

A14

Vito Samà

L'immigrazione “meritata”

La conoscenza della lingua italiana
nei processi di integrazione

Prefazione di
Anna Elia



Copyright © MMXIV
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-7306-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: luglio 2014

Indice

7 *Prefazione*

11 *Introduzione*

13 **Capitolo I**
I fenomeni migratori

1.1. Direzione dei flussi, 13 – 1.2. Gli effetti delle migrazioni, 15 – 1.3. I modelli dell'integrazione, 17 – 1.3.1. *Il modello temporaneo*, 18 – 1.3.2. *Il modello assimilativo*, 19 – 1.3.3. *Il multiculturalismo*, 20 – 1.3.4. *La crisi dei modelli*, 22 – 1.4. Il caso italiano, 24 – 1.4.1. *La Legge 6 marzo 1998, n. 40*, 26 – 1.4.2. *La Legge 30 luglio 2002, n. 189*, 27 – 1.5. Un nuovo paradigma: l'immigrazione meritata, 29 – 1.5.1. *Il caso del Regno Unito*, 33 – 1.5.2. *L'approccio francese*, 34 – 1.5.3. *La Germania*, 35.

41 **Capitolo II**
La regolazione del fenomeno migratorio in Italia

2.1. Il sistema dei test per immigrati in Italia, 41 – 2.1.1. *L'Accordo di integrazione*, 43 – 2.1.2. *Il test per soggiornanti di lungo periodo*, 46 – 2.1.3. *Primi riscontri sul test*, 49 – 2.2. Il Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro, 55 – 2.3. L'entrata in vigore dell'Accordo di integrazione, 59 – 2.3.1. *Luci e ombre del "permesso a punti"*, 63.

69 Capitolo III

Le azioni per l'integrazione linguistica

3.1. La strada dell'integrazione linguistica, 69 – 3.2. L'italiano per stranieri nel sistema scolastico, 73 – 3.3. L'offerta di servizi: gli Accordi di programma, 76 – 3.4. Le risorse del Fondo europeo, 82.

93 Capitolo IV

Uno spazio di valutazione

4.1. Il campo d'azione, 93 – 4.2. L'universo degli immigrati, 94 – 4.3. Aspettative e diffusione dell'intervento formativo, 99 – 4.4. Efficacia e gradimento, 101 – 4.5. La rilevazione tra gli insegnanti, 104 – 4.6. L'esito dell'indagine, 105.

III *Conclusioni*

II7 *Bibliografia*

Prefazione

Il volume ripercorre un sentiero di riflessione maturato dall'autore in una consolidata esperienza di responsabile della programmazione in materia di immigrazione della Regione Calabria. Un'esperienza professionale contrassegnata da un confronto continuo con il territorio; dall'apertura verso il mondo della ricerca ed il sistema universitario locale; dall'interesse verso la formazione e la qualificazione dei professionisti del sociale. Riguardo quest'ultimo aspetto è la partecipazione al Master di II livello in Migrazioni. Politiche, servizi sociali e buone pratiche, — istituito dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria nell'a.a. 2012/13 nell'ambito di un Progetto FEI (Fondo Europeo per l'Integrazione) —, ad essere colta dall'autore come un'opportunità per ritagliare un ambito di osservazione privilegiato che gli ha permesso di coniugare l'acquisizione di conoscenze teoriche a competenze applicative. L'approfondimento del lavoro di tesi di Master, presentato in queste pagine, muove da una discussione teorica sui modelli di immigrazione in ambito europeo, soffermandosi in particolare sulla questione dell'apprendimento della lingua nei processi di integrazione dei cittadini stranieri. In particolare il riferimento è all'Italia attraverso un'analisi del quadro normativo e dell'approccio governativo in materia, e dell'impatto di tale assetto sulla programmazione e sulle modalità di intervento adottate dall'amministrazione regionale calabrese.

L'analisi, puntualizzando i risvolti di quella che viene rappresentata nel testo come un'"immigrazione meritata", offre l'immagine dell'etichettamento e della condizione di non appartenenza che subisce il migrante beneficiario delle politiche di accompagnamento verso l'integrazione. L'immigrazione, — cita a tale proposito il sociologo Sayad nel libro la *Double absence* —, peserebbe con tutto il suo carico di squalifica e di stigmatizzazione su tutti gli atti compiuti dall'immigrato, anche su quelli più ordinari e, a maggior ragione, sui comportamenti devianti. Lo stesso termine "integrazione", — continua Sayad —, apparirebbe privo di significato: una sorta di promozione sociale che risente delle strategie di marketing politico¹. A tal riguardo risulta emblematico il caso italiano, illustrato nel volume, che prevede l'obbligo dell'acquisizione della conoscenza della lingua italiana nell'Accordo di integrazione incluso nella Legge 94 del 15 luglio 2009, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*. In questo quadro normativo si compie in parte l'offerta dei servizi sul territorio finalizzati all'apprendimento della lingua italiana, realizzati ad opera di attori istituzionali locali costretti spesso a muoversi «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili». L'autore offre il punto di vista di un tecnico della programmazione delle politiche che comunque ha la capacità di scrutare oltre le cifre, cogliendo le testimonianze sia dei beneficiari delle iniziative didattiche realizzate dalla Regione Calabria; sia di docenti facenti parte dall'Ufficio Scolastico Regionale e dei Centri Territoriali Permanenti direttamente coinvolti nelle attività didattico-formative. Il risultato è una lettura critica che, con rigore scientifico, puntualizza i risultati raggiunti

1. Abdelmalek SAYAD, *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Éditions du Seuil, Parigi 1999.

dall'Ente Regionale, ma svela anche i limiti e le prospettive future delle attività poste in essere. Diversi gli ambiti di riflessione offerti dall'analisi su un tema attuale che è quello del confronto tra governo locale e governo centrale nella gestione delle politiche di intervento in materia di immigrazione. Un prezioso materiale di approfondimento di sicuro interesse per ricercatori, professionisti del sociale e per il personale del mondo educativo.

ANNA ELIA*

* Docente in Sociologia delle relazioni etniche ed in Processi migratori, territorio e politiche presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria; Coordinatrice del Master di II livello — Migrazioni. Politiche, servizi sociali e buone pratiche del DiSPeS.

Introduzione

L'inizio del nuovo secolo ha portato l'immigrazione ai primi punti dell'agenda dei tavoli internazionali e nazionali. La crisi economica, le contestazioni nelle periferie delle grandi metropoli, le spinte allarmistiche, la crescita dei movimenti ideologicamente di destra, hanno portato ad un appiattimento dei modelli di integrazione verso l'univoca ricerca di strumenti per l'efficace controllo delle frontiere, il contingentamento dei flussi e l'imposizione di condizioni per l'accesso e la permanenza ai nuovi arrivati.

In tale contesto, accanto a requisiti che garantiscano una certa sostenibilità economica e quindi il non aggravio per i sistemi socio-sanitari degli stati d'accoglienza, nella gestione degli ingressi e nelle politiche di integrazione hanno assunto sempre maggiore centralità l'affermazione dei valori, dell'identità culturale e della lingua del paese di arrivo.

Questo lavoro ha l'obiettivo di tracciare il percorso che ha condotto a tale situazione, mettendo in luce gli elementi che l'hanno contrassegnato, le similitudini tra i vari modelli e stati, fino all'analisi del "modello" italiano e all'importanza che l'acquisizione della conoscenza della lingua ha assunto nelle politiche di integrazione degli immigrati nel Paese.

Il primo capitolo è dedicato allo studio dei modelli classici di integrazione, per passare poi al percorso normativo dell'Italia nell'affrontare un fenomeno pressoché scon-

sciuto fino all'inizio degli anni '90, ed arrivare al ruolo assunto dalla lingua nei percorsi di assimilazione culturale nei vari stati europei.

Il secondo capitolo è dedicato alla specificità della strategia italiana nel regolamentare i nuovi percorsi di acquisizione del diritto a entrare e restare nel Paese, dalla modifica del Testo Unico alla normativa del "permesso a punti".

Il terzo capitolo affronta la situazione reale dell'attuazione del nuovo sistema, partendo dall'esordio dell'italiano per stranieri nel sistema scolastico, per arrivare all'offerta dei servizi sul territorio sotto la scure delle restrizioni finanziarie imposte dalla normativa.

Il quarto e ultimo capitolo costituisce la parte qualitativa e di indagine del lavoro. Attraverso l'analisi delle iniziative realizzate dalla Regione Calabria e dall'Ufficio Scolastico Regionale, sono state analizzate le impressioni dell'universo degli immigrati, che nel 2013 hanno partecipato ai corsi di italiano e di educazione civica, e le considerazioni dei docenti dei Centri Territoriali Permanenti e delle Associazioni coinvolti nell'intervento formativo.

I fenomeni migratori

1.1. Direzione dei flussi

Le migrazioni dei popoli sono una costante nella storia del genere umano. In ogni epoca processi migratori di varia natura ed entità hanno interessato tutte le aree del mondo, a partire dalla preistoria fino al medioevo. Nell'età moderna e contemporanea i flussi migratori, sotto la spinta prima dal colonialismo e successivamente degli sviluppi della rivoluzione industriale, si sono intensificati in direzione Nord–Sud del mondo e verso l'Occidente industrializzato.

Negli ultimi decenni del secolo scorso questo movimento ha assunto nuove dimensioni e prospettive, invertendo la propria direzione e interessando in particolare le aree del Nord del pianeta, trasformando molte delle quali da paesi di emigrazione in mete di destinazione per milioni di persone appartenenti alle aree più povere della terra e attratte da prospettive di cambiamento.

In realtà flussi migratori Sud–Nord investivano già in parte aree come il Nord America (Canada e Stati Uniti) e il Giappone, ma fino agli inizi degli anni '80 sono risultati relativamente modesti per il continente europeo, ancora interessato da una corrente migratoria influenzata dai trascorsi legami coloniali.

La novità di fine ventunesimo secolo è quindi costituita dall'aggiungersi di nuove aree ai tradizionali bacini di origine e di arrivo e il costante intensificarsi dei flussi di persone che abbandonano il territorio di origine.

Secondo le Nazioni unite, nel 2007, i flussi migratori interessavano il 3% della popolazione mondiale che viveva fuori dal proprio paese natale. Una cifra in costante crescita che non tiene conto di 20/40 milioni di migranti illegali non registrati, stimati complessivamente dal 15 al 20% della popolazione migrante complessiva. La concentrazione dei flussi di migrazione è registrata in modo costante verso alcune mete: il 75% dei migranti si trova infatti nel 12% dei paesi meta. In Europa vivono 64 milioni di immigrati che rappresentano l'8,8% della popolazione; 53 milioni vivono in Asia e costituiscono l'11,4% della popolazione; 45 milioni vivono negli Stati Uniti, pari al 13,5% della popolazione complessiva.

Le cause delle migrazioni sono molteplici. Nel rapporto della Conferenza Organizzazione delle Nazioni Unite sulla Popolazione e lo Sviluppo (Conferenza del Cairo) del 1994, sono stati individuati fra i fattori che costringono le persone a migrare, gli squilibri economici internazionali, l'assenza di pace e sicurezza, le violazioni di diritti umani, i livelli diversi dello sviluppo di istituzioni giudiziarie e democratiche, la povertà e il degrado ambientale (una nuova categoria spinta a fuggire a causa di disastri naturali, spesso creati dall'uomo, destinata ad ampliarsi).

Altri studi derivanti dalla teoria neoclassica sintetizzano le cause delle migrazioni in fattori d'espulsione e di attrazione (*push and pull factors*).

I primi riguardano l'alta disoccupazione o sottoccupazione, la povertà, i conflitti armati, il degrado dell'ambiente e i disastri naturali, le violazioni dei diritti nei paesi di parten-

za. Mentre i fattori di attrazione possono essere riassunti in quel complesso di fattori economici, sociali e culturali che concorrono a fare prevedere delle opportunità maggiori e/o una qualità della vita migliore per sé da parte di chi emigra.

Per Kofi Annan, ex segretario generale delle Nazioni Unite, all'interno del processo di integrazione dei mercati legato alla globalizzazione, la migrazione si staglia come uno strumento ideale per la promozione del co-sviluppo, ossia di un miglioramento coordinato o concertato delle condizioni sociali ed economiche dei paesi di origine e di quelli di destinazione.

1.2. Gli effetti delle migrazioni

Le migrazioni, qualunque sia la causa, determinano comunque cambiamenti sociali sia nelle zone di origine che di destinazione.

Gli effetti delle migrazioni nelle zone di esodo possono essere diversi: squilibri tra le fasce d'età della popolazione; effetti economici: rimesse degli emigranti, alleggerimento del mercato del lavoro, inflazione, nuovo mercato estero per i prodotti locali; abbandono delle aree agricole; effetti sociali; maggiori conoscenze acquisite da chi rientra in patria. Di contro, nelle zone d'immigrazione gli effetti possono essere i seguenti: aumento demografico; effetti economici: gli immigrati spesso coprono settori abbandonati dalla manodopera locale, favoriscono la flessibilità del lavoro impedendo risultando così funzionali al sistema economico dei Paesi di destinazione; conflitti tra generazioni; xenofobia; perdita dell'identità culturale.

Per la portata assunta e le trasformazioni sociali che implicano, le migrazioni, quindi, da tempo occupano i primi posti dell'agenda dei tavoli internazionali e locali, con i governi impegnati da una parte a garantire strumenti efficienti per il controllo delle frontiere ed in contingentamento dei flussi, dall'altra a garantire ai migranti formalmente accettati gli strumenti più efficaci per facilitare il dialogo con la società ricevente.

Nell'ultimo decennio, inoltre, è emersa con forza l'esigenza, sempre più stringente, di coniugare le pressioni derivanti dalla scarsa crescita economica e dal deficit demografico, che — in misura variabile — interessano tutti i paesi dell'Unione Europea, con quelle provenienti da opinioni pubbliche tendenzialmente poco favorevoli all'arrivo di nuovi immigrati. A emergere in primo piano è stata quindi la necessità di massimizzare il "rendimento" delle migrazioni internazionali in termini di integrazione, sia economica sia culturale e sociale.

In altre parole, nel momento in cui, all'inizio degli anni 2000, si impone un po' in tutt'Europa, la consapevolezza della necessità di gestire meglio l'immigrazione per contrastare il calo demografico e la perdita di competitività dell'economia della zona euro, i decisori pubblici, a fronte dello scarso rendimento delle politiche dei decenni passati, si sono interrogati sulle possibili soluzioni in grado di tenere conto non solo di considerazioni di utilità economica ma anche di integrabilità sociale.

Si è andato così delineando e progressivamente affermando, una linea di policy che considera possibile e utile, se non addirittura necessario, "preparare l'integrazione", sia mediante la selezione degli immigrati dotati di maggiori potenzialità di inserimento economico, civico e culturale, sia spostando fuori dalle frontiere test e processi di

integrazione o anticipandone almeno i tempi (all'arrivo o immediatamente dopo).

1.3. I modelli dell'integrazione

Le strategie politiche e le spinte dell'opinione pubblica ad esse sottese, hanno generato diverse forme interpretative del concetto di integrazione dai quali sono derivati diverse forme di interventi e di approcci attraverso i quali ci si propone di assecondare e favorire i percorsi di inserimento degli immigrati nei luoghi di arrivo, accorciando le distanze ed eliminando i possibili ostacoli alla piena realizzazione degli individui e dei gruppi nelle società di accoglienza.

Il primo passaggio sul quale appare opportuno riflettere è dunque la definizione del concetto di integrazione, che può assumere due significati diversi: può indicare un processo unidirezionale attraverso cui gli immigrati diventano parte della società di arrivo o, invece, un percorso bidirezionale, interattivo, di reciproco adattamento tra nuovi arrivati e autoctoni fondato sullo scambio culturale. Quest'ultimo caso, di tipo olistico, trova fondamento formale in una Comunicazione della Commissione Europea del giugno 2003 (Cec, 2003a), che definisce l'integrazione come «un processo bi-direzionale che prevede piena partecipazione dell'immigrato, basato su diritti reciproci e su corrispondenti obblighi dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti e della società ospite».

In realtà, anche se nessun paese Europeo ha una definizione uniforme di integrazione, secondo Enrico Gargiulo il primo significato (processo unidirezionale) è quello più aderente alle effettive pratiche di integrazione proprie dei vari contesti nazionali, storicamente riconducibili a tre dif-

ferenti modelli: il modello dell'immigrazione temporanea, il modello assimilazionista e il modello multiculturalista.

1.3.1. *Il modello temporaneo*

Il modello dell'immigrazione temporanea più noto è rintracciabile nel caso tedesco, dove l'immigrazione è stata considerata come un fenomeno contingente, fatto di persone-lavoratori chiamati e accolti per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro ma che non dovevano considerare il loro arrivo come definitivo, in quanto ci si attendeva il loro ritorno in patria dopo un certo periodo e l'eventuale arrivo di altri, o che in ogni caso potessero essere rimandati indietro con la variazione delle esigenze del mercato.

Agli inizi, il permesso di soggiorno era collegato al permesso di lavoro e il licenziamento comportava l'espulsione. Tale modello risponde a una concezione funzionalista dell'immigrazione, strettamente subordinata alla convenienza del paese ricevente e nella quale l'integrazione dei lavoratori ospiti è limitata all'eguaglianza salariale e, nelle condizioni di lavoro, alla messa a disposizione di strutture di accoglienza (spesso presso gli stessi luoghi di lavoro) e scarsi investimenti per interventi di natura sociale.

La Germania, a differenza della Francia, aveva adottato una strategia politica basata sulla negazione ideologica del carattere immigratorio del paese. Nonostante il grande numero di immigrati presenti, infatti, il governo continuava a privilegiare un'immigrazione temporanea, secondo il modello dei *gastarbeiter*, i "lavoratore ospiti" richiamati per la ricostruzione post-bellica e il periodo di sviluppo che le fece seguito fino alla crisi economica del 1973-74.

L'impostazione di fondo di tale modello prevedeva appunto la rotazione dei lavoratori immigrati e comunque il ritorno in patria quando la loro utilità economica si fosse esaurita.

Il sistema di rotazione venne messo in discussione dai cambiamenti politici degli anni novanta che, provocando un incremento degli ingressi da parte di cittadini dell'Europa Centrale ed Orientale, indussero il governo ad aumentare i controlli alle frontiere e stipulare accordi bilaterali per gli ingressi temporanei di lavoratori provenienti da quell'area. Alla fine degli anni novanta, pertanto, venne inaugurato un nuovo approccio all'immigrazione, considerata come un aspetto inevitabile della globalizzazione da gestire in modo appropriato, in particolare per quanto concerneva categorie specifiche di lavoratori qualificati.

1.3.2. *Il modello assimilativo*

Nel secondo modello (assimilativo) l'orientamento è verso l'omologazione anche culturale degli immigrati: lo Stato è aperto all'ammissione di nuovi arrivati ma essi devono aderire alle regole e alla cultura del Paese ospite. In tale modello per Maurizio Ambrosini gli individui sono considerati sprovvisti di radici e autonomi rispetto alla comunità di provenienza. Essi devono quindi rendersi indistinguibili dalla maggioranza degli autoctoni attraverso l'accompagnamento delle istituzioni. Non ci sono, in pratica, eccezioni al diritto comune: i diritti sono riconosciuti all'individuo in quanto tale e non a gruppi, comunità o minoranze.

Un'interpretazione più analitica prevede due modelli dell'assimilazionismo (Zincone 2009). Il primo modello, esemplificato dalla Francia, è denominato assimilazionismo inclusivo statalista, e prevede politiche di integrazione

orientate alla condivisione di valori pubblici comuni e al raggiungimento di una certa omogeneità culturale. L'inclusione avviene su base individuale, ed è favorita da un accesso semplificato alla cittadinanza — mediante una legislazione improntata ai principi dello *jus soli*, vigente nel paese sin dal 1851 — ed ai relativi diritti, dalla condivisione di una lingua comune e dall'accesso all'istruzione pubblica. L'area culturale, per contro, rimane esclusa dalla sfera pubblica.

Il secondo, esemplificato dagli Stati Uniti, è denominato assimilazionismo inclusivo societario, e comporta la delega della responsabilità del processo di integrazione dallo stato alla società civile. In ambito culturale e religioso, l'atteggiamento neutrale dello stato e l'assenza di un sostegno pubblico diretto alle minoranze non si traduce però in esclusione giuridica o economica: l'accesso alla cittadinanza rimane semplice, e il mercato del lavoro è aperto ai non cittadini.

In tale senso per Giovanna Zincone la via statalista sarebbe separatista allo scopo di proteggere la sfera pubblica da interferenze religiose, mentre la via societaria sarebbe separatista per proteggere le fedi religiose da interferenze, favoritismi e disfavori pubblici.

1.3.3. *Il multiculturalismo*

Nel modello multiculturalista la peculiarità di base è invece l'accettazione delle differenze culturali e la formazione di comunità etniche all'interno delle regole democratiche. L'obiettivo è la costruzione di una società pluralista, che valorizza e favorisce la formazione di comunità e di associazioni di immigrati, alle quali vengono demandati