

## **COSTITUZIONE E DIRITTI DI CITTADINANZA**

Il dossier su «Costituzione e diritti di cittadinanza» che presentiamo in questo numero della rivista nasce da una riflessione sul significato da attribuire alla vittoria del no al referendum costituzionale.

La volontà di ridurre questa vittoria a una semplice sconfitta del progetto personale di Renzi ha portato il PD a elaborare delle risposte politiche di corto respiro, tutte basate sulla ricerca di una nuova leadership senza nessun ripensamento complessivo della propria lettura della realtà politica italiana. Da anni, di fatto, la subordinazione dei diritti dei cittadini alle compatibilità del mercato, presente nei programmi del PD, ha annullato la possibilità che gli strati più deboli e meno tutelati della società vedessero ampliare la propria possibilità di partecipazione ad una reale vita democratica e si sentissero rappresentati dal Partito Democratico. Non deve meravigliare, a questo punto, l'avanzata di una destra che ha centrato i propri programmi politici sulla difesa delle istanze corporative dei singoli strati sociali a cui appare ridotta la partecipazione alla vita pubblica italiana.

È nostra convinzione, come rivista, che se oggi la sinistra vuole tornare a esistere, tornare a parlare e a rappresentare strati sociali significativi della società italiana deve saper mettere in campo una rinnovata attenzione al nesso tra democrazia e diritti di cittadinanza che ha da tempo abbandonato. Partire dalla difesa della Costituzione per ripensare questo nesso non è, a nostro avviso, un richiamo a un testo posto a fondamento della nostra repubblica ma le-

gato a una temperie storica ormai superata. La presenza nella Costituzione di una serie di articoli sui diritti fondamentali di cittadinanza mostra come la società a cui il testo mirava fosse centrata sulla connessione tra ampliamento della democrazia e ampliamento dei modi e delle forme di partecipazione alla vita associata. Il diritto alla scuola, alla cultura, al territorio, i diritti dei migranti, su cui intervengono gli articoli del nostro dossier, non sono un insieme normativo fisso e statico ma un insieme di diritti la cui applicazione ed estensione è destinata ad evolvere nel tempo e il cui ampliamento deve essere il progetto di una sinistra che voglia tornare a concepire la democrazia non come un dato meramente formale ma sostanziale della nostra vita politica quotidiana. Ed è a questo progetto che il nostro dossier vuole apportare un contributo di riflessioni e di proposte.

*Ugo M. Olivieri*

## **CULTURA, COSTITUZIONE, SOCIETÀ ITALIANA**

### **UNA RIFLESSIONE**

#### *La cultura nella Costituzione italiana*

Un carattere fondamentale della Repubblica democratica, come venne definito dai costituenti, è la cultura. Sotto questo termine, all'art. 9 della legge fondamentale dello Stato Italiano, nei due commi:

- la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica,
- tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, si ritrovano il principio della promozione della cultura in generale, con enfasi sulla ricerca scientifica e tecnica, e quello della tutela del patrimonio nazionale, sia dal punto di vista artistico che da quello del paesaggio, concetto quest'ultimo che si connette alla salvaguardia dell'ambiente nel suo insieme.

Come molti altri contenuti il lavoro dei costituenti deriva dalle tradizioni politiche delle forze antifasciste e tiene conto di alcune caratteristiche della cultura del Paese che, dal periodo dell'unificazione, attraverso l'epoca liberale, anche durante la dittatura, erano rimaste vive.

Questi elementi caratterizzano la nostra legge fondamentale e fanno sì che la cultura abbia assunto, in maniera diretta o indiretta, anche attraverso fasi di conflitto e di disinteresse, un ruolo centrale nell'edificazione del nuovo stato democratico.

È noto come la Carta costituzionale, i suoi principi ed i suoi indirizzi, abbiano trovato molte opposizioni ed una lenta applicazione in diversi campi. Un esempio per tutti viene dalla struttura regionale dello Stato che ha visto la luce, peraltro in maniera molto contraddittoria, a partire dal 1970 e la cui ritardata attuazione ha costituito una concausa importante nell'affermarsi di spinte «federaliste», figlie di interessi economici di parte e totalmente estranee allo spirito ed al disegno costituzionale. Una tendenza analoga si ritrova nel campo culturale per cui rispetto ai principi stabiliti, si è dovuto spesso tener conto di senso comune e di pratiche opposte. Va inoltre sottolineato come nel presente molte distanze, colmatesi nel corso degli anni, si stiano riaprendo, creando serie preoccupazioni per lo stesso assetto democratico della Repubblica.

Alla luce di queste considerazioni ci occuperemo di origini e sviluppi ma anche delle labilità del ruolo della cultura nell'assetto istituzionale italiano, evidenziando le possibili evoluzioni.

### *Le origini*

Salvatore Settis nota come nessun Paese al mondo abbia una costituzione che affermi il diritto alla cultura con la forza e con la coerenza della Carta italiana<sup>1</sup>. Questo *status* deriva da molti elementi: tutta la storia d'Italia vi ha giocato un ruolo decisivo, anche considerando come si era svolto il processo di unificazione nazionale e come lo stato liberale si era arreso al fascismo.

I costituenti conoscevano il fenomeno dell'estraneità delle grandi masse alla vita dello Stato, un'estraneità che era stata sempre accompagnata dalla mancanza di cultura

<sup>1</sup> Cfr. S. SETTIS, *Il diritto alla cultura nella Costituzione italiana*, Forum, Udine 2016.

e di conoscenze nel senso più ampio del termine. Con altrettanta chiarezza si rendevano conto che il fascismo, prodotto della reazione dei ceti dirigenti alle possibilità di trasformazione sociale del primo dopoguerra, aveva avuto la vita facilitata dalla mancanza di presidi culturali diffusi mentre ampio spazio avevano sempre trovato le mediocrità piccolo borghesi che caratterizzarono l'ideologia fascista prima, il governo delle masse nello stato totalitario poi. Attribuire una valenza costituzionale alla cultura rappresentava un argine necessario ai ritorni ad un passato che si voleva superare per sempre e, al tempo stesso, un elemento importante per lo sviluppo di uno stato realmente nuovo e democratico.

Per equanimità occorre aggiungere che in alcuni contenuti costituzionali della cultura si debba riconoscere almeno un elemento proveniente dall'epoca fascista: intendiamo riferirci all'impostazione data da Giuseppe Bottai alla «tutela delle cose d'interesse artistico o storico» con la legge 1089/1939. Pur se caratterizzata da una concezione antiquata dei fatti estetici, questa legge ambiva a tutelare in maniera strutturale il patrimonio storico-artistico nazionale ed era caratterizzata da elementi quali il diritto pubblico al «godimento» delle cose culturali, la tutela delle cose d'interesse artistico, l'applicazione di tali obblighi anche ai possessori privati, il divieto di esportazione di determinati beni. In parallelo la legge n. 1497 dello stesso anno veniva dedicata alla «protezione delle bellezze naturali»<sup>2</sup>.

Nell'insieme dunque l'intelligenza politica dei costituenti ed alcuni elementi della società italiana presenti comunque nella società italiana portarono alla definizione dell'articolo 9 della Costituzione, articolo in cui, a dimostrazione di una visione complessiva della cultura e della conoscenza, una

<sup>2</sup> Cfr. Legge 1 giugno 1939, n. 1089, *Tutela delle cose di interesse artistico e storico* e Legge 29 giugno 1939, n.1497, *Protezione delle bellezze naturali*.

posizione non banale era riservata alla «ricerca scientifica e tecnica».

### *Gli sviluppi*

Riandiamo con la memoria al periodo della ricostruzione: una parte importante del ceto politico dirigente, espresso per la gran parte dalla Democrazia Cristiana, era portato, sia per le necessità oggettive del dopoguerra che per proprio abito mentale, a sottovalutare l'importanza dei fatti culturali. Malgrado ciò, tra spinte e contropunte, il dettato costituzionale fu un elemento importante per lo sviluppo civile del Paese, nella coscienza di molti cittadini e soprattutto nelle realizzazioni pratiche. Sia consentito portare un esempio «locale» non per questo meno significativo: negli anni cinquanta, con risorse non infinite ma con grande determinazione, Capodimonte, da semplice raccolta di oggetti d'arte, venne trasformato in un moderno museo di livello europeo grazie alla capacità dei De Felice, dei Bologna, dei Causa e di tutto il personale che partecipò ai lavori di risistemazione del sito. Un esempio appunto di come le amministrazioni pubbliche, pur tra mille condizionamenti, riuscissero a portare avanti progetti di sviluppo di tutela e valorizzazione dei beni culturali in armonia con il dettato costituzionale.

Nei decenni successivi si determinarono sviluppi importanti. Nel campo culturale in senso stretto, con la costituzione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, fortemente voluto da Giovanni Spadolini, che avrebbe dovuto assumere un ruolo centrale nelle politiche di tutela dei beni culturali. In quello della ricerca scientifica e tecnologica con lo sviluppo dei grandi enti di ricerca come il CNR e con la definizione di una specifica politica di ricerca e sviluppo in ambiti come lo Spazio gettando le premesse che consentivano all'Italia di assumere un ruolo da protagonista nella

scena europea ed in quella internazionale. Nel comparto industriale, sia in quello privato che in quello delle partecipazioni statali, con i ragguardevoli investimenti operati e con i numerosi risultati di eccellenza raggiunti. Basti ricordare, tra i tanti, quelli della ricerca chimica, con l'opera di Giulio Natta, Nobel per la chimica nel 1963 e scopritore dei polimeri isotattici, commercialmente mopen, o i traguardi raggiunti dall'informatica dell'Olivetti con la progettazione e la realizzazione del P101, praticamente il primo personal computer.

Questi sviluppi, che erano frutto di volontà politiche, di visioni lungimiranti della ricerca e dell'industria, di una sensibilità sociale diffusa, contribuirono, in maniera determinante, alla crescita complessiva della società italiana, dal punto di vista economico, sociale e civile, trasformando un Paese distrutto dal fascismo e dalla guerra, in una realtà viva. Sostenuti dal dettato costituzionale, facevano in modo che i principi fissati nel 1947 avessero una pratica attuazione. Poi, ad un certo punto, è iniziata una disastrosa ritirata: il Paese ha smesso di crescere, economicamente e socialmente e, come in altri casi, lo iato tra il dettato costituzionale e la realtà della società italiana si è riaperto, stavolta drammaticamente.

### *Le labilità*

Ci si trova oggi in una situazione critica: a fronte di una Costituzione fortemente caratterizzata dal fatto culturale in tutte le sue manifestazioni, la politica praticata negli ultimi anni ha avuto un segno esattamente contrario con molteplici risvolti negativi. Il ritiro dello Stato dall'economia, l'adozione di superstiziose visioni nei beni culturali, in cui su tutto domina una logica puramente mercantile, la fine della sensibilità e dell'attenzione per ambiente e paesaggio, peraltro demagogicamente accompagnata, dopo ogni acci-

dente naturale o incidente umano, a sterili ricerche dei colpevoli, hanno caratterizzato l'ultima parte del secolo passato ed il primo decennio del duemila. A queste si sono aggiunte reazioni regressive alle storture dell'ipercapitalismo che hanno trovato la loro sintesi in una logica di decrescita (infelice), oggi diventata bandiera di un intero movimento politico.

Nella situazione politica attuale tali tendenze regressive incidono ancora più fortemente sul ruolo della Costituzione, anche nel campo della cultura e delle conoscenze. Limitatamente a questa materia esistono almeno tre tendenze «anti-costituzionali» che vanno illustrate.

La prima è apertamente reazionaria, passatista e, per certi versi, neo-fascista: diffusa nei partiti dell'attuale maggioranza di governo e, cosa più grave, nel comune sentire di larghi strati sociali di diversa estrazione, nutrita di rancore nei confronti del mondo contemporaneo nel suo insieme, è caratterizzata dall'odio per la conoscenza e per le stesse facoltà di ragionamento, di avversione a tutte le forme politiche nel senso più compiuto del termine e, complessivamente, rigetta l'idea di società liberale «aperta» generata dalle grandi rivoluzioni settecentesche.

La seconda è la tendenza tipica di una parte importante dell'*establishment* economico non solo italiano: bene rappresentata dal primo berlusconismo e dal suo ideologo, Giulio Tremonti, concepisce gli investimenti in cultura ed in ricerca e sviluppo come una «spesa» nella maggior parte dei casi inutile mettendo in pratica questa visione nella sua azione di governo con la rovinosa politica dei tagli lineari.

La terza tendenza è ideologicamente più complessa. Conseguenza logica dell'iperliberismo, lega cultura e ricerca ai ritorni economici diretti ed ha contribuito alla creazione di vere e proprie «aree disciplinari» che hanno alimentato l'accademia ed il mercato dell'alta formazione. Un tendenza presente già negli anni ottanta del nostro Paese: basti ri-

cordare i c.d. «giacimenti culturali», con le operazioni di catalogazione del materiale bibliografico appaltate a società private che ingaggiavano, a loro volta, *team* di neo laureati con contratti a tempo, producendo una significativa anticipazione di quella che sarebbe diventata la regola negli anni successivi, la precarizzazione dei rapporti di lavoro. O, sul versante della ricerca e dello sviluppo, la privatizzazione di scienza e tecnologia che da motori per la crescita socio-economica negli ultimi decenni sono sempre più stati concepiti come attività caratterizzate da valenze solo imprenditoriali in una sorta di neo-darwinismo sociale in cui il termine guida è stato quella della «competizione»: tra università, tra enti di ricerca, tra istituti di cultura, tra biblioteche, tra singoli scienziati, ricercatori, esperti di beni culturali e così via.

### *Vie di uscita?*

Ci sono vie di uscita o, forse si dovrebbe dire, ci sono antidoti alle «tendenze anticostituzionali» descritte qui sopra? O dobbiamo attenderci che lo spirito costituzionale nella difesa della cultura intisichisca e si svuoti di effettivi significati?

Malgrado tutto vediamo delle possibilità: la maggiore ostilità per la cultura in questo Paese proviene da una minoranza aggressiva che tende a svuotare pericolosamente forme e metodi democratici. Con questa parte della società non è pensabile alcun tipo di dialogo: ci riferiamo a coloro che approvano razzismo e nazismo e, al tempo stesso, esigono, nella maniera più spudorata, il «diritto» di fare il comodo proprio, al di là e contro regole comuni. Per questi settori cultura e conoscenza sono un fastidio ed un pericolo. Viceversa è fondamentale contribuire alla rinascita di un sentimento di cittadinanza che, nelle aree più avanzate della società e nelle fasce più giovani, può fare la differenza.

I costituenti avevano ragione a valorizzare la cultura come antidoto a qualsiasi ritorno al passato. Gli ultimi vent'anni hanno inciso profondamente su questo bastione, occorre ripartire. Per farlo, con ragionevole speranze di successo, occorre raccontare le ricchezze culturali, le capacità ed i traguardi che questo Paese ha raggiunto a partire dalla cultura e dalla conoscenza, sottolineando come lo sviluppo non debba e non possa essere frutto di una competizione selvaggia ma di una cooperazione tra menti pensanti. È un compito che questa rivista e tante altre sedi di dibattito possono svolgere con la massima determinazione ribaltando le miserie dell'ideologia dominante ed è quello che va fatto perché l'articolo 9 della nostra Costituzione, assieme a tanti altri, non resti solo un formalismo giuridico.

*Ferruccio Diozzi*

### *Suggerimenti di lettura*

MICHELE AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, CEDAM, Padova 1991.

LUCIO BIANCO, *La ricerca e il Belpaese. La storia del Cnr raccontata da un protagonista. Conversazione con Pietro Greco*, Donzelli, Roma 2014.

FABIO DONATO, *La crisi sprecata. Per una riforma dei modelli di governance e di management del patrimonio culturale italiano*, Aracne, Roma 2013

ALBERTO IMPRODA, *Una lettura dell'articolo 9 della nostra Carta costituzionale: rivalutiamo il nostro patrimonio e creiamo un futuro migliore*.

<http://www.bottegaeditoriale.it/laculturaprobabilmente.asp?id=140>, «direfarescrivere», 11(2015)115.

TOMASO MONTANARI, *Privati del patrimonio*, Einaudi, Torino 2015.

TOMASO MONTANARI, *Costituzione italiana: articolo 9*, Carocci, Roma 2018.

Salvatore Settis, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Mondadori Electa, Milano 2005.

- Salvatore Settis, *Italia S.p.A. L'assalto del patrimonio culturale*, Einaudi, Torino 2007.
- Salvatore Settis, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino 2012.
- Salvatore Settis, *Il diritto alla cultura nella Costituzione italiana*, Forum, Udine 2016.

## **IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E L'ODIERNA ESALTAZIONE DEL DISEGUALE**

La libertà sostanziale di «sviluppare la propria persona» è un diritto fondamentale di tutti noi, ribadito dalla nostra Costituzione (art.3). Ad esso è congiunto strettamente il diritto all'istruzione e la tutela della cultura, dell'arte e della libertà di insegnamento, che declinano nella Carta le vie di tale sviluppo. L'istituzione di una scuola pubblica di ogni ordine e grado costituì nel dopoguerra del secolo scorso uno dei mezzi principali attraverso il quale perseguire il compito della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli» economici, sociali, di razza e di genere che potessero impedirlo, per consentire a tutti, «capaci e meritevoli», pur se privi di mezzi di arrivare al grado massimo di studi e carriera. Peraltro sin da quando, secoli orsono, la cultura illuministica aveva fatto del «sapere» una funzione dell'emancipazione umana, le classi e i gruppi sociali esclusi dall'accesso alla scuola si erano mossi a rivendicare il diritto all'istruzione, e questa rivendicazione costituì nei secoli che ci separano da allora il campo simbolico in cui trovava espressione autentica e piena l'idea stessa di *democrazia*.

E così, pur tra spinte in avanti e passi da gambero, tra faticose mediazioni e aspre lotte politiche tra i grandi partiti, tra battaglie studentesche e momenti di conflitto epocali, nel trentennio successivo al dopoguerra, nel senso comune costruitosi sia grazie alla forza dei movimenti politici, sociali e sindacali, sia in ragione di un sostanziale apprezzamento nei confronti dell'ideale dell'inclusione, si era impo-

sta l'idea che il merito di una persona, per intelligenza, virtù morali o impegno, potesse essere apprezzato solo dando a ognuno la possibilità di esprimersi e mettersi in gioco nel modo più indipendente possibile dal proprio status economico o sociale: dando a ognuno la possibilità di realizzare la propria «meritevolezza» e vedersela riconosciuta. Principio di fondo di uno Stato democratico, che correggeva con politiche redistributive e welfariste gli orientamenti liberali e capitalistici. Principio di fondo di una scuola pubblica, gratuita e obbligatoria per tutti.

Da allora ad oggi il compito della Repubblica richiamato dal comma 2 dell'articolo 3 è di certo tristemente irrealizzato, per quanto intatto e sacrosanto. Ma il contesto è molto cambiato. E già, per essere al passo coi tempi, esso forse andrebbe realisticamente enunciato in modo differente: è compito della Repubblica sostenere «per davvero» le resilienze e i riscatti che cercano una strada tra le tante promesse che esistono nella legislazione, scolastica e sociale. Ci confrontiamo con un clima politico e sociale che invece modifica profondamente il «senso comune», nel rendere tollerabili le disuguaglianze o addirittura nell'invocarle come necessarie (persino l'inasprirsi dei divari retributivi viene considerato normale), oppure nell'affermare in modo invasivo e invadente il concetto di «meritocrazia», che sembra assumere come cosa del tutto naturale che lo status economico, professionale e sociale sia parte integrante del merito di una persona, mescolandosi ad intelligenza, virtù morali o impegno: il merito viene fuori dal risultato, e non dalle condizioni di partenza, e la disuguaglianza torna ad essere socialmente accettata. Questa è spesso l'assunzione che si cela dietro l'espressione volutamente elusiva e generica di «meritocrazia».

Nella scuola dell'autonomia questa parola è penetrata molto, anche di recente grazie agli sviluppi della Legge 107 (con l'idea dei premi e dei bonus), che però fa da ultimo tas-

sello ad un processo riformistico in senso neoliberaista e competitivo che affonda le radici più indietro, fortemente a partire dalla L.53/2003, legge Moratti, verso la quale non c'è stato alcun segno serio di discontinuità nelle riforme successive. Resistere alle sirene della competizione è diventato così sempre più difficile, perché la scuola come sistema appare avvolta in una crisi irreversibile che spinge al «si salvi chi può». Un tempo la scuola militante batteggiava contro la «canalizzazione» e a favore delle pari opportunità per tutti. Oggi la canalizzazione, strisciante o acclarata, perpetrata tra i diversi ordini di scuole – quelli liceali e nobili e quelli per sfigati – o tra quartieri, addirittura spesso tra sezioni e classi di uno stesso istituto (per quieto vivere nei confronti delle richieste di genitori sempre più individualisti e aggressivi, a volte per una sorta di ineluttabile accettazione passiva delle differenze) non indigna più nessuno. Appare normalizzata, compare e riceve plauso nelle classifiche, stilate sulla base dei risultati degli apprendimenti universitari – il cosiddetto *outcome* – degli studenti (rigorosamente canalizzati a monte).

La scuola inclusiva esiste, certo, e vuole sì includere, lottare contro le differenze, ma non riesce a produrre da tempo l'uguaglianza sostanziale che è la sua missione. E il diritto all'istruzione, oggi chiuso tra le ragioni dell'economia e del potere, che spingono alla canalizzazione del mercato del lavoro e all'accettazione dell'ordine esistente, nonché al controllo degli strumenti e dei modi dell'inclusione (si pensi allo straniero), appare infragilito e depotenziato. Se la scuola pubblica nonostante tutto appare resiliente di fronte al discorso dell'odio, al disvalore delle discriminazioni, nel contempo esce ogni giorno indebolita dalle difficoltà che incontra a «remare contro», e spesso cede al ricatto mercantile che pervade il sociale.

Possiamo forse parlare di uguaglianza sostanziale quando non si è nelle condizioni di poter rifiutare un lavoro

che o mortifica le tue competenze o è illegale perché sei con le spalle al muro? Quando, pure se in possesso di un titolo di studi, non puoi accedere al credito per la tua idea imprenditoriale innovativa perché non hai patrimonio da mettere a garanzia? Se sei costretto a buttare via il tuo talento naturale perché la famiglia e la scuola non hanno i mezzi per coltivarlo? O ancora, quando non vedi riconosciuti dalle «autorità» i valori e le potenzialità del luogo in cui vivi ed esso è percepito collettivamente come brutto, degradato, marginale?

«Ognuna di queste condizioni toglie libertà, produce un senso di ingiustizia, deprime lo sviluppo. Tutte assieme esse ledono la democrazia»<sup>1</sup>. E i ragazzi e le loro famiglie portano tutto questo dentro di sé, il sistema di istruzione e formazione ne resta intriso o ne viene sconfitto. Quale povero investe più le proprie speranze e il proprio progetto sull'istruzione se l'ascensore sociale è fermo da tanto tempo e non accenna a sbloccarsi?

Come affermato in un bel documento del Forum delle disuguaglianze e delle diversità, sopra citato, se non si riesce a dare vita a un movimento diffuso di cambiamento che aggredisca le cause delle disuguaglianze, queste alla lunga producono risentimento e una vera e propria «dinamica autoritaria»: sempre maggiore intolleranza per la diversità e sfiducia in istituzioni ed esperti; desiderio di comunità chiuse; domanda di poteri forti capaci di vietare e sanzionare.

O ancora: «non-rispetto per le autorità e convinzione che tale rispetto sia immeritato; mancata adesione alle norme della comunità o loro discutibilità; venir meno di consenso

<sup>1</sup> Da *Disuguaglianze: non basta parlarne*, di Fabrizio Barca, Salvatore Morelli, Andrea Morniroli (Documento del Forum delle disuguaglianze e le diversità, maggio 2018).

sui valori e convincimenti della comunità e/o scatenamento delle diversità»<sup>2</sup>.

La scuola non è immune da tutto questo.

Nell'ultimo ventennio gravi danni sono venuti da «riforme strutturali» fatte un po' in modo ingegneristico, «cieche» sulle dinamiche sociali che stavano intanto agendo carsicamente nel profondo della comunità e costruite da tecnici, burocrati, esperti convinti di possedere la conoscenza necessaria per disegnare contenitori di belle pratiche valide per tutti, indipendentemente dai contesti, anzi ispirate a modelli esterni affatto assimilabili ai nostri. I migliori risultati, quando ci sono stati, si producevano solo per quei cittadini che possono permettersi di scegliere, ossia di lasciare i luoghi dove le istituzioni non funzionano, di viaggiare tra le opportunità. Penso alla «grande bellezza» dell'*Erasmus*, il programma europeo di mobilità studentesca: ma quale studente potrebbe mantenersi con la borsa che viene assegnata? Solo chi ha la famiglia alle spalle. E quali opportunità per perseguire le migliori specializzazioni sono possibili per chi non ha il livello di censo necessario? Sono anni che va avanti la politica delle «compensazioni compassionevoli», trasferendo maggiori fondi alle aree dove si concentrano le disuguaglianze. Che li si chiami PON o fondi per le aree a rischio, che si tratti di interventi straordinari per infrastrutture, incentivi o formazione, il loro scopo non è superare le disuguaglianze ma calmarle, tenendo calmi i cittadini di quei territori. Con quali effetti? Da un lato si finisce per fiaccare il desiderio di cambiamento endogeno, creando al tempo stesso una sorta di dipendenza dall'incentivo straordinario (i famosi «progetti»); dall'altro si finisce per incoraggiare comportamenti opportunistici nei diversi contesti.

La sofferenza da esclusione che deriva dai processi che

<sup>2</sup> *Ibid.*

ho descritto investite come una tempesta la scuola da tanti anni. Basta guardare i dati raccolti nell'Atlante annuale di *Save the Children*, che evidenziano alcuni indicatori costanti che riguardano i bambini e i ragazzi nella loro vita concreta tra casa, quartiere e scuola: alti tassi di povertà della famiglia, prevalenza di redditi bassi e elevato tasso di disoccupazione, lavoro precario e al nero nella famiglia, bassissimo tasso di donne che lavorano, alto tasso di genitori con bassissimo livello di istruzione (spesso mamme giovanissime), fruizione minima di servizi culturali e sportivo-ricreativi (calcolata con la percentuale di minori tra i 6 e 17 anni che non hanno svolto 4 o più attività ricreative e culturali tra 7 considerate)<sup>3</sup>. Questi sono i tratti che accomunano le ragazze e i ragazzi dispersi, quelli che abbandonano, gli invisibili dentro e fuori la scuola, gli «intrattabili».

A questi fattori di esclusione si sommano le carenze scolastiche del contesto in cui si vive: basse percentuali di accesso ai servizi pubblici educativi per l'infanzia, di presenza della scuola primaria a tempo pieno<sup>4</sup>, alti tassi di alunni che non usufruiscono del servizio mensa<sup>5</sup> o che frequentano scuole con infrastrutture inadeguate per l'apprendimento. Il tutto co-genera, entro tali contesti, tassi elevati di dispersione scolastica<sup>6</sup> e di adolescenti che non arrivano ai livelli minimi di competenza in matematica e in lettura (secondo i dati OCSE)

Se l'Italia repubblicana dopo la II Guerra Mondiale si impegnò per la miseria contadina, negli ultimi anni la politica

<sup>3</sup> L'indicatore utilizzato è stato elaborato dall'Istat per *Save the Children* e contabilizza le percentuali di minori tra i 6 e 17 anni che nell'anno precedente hanno svolto meno di 4 tra le 7 attività considerate (sport in modo continuativo, internet ogni giorno, teatro, concerti, musei, siti archeologici, lettura di un libro). Fonte Istat, 2017.

<sup>4</sup> Fonte MIUR, 2017.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Eurostat, *Early school leavers*, 2017.

non ha saputo, pur realizzando sulla carta i diritti, contrastare e debellare le differenze tra i destini dei minori che vivono in contesti di deprivazione sociale e culturale in moltissime zone del Paese, specie nelle periferie delle grandi città.

E, proprio in questi luoghi, se si guarda alla effettiva fruizione dei diritti costituzionali (non solo all'istruzione, ma alla casa, al lavoro...) si è indietro anni luce, anzi le differenze sembrano cronicizzarsi nonostante gli ingenti investimenti di risorse europee e gli sforzi di tanti che ci credono e lottano.

Ma non si può trascurare che al contempo, nutrendosi alla fonte della rivolta di Don Milani e di tanta «scuola democratica», vi sono bambini e ragazzi che – insieme a un esercito fatto di maestre, docenti, genitori, educatori del terzo settore, preti, allenatori – lottano per uscire fuori da questa situazione e per fare valere i loro talenti e la loro creatività. Da qui deve ripartire un discorso dei «diritti», che sono realizzabili se vengono sostenuti da una comunità educante solida e da un vero sviluppo locale.

Bisogna costruire allora una mappa non solo degli indicatori negativi, ma anche delle risorse per il riscatto, che vi sono, depositate in tante scuole e in tanti luoghi ed è ad esse che bisogna ridare forza e voce, non alle sirene meritocratiche.

Non dimentichiamo che dietro l'angolo, per chi vive situazioni di marginalizzazione sociale può esservi un secondo livello più grave di rischio, che riguarda la forte presenza – nei territori segnati da povertà materiale ed educativa – della criminalità organizzata. E la sudditanza verso certi stili e comportamenti nel corso degli anni è andata aumentando, non solo per l'influenza negativa dei *media* (su tutti) ma specialmente se sei in prossimità di relazioni, parole, gesti che connotano le mafie.

E ancora una volta la scuola, anche rispetto a questi ri-

schi, è spesso l'unico «luogo salvo», presidio dello stato ma anche unico spazio che la comunità sente come proprio, al quale si rivolge e nel quale ci si sforza (e si corrono non pochi pericoli) di ragionare di uguaglianza nelle diversità, di educazione al rispetto dell'altro, di intercultura per riuscire a influenzare il discorso pubblico in direzione opposta al clamore dell'emergenza: ad esempio mostrando che la convivenza che ogni giorno si realizza nelle aule è il modello, non il problema del nostro mondo.

La scuola spesso è rimasta tra le poche istituzioni che hanno conservato, nonostante tutto e tra mille difficoltà, soprattutto nelle periferie e nelle zone più segnate da degrado, una relazione con le aree di popolazione più affaticate perché coinvolte in situazioni di maggior svantaggio socio-economico e culturale. Nella crescita sociale gli istituti scolastici sono e restano perciò attori primi nella quotidiana costruzione di pratiche concrete di convivenza.

Mi avvio alle conclusioni, ma devo segnalare un ultimo aspetto problematico, emergente, specie negli ultimi anni, frutto del diffuso ripiegamento individualistico che osserviamo nei gruppi sociali. Purtroppo molto di quello che si ascolta da coloro che guardano la scuola dal di fuori, rappresenta un campanello di allarme: si percepisce un diffuso rimpianto della scuola dei tempi passati, severa, rigorosa, selettiva, che non si preoccupava di costruire «ambienti di apprendimento», né di garantire il «successo formativo» a tutti i costi. Era la scuola dei saperi alti, da trasmettere senza le attenzioni all'apprendimento: i professori devono insegnare e gli studenti studiare. Una scuola rigorosa, faticosa, seria, gerarchica: ecco, la chiusura rassicurante richiesta da molti in risposta alle diffuse paure. Forse la chiave per comprendere le ragioni di questa regressione sta nella incapacità di comprendere un'infanzia e un'adolescenza che ci sembrano «estranei», simili a «stranieri», e che chiedono di essere studiati con gli strumenti

nuovi, capaci di coglierne le nuove modalità di interazione con il mondo in cui si trova a crescere. Prestare nuovo ascolto alla pedagogia e psicologia dell'età evolutiva sarebbe oggi non solo una scelta saggia ma anche doverosa per produrre cambiamento.

Ma è un ulteriore dato che segnala il «rischio» cui il diritto all'istruzione sembra sottoposto nel percepito collettivo: che se ne vanifichi la portata ritenendolo superfluo, perché è facile tornare a pensare che c'è chi è nato per studiare e chi no. Si anticipi l'età del lavoro, come quella delle responsabilità penali per i piccoli delinquenti, e non se ne parli più.

E per il ragazzo, specie se ha accanto e come modello persone adulte sostanzialmente fragili, spesso supine o silenti di fronte a degrado e incapaci di pensarsi dentro una narrazione di riscatto e comunque impossibilitate a guidarlo verso una via di uscita con un minimo di costanza, diventa facile assecondare questa rinuncia al «suo» diritto.

Ora, come mi è capitato spesso di dire, siamo noi adulti che non dobbiamo rassegnarci, ribadendo che il diritto all'istruzione per tutti è priorità dell'agire pubblico, perché senza un forte investimento mirato a rafforzare e innovare la proposta educativa e di istruzione del Paese non si possono determinare le condizioni idonee a garantire democrazia, legalità e sviluppo. Nessuno si salva.

E certo l'errore più pericoloso che potremmo commettere è accontentarsi di qualche fiore nel deserto, di qualche buona rete di scuole, di qualche bel «progetto» interistituzionale, della passione dei molti docenti di scuola e università che ogni giorno continuano a fare il loro dovere, nonostante tutto. In una condizione di isolamento e singolarità, che ormai non incide più sul sistema.

È importante invece continuare ad essere ambiziosi, e il più possibile coerenti con il mandato culturale e democratico che la Costituzione affida alla scuola, lottando in nome

di una cultura come coscienza critica e dialettica e di una democrazia che non sia solo demagogia basata sui sondaggi ma reale istanza perequativa e partecipativa. Non è più tempo però di riforme-mosaico, di rammendi, di piccoli scioglimenti verso le facili prospettive liberiste, ed è indispensabile ricominciare a rivendicare e salvaguardare nei fatti le condizioni per realizzare quel mandato, per fare davvero della scuola il presidio di democrazia reale e di emancipazione per tutti e per ciascuno di cui il Paese ha sempre più bisogno.

*Annamaria Palmieri*

## UN AMBIENTE DA TUTELARE

L'anno che sta finendo è stato ricordato anche per due importanti anniversari: i settant'anni della Costituzione e i cinquanta del Sessantotto. Con un po' di vanità mi piace anche ricordare –ad uso interno- che trenta anni fa, «il tetto» dedicò un dossier ai problemi dell'ambiente. Era il dossier *Etica e politica dell'ambiente* nel numero 146 di marzo-aprile 1988 per le firme di Sergio Bartolommei, Fabio Ciaramelli, Mario Miegge, Giorgio Nebbia, Pio Russo Krauss, Vittorio Silvestrini e del sottoscritto.

Il Sessantotto, che «il tetto» ha molto ricordato, anche con un evento di presentazione, nel numero 323-324 gennaio- aprile il cui dossier era dedicato appunto a quell'anno e a quello che ha significato; il Sessantotto, dicevo, va ricordato anche per un particolare aspetto, tra i tanti: quello di avere «importato» la caratteristica ambientalista del movimento nato nelle università californiane dalle quali si è andato progressivamente diffondendo. Prima e innanzitutto nei paesi economicamente più sviluppati, poi anche in quelli in via di sviluppo nei quali il deterioramento ambientale presenta aspetti non meno allarmanti di quelli che hanno caratterizzato le economie dei paesi industrializzati. La componente ecologista del movimento ha avuto grandi meriti nella sensibilizzazione di crescenti «masse» di popolazione ai problemi dell'ambiente ed ai rischi connessi con una crescita puramente quantitativa che non si traducesse in reale sviluppo economico e sociale.

Anche in Italia dove, preoccupati soprattutto della rico-

struzione post bellica e del rilancio della crescita (che fu poi definita il boom degli anni Sessanta), non ci si preoccupava del come tutto ciò si stava realizzando: con quale impatto negativo su ambiente e territorio. E, quindi ignorando quanto tutto ciò si stava realizzando in modo «incostituzionale».

Trascurando cioè di sapere e ricordare che la Carta Costituzionale all'articolo 9 prevede che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Un articolo ricco di «parole chiave»: cultura, ricerca scientifica, paesaggio, patrimonio storico e artistico, ma priva di un'altra: la parola ambiente.

Priva? Certamente nel senso che non vi figura materialmente, ma solo in questo senso perché, come mi ha fatto notare Massimo Villone quando in questi termini ne scrivevo su «repubblica» (*Costituzione e ambiente. La parola che non c'è*, 7 gennaio 2018), «in Costituzione l'ambiente c'è, senza se e senza ma» (*L'attacco all'ambiente in Campania, «repubblica –Napoli»* 10 gennaio 2018). Ma perché manca (ma solo apparentemente) questa parola? Risponderei che poiché con i chiari di luna di quel momento storico (era il 1947) c'era altro cui pensare è tanto più importante che i Costituenti abbiano prestato attenzione a questi problemi: il paesaggio addirittura. Eppure con il senno di oggi e non tanto per i chiari di luna di cui dicevo, c'è una espressione di cui si sente la mancanza e che oggi, forse, qualche costituente più attento aggiungerebbe: «la Repubblica garantisce un ambiente vivibile e un territorio sicuro».

Ma c'è il paesaggio direbbe e ha detto qualcuno in risposta ad un'osservazione di questo tipo. Ma questa è un'altra cosa. Certo la persistenza di smog e di schiume sui fiumi e di plastiche a mare modificano il paesaggio, così come frane, alluvioni e case distrutte dai terremoti, ma è un'altra cosa. Sarebbe un modo molto estensivo di intendere la tutela del paesaggio.

Bene. Ma c'è bisogno di ricorrere alla Costituzione e, di conseguenza, alla incostituzionalità di comportamenti che quasi quotidianamente compromettono la qualità della vita dei cittadini?

Qualità dell'ambiente e sicurezza del territorio sono temi che qualunque governatore della cosa pubblica a qualunque livello territoriale dovrebbe avere in cima ai suoi obiettivi di gestione dei cittadini che è stato chiamato ad amministrare.

Non è così. Non solo in Italia. Ma certamente in Italia. E, in modo particolarmente deludente negli ambiente politici che più di altri si ritenevano portatori di questi interessi. Tanto che «Bisogna cambiare verbo all'ambientalismo. O almeno aggiungerne uno a quello più tradizionale, difendere. L'ambientalismo infatti è promozione. È sviluppo, è ricchezza, è edificazione di modelli di crescita più equi e umani. È politica per la pace e per l'inclusione sociale e civile. Tutto ciò che, così mi è stato insegnato, dovrebbe significare quella parola che a me pare sempre più bella: sinistra».

Così si concludeva l'intervento di Walter Veltroni (*La sinistra e l'ambiente*) su «la repubblica» del 10 settembre 2017.

«Per salvaguardare l'ambiente ci sono operazioni a tempi brevi e a tempi lunghi... I tempi lunghi sono le misure con cui operano gli uomini di scuola, di qualunque grado. È nella scuola che si può dare ai giovani, o più avanti nelle Università ai futuri insegnanti, la coscienza di ciò che è armonicità di rapporti tra i valori ambientali e la operosità umana, cioè delle strutture nuove che l'organizzazione regionale deve crearsi per soddisfare i bisogni della totalità degli uomini, e non il profitto di un numero infimo di essi. Ma in questo modo il discorso della salvaguardia ambientale ha soluzioni solo a sinistra».

Così si concludeva il 25 maggio 1973 l'intervento di Lucio Gambi (*Scienza, politica e organizzazione economica e*

*sociale dello spazio: spunti di considerazioni*) al «I Convegno sulla salvaguardia dell'ambiente nel Mezzogiorno» che avevo organizzato all'Università di Lecce.

Sinistra? Non so, ma è importante, comunque, che il problema dell'ambiente torni all'attenzione: almeno di chi legge i giornali. Giornali che, però, in buona parte, secondo il rapporto 2016 dell'osservatorio Ecomedia, «ignorano l'ambiente».

Sta di fatto che i molti che ne hanno scritto prendendo spunto dall'intervento di Veltroni (Sergio Rizzo, Ermete Realacci, Stefano Mazzetti, Matteo Renzi) sono stati tutti d'accordo nell'attribuire l'importanza che merita all'ambiente e a riconoscerne lo stretto legame con la sinistra.

Sinistra?

Forse ancora oggi bisognerebbe domandarsi perché, come si chiede già nel titolo il libro di Sergio Gentili pubblicato nel 2002 con gli Editori Riuniti, c'è stato, tra *Ecologia e sinistra un incontro difficile*.

Perché vi è stato un incontro difficile tra ecologia e politiche di risanamento e tutela ambientale con PCI prima, PDS poi, DS ancora dopo e PD oggi.

La diffidenza che ha caratterizzato l'approccio al modo di affrontare i problemi dell'ambiente nel PCI ebbe una importante svolta grazie a Giovanni Berlinguer. Al quale, tramite il ricorso agli «indipendenti di sinistra», si aggiunsero Laura Conti, Giorgio Nebbia, Gianfranco Amendola, Fabrizio Giovenale, Massimo Scalia, Gianni Mattioli, Massimo Serafini, ... Ma la «diffidenza» ai vertici è continuata fin quasi ai nostri giorni. Con una bella, breve interruzione, per meriti che vanno riconosciuti, a Fulvia Bandoli e Sergio Gentili, attraverso *l'Autonomia tematica ambiente e territorio* prima e la «sinistra ecologista» dopo. Ma le proposte di quel gruppo furono tenute in scarso conto da parte del partito e della coalizione di centro-sinistra. Ne è una sconcertante dimostrazione il fatto che nelle dichiarazioni programmati-

che che Prodi presentò alle Camere dedicò 5 righe all'impegno del Governo per la tutela dell'ambiente: «nella propria politica economica e sociale il Governo non trascurerà la tutela dell'ambiente. In aderenza ai principi espressi dalla Comunità internazionale a Rio de Janeiro esso intende mettere in atto le politiche e gli strumenti operativi...».

Tutto qui ieri, oggi, E domani?

Se è così, ed è così, ha ragione Villone quando, sempre nell'articolo che citavo, scrive che la «mancanza» alla quale facevo riferimento «non è nella Costituzione, ma nella politica».

*Ugo Leone*

## MIGRANTI E DIRITTI

La questione dell'immigrazione e della tutela dei diritti dei migranti è di enorme complessità e si fonda su un sistema di principi e di legislazione molto articolato. Si parte dai principi contenuti nelle dichiarazioni e nelle Convenzioni internazionali<sup>1</sup> recepite nei trattati europei e soprattutto nei nostri principi costituzionali per arrivare alla legislazione italiana con un corposo complesso di norme contenute nel testo unico sull'immigrazione (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286) sottoposto a numerose modifiche negli anni successivi fino al decreto sicurezza e immigrazione (n. 113/2018), la cui conversione in legge è stata approvata in prima lettura in Senato il 7 novembre ed è in attesa di approvazione dalla Camera.

<sup>1</sup> Si celebreranno quest'anno i settanta anni della *Dichiarazione universale dei diritti umani* promossa dalle Nazioni Unite (firmata a Parigi il 10 dicembre 1948); se ne ricordano i primi articoli: *Art. 1* – Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza. *Art. 2. 1.* Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciati nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione *2.* Nessuna distinzione sarà inoltre stabilita sulla base dello statuto politico, giuridico o internazionale del Paese o del territorio cui una persona appartiene, sia che tale Paese o territorio sia indipendente, o sottoposto ad amministrazione fiduciaria o non autonomo, o soggetto a qualsiasi altra limitazione di sovranità.

Nel 1951 è stata sottoscritta la *Convenzione di Ginevra sui rifugiati*, un trattato multilaterale delle Nazioni Unite che definisce giuridicamente chi è un rifugiato e definisce i diritti dei singoli che hanno ottenuto l'asilo e la responsabilità delle nazioni che garantiscono l'asilo medesimo.

Non intendo in questa breve nota fare un'analisi di tipo giuridico, non avendone la competenza, quanto analizzare dal punto di vista dell'osservazione sociopolitica la distanza che intercorre tra le previsioni di legge e la concreta esigibilità dei diritti dei migranti.

La premessa necessaria è relativa al fatto che si parla di migranti e rifugiati oggi nel dibattito pubblico in Europa ed in Italia con quasi esclusivo riferimento al tema del controllo dell'immigrazione irregolare e della protezione dei confini nazionali; l'attenzione è concentrata sul tema dei migranti «irregolari», sugli sbarchi e sulla permanenza in Italia ed in Europa di migranti in attesa di permesso di soggiorno o privati di tali permessi. Accade così che un clima generale di «sospetto», fortemente alimentato anche dalle recenti prese di posizione istituzionali e dagli orientamenti politici del governo italiano, produce un arretramento complessivo di tutela dei diritti anche per la quota rilevante di stranieri residenti regolarmente in Italia.

La situazione di flussi è molto dinamica ed i dati sulle presenze sono per lo più frutto di stime: tra quelle più attendibili riportiamo testualmente alcuni dati tratti dal Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes<sup>2</sup>:

– nel 2017 i cittadini stranieri residenti nell'Unione Europea sono 38,6 milioni (30,2% del totale dei migranti a livello globale). Il Paese europeo che nel 2017 ospita il maggior numero di migranti è la Germania (oltre 12 milioni), seguita da Regno Unito, Francia e Spagna. Secondo i dati EUROSTAT nel 2016 gli stranieri residenti che hanno acquisito la cittadinanza nell'area dei Paesi UE-28 sono 994.800, con un aumento, rispetto al 2015, del 18,3%. Tra i Paesi con il maggior numero di «nuovi cittadini» al primo

<sup>2</sup> *XXVII Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes «Un linguaggio nuovo per le migrazioni»* presentato a Roma il 28 settembre 2018

posto c'è l'Italia, con 201.591 acquisizioni di cittadinanza, che corrispondono al 20,3% del totale UE-28;

– l'Italia, con 5.144.440 immigrati regolarmente residenti sul proprio territorio (8,5% della popolazione totale residente in Italia) si colloca al 5° posto in Europa e all'11° nel mondo. Si stima che tra questi circa 3,5 milioni sono extracomunitari;

– al primo semestre 2017 la popolazione immigrata in età da lavoro è di 4.100.826 persone con 15 anni di età ed oltre, delle quali il 59,3% sono occupate e il 30,6% inattive. In particolare, gli occupati stranieri risultano 2.430.409, aumentati rispetto al primo semestre 2016 del +0,9%. Di questi, 1.635.300 sono di nazionalità non-UE (67,3% degli occupati stranieri) e 795.100 lavoratori comunitari (32,7% degli occupati stranieri). Gli stranieri in cerca di occupazione sono 415.229 (10,1% del totale degli stranieri), di cui 283.837 di nazionalità non-UE (67,3% del totale degli stranieri in cerca di occupazione) e 131.392 di nazionalità UE (33,1%). Sono inoltre in aumento le imprese con titolare extracomunitario;

– nell'anno scolastico 2016-2017 gli alunni stranieri nelle scuole italiane sono 826.091 (di cui 502.963 nati in Italia, pari al 60,9%), in aumento rispetto all'anno scolastico 2015-2016 di 11.240 unità (+1,4%). Nell'anno scolastico 2016-2017, la scuola primaria accoglie la maggiore quota di alunni stranieri: 302.122, il 36,6% del totale;

– nel corso del 2016 sono stati celebrati 25.611 matrimoni con almeno uno dei coniugi straniero (12,6% del totale dei matrimoni), in leggero aumento rispetto al 2015 (+0,2%). Nel 56,4% dei casi si tratta dell'unione fra uno sposo italiano e una sposa straniera. A fine 2017 i bambini nati da genitori entrambi stranieri risultano 67.933 (14,8% del totale delle nascite);

– osservando nel dettaglio l'incremento della povertà rispetto alla base di riferimento (il 2010), è interessante no-

tare come l'incremento maggiore di povertà abbia riguardato i cittadini stranieri appartenenti a Paesi dell'Unione Europa: dal 35,4% al 48,5% (+13,1% in 7 anni). Seguono i cittadini originari di Paesi non-UE, presso i quali l'incidenza del rischio di povertà è passata dal 43,5% al 54% (+10,5%);

– al 31 dicembre 2017 la popolazione carceraria conta 19.745 detenuti stranieri tra imputati, condannati e internati. Rispetto allo stesso periodo del 2016, quando gli immigrati erano 18.621, si registra un incremento del +6%. Rimane inalterata, tuttavia, l'incidenza della componente estera sul dato complessivo della popolazione carceraria, a distanza di dodici mesi ancora ferma al 34%;

– secondo le più recenti stime della Fondazione ISMU, su un totale di 5.144.440 stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2018, i musulmani sono poco meno di 1 milione e mezzo, pari al 28,2% del totale degli stranieri. I cristiani complessivamente sono il doppio, quasi 3 milioni, in aumento di circa 50 mila unità negli ultimi due anni. Ne consegue che, nel complesso, il 57,7% dei cittadini stranieri residente in Italia è cristiano.

Per completare il quadro informativo sui dati è interessante considerare i dati Ismu<sup>3</sup> relativi agli sbarchi:

– nei dieci mesi trascorsi del 2018 sono sbarcati in Italia, Grecia, Spagna e Cipro oltre 104mila migranti; il flusso verso l'Italia risulta diminuito dell'80% rispetto a quello registrato nello stesso periodo dell'anno scorso; restano significativi in termini relativi le presenze di minori non accompagnati tra gli sbarcati: nei primi nove mesi del 2018, essi costituiscono il 15% del totale (cioè 3.330 minori soli arrivati tra gennaio e il 15 ottobre); nei nuovi sbarchi si rileva un cambio nelle nazionalità: prevalgono i tunisini

<sup>3</sup> *Fondazione ISMU-Iniziative e Studi sulla Multiethnicità*, con sede a Milano, è un autorevole Istituto di ricerca indipendente che pubblica annualmente un rapporto sulle migrazioni, giunto quest'anno alla 24esima edizione.

(4.800 persone), gli eritrei, i sudanesi, gli iracheni, mentre i nigeriani scendono al sesto posto in graduatoria;

– nei primi nove mesi del 2018 si rileva un significativo calo delle richieste di asilo: si tratta di circa 44mila domande presentate tra gennaio e settembre, il 58% in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. Restano significative le richieste presentate da minori non accompagnati: nel 2017 sono state 9.782, il dato più alto (erano 2.500 nel 2014) e il 73,5% in più rispetto al 2016;

– tra le circa 71mila domande esaminate tra gennaio e settembre 2018 prevale la decisione di non riconoscimento: i dinieghi rappresentano quasi i due terzi degli esiti (in aumento rispetto all'anno scorso), 5mila migranti hanno ottenuto lo status di rifugiato (7% del totale), mentre continuano ad essere prevalenti nel nostro paese le concessioni di protezione umanitaria (oltre 18mila casi) e in 3mila hanno ottenuto la protezione sussidiaria. Per quanto riguarda i rientri in patria, dal 1° agosto 2017 al 31 luglio 2018 sono stati effettuati 6.833 rimpatri forzati – nello stesso periodo precedente furono 6.378 – e 596 rimpatri volontari assistiti. Sono state espulse dall'Italia per motivi di sicurezza 108 persone, mentre furono espulsi in 96 per i medesimi motivi nel periodo 1° agosto 2016-31 luglio 2017.

Queste tendenze sono confermate anche da altri istituti: l'Ispi<sup>4</sup> segnala i tempi piuttosto lunghi per la verifica delle richieste di asilo, il conseguente carico sulle strutture di accoglienza ed il numero ridotto di rimpatri a seguito di provvedimenti di espulsione.

Questa lunga citazione di dati è utile per due motivi: in primo luogo per evidenziare la reale articolazione e complessità del fenomeno che spesso viene affrontato in modo superficiale e strumentale, in modo da creare un atteggiamento

<sup>4</sup> ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale: i dati riportati sono ripresi dal Fact Checking migrazioni 2018 pubblicato sul sito dell'Istituto.

mento di diffidenza ed insicurezza; ma soprattutto per indicare che dalla presenza straniera in Italia emerge una domanda di accesso ai servizi e di esercizio di diritti di cittadinanza (scuola, sanità, lavoro, giustizia) non affrontabile con logiche di emergenza ma solo attraverso politiche sociali ordinarie.

Esistono sulla questione migratoria due ordini di problemi: da un lato lo scarto tra la reale condizione dei migranti e la loro domanda di integrazione e quanto realmente garantito dal sistema di accoglienza e di servizi fruibile nel nostro Paese; dall'altro la narrazione che si è costruita sui migranti, una volta appurato che associarli alla condizione di disagio di molti cittadini, soprattutto quelli delle fasce più svantaggiate, facendo leva sul senso di insicurezza e di paura, poteva costituire una formidabile macchina di costruzione del consenso a buon mercato.

Sul primo punto torneremo per osservare che la legislazione vigente si è finora mossa entro i limiti delle previsioni costituzionali ed ha più che altro il difetto di aver costruito un sistema burocratico ed inefficiente per gestire il fenomeno, con particolare riferimento alla situazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Ma è sul secondo punto che si è andata radicando nell'opinione pubblica una visione distorta e, purtroppo, largamente condivisa, che sta facendo registrare una regressione culturale sconosciuta nel nostro Paese, con richiami identitari se non apertamente xenofobi e razzisti, certamente inquietanti<sup>5</sup>. E, come noto, le tendenze ed i processi di tipo culturale, una volta radicati sono difficili da invertire.

Nel 2009 è stato introdotto in Italia, con un decreto sulla sicurezza, il reato di immigrazione irregolare, diventato per

<sup>5</sup> Questa deriva culturale è ben raccontata nel libro «*L'uomo bianco*» di Ezio Mauro (Feltrinelli, Milano 2018) a partire dal caso dei raid razzista contro gli immigrati di Luca Traini a Macerata.

tutti reato di clandestinità. Un reato che ha avuto pochi effetti pratici per la difficoltà di perseguirlo e ha creato più problemi per i tribunali di quanto abbia prodotto in termini di espulsioni e regolarizzazioni. Si era arrivati ad un passo dall'abolizione nel 2014 con una delega al governo, ma poi hanno prevalso oscure valutazioni di opportunità politica.

Pur senza produrre effetti giuridici rilevanti l'uso disinvolto di quella parola «clandestino» ha creato danni culturali enormi.

Scrivono la filosofa Donatella Di Cesare: *«Il linguaggio attesta e sancisce la clandestinizzazione dell'immigrato. Questo alieno, extra-comunitario, viene designato con il solo stigma di «clandestino». Se prima il termine indicava il passeggero imbarcato illegalmente, in seguito è stato usato per coloro che entrano in un territorio senza documenti o vi abitano senza regolare permesso di soggiorno. Labile è il limite che distingue l'immigrato irregolare, ospite illegittimo, nemico subdolo, dall'immigrato regolare o regolarizzato, al quale in qualsiasi istante potrebbero non essere rinnovati i documenti; senza il permesso di soggiorno scivolerebbe allora nell'illegalità. Pure essendo circoscritto il numero degli «illegali», il termine «clandestino» finisce per essere esteso a tutti gli immigrati che, nell'immaginario collettivo vengono surrettiziamente clandestinizzati. La «guerra alla immigrazione clandestina», che lo Stato proclama quotidianamente, ha rafforzato e consolidato la sinonimia. L'immigrato è sempre e comunque un «clandestino»<sup>6</sup>.*

La legislazione nel nostro Paese ha da tempo legato la gestione della questione dei migranti ai temi della sicurezza; la competenza principale delle politiche è in capo al Ministero dell'Interno con il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione; ma un ruolo molto importante è affidato

<sup>6</sup> Donatella Di Cesare «Stranieri residenti – un filosofia della migrazione» Bolati Boringhieri, Torino 2017.

agli Enti locali, che gestiscono gran parte dei servizi per l'accoglienza ed in particolare, attraverso la Convenzione tra Anci e Ministero, il sistema Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) che può disporre di una specifica dotazione finanziaria.

Si diceva che, fino ad oggi, la legislazione si è mossa nel pieno rispetto dei principi costituzionali, con particolare riferimento ai rifugiati ed ai richiedenti asilo: nel 2014 il Ministero dell'Interno ha approvato un piano nazionale di integrazione dei titolari di protezione internazionale che si ispira al dettato dell'art. 2<sup>7</sup> e dell'art.10<sup>8</sup> della Costituzione; il piano richiama quanto previsto dal citato Testo unico sull'immigrazione, in questa parte non modificato dall'ultimo decreto sicurezza ed immigrazione, come si vedrà più avanti): «*Le Regioni e gli Enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana*». In questo quadro è stata approvata nel 2007 la «*Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*»<sup>9</sup> che ha valore di direttiva generale per le politiche da adottare.

<sup>7</sup> Art. 2. *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*

<sup>8</sup> Art.10. *L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.*

*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.*

*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.*

*Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.*

<sup>9</sup> Nei primi tre articoli la Carta afferma: «1. *L'Italia è impegnata perché ogni*

A valle di tali disposizioni sono stati avviati una pluralità di progetti ed iniziative a livello locale: sia per quanto attiene specificamente ai progetti Sprar sia per altri servizi di sportelli per l'accoglienza, con servizi di consulenza legale, di mediazione linguistica e culturale, di orientamento al lavoro.

Una serie di iniziative molto diffuse, non tutte di successo, ma sicuramente testimonianza di un impegno a riportare la gestione dei migranti entro un quadro di programmazione ordinata di servizi fuori dalla logica dell'emergenza. In queste esperienze è stato determinante il contributo dell'associazionismo e del volontariato: sia quello cattolico sia quello facente capo a diversi movimenti impegnati nel sociale e per la cittadinanza attiva.

Questi tentativi di organizzare un sistema di accoglienza realmente ispirato ai principi formalmente riconosciuti da tutti è stato completamente travolto da una campagna di delegittimazione, che ha avuto un effetto dirompente sulla pubblica opinione.

Si è partiti dai conflitti con l'Europa per le legittime critiche alle regole degli accordi di Dublino; di fronte all'impossibilità di governare un numero di sbarchi diventato in

*persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali. Al tempo stesso, ogni persona che vive in Italia deve rispettare i valori su cui poggia la società, i diritti degli altri, i doveri di solidarietà richiesti dalle leggi. Alle condizioni previste dalla legge, l'Italia offre asilo e protezione a quanti, nei propri paesi, sono perseguitati o impediti nell'esercizio delle libertà fondamentali. 2. Nel prevedere parità di diritti e di doveri per tutti, la legge offre il suo sostegno a chi subisce discriminazioni, o vive in stato di bisogno, in particolare alle donne e ai minori, rimuovendo gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona. 3. I diritti di libertà, e i diritti sociali, che il nostro ordinamento ha maturato nel tempo devono estendersi a tutti gli immigrati. È garantito il diritto alla vita dal suo inizio fino al compimento naturale, e il diritto alla salute con le cure gratuite quando siano necessarie; una protezione speciale è assicurata alla maternità e all'infanzia. Il diritto all'istruzione è riconosciuto quale strumento indispensabile per la crescita personale e l'inserimento nella società».*

un certo periodo insostenibile e di fronte al fallimento dei vari tentativi di organizzare un sistema europeo efficace di controllo nel Mediterraneo per reprimere le attività dei trafficanti, si è passati rapidamente a sospettare delle attività umanitarie di soccorso: l'attacco alle attività delle Ong è stato condotto con slogan semplificati e brutali («*i taxi del mare*») forse per nascondere l'incapacità di porre regole chiare, sicuramente necessarie per garantire un coordinamento efficace tra le attività istituzionali e l'iniziativa di organizzazioni indipendenti.

Si è deciso di capitalizzare il senso di insicurezza e di paura generato da un fenomeno certamente nuovo e significativo, inducendo una percezione di possibile perdita di controllo della situazione («*l'invasione*») facendo presa soprattutto nelle aree del Paese e nelle fasce di popolazione già colpite da forte disagio per gli effetti della crisi economica e dell'aumento della povertà.

Sono intervenuti poi dei gravi fenomeni di corruzione e di infiltrazione della criminalità nella gestione dei centri di accoglienza: invece di circoscriverli ed isolarli, perseguendo i responsabili, questi fatti sono stati utilizzati per completare il processo di delegittimazione del sistema dell'accoglienza, senza nessuna distinzione tra esperienze valide e casi oggettivi di inquinamento. Anche su questo hanno avuto gioco facile la propaganda e gli slogan («*il business dei migranti*»). Il caso recente di smantellamento dell'esperienza di Riace, considerato, non solo in Italia, una sperimentazione efficace di integrazione in aree territoriali di disagio sociale e decremento demografico, è stato condotto più con l'occhio al consenso, quasi come un monito esemplare, che con l'intento di sanare situazioni di irregolarità amministrativa.

Tutto questo è stato caratterizzato da uno scivolamento che ha portato ad un senso comune propenso alla criminalizzazione dei migranti e degli stranieri, al di là di ogni ra-

zionale capacità di distinguere le diverse problematiche: gli sbarchi, il controllo in mare, la tutela dei confini, la distinzione tra aventi diritto d'asilo e i migranti «economici» (una categoria inventata quasi a colpevolizzare la povertà e la ricerca di migliori condizioni di vita), i diversi livelli di organizzazione di un sistema di accoglienza e di integrazione degli stranieri.

Tutto questo senza che *formalmente* siano stati mai contraddetti i principi ed i valori che soprattutto in Europa, sono stati costruiti in secoli di progressi della democrazia e sanciti, come si è visto, in solenni dichiarazioni internazionali e nazionali («*il diritto all'emigrazione*», «*il diritto alla mobilità delle persone*»). L'irrigidimento di molti Paesi europei sulla difesa dei confini, i proclami nazionali («*chiusiamo i porti*») non hanno generato finora una revisione condivisa degli strumenti giuridici e degli accordi internazionali ed anche in Italia sono stati dati in pasto all'opinione pubblica, ottenendo consensi altissimi, senza mettere mano in modo sistematico alle politiche.

Il recente decreto Sicurezza e immigrazione che è stato approvato dal Parlamento, presentato come risolutivo dei problemi, interviene su alcuni aspetti del sistema di accoglienza, restringendo o limitando alcune previsioni del Testo unico vigente, senza poter essere considerato una revisione organica della politica migratoria.

Le modifiche previste dal decreto sono comunque rilevanti, e, a parte i profili di incostituzionalità già sottolineati da autorevoli giuristi, rischiano di generare situazioni ancor meno controllabili di quelle attuali.

Vediamo rapidamente solo alcuni punti:

– il decreto prevede l'abrogazione della protezione per motivi umanitari. Il testo unico vigente prevedeva la concessione di un permesso di soggiorno ai cittadini stranieri che presentano «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o inter-

nazionali dello stato italiano», oppure alle persone che fuggono da emergenze come conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione europea. La durata è variabile da sei mesi a due anni ed è rinnovabile. La protezione umanitaria è stata concessa nella maggioranza delle domande di asilo accolte (circa il 25%). Il decreto prevede deroghe al divieto per alcuni casi speciali: vittime di violenza domestica o grave sfruttamento lavorativo, per chi ha bisogno di cure mediche perché si trova in uno stato di salute gravemente compromesso o per chi proviene da un paese che si trova in una situazione di «contingente ed eccezionale calamità»;

- il termine di trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio (Cpr), in attesa di essere rimpatriati è esteso dal limite attuale di 90 giorni ad un massimo di 180 giorni;

- i richiedenti asilo possano essere trattenuti per un periodo di al massimo trenta giorni nei cosiddetti hotspot per accertarne l'identità e la cittadinanza. Finora le autorità erano tenute a registrare i dati personali dei richiedenti asilo, fotografarli e raccogliergli le impronte digitali entro 48 ore dal loro arrivo, eventualmente prorogabili a 72 al massimo. In caso di diniego era previsto il trasferimento ai CPR;

- si prevede un aumento dei fondi per i rimpatri: 500mila euro nel 2018, un milione e mezzo di euro nel 2019 e un altro milione e mezzo nel 2020;

- viene estesa la lista dei reati che comportano la revoca o il diniego della protezione internazionale e dello status di rifugiato: sono inclusi reati come violenza sessuale, produzione, detenzione e traffico di sostanze stupefacenti, rapina ed estorsione, furto, furto in appartamento, minaccia o violenza a pubblico ufficiale;

- il Sistema per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati (Sprar), gestito dai Comuni, sarà limitato solo a chi

è già titolare di protezione internazionale o ai minori stranieri non accompagnati. Sarà quindi ridimensionato e cambierà nome;

– il decreto prevede che i richiedenti asilo, titolari di regolare permesso di soggiorno, non si possano iscrivere all'anagrafe e non possano quindi accedere alla residenza;

– viene riformata la legge sulla cittadinanza: La domanda per l'acquisizione della cittadinanza potrà essere rigettata anche se è stata presentata da chi ha sposato un cittadino o una cittadina italiana. Il contributo richiesto per la domanda aumenta da 200 a 250 euro, inoltre è prolungato fino a 48 mesi il termine per la concessione della cittadinanza sia per residenza sia per matrimonio. È inoltre introdotta la possibilità di revocare (o negare) la cittadinanza a chi viene condannato in via definitiva per reati legati al terrorismo.

Il decreto è stato criticato su vari punti: la difficoltà di gestione della permanenza nei CPR per un periodo più lungo (sono proprio quelli per i quali si è denunciato sia l'inefficienza sia il rischio di infiltrazione della criminalità); il fatto che il prevedibile aumento delle espulsioni per il mancato possesso dei requisiti per l'asilo non si tradurrà in rimpatri per le difficoltà delle convenzioni esistenti a riguardo con i Paesi di origine ed quindi aumenterà il numero di migranti presenti in condizioni di «invisibilità»; per le restrizioni all'ottenimento della cittadinanza; per il ridimensionamento dei progetti Sprar che pure hanno dato prova in molte situazioni locali di essere una valida risposta alla convivenza civile tra residenti ed immigrati.

Si tratta di un potenziale arretramento sul piano dei diritti per i migranti, cui potrebbero seguire successivi provvedimenti in una logica difensiva e di esclusione che non contribuisce certo ad affrontare il problema in modo razionale.

Il rischio principale è tuttavia a mio avviso quello della definitiva affermazione di una deriva culturale che tende a

vedere gli stranieri come una minaccia: gli immigrati (certo non quelli occidentali o comunitari) anche se regolari in mancanza di una inversione di tendenza vedranno crescere le difficoltà di integrazione ed il percorso verso la reale garanzia di potere usufruire di diritti anche se loro concessi dalle leggi.

Lo si vede nel mondo della scuola, dove in molti casi la presenza di bambini stranieri è maggioritaria: eppure accadono episodi come quelli di Lodi con l'esclusione dal servizio di mensa in nome di un formalismo burocratico sulla dimostrazione dei requisiti per accedere al servizio; ma più in generale con le difficoltà a garantire pari opportunità agli studenti con servizi integrativi di educazione linguistica e superando fraintendimenti sulle origini etniche e sulla religione. Il tentativo mancato di approvare lo *ius culturae* per l'ideologizzazione del dibattito, che lo ha presentato come cittadinanza immediata per tutti i nati in Italia (*ius soli*), è un segno di incapacità di portare fino in fondo battaglie anche semplici in nome dei diritti.

Lo si vede nel mondo del lavoro dove la discriminazione è all'ordine del giorno: non solo nei casi più estremi di migranti irregolari condannati a situazioni di sfruttamento impensabili per un Paese civile, ma anche nelle condizioni di accesso al lavoro per i migranti regolari ai quali vengono negati diritti acquisiti dagli altri lavoratori.

Ed ancora riguardo al tema della salute, dove oltre alle difficoltà di accesso per molti migranti al servizio sanitario nazionale, esiste una totale sottovalutazione delle condizioni di fragilità, fisica ed anche psicologica, dei migranti (specie quelli arrivati da poco in Italia) che richiederebbero servizi dedicati del tutto inesistenti.

Per non parlare delle questioni della giustizia e del sistema carcerario, che vede una percentuale di migranti elevata non per una maggiore propensione al crimine ma spesso per la mancanza di strumenti ordinari di tutela.

E, infine, dell'ancora più lontano diritto alla partecipazione politica e sociale, con l'esercizio del voto o comunque con forme di cittadinanza attiva.

Temo che bisognerà attendere che il tema dei migranti perda il suo formidabile potenziale di strumento di propaganda e di ottenimento del consenso, per poter riprendere in mano con serenità i principi della nostra Costituzione e consentire a tutti gli stranieri che si trovano a vivere nel nostro Paese, temporaneamente, se accolti con regolari permessi, o stabilmente se diventati cittadini di avere parità di diritti e dignitoso accesso ai servizi.

*Giuseppe Avallone*