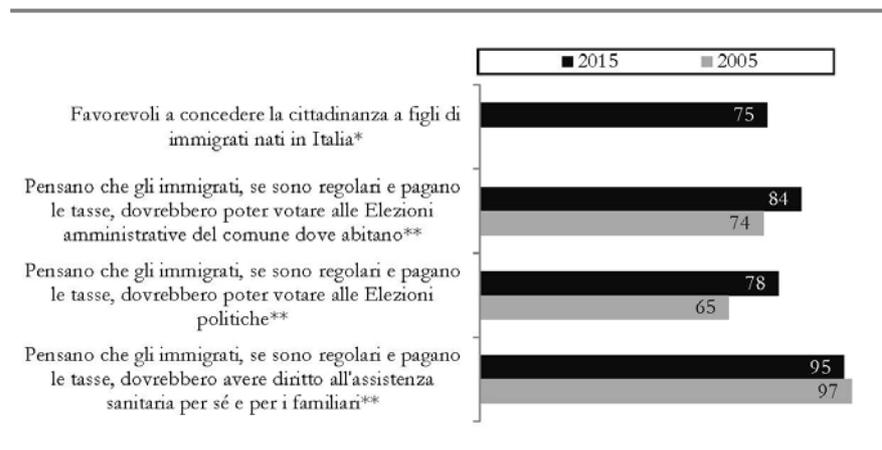
Fabio Bordignon, Luigi Ceccarini e Fabio Turato

RPS

MIGRANTI E CITTADINANZA AL TEMPO DELLE CRISI GLOBALI

dei diritti – civili e politici – da riconoscere a chi, da altri paesi, si stabilisce in Italia. È una delle questioni sulle quali la politica si divide da tempo, ma, sulla quale, le opinioni degli italiani sembrano essere piuttosto nette.

Figura 4 - Immigrazione e diritti (valori % - Serie storica)



\* Fonte: Demos&Pi - Atlante politico, giugno 2015 (base: 1327 casi); Popolazione di 18 anni e più.

\*\* Fonte: Demos & Pi per Fondazione Unipolis - Osservatorio europeo sulla sicurezza, gennaio 2015 (base: 2056 casi).

Circa tre persone su quattro, nel 2015, si dicono favorevoli a concedere la cittadinanza ai figli di immigrati nati in Italia (figura 4). Ancor più elevata la disponibilità a concedere il diritto di voto. L'84% degli intervistati pensa che gli immigrati regolari dovrebbero poter votare alle consultazioni amministrative, nel comune in cui risiedono. Il 78% concederebbe il diritto di voto anche per le elezioni politiche. Una posizione – quest'ultima – indubbiamente cresciuta nel tempo: da oltre dieci anni mette d'accordo la maggioranza assoluta degli italiani. Segno, forse, della sfiducia nelle istituzioni che caratterizza il paese, dello scarso valore attribuito al voto, ma anche di una perdurante apertura, sul fronte dei diritti di cittadinanza, che la crisi – anzi *le crisi* – e la paura non sembrano in grado di intaccare. Anche sul fronte del welfare, infine, non si rilevano indizi di uno «scontro di civiltà». La quasi totalità degli italiani, ad esempio, si schiera a favore della concessione dell'assistenza sanitaria per gli immigrati e le loro famiglie (95%).

#### 4. Conclusioni

La questione della cittadinanza si intreccia alla democrazia reale, alle dinamiche del potere e alla produzione delle politiche. Oggi, forse più che in passato, tutto questo, ruota intorno all'opinione pubblica. E l'opinione pubblica è per definizione volatile. Sollecitata dagli eventi che acquisiscono risonanza mediatica, anche per la loro tragica realtà. Questo finisce con il condizionare le scelte della politica, attente invece al consenso, in un orizzonte di breve periodo. Tuttavia, se processi fondamentali per il futuro e il bene comune, come quello dell'inclusione, non vengono governati, il rischio è che i leader diventino dei *follower*, della paura e di visioni a corto raggio. Un'inversione di ruolo pericolosa per la tenuta di una comunità.

I trend registrati nel 2015, anno esemplare per certi versi, mostrano come esista un «nocciolo duro» della popolazione caratterizzato da maggiore inquietudine: per questo, sensibile a proposte politiche orientate alla chiusura, alimentata non di rado da una strumentalizzazione retorica, che prende forma nei talk show politici, nei tweet e più in generale nel dibattito pubblico.

Si osserva, però, anche una componente sociale che muta i propri atteggiamenti nei confronti del fenomeno migratorio in funzione di eventi specifici, generando oscillazioni talvolta rilevanti nell'orientamento complessivo dell'opinione pubblica. Non di rado, queste fluttuazioni condizionano in modo significativo il corso della politica, l'atteggiamento e le scelte dei suoi attori e dunque le politiche.

Si registrano tuttavia anche componenti, ampie e stabili nel tempo – nonostante le crisi, tuttora aperte, sul fronte economico e della democrazia, cui si aggiungono le conseguenze dell'instabilità internazionale e l'escalation del *terrore* – che hanno individuato in specifici principi di cittadinanza un valore. Un riferimento, cioè, per la costruzione della comunità del futuro, che inevitabilmente avrà negli immigrati una parte costitutiva.

Le scelte della politica e, in generale, le istituzioni svolgono una funzione socializzativa producendo e trasmettendo valori, norme, visioni del mondo (March e Olsen, 1992). Sollecitano sentimenti, strutturano le identità individuali dentro una comunità. La questione della cittadinanza, nella sua accezione polisemica, è l'essenza del processo di inclusione: *l'essere parte*. E va oltre una serie di *entitlements*, di diritti di natura *civile, politica e sociale*; la classica tripartizione proposta da Marshall (2002). Tocca la sfera culturale, la comprensione e l'accettazione delle

RPS

Fabio Bordignon, Luigi Ceccarini e Fabio Turato

differenze. Il riconoscersi intorno a un nucleo condiviso di riferimenti comuni evita lo smarrimento del soggetto in una collettività più ampia di cittadini.

In questo quadro, la riforma della legge sulla cittadinanza intende ampliarne le possibilità di acquisizione, soprattutto per i più giovani attraverso lo «*ius culturae*». Ma sui tempi effettivi di applicazione della nuova procedura, in fase di approvazione, è al momento difficile fare previsioni. Altrettanto complicato è capire quali saranno gli effetti, in termini simbolici e sostanziali, di questa misura una volta implementata. Si tratta di un problema non di poco conto, poiché l'inclusione sociale, nel senso ampio del termine, dei giovani figli di immigrati è un percorso importante da avviare su più fronti, compreso (ma non solo) quello della cittadinanza giuridica.

La marginalità sociale dei migranti, oltre a essere una questione di *civiltà*, rappresenta un potenziale problema. Il risentimento si può trasformare in sostegno culturale (o peggio affiliazione) a gruppi e minoranze pericolose, che attraggono principalmente soggetti di giovane età (Bauman, 2015). Queste situazioni di marginalità possono, infatti, andare incontro a processi di *radicalizzazione* usando talvolta la religione come alibi.

La ricerca di senso che segna il tempo postmoderno passa anche attraverso questo tipo di esperienza. Di conseguenza, la costruzione di un rapporto fiduciario con i nuovi arrivati e gli stranieri residenti diviene prioritario per la coesione sociale. Gruppi di stranieri sempre meno auto-referenziali garantiscono maggiori possibilità di controllo sociale sulle derive che possono minare le basi della sicurezza e di una reale convivenza. Le basi, cioè, di una comunità.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alfano A., 2016, *Alfano: clandestinità, una norma sbagliata, ma ora deve restare*, intervista di F. Bei, «la Repubblica», 10 gennaio.
- Balibar E., 2012, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Bauman, Z., 2015, *Walls against Migrants are a Victory of Terrorism*, 27 dicembre, disponibile al sito internet: [www.openmigration.com](http://www.openmigration.com).
- Blumenthal S., 1980, *The Permanent Campaign*, Simon & Schuster, New York.
- Boschi M.E., 2016, *Boschi e le unioni civili: «Io dico sì alla norma sulle adozioni»*, intervista di M.T. Meli, «Corriere della Sera», 10 gennaio.
- Bellamy R., 2008, *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.

- Ceccarini L., 2015, *La cittadinanza online*, il Mulino, Bologna.
- Coleman S. e Blumer J.G., 2009, *Internet and Democratic Citizenship: Theory, Practice and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Diamanti D., 2015, *Oltre l'immigrato mediale*, in P. Barretta (a cura di), *Notizie di Confine. Terzo rapporto Carta di Roma*, disponibile al sito internet: [www.cartadiroma.org](http://www.cartadiroma.org).
- Diamanti I. e Bordignon F., 2001, *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 115-135.
- Grillo G. e Casaleggio G., 2013, *Reato di clandestinità*, post sul blog [www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it), 10 ottobre.
- Giddens A., 1994, *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna (ed. orig.: 1991, *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press, Stanford).
- Unhcr, 2015, *Over One Million Sea arrivals Reach Europe in 2015*, 22 dicembre, disponibile al sito internet: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).
- Iom, 2015, *Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015*, 30 dicembre, disponibile al sito internet: [www.iom.int](http://www.iom.int).
- Ipsos-Mori, 2014, *Perceptions are not Reality: Things the World gets Wrong*, disponibile al sito internet: [www.ipsos-mori.com](http://www.ipsos-mori.com).
- Istat, 2015, *Bilancio demografico nazionale*, disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it/it/archivio/162251](http://www.istat.it/it/archivio/162251).
- Maneri M., 2001, *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 5-40.
- Marshall T.H., 2002, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari, (ed. orig.: 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essay*, Cambridge University Press, Cambridge).
- March J.G. e Olsen J.P., 1992, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, il Mulino, Bologna (ed. orig.: 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York).
- Zincone G., 1992, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, il Mulino, Bologna.

RPS

Fabio Bordignon, Luigi Ceccarini e Fabio Turato

