

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA  
TOR VERGATA



FACOLTÀ DI LETTERE E FILOSOFIA  
**Corso di Laurea Magistrale in**  
**Scienze dell'informazione, della comunicazione**  
**e dell'editoria**

TESI DI LAUREA IN  
**Deontologia della professione giornalistica**

**La "Carta di Roma": il giornalismo**  
**e il razzismo della parola**

Relatore:  
Chiar.mo Prof.  
**Giuseppe Federico Mennella**

Laureanda:  
**Roberta Picchi**  
Matr. **0177997**

Correlatore:  
Chiar.mo Prof.  
**Marco Frittella**

Anno Accademico 2012/2013



*Alla mia famiglia*



# Indice

<b>Introduzione.....</b>	<b>9</b>
--------------------------	----------

## **Capitolo 1: Le due facce dell'Italia: da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione.....13**

1.1 Definizione del fenomeno “immigrazione”.....	13
1.2 Il concetto di discriminazione.....	15
1.2.1 I principi generali contro le discriminazioni.....	16
1.2.2 L'articolo 3 della Costituzione .....	17
1.2.3 L'articolo 10 della Costituzione .....	19
1.2.4 Il livello comunitario.....	22
1.3 Quando gli italiani erano migranti.....	24
1.4 14 ottobre 1973: l'Italia diventa terra di immigrazione.....	28
1.5 Caratteristiche dell'immigrazione straniera in Italia.....	32
1.5.1 Origine dei flussi .....	34
1.5.2 Distribuzione territoriale .....	39
1.5.3 Generalità della popolazione immigrata.....	41
1.5.4 Lavoratori migranti.....	42
1.5.5 Migranti che fanno impresa.....	44
1.5.6 Accoglienza e integrazione.....	47
1.5.7 Migranti detenuti.....	49
1.6 La percezione degli stranieri in Italia.....	52
1.7 Proiezioni future.....	55

## **Capitolo 2: La normativa italiana in tema di immigrazione.....59**

2.1 Il ritardo normativo dell'Italia.....	59
2.2 La legge Foschi, n. 943/1986: la regolamentazione del lavoro .....	62
2.3 La legge Martelli, n. 39/1990: la regolamentazione del soggiorno.....	64
2.4 La legge Legge Turco – Napolitano , n. 40/1998.....	67
2.5 La legge Legge Bossi – Fini, n. 189/2002.....	71
2.6 La stretta securitaria.....	76
2.6.1 Il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92.....	76
2.6.2 Due disegni di legge.....	77
2.6.3 Tre decreti legislativi.....	78

## INDICE

2.7 Il “pacchetto sicurezza”, legge Maroni, n. 94/2009.....	79
2.8 I diversi tipi di permesso di soggiorno.....	82
2.9 Il Ministero dell’Integrazione: Cecilie Kyenge.....	87
2.10 Le parole di Luigi Manconi, Presidente della Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani.....	90
2.11 Riflessioni conclusive .....	93

### **Capitolo 3: La politica migratoria internazionale ed europea .....97**

3.1 L’assenza di un approccio giuridico internazionale alle migrazioni.....	97
3.2 I principi universali delle Nazioni Unite e dell’Unione europea a tutela dei migranti.....	99
3.3 Le tappe della politica migratoria europea.....	102
3.3.1 Da Schengen (1990) a Maastricht (1992).....	102
3.3.2 Da Amsterdam a Tampere (1999).....	104
3.3.3 Da Tampere (1999) a L’Aja (2004).....	105
3.3.4 Il Programma di Stoccolma e il Piano d’azione della Commissione (2010).....	107
3.4 Le politiche migratorie europee al servizio della sicurezza...	110
3.5 Le tappe future della politica migratoria internazionale ed europea.....	112

### **Capitolo 4: Il caso Erba e la nascita della Carta di Roma ..... 115**

4.1 Prima della strage: i protagonisti della vicenda.....	115
4.2 Il contesto brianzolo.....	118
4.3 11 dicembre 2006: la strage di Erba e il linciaggio mediatico di Azouz Marzouk.....	121
4.4: 11 gennaio 2007: “meglio l’erba del vicino che il vicino di Erba”.....	128
4.5 I tentativi falliti di sensibilizzare i giornalisti al rispetto dei migranti.....	133
4.6 13 giugno 2008: il Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti.....	135

## INDICE

4.6.1	Principali indicazioni deontologiche della Carta di Roma.....	142
4.6.2	Gli strumenti pratici per l'applicazione della Carta.....	145
4.6.3	Linee guida per la sua applicazione .....	147
4.6.4	Il rispetto della Carta di Roma nelle parole di Michele Partipilo, già presidente Commissione ricorsi CNOG.....	149
4.7	L'importanza delle parole.....	150
4.7.1	Clandestino.....	154
4.7.2	Rifugiato.....	156
4.7.3	Romeno, marocchino, albanese: il problema della nazionalità	158
4.7.4	Extracomunitario.....	159
4.7.5	Negro .....	160
4.7.6	Vu' cumprà.....	161
4.8	L'associazione Carta di Roma e le buone pratiche giornalistiche.....	162
4.8.1	Esempi di giornalismo virtuoso.....	164
<b>Capitolo 5: L'immagine dello straniero sui media italiani</b>		
.....		<b>167</b>
5.1	Perché monitorare l'informazione.....	167
5.2	La ricerca del 2009: "Una gigantografia in nero".....	169
5.2.1	Metodologia, campione e corpus dell'indagine .....	171
5.2.2	"La 'signora in nero'. Non c'è immigrazione senza cronaca".	172
5.2.3	"Solo paure: non c'è immigrazione senza sicurezza".....	179
5.2.4	"Parole, poche e già viste: non c'è immigrazione senza stereotipi".....	185
5.3	Tirando le fila.....	194
<b>Conclusioni .....</b>		<b>197</b>
<b>Bibliografia .....</b>		<b>199</b>
<b>Sitografia .....</b>		<b>201</b>





## Introduzione

Come si comporta il mondo dell'informazione nei confronti delle persone migranti? I migranti sono rappresentati dai media nello stesso modo in cui sono rappresentanti gli autoctoni? Oppure nel caso degli stranieri c'è una tendenza a enfatizzare alcuni aspetti e ignorarne altri? Le parole utilizzate per parlare di migranti sono discriminatorie? Uno degli aspetti più complessi della gestione del fenomeno migratorio è proprio la sua comunicazione attraverso i media perché i mezzi di informazione esercitano un'influenza diretta sull'opinione pubblica, soprattutto su argomenti delicati e complessi come quello dell'immigrazione.

Per questo motivo è necessario che la rappresentazione dei fenomeni migratori sia il più possibile obiettiva, priva di stereotipi e pregiudizi che alimentano i conflitti e le incomprensioni che possono verificarsi all'interno di una società meticcata. Perciò, nel raccontare l'immigrazione il giornalismo dovrebbe rimettersi in discussione, superare quelle chiusure culturali che, focalizzandosi solo sugli aspetti negativi delle migrazioni, distorcono la realtà. I giornalisti italiani hanno preso formalmente consapevolezza di questa necessità nel 2008 con la cosiddetta "*Carta di Roma*", il Protocollo deontologico concernente richie-

denti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti, promosso dall'Ordine dei giornalisti e dalla Federazione della Stampa, d'intesa con l'UNHCR. Analizzando le caratteristiche sociali della presenza straniera in Italia ci si rende conto del carattere ormai strutturale dell'immigrazione verso il nostro Paese: ciò che invece si ricava dalla lettura dei giornali è una percezione emergenziale e allarmistica del fenomeno.

Questo atteggiamento è conseguenza del fatto che gli attori politici e istituzionali del nostro Paese si sono interessati soltanto in tempi recenti alla questione immigrazione, impostando politiche inadeguate di integrazione dei migranti e di contrasto alle discriminazioni, perché tutte di corto respiro. L'integrazione è, al contrario, un processo dinamico che richiede tempo e costanza per conseguire risultati positivi e che reclama la condivisione multilaterale di tutti i soggetti della sfera pubblica.

Se, da un lato, occorrono politiche volte a favorire l'inserimento dei cittadini stranieri all'interno del tessuto sociale ed economico, dall'altro è necessario sensibilizzare la società italiana a una cultura diversa orientata all'apprezzamento dei valori e delle conoscenze di cui gli stranieri sono portatori. Nel fare ciò, un ruolo fondamentale è svolto proprio dai media che, restituendo una rappresentazione equilibrata del fenomeno migratorio, possono facilitare l'integrazione tra le diverse culture.

Questo lavoro, dunque, analizza come la società italiana si è rapportata all'immigrazione nel corso degli anni e sotto diversi punti di vista. Nel primo capitolo viene fornita una

## INTRODUZIONE

ricostruzione delle diverse tappe che hanno trasformato l'Italia da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione e sono analizzate le caratteristiche socio-demografiche della presenza straniera in Italia oggi. Il secondo capitolo si sofferma sul quadro normativo italiano relativo alla gestione dei flussi migratori. Il terzo analizza le politiche migratorie europee. Il quarto capitolo ricostruisce gli eventi che hanno portato all'adozione della *Carta di Roma*, fornendo un'analisi di quest'ultima e soffermandosi sull'importanza delle parole utilizzate dai media per raccontare l'immigrazione. Il quinto capitolo presenta i risultati di una ricerca sulla rappresentazione mediatica dello straniero in Italia svolta a un anno di distanza dalla sottoscrizione della *Carta di Roma*.



## **Capitolo 1: Le due facce dell'Italia: da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione**

### ***1.1 Definizione del fenomeno “immigrazione”***

Che cos'è l'immigrazione? Non è certamente una domanda da un milione di dollari ma, come tutte le questioni più evidenti ed elementari, spesso non lascia il giusto spazio per una riflessione critica sul tema. Ecco la risposta più immediata: l'immigrazione è quel “fenomeno per cui un individuo o un gruppo d'individui si stabiliscono per varie ragioni in un paese diverso da quello di origine”<sup>1</sup>. Essa può essere permanente o temporanea, interna (se lo spostamento è all'interno dei confini nazionali di uno stesso Stato; in questo senso si può parlare più precisamente di migrazione interna) o esterna (se si abbandona la patria d'origine). Poiché coinvolge degli individui, può essere considerata un fenomeno sociale.

In queste poche righe sembra esserci una risposta soddisfacente alla domanda iniziale. In realtà, un elemento in particolare di questa spiegazione lascia intuire che l'immigrazione è molto di più rispetto allo spostamento di persone

---

<sup>1</sup> Definizione fornita da Il dizionario della lingua italiana, Deagostini, lemma immigrazione.

da un luogo a un altro. L'elemento è nella locuzione "fenomeno sociale": si tratta infatti di un fenomeno sociale con premesse e implicazioni di non poco conto. L'immigrazione non è quasi mai una libera scelta, ma anzi una decisione che si è costretti a prendere quando la propria patria non garantisce più il rispetto dei diritti umani fondamentali a iniziare dal diritto al lavoro. In secondo luogo, l'immigrazione non è una via di fuga che dà sicurezza, ma è una sfida: chi fugge dal proprio paese va incontro all'ignoto con la sola consapevolezza di dover iniziare una nuova vita da solo in un paese di cui non conosce quasi nulla, di cui principalmente non conosce la lingua. In molti casi, l'immigrazione è un atto disperato, un dramma personale per chi emigra e per chi invece resta in patria in attesa di un ritorno che forse non avverrà mai.

Le migrazioni hanno origini antiche; tuttavia oggi esse presentano delle caratteristiche diverse rispetto al passato. Mentre all'inizio del Novecento i flussi migratori originavano in territori densamente popolati per dirigersi verso nuove terre da popolare alla ricerca di lavoro e di opportunità economiche, oggi i flussi si dirigono verso territori già popolati e economicamente floridi e sono causati principalmente dalla disuguaglianza nell'accesso alle risorse.

Le cause dell'immigrazione sono molteplici e possono essere ricondotte tutte a un "malfunzionamento" del paese di provenienza: economiche (si fugge dalla povertà, dall'arretratezza, dalla mancanza di un lavoro), politiche (si fugge da dittature, persecuzioni, violenze, soprusi), religiose (si fugge da persecuzioni o da integralismi non condivisi). Le conseguenze dell'immigrazione invece, si dipanano sulle

due realtà dello stesso fenomeno: ovvero sul paese di provenienza dei migranti e sul paese o sui paesi che devono affrontare e gestire gli arrivi.

L'immigrazione è un fenomeno strutturale della società contemporanea, impossibile da arginare, e che colpisce alcuni paesi più di altri in ragione di un dato puramente geografico: le coste italiane sono il primo approdo per chi fugge dal Nord Africa o dall'Est europeo. Dietro la parola immigrazione si cela quasi sempre un dramma personale, familiare e sociale. Liberarsi dai pregiudizi e dagli stereotipi che i media associano all'immigrazione sia il primo passo verso la comprensione dell'altro e verso l'adozione di politiche multilaterali concordate tra i paesi coinvolti nei flussi migratori con reciproci vantaggi.

## ***1.2 Il concetto di discriminazione***

Con il termine discriminazione si intendono quei comportamenti che, direttamente o indirettamente, producono esclusione, distinzione o preferenza basata su fattori quali l'origine etnica, il credo religioso, gli orientamenti sessuali, il genere, l'età, le convinzioni politiche. Questi comportamenti discriminatori hanno lo scopo di compromettere il riconoscimento e l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali della persona in condizioni di parità. Le discriminazioni possono essere esercitate a livello individuale, colpendo la singola persona, oppure a livello di gruppo, creando dei veri e propri ghetti di reclusione forzata. La discriminazione può manifestarsi, in parti-

colare, in due modi: *diretta* quando si esprime in un trattamento meno favorevole di quello che sarebbe riservato a un'altra persona in una situazione simile; *indiretta* quando è causata da una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutrali ma che è in grado di porre gli individui in una posizione di svantaggio rispetto agli altri consociati. In questo lavoro ci soffermeremo in particolare sulle discriminazioni razziali, ovvero le discriminazioni basate sulla nazionalità.

### *1.2.1 I principi generali contro le discriminazioni*

Le discriminazioni hanno caratterizzato la storia dell'uomo fin dall'antichità. Nel corso dei secoli sono cambiate le "ragioni delle discriminazioni"<sup>2</sup>: ciò è testimoniato dalla progressiva formazione e diffusione di ideologie come l'omofobia, la xenofobia, il sessismo, il razzismo, l'intolleranza e molte altre ancora. Come suggerisce il suffisso di alcuni di questi termini (-fobia), gli atteggiamenti discriminatori sono scatenati in molti casi dalla paura: paura di ciò e di chi è diverso. Si può ritenere che la discriminazione assume una funzione di difesa contro la perdita dell'identità e dei valori che caratterizzano un determinato gruppo sociale.

---

2 Si tratta di una contraddizione in termini: una discriminazione può essere considerata tale proprio in quanto alla sua base non vi è una ragione, una giustificazione fondata ma solamente una preferenza non motivata razionalmente.



### *1.2.2 L'articolo 3 della Costituzione*

Benché oggi tutti gli Stati si adoperino al fine di evitare atti discriminatori di qualsiasi tipo, ogni giorno ad alcuni gruppi di individui viene negata, sulla base di criteri arbitrari, la possibilità di vivere pienamente la propria vita e di godere dei diritti di cui sono titolari. Per quanto riguarda il nostro Paese, la discriminazione viene contemplata già nell'articolo 3 della Costituzione italiana, il quale recita:

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di linguaggio, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Il dettato costituzionale nei due commi che compongono l'articolo 3 afferma, quindi, il principio di eguaglianza di tutti i cittadini. L'articolo rappresenta un'ambivalenza assiologica dell'ordinamento italiano. Da un lato, al primo comma, esso dispone che le norme del diritto positivo non possono far dipendere la loro efficacia<sup>3</sup> dai destinatari, in quanto i cittadini sono egualmente sottoposti alla legge e nessuno è al di sopra di essa. Inoltre, viene previsto il divieto di porre discipline differenziate in base al sesso, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche ed alle condizioni personali o sociali dei cittadini. Dall'altro lato,

<sup>3</sup> Intesa come la capacità della norma di produrre effetti giuridici.

al secondo comma, l'articolo 3 della Costituzione "impone all'insieme delle istituzioni governanti il compito di intervenire per favorire l'eliminazione degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Tale intervento dello Stato, poiché è rivolto a rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza, non mira a realizzare un'assoluta parificazione delle posizioni, quanto, più realisticamente, ad assicurare una parità di chances di partenza; chances che poi spetta ad ogni cittadino, secondo le sua abilità, inclinazioni e volontà, far fruttare nella propria esistenza"<sup>4</sup>.

In altre parole, l'articolo 3 nell'enunciare il principio di eguaglianza lo articola in due dimensioni diverse: nel primo comma è espresso il principio di *eguaglianza formale*, secondo cui tutti i cittadini sono uguali di fronte alle legge senza discriminazioni di alcun genere; nel secondo comma è espresso il principio di *eguaglianza sostanziale*, il quale afferma che per rendere effettiva, cioè reale, l'eguaglianza fra i cittadini, lo Stato deve intervenire a tutela, e in un certo senso privilegiare compiendo così discriminazione, dei soggetti e delle categorie svantaggiate. In questo caso si parla però di *discriminazione positiva*: si privilegiano individui appartenenti a categorie ritenute svantaggiate o discriminate<sup>5</sup>.

---

4 G. Guzzetta, F. S. Marini, Diritto pubblico italiano ed europeo, Giapichelli Editore, Torino, 2006, p. 189.

5 Si pensi alle quote rosa introdotte per garantire le pari opportunità in ambito lavorativo.

Un ultimo appunto va riferito al concetto di cittadinanza. Nato per garantire uguaglianza nella titolarità dei diritti, il concetto di cittadinanza è divenuto oggi uno dei più significativi fattori di discriminazione nel godimento dei diritti umani che colpisce chi cittadino non lo è, ovvero lo straniero. Lo Stato oggi “non si identifica più con un popolo che sia determinabile aprioristicamente per il possesso di alcuni caratteri preesistenti. Proprio in virtù del carattere multietnico e multiculturale della società contemporanea è ormai ampiamente accolto un concetto di «cittadinanza sostanziale», che viene ricollegato alla nozione più ampia e non discriminatoria di «diritti umani» ed è pertanto ritenuta illecita qualsiasi discriminazione introdotta dalla legislazione in funzione della cittadinanza”<sup>6</sup>. Per cui, anche se l’articolo 3 della Costituzione fa esplicito riferimento ai cittadini, quei diritti devono essere riconosciuti a tutti in conformità con la concezione universalistica dei diritti umani.

### *1.2.3 L’articolo 10 della Costituzione*

La Costituzione all’articolo 10 si occupa in modo specifico della condizione giuridica dello straniero. Sia l’articolo 3 sia l’articolo 10 della Costituzione sono significativamente ricompresi tra i *Principi fondamentali* della Carta, ovvero la prima sezione della Costituzione nella quale, appunto, vengono enunciati i capisaldi di tutto il nostro ordinamento. Ciò ci fa comprendere l’importanza e la rilevanza che i padri costituenti hanno voluto trasmettere al

---

6 C. Di Stasio, La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa, Editoriale scientifica, Napoli, novembre 2012, p. 21.

tema del rispetto della diversità collocandola proprio nell'incipit della legge fondamentale della Repubblica.

L'articolo 10 della Costituzione recita:

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'extradizione dello straniero per reati politici.

Il primo comma contiene un rinvio mobile alle consuetudini internazionali: lo si evince dall'adozione della locuzione "generalmente riconosciute".

Il secondo comma prevede una riserva di legge per la regolazione della condizione giuridica dello straniero in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Al terzo comma è previsto l'istituto del diritto di asilo, ovvero la facoltà che uno Stato ha di accogliere sul proprio territorio e di proteggere gli stranieri rifugiati a causa di violenze o persecuzioni politiche. Affermano i costituzionalisti Guzzetta e Marini:

Sebbene l'espressione "libertà democratiche" non sia, da un punto di vista tecnico, tra le più felici utilizzate dal nostro Costituente, può notarsi come l'uso del plurale stia ad indicare

non un singolo diritto, bensì quel principio che si può trarre dalle nostre norme costituzionali sui diritti di libertà. Non è, cioè, la mancanza di riconoscimento o la repressione di un singolo diritto (come, ad esempio, la libertà sindacale) a legittimare, di per sé, la richiesta d'asilo, ma la negazione de facto del principio liberale. Si tratta, inoltre, di un diritto riconosciuto “secondo le condizioni stabilite dalla legge”. Anche se è stato correttamente evidenziato che il legislatore ha solo il potere di stabilire le “condizioni” (appunto) di soggiorno, senza introdurre limitazioni al godimento del diritto. Tuttavia, la violazione degli obblighi imposti come condizioni di soggiorno (e non di entrata) sembra poter comportare la cessazione del diritto<sup>7</sup>.

Rispetto alle disposizioni della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>8</sup> il testo costituzionale garantisce una protezione molto più ampia ai rifugiati. Mentre, infatti, la Convenzione non impone l'obbligo di ammettere nel proprio territorio richiedenti asilo e dà una definizione di rifugiato strettamente collegata alla persecuzione personale (per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche), il nostro articolo 10, anche a causa della condizione di esule vissuta da molti padri costituenti, è stato redatto con l'intenzione di dare diritto d'asilo a chiunque non goda nel proprio Paese delle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione. Proprio questa portata così ampia, probabilmente non prevista in un momento storico in cui il diritto d'asilo

---

7 G. Guzzetta, F. S. Marini, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Giapichelli Editore, Torino, 2006, pp. 650-651.

8 La Convenzione di Ginevra rappresenta il testo cardine del diritto internazionale per quanto riguarda i diritti e lo status dei rifugiati.

era più legato ai movimenti di persone in esilio per motivi politici che alle grandi migrazioni per motivazioni economiche, ha impedito una vera applicazione di tale diritto nel nostro Paese.

Il quarto comma stabilisce infine il divieto di estradizione<sup>9</sup> per ragioni politiche.

#### *1.2.4 Il livello comunitario*

Come l'Italia, anche l'Unione europea "combatte le discriminazioni basate sul sesso, la razza e l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. I trattati proibiscono anche ogni discriminazione basata sulla nazionalità. Il diritto alla non discriminazione è ulteriormente sostenuto dalla Carta dei diritti fondamentali che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Il quadro giuridico dell'UE contro la discriminazione è stato avviato nel 2000. Esso comprende due direttive che riguardano, rispettivamente, la parità di trattamento indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica e la parità uomo-donna all'interno del mercato del lavoro. L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sostiene gli Stati membri e le istituzioni e le autorità dell'Unione nell'attuazione delle leggi comunitarie contro la discriminazione"<sup>10</sup>. L'impegno dell'UE per il rispetto dell'egua-

---

9 Con il termine estradizione si intende una forma di cooperazione giudiziaria tra Stati: consiste nella consegna da parte di uno Stato di una persona, che sia rifugiata nel suo territorio, ad un altro Stato che ne faccia richiesta per procedere a giudizio o sanzioni penali.

gianza dei cittadini è garantito dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea<sup>11</sup> secondo cui:

L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.

La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) prevede, infatti, all'articolo 14 il divieto di discriminazione nei seguenti termini:

Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.

Per assicurare il rispetto degli impegni assunti dalle parti contraenti, è stata istituita a Strasburgo la Corte europea dei Diritti dell'Uomo. Tale organo ha il potere di deliberare su ricorsi individuali o su ricorsi interstatuali.

---

10 Sito ufficiale Europa, Sintesi della legislazione dell'UE, Giustizia, libertà e sicurezza, Lotta contro le discriminazioni [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/index\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/index_it.htm)

11 Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 7 febbraio 1992, denominato anche Trattato sull'Unione europea (TUE).

Il riferimento al divieto di discriminazione è poi ripreso anche nella Carta dei diritti fondamentali del 1999 (aggiornata nel dicembre 2007) che riunisce in unico testo tutti i diritti che erano dispersi in vari strumenti legislativi. L'articolo 21 della Carta afferma che:

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.
2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

### ***1.3 Quando gli italiani erano migranti***

Prima di iniziare a conoscere la dimensione dell'immigrazione verso l'Italia, è interessante riflettere sui numeri dell'emigrazione nostrana, quella che ha interessato l'Italia tra la fine dell'800 e gli inizi del 900. Infatti, dal 1876 al 1915 circa 14 milioni di italiani hanno abbandonato la penisola in cerca di occupazione e di una vita migliore nell'Europa del Nord e in America. Un fenomeno importante, nei numeri e nelle conseguenze, che ha avuto ripercussioni sul processo di sviluppo del Paese.



Tra il 1870 e il 1880 prende forma in Italia una consistente corrente migratoria operaia, una vera e propria emigrazione proletaria che non smette di crescere nei decenni successivi. Il primo bacino di emigrazione furono le province padane, più vicine all'Europa: il Veneto con ben 3 milioni di espatri, la Liguria, colpita dalla crisi del commercio marittimo, è abbandonata a favore dell'America, già da tempo meta di commercianti e navigatori liguri. Il centro Italia non fu interessato in maniera importante: il sistema della mezzadria assicurava ancora condizioni di vita sostenibili. Viceversa si mobilitò il Mezzogiorno, in particolare dopo l'unificazione avvenuta nel 1861: la bonifica di territori collinari e montani, con conseguente emergenza idrica e diffusione della malaria, il ritardo economico, l'aumento delle tasse, la malagestione dei fondi, usati per acquisire nuovi terreni demaniali difficilmente coltivabili e non per le essenziali migliorie agrarie, furono alcune delle cause che indussero i contadini della Calabria, della Basilicata, della Campania e della Sicilia a risalire lungo la Penisola. Ed era la politica stessa a incoraggiare l'emigrazione: "*O emigranti o briganti*" aveva suggerito Francesco Saverio Nitti, da lì a poco presidente del Consiglio, durante un discorso agli abitanti delle regioni meridionali.

A facilitare l'esodo fu l'apertura di nuove arterie stradali, ma anche le voci che giungevano da Oltralpe, che raccontavano di una grande domanda di lavori agricoli, edili, ferroviari, minerari. La migrazione fu dapprima continentale e mediterranea per poi diventare oceanica. Il popolo, forte dell'esperienza di secoli di rivolte sterili, aveva trovato un'altra via per sottrarsi al giogo del governo,

una via di fuga nel vero senso del termine. Una fuga disordinata perché dettata dall'istinto, non sempre programmata e pianificata. "Attorno al 1880, sono 150.000, fra emigrazione permanente e temporanea dalle varie regioni: di cui 2/3 dal Nord Italia. Nel primo decennio del nuovo secolo, sono 211.000 dal Nord, 108.000 dal Centro, 278.000 dal Sud. La percentuale del Sud cresce dal 20 al 46 per cento, quella del Nord scema da 68 a 35 per cento; le cifre assolute del Nord appena raddoppiano, quelle del Sud decuplicano. I Meridionali prendono in genere la via del mare: Tunisia o America. I Settentrionali più volentieri valicano le Alpi. Quelli, agricoltori, sterratori, manovali, piccoli commercianti; questi, addetti alle miniere di ferro, alle vetrerie, alla edilizia ecc. emigrazione prevalentemente temporanea o periodica, gli ultimi; permanente o per lunghi periodi, l'altra. Ma pochissimi sono quelli che non partono con la intenzione del ritorno: salvo forse che da alcune zone più disperate donde quasi si fuggiva, maledicendo, come dalla Basilicata, che fu, dopo il 1861, fatta semideserta"<sup>12</sup>.

Dei 55 milioni di europei emigranti "dal 1826 al 1924 ben 21 milioni partirono tra il 1870 e il 1900. Soltanto dall'Italia tra il 1876 e il 1918 si ebbero in totale 14 milioni di espatri"<sup>13</sup>. Un movimento di massa che trova un paragone solo nella tratta degli schiavi, con una differenza sostanziale: milioni di schiavi di colore furono trasportati in America nel corso di almeno due secoli; milioni di europei si trasferirono nel corso di tre o quattro decenni. Gli impor-

---

12 G. Volpe, *L'Italia in cammino*, Laterza, Roma-Bari 1991, pp. 64-67.

13 P. Villani, *L'età contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 1993.

tanti numeri dell'emigrazione ebbero tuttavia conseguenze positive sul settore agricolo italiano almeno per due motivi. Essa, diminuendo l'offerta di manodopera contadina, contribuì a far innalzare i salari agricoli e portò i proprietari di terreni a sviluppare una serie di migliorie, che andavano da un più razionale sfruttamento del terreno all'adozione massiccia di concimi chimici e all'introduzione di moderni macchinari. Allo stesso tempo gli emigrati, che nel 1886 erano 31.171 dal Mezzogiorno e 27.750 dal Nord, assicuravano ai loro familiari rimasti in Italia consistenti rimesse in una valuta vantaggiosa per l'economia nazionale.

Dopo la seconda Guerra mondiale riprese un'intensa emigrazione verso l'estero, ritenuta funzionale allo sviluppo dell'Italia a fronte della fragilità della struttura industriale e dell'arretratezza del mondo agricolo. I flussi verso l'estero furono, in media, di 225.000 persone nel periodo compreso tra il 1946 e il 1950, 293.000 negli anni '50, 264.000 negli anni '60. Il 1961 fu l'anno del maggior numero di espatri (387.000), mentre il 1962 fu quello record per quanto riguarda i rimpatri (229.000). In media tra il 1970 e il 1975 si registrarono, annualmente, 132.000 espatri e 129.000 rimpatri<sup>14</sup>.

Nonostante il basso livello di scolarizzazione dei migranti italiani e il loro essere impreparati a inserirsi in nuovi contesti, e nonostante i pregiudizi dei paesi ospitanti, nel giro di due o tre generazioni il processo di integrazione si è concluso positivamente, armonizzando nel contesto

---

14 Per maggiori approfondimenti vedi *Le migrazioni in Italia. ScENARIO attuale e prospettive*, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Edizioni Eidos, Roma, dicembre 2011, pp. 22-23.

locale tradizioni tipicamente italiane (modello di famiglia, valori morali, attaccamento al lavoro, tradizioni culinarie) ma anche lasciando in essere le pratiche più deprecabili (come il modello mafioso esportato negli Stati Uniti).

Come ricorda anche il più recente rapporto della Fondazione Migrantes:

Tra i Paesi industrializzati, l'Italia è quello che storicamente ha dato un maggiore apporto ai flussi internazionali con quasi 30 milioni di espatriati dall'Unità d'Italia ad oggi, dei quali 14 milioni nel periodo 1876-1915. Nel 1861 gli italiani all'estero erano 230 mila su una popolazione di 22 milioni e 182 mila residenti (incidenza dell'1%). Al 1° gennaio 2012, aumentati complessivamente dopo un anno di 93.742 unità, i cittadini italiani iscritti all'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (Aire) sono 4.208.977 (per il 47,9% donne) e incidono sulla popolazione residente in Italia nella misura del 6,9%. Gli oriundi, invece, sono stimati oltre i 60 milioni<sup>15</sup>.

#### ***1.4 14 ottobre 1973: l'Italia diventa terra di immigrazione***

Il 1973 rappresenta un anno significativo per la storia dei flussi migratori in Italia. Innanzitutto è l'anno in cui per la prima volta si è registrato un leggerissimo saldo migratorio positivo: 101 ingressi a fronte di 100 espatri. Dato di per sé quasi insignificante, ma che anticipa una tendenza

---

15 Fondazione Migrantes, Rapporto italiani nel Mondo 2012, Edizioni Idos, Roma, maggio 2012.  
[http://www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/2012\\_RIM\\_Scheda%20di%20sintesi.pdf](http://www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/2012_RIM_Scheda%20di%20sintesi.pdf)

diventata costante e che si è sempre confermata negli anni successivi.

Il 1973, poi,

“costituisce uno spartiacque non soltanto per i comportamenti devianti dei migranti, ma anche per la natura dei processi migratori. Schematizzando si può infatti dire che, allora, da una immigrazione principalmente da domanda, causata da fattori di attrazione, si passa a una prevalentemente da offerta, provocata da fattori di spinta”<sup>16</sup>.

Risale invece al 14 ottobre 1973 la diffusione di “una notizia insolita per i lettori italiani. Dopo aver superato il confine jugoslavo, tre giovani del Mali erano morti sul Carso. Erano tre migranti “clandestini” la cui intenzione era di passare attraverso l’Italia per pervenire in Francia”<sup>17</sup>. Una notizia comparsa tra le tante altre di quel 14 ottobre, ma che anche in questo caso fu il segnale che qualcosa sarebbe cambiato da lì a qualche anno. Era uno dei primissimi indizi del fatto che l’Italia stava per diventare terra di immigrazione. L’opinione pubblica non colse subito la portata di queste prime, sporadiche notizie di “clandestini” che si muovevano tra i confini del Nord Italia.

---

16 M. Barbagli, *Immigrazione e sicurezza in Italia*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 39.

17 E. Calvanese, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 25.

<b>Anno</b>	<b>Numero stranieri in Italia</b>
1970	143.838
1980	298.749
1990	781.138
2000	1.686.153
2002	1.850.000
2004	2.786.000
2006	3.690.000
2008	4.330.000
2010	4.919.000

**Tab. 1 – Presenza straniera in Italia negli ultimi 40 anni**

Ci volle del tempo per delineare un’interpretazione più ampia di quei frammenti di notizie che giungevano dai media. Quando però si giunse a questa visione di più ampio respiro, la consapevolezza della presenza straniera in Italia esplose improvvisamente nel mondo politico e socio-culturale italiano, senza gradualità e con una connotazione di segno negativo. Tale esplosione di consapevolezza ha contribuito, di concerto con una rappresentazione mediatica allarmistica e drammatizzata, a creare nell’immaginario collettivo la percezione del nascente fenomeno migratorio in termini di “problema” e di “emergenza”. Aspetti sicuramente presenti, ma i quali da soli non descrivono il fenomeno nella sua totalità: l’immigrazione indica, prima di ogni altro giudizio, un processo sociale ed economico di internazionalizzazione. Parlare di immigrazione soltanto in

termini di sicurezza nazionale, di ordine pubblico, oppure in vista di un ritorno politico-elettorale e lasciare poco spazio all'integrazione, ai discorsi concernenti le storie personali dei singoli individui costituisce una vera e propria manipolazione dell'opinione pubblica in senso negativo nei confronti del tema.

L'inversione di tendenza viene confermata nel 1975: 123.000 rimpatri a fronte di 93.000 espatri. Possiamo così datare al 1975 l'inizio del fenomeno immigratorio verso l'Italia. Il 1975 è una tappa fondamentale per la storia delle migrazioni verso l'Italia perché è anche l'anno in cui il Parlamento italiano ratificò la convenzione dell'International Labour Organization (ILO)<sup>18</sup> sulla tutela dei lavoratori migranti, che iniziavano già a essere presenti in Italia. Infine, nel 1975 si svolse a Roma la prima Conferenza nazionale dell'emigrazione per fare il punto sugli interventi fino ad allora attuati e individuare le linee della futura politica migratoria.

Non bisogna però dimenticare che i flussi di italiani, verso l'estero e dall'estero, sono molto attivi ancora oggi, benché facciano registrare numeri inferiori rispetto al passato (si parla di 50 mila unità registrate). L'Italia è ancora un paese di emigranti, non solo in considerazione dei flussi in uscita, ma soprattutto per la numerosa colletti-

---

18 L'Organizzazione internazionale del lavoro è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere la giustizia sociale e i diritti umani internazionalmente riconosciuti, con particolare riferimento a quelli riguardanti il lavoro in tutti i suoi aspetti.

vità di cittadini italiani residenti all'estero (4.208.977 al 1 gennaio 2012)<sup>19</sup>.

### ***1.5 Caratteristiche dell'immigrazione straniera in Italia***

Sono principalmente tre i fattori che hanno trasformato l'Italia in terra di immigrazione verso la metà degli anni '70: in primo luogo le migliori condizioni socio-economiche del Paese e il conseguente affievolirsi della spinta interna verso l'esterno; in secondo luogo, il varo di politiche migratorie restrittive nel Nord Europa; infine, la domanda di forza lavoro. Inoltre, mentre i migranti che giungevano nell'Europa del Nord erano andati a lavorare nelle grandi fabbriche, i migranti che arrivavano nel Sud del Vecchio Continente si inserivano in settori caratterizzati da una forte disoccupazione, come quello agricolo, o nei servizi in cui c'era una pressante richiesta di lavoro, come le aree urbane.

I flussi migratori verso il nostro Paese iniziarono a manifestarsi in un contesto caratterizzato da un andamento demografico negativo, dal perdurare della disoccupazione in vaste aree del territorio nazionale e dal bisogno di manodopera aggiuntiva solo in alcune realtà (dall'agricoltura alla collaborazione familiare, dall'edilizia a certi comparti lavorativi dell'industria), spesso sotto forma di impiego irregolare.

---

<sup>19</sup> Comunicare l'immigrazione, Guida pratica per gli operatori dell'informazione, p. 11.



Negli anni '70 e '80 l'immigrazione in Italia è un fenomeno dai numeri ancora contenuti e percepito con distacco dagli autoctoni: per una parte della popolazione equivaleva a semplice curiosità nei confronti degli stranieri e per altri a una quasi completa indifferenza. I primi arrivi sono per lo più formati da lavoratrici domestiche, che godono di scarsa visibilità sociale, da richiedenti asilo, spesso di passaggio verso gli Stati Uniti, da lavoratori agricoli in Sicilia e dai primi operai occupati nel comparto industriale. Soltanto dal 1986, anno della prima legge nazionale sull'immigrazione, si sviluppa la fase dell'emergenza: il Paese si ritrova a dover fronteggiare, non senza difficoltà, un fenomeno che inizia a caratterizzarsi per numeri sempre più importanti.

L'Italia viene così colta sguarnita di una adeguata politica migratoria e di uno schema che regolasse la convivenza tra diverse culture e etnie. Mancava nel Paese una visione a medio e lungo termine e non si avvertivano le implicazioni strutturali dell'immigrazione. Lacune erano ancora più evidenti al confronto con le altre realtà europee che, per quanto anch'esse parziali, insufficienti e criticabili, avevano tuttavia strategie normative concrete<sup>20</sup>. Tale indeterminatazza del contesto italiano, se da un lato ha consentito di adattare di volta in volta l'intervento alle rinnovate condizioni socio-economiche e culturali, dall'altro ha

---

20 Si andava dal "custodialismo" della Germania che, da sempre, attua un forte controllo sugli ingressi e sulla presenza straniera sul proprio territorio; all'"assimilazionismo" della Francia che al contrario ha sempre puntato a naturalizzare ed assimilare al meglio l'immigrato; al "pluralismo subalterno" inglese che, anziché assimilare lo straniero, garantisce il riconoscimento del pluralismo culturale.

provocato conseguenze imprevedibili e molto spesso effetti negativi.

Intanto, numerosi fattori confermano che l'immigrazione verso l'Italia sta assumendo un carattere strutturale: l'incidenza sulla popolazione superiore alla media europea, l'insediamento dei migranti anche nei Comuni medio-piccoli, la composizione variegata dei gruppi, la forte tendenza alla stabilità, a contrarre matrimonio e generare figli, il contributo notevole al PIL nazionale, ma anche la costante domanda di manodopera immigrata da parte del mercato lavorativo italiano.

### *1.5.1 Origine dei flussi*

Per quanto riguarda la provenienza dei flussi migratori, lo scenario di questi anni è caratterizzato da una notevole presenza di migranti provenienti dall'Europa dell'Est. L'inizio degli anni 90 è stato caratterizzato dall'ingresso di cittadini residenti nella penisola balcanica, nella ex Repubblica Jugoslavia in particolare, attraversata dai conflitti che avrebbero poi portato alla sua divisione territoriale. In seguito, i flussi migratori si sono allargati anche ad altri Paesi dell'Est Europa: albanesi, romeni, polacchi, ucraini e altre nazionalità che nel giro di qualche decennio sarebbero entrate anch'esse a far parte della grande famiglia dell'Unione europea. Avvenimento questo da non trascurare: di

fatto, i flussi più recenti che hanno colpito l'Italia originavano da gran parte dei nuovi dodici Stati membri dell'UE<sup>21</sup>.

Per il 2011 le principali collettività di immigrati comunitari sono risultate essere così suddivise: Romania 997.000, Polonia 112.000, Bulgaria 53.000, Germania 44.000, Francia 34.000, Gran Bretagna 30.000, Spagna 20.000 e Paesi Bassi 9.000. Tra i soggiornanti europei non comunitari (1.171.163), gli albanesi sono i più numerosi (491.495). Seguono gli ucraini (223.782), i moldavi (147.519), i serbi e montenegrini (101.554); i macedoni (82.209); i russi (37.090); tra i 20 mila e 30 mila ciascuno, i bosniaci, i croati e i turchi. Per quanto riguarda il continente africano, alla fine del 2011 i marocchini risultano essere la prima collettività, con 506.369 soggiornanti (i più numerosi anche tra tutti i non comunitari). Le altre grandi collettività africane provengono da Tunisia (122.595), Egitto (117.145), Senegal (87.311), Nigeria (57.011), Ghana (51.924), Algeria (28.081) e Costa D'Avorio (24.235). In totale i soggiornanti africani sono 1.105.826<sup>22</sup>.

---

21 Tra il 1 maggio 2004 e il 31 dicembre 2006 sono diventati Stati membri dell'Unione europea: Polonia, Repubblica Ceca, Cipro, Lettonia, Lituania, Slovenia, Estonia, Slovacchia, Ungheria, Malta. Dal 1 gennaio 2007 si sono aggiunti Romania e Bulgaria.

22 Caritas-Migrantes, XXII Dossier Statistico Immigrazione, "Non sono numeri", 2012.

Sono cifre leggermente più alte rispetto alle stime dell'I-STAT per lo stesso periodo:

<b>Paese</b>	<b>Stranieri</b>	<b>Incidenza sulla popolazione</b>
Germania (2004)	7.287.900	8,8%
Spagna	4.002.500	9,1%
Francia (1999)	3.263.200	5,6%
Regno Unito (2004)	3.066.100	5,2%
<b>Italia</b>	<b>2.286.000</b>	<b>3,9%</b>
Belgio	900.500	8,6%
Grecia (2003)	891.200	8,1%
Austria	814.100	9,8%
Polonia (2001)	700.300	1,8%
Paesi Bassi	691.400	4,2%
Svezia	479.900	5,3%
Lettonia	456.800	19,9%
Portogallo	432.000	4,1%
Irlanda	314.100	7,4%
Estonia (1999)	274.300	20,0%
Danimarca	270.100	5,0%
Repubblica Ceca	258.400	2,5%

Lussemburgo	181.800	39,6%
Ungheria	156.200	1,5%
Finlandia	113.900	2,2%
Cipro (2004)	98.100	13,1%
Slovenia	48.900	2,4%
Lituania	32.900	1,0%
Romania	25.900	0,1%
Bulgaria (2000)	25.600	0,3%
Slovacchia	25.600	0,5%
Malta (2004)	11.900	3,0%

**Tab. 2 – Stranieri residenti in Italia al 1 gennaio 2011<sup>23</sup>**

È bene ricordare che, nonostante l'elevato numero di stranieri sul territorio, nel 2005 l'Italia era lo Stato europeo che ospitava meno immigrati in rapporto alla popolazione residente. Inoltre, tali dati confermano che la popolazione straniera regolarmente residente sul territorio italiano è di molto inferiore alla popolazione italiana emigrata all'estero negli anni passati. A oggi, l'Italia è il quarto paese europeo per presenza di stranieri sul proprio territorio: nelle prime tre posizioni figurano Germania, Francia e Regno Unito. L'Italia, però, è anche lo Stato con la più alta incidenza di immigrati provenienti da Paesi non comunitari (circa l'88 per cento). Su dieci stranieri in Italia, quattro sono europei (per lo più dell'Europa centrale e orientale), tre africani (dei quali due dell'Africa settentrionale), due asiatici e uno americano. Circa la metà degli stranieri regolarmente soggiornanti risiede in Italia da almeno cinque anni, ovvero

<sup>23</sup> Fonte: ISTAT, La popolazione straniera residente in Italia al 1 gennaio 2011, 22 settembre 2011.

il lasso di tempo necessario per diventare titolari di una carta di soggiorno illimitato e per godere dei diritti politici a livello locale<sup>24</sup>.

<b>Paese</b>	<b>Stranieri</b>	<b>% su popolazione</b>
Austria	814.100	9,80%
Belgio	900.500	8,60%
Bulgaria (2000)	25.600	0,30%
Repubblica Ceca	258.400	2,50%
Cipro (2004)	98.100	13,10%
Danimarca	270.100	5,00%
Estonia (1999)	274.300	20,00%
Finlandia	113.900	2,20%
Francia (1999)	3.263.200	5,60%
Germania (2004)	7.287.900	8,80%
Grecia (2003)	891.200	8,10%
Irlanda	314.100	7,40%
Italia	2.286.000	3,90%
Lettonia	456.800	19,90%
Lituania	32.900	1,00%
Lussemburgo	181.800	39,60%

---

24 Dati Ismu, V Rapporto sulle migrazioni 1999, Franco Angeli, 2000.

Malta (2004)	11.900	3,00%
Paesi Bassi	691.400	4,20%
Polonia (2001)	700.300	1,80%
Portogallo	432.000	4,10%
Regno Unito (2004)	3.066.100	5,20%
Romania	25.900	0,10%
Slovacchia	25.600	0,50%
Slovenia	48.900	2,40%
Spagna	4.002.500	9,10%
Svezia	479.900	5,30%
Ungheria	156.200	1,50%

**Tab. 3 – Unione europea. Cittadini stranieri comunitari e non (31 dicembre 2005)<sup>25</sup>**

### *1.5.2 Distribuzione territoriale*

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli stranieri in Italia la dislocazione è “disomogenea, soprattutto in relazione alla cittadinanza di appartenenza. Considerando la popolazione straniera nel suo complesso, la maggior parte si concentra nel Nord (35% nel Nord-Ovest, 26,3% nel Nord-Est) e, in misura inferiore, nel Centro (25,2%), mentre nel Mezzogiorno risiede soltanto il 13,5% dei residenti stranieri. Scendendo a un livello territoriale più disaggregato, si possono osservare concentrazioni parti-

<sup>25</sup> Fonte: Dossier Statistico Immigrazione, Caritas/Migrantes, 2006.

colari: ad esempio, il 23,3% degli stranieri è iscritto nelle anagrafi dei comuni della Lombardia, ben l'8,4% nella sola provincia di Milano, mentre le regioni del Sud, nel loro complesso, ospitano il 9,6% del totale degli stranieri residenti in Italia. Altre regioni con un numero elevato di cittadini stranieri sono il Lazio (11,9% di tutti gli stranieri residenti in Italia), il Veneto (11,0%), l'Emilia-Romagna (11,0%). Nel Lazio la grande maggioranza degli stranieri è concentrata nella provincia di Roma (9,7% del totale), valore che le assegna il primato tra le province italiane. (...) Al 1° gennaio 2011, l'incidenza della popolazione straniera sul totale dei residenti è pari al 7,5% a livello nazionale. Tale quota è massima nel Nord-Est (10,3%), dove più di un residente su dieci è straniero, mentre è leggermente inferiore nel Nord-Ovest (9,9%) e nel Centro (9,6%). Nel Mezzogiorno, invece, l'incidenza è intorno al 3% (3,1% nel Sud, 2,7% nelle Isole). (...) A livello regionale le differenze si manifestano in modo ancora più evidente: l'incidenza assume valore massimo in Emilia-Romagna, dove la popolazione straniera rappresenta l'11,3% del totale dei residenti, in Lombardia (10,7%) e Veneto (10,2%). Al Centro i livelli sono leggermente più contenuti, ma spicca l'Umbria, dove il tasso è pari all'11,0%. Nel Mezzogiorno il valore più alto della media della ripartizione è quello relativo all'Abruzzo (6,0%). Scendendo ulteriormente nel dettaglio territoriale, si notano livelli particolarmente elevati dell'incidenza della popolazione straniera in alcune province del Nord, dove su dieci cittadini residenti, almeno uno è di cittadinanza straniera. Si tratta delle province di Brescia (13,6%), di Piacenza, Reggio nell'Emilia, Mantova, Modena (tutte province con valori intorno al 13%), Parma,



Verona, Treviso, Pordenone (per le quali i valori superano l'11%). Al Centro, oltre alla provincia di Prato (13,6%) che presenta un valore dell'incidenza pari a quello di Brescia, spiccano Perugia e Macerata (intorno all'11%). Nel Mezzogiorno i valori più elevati sono quelli delle province di Teramo (7,6%), L'Aquila (7,1%), Ragusa (6,6%) e Olbia-Tempio (6,5%)<sup>26</sup>.

L'immigrazione in Italia è nata come fenomeno urbano e ha mantenuto nel tempo questa caratteristica visto che più di un terzo della popolazione straniera residente si concentra nei capoluogo di provincia. Oggi però l'insediamento dei migranti si è esteso anche alle aree più distanti dai Comuni capoluogo, che dispongono di soluzioni abitative, e talvolta anche lavorative, migliori. I migranti stessi preferiscono inserirsi in contesti medio-piccoli, dove è più facile integrarsi, costruire nuove relazioni e avere accesso ai servizi, rispetto ai grandi agglomerati metropolitani che espongono di più al rischio emarginazione.

### *1.5.3 Generalità della popolazione immigrata*

Per quanto concerne le caratteristiche della popolazione immigrata, "l'età media degli stranieri in Italia è di 32 anni (contro i 44 degli italiani); al loro interno l'incidenza dei minori è del 21,7%, l'incidenza delle persone in età lavorativa del 78,8%, mentre gli over 65 sono appena il 2,3% (contro il 20,3% tra la popolazione complessiva). Il tasso di fecondità (ovvero il numero medio di figli per donna di 15-49 anni) è di 2,13 tra le straniere (mentre è 1,29 tra le

---

26 ISTAT, La popolazione straniera residente in Italia al 1 gennaio 2011, 22 settembre 2011.

italiane). Circa il 14% dei nati in Italia nel 2010 è figlio di genitori entrambi stranieri (quota che sale al 18,4% considerando anche i nati da madre straniera e padre italiano)<sup>27</sup>.

“In definitiva, si conferma anche nel 2010 il contributo dei residenti stranieri alla crescita demografica dell’Italia. Senza di essi l’Italia sarebbe un Paese con popolazione in diminuzione: nel 2010, infatti, i cittadini italiani diminuiscono di oltre 49 mila unità. L’incremento della popolazione complessivamente residente nel nostro paese (italiani e stranieri), che da 60.340.328 al 1° gennaio 2010 passa a 60.626.442 al 1° gennaio 2011, è dovuto interamente alla dinamica naturale e migratoria dei residenti stranieri sopra descritta. In particolare, il saldo naturale della popolazione straniera (+72.958 unità) compensa in buona parte il saldo naturale negativo dei residenti di cittadinanza italiana (-98.502 unità)”<sup>28</sup>.

#### *1.5.4 Lavoratori migranti*

È evidente come i migranti rappresentino un fattore di equilibrio demografico, sia in termini di ricambio generazionale e di invecchiamento della popolazione italiana sia per quanto riguarda una certa fetta del mercato del lavoro cui gli italiani non sembrano essere interessati. “I lavoratori stranieri costituiscono circa un decimo degli occupati (oltre 2 milioni) e sono determinanti in diversi comparti: assistenza alle famiglie, edilizia, agricoltura e settore marit-

---

27 Comunicare l’immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell’informazione.

28 ISTAT, La popolazione straniera residente in Italia al 1 gennaio 2011, 22 settembre 2011.

timo, ma la loro presenza si estende a macchia d'olio, tanto che nell'ultimo decennio l'aumento dell'occupazione è dovuto quasi esclusivamente ai migranti. I lavoratori stranieri "tonificano" il mercato occupazionale per il loro elevato tasso di attività, dato dal rapporto tra la popolazione attiva (occupati + persone in cerca di lavoro) e la popolazione in età lavorativa (15-64 anni), pari al 71,4% vs il 61,4% degli italiani. Questo si traduce in una diffusa disponibilità a ricoprire tutte le mansioni e a giocare un ruolo sostanzialmente complementare rispetto agli italiani"<sup>29</sup>.

Anche la proporzione tra costi e benefici dell'immigrazione, per quanto basata su calcoli approssimativi, fa emergere un bilancio positivo: tale saldo in attivo è ancora più elevato se si considera che la maggior parte dei lavoratori immigrati è arrivata nel nostro Paese in età adulta e ciò ha "risparmiato" all'Italia i costi della loro crescita e formazione.

Come rivela un'indagine della Fondazione Leone Moressa<sup>30</sup> "I lavoratori stranieri occupati nelle piccole imprese italiane provengono principalmente da paesi europei non comunitari (35,4%), come Albania (13,7%), Moldavia (5,6%) e Macedonia (5,6%). Notevole è anche la presenza di lavoratori stranieri provenienti da Africa (28,3%) e da paesi comunitari (22,7%), soprattutto dalla

29 Comunicare l'immigrazione, Guida pratica per gli operatori dell'informazione, p. 21.

30 Fondazione Leone Moressa, "Stranieri occupati nelle PI italiane", 21 settembre 2012

[http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2012/09/Comunicato-stampa\\_stranieri-occupati-nelle-pi-italiane.pdf](http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2012/09/Comunicato-stampa_stranieri-occupati-nelle-pi-italiane.pdf)

Romania (20,8%). Gli stranieri per la maggior parte ricoprono mansioni non qualificate (67,5%), mentre il 30,6% risulta essere operaio specializzato. A questi lavoratori d'altronde, non viene richiesta un'esperienza lavorativa particolare: più della metà degli imprenditori intervistati (51,0%) ricerca lavoratori stranieri con esperienza lavorativa generica. L'incontro tra impresa e lavoratore straniero avviene nella maggior parte dei casi per contatto diretto (53,2%) o per segnalazione (24,4%) e appena il 10% fa ricorso alle agenzie di impiego. Il motivo principale per cui gli imprenditori fanno ricorso a manodopera straniera è dettato dalla difficoltà di trovare manodopera locale da impiegare nella propria impresa, proprio per svolgere le mansioni meno qualificate. Il 60,6% delle imprese, infine, versa gli stipendi dei lavoratori stranieri su conto corrente, il 32,1% salda i crediti tramite assegno e solo il 7,4% dei pagamenti avviene in contanti".

### *1.5.5 Migranti che fanno impresa*

Nonostante le difficoltà della congiuntura economica e nonostante i maggiori oneri che i migranti devono affrontare per ottenere licenze e finanziamenti necessari, l'imprenditoria straniera ha mantenuto il suo dinamismo. Infatti, come emerge da uno studio della Fondazione Leone Moressa<sup>31</sup>, il 7,4% delle imprese in Italia è gestito da immigrati: in numeri assoluti, su 6 milioni di imprese attive in Italia nel 2011, 454 mila sono condotte da stranieri. Le

---

31 Fondazione Leone Moressa, "Imprese condotte da stranieri", 31 agosto 2012, <http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2012/08/Imprese-condotte-da-stranieri.pdf>

aziende straniere registrano inoltre una crescita di 26 mila unità, a fronte di un calo di oltre 28 mila imprese italiane.

Quando avviano un'attività imprenditoriale, gli stranieri preferiscono costituirla insieme a connazionali (oppure avviando direttamente imprese individuali per conto proprio) piuttosto che mettersi in società con italiani. Nel condurre quest'indagine, la Fondazione Leone Moressa ha fatto propria la definizione di InfoCamere che definisce "aziende straniere" le imprese che vedono persone non nate in Italia detenere almeno il 50% delle quote di proprietà e delle cariche amministrative a seconda della tipologia d'impresa.

Per quanto riguarda i comparti di attività, più di 156 mila aziende straniere (34,4% del totale) si concentrano nel settore del commercio, cui fa seguito quello delle costruzioni con quasi 125 mila (27,5%) e quello dei servizi con più di 89 mila unità produttive (19,7%). Ma è nell'edilizia che la presenza straniera si fa più marcata: infatti su 100 imprese di questo settore, quasi 14 sono condotte da imprenditori nati all'estero. Nel commercio questa percentuale si abbassa al 10,1%, seguita da alberghi e ristoranti (7,7%) e dalla manifattura (6,3%). Per la quasi totalità dei settori, il grado di imprenditorialità risulta essere esclusivo in oltre il 90% dei casi, eccetto il settore dei servizi in cui gli stranieri sembrano un po' più propensi a lavorare con italiani.

Con più di 85 mila imprese è la Lombardia la regione che presenta il maggior numero di aziende condotte da stranieri (18,9% del totale), seguita dal Lazio (11,2%) e dalla

Toscana (10%). Ma è proprio in Toscana che si registra il maggior peso di queste imprese sul totale delle aziende presenti nel territorio: infatti su 100 attività produttive, 11 sono gestite da immigrati (10,9%). Seguono il Friuli Venezia Giulia (9,5%) e la Liguria (9,4%).

Le imprese straniere chiudono il 2011 con un saldo totale positivo di 25.567 unità, vale a dire con un tasso di progresso del 5,9% a fronte di un tasso del -0,5% delle imprese italiane, che contano un saldo negativo di oltre 28 mila unità. A livello regionale, mostrano un particolare dinamismo in termini di sviluppo imprenditoriale straniero la Liguria (8,2%), la Campania e il Lazio (8,1%). Anche i settori mostrano delle differenze: nei servizi, infatti, il saldo è positivo sia per le imprese italiane (+85.532) che per le imprese straniere (+14.360), mentre negli altri comparti si è registrato un bilancio positivo per le aziende condotte da stranieri e negativo per quelle condotte da italiani. Per esempio, nel commercio le aziende straniere sono aumentate di 6.600 unità, mentre quelle italiane hanno subito una perdita di oltre 40mila imprese. Stesse considerazioni valgono per il settore delle costruzioni dove l'anno si chiude con un saldo di +4.399 per le imprese straniere e di -17.561 per le imprese italiane.

Settore	Numero di imprese straniere	Distribuzione %	Grado di imprenditorialità straniero		
			Esclusivo	Forte	Maggioritario
Agricoltura	13.353	2,9%	97,3 %	2,2%	0,4%
Manifattura	40.074	8,8%	92,0 %	5,8%	2,1%
Costruzioni	124.763	27,5%	97,2 %	2,3%	0,6%
Commercio	156.347	34,4%	96,3 %	2,9%	0,8%
Alberghi e ristoranti	30.199	6,7%	91,0 %	7,7%	1,3%
Servizi	89.293	19,7%	85,7 %	10,8%	3,6%
<b>Totale</b>	<b>454.029</b>	<b>100,0%</b>	<b>93,7 %</b>	<b>4,8%</b>	<b>1,4%</b>

**Tab. 4 – Grado di imprenditorialità straniero in Italia per settore di attività, anno 2011<sup>32</sup>**

### *1.5.6 Accoglienza e integrazione*

Delle 766 segnalazioni raccolte dall'UNAR (Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali) nel 2010, 540 sono state ritenute pertinenti. L'ambito in cui sono state raccolte più segnalazioni è risultato quello dei mass media, con il

<sup>32</sup> Elaborazione dati Fondazione Leone Moressa, "Le imprese condotte da stranieri: il grado di imprenditorialità degli stranieri nelle aziende", agosto 2012.

web che, anziché accreditarsi come spazio di democrazia, ha spesso favorito la diffusione di atteggiamenti e idee razziste. Altri ambiti che hanno fatto registrare numerose segnalazioni sono i servizi pubblici e l’ambiente lavorativo.

Per quanto riguarda l’atteggiamento dei migranti invece, la maggior parte di essi mostra apprezzamento per l’Italia, la sua storia, la sua gente e le sue tradizioni. Gli aspetti che più preoccupano i migranti si riassumono brevemente in due espressioni: il “permesso di soggiorno” e il “razzismo”, ovvero la mancata garanzia di un insediamento stabile e di una solida prospettiva interculturale, basata sulle pari opportunità.

Un fattore che genera grande diffidenza verso gli immigrati è l’immagine che se ne dà: sono tratteggiati come una fascia di popolazione ad alto tasso di criminalità, un problema certamente reale ma che va contestualizzato nel modo corretto. Diversi studi<sup>33</sup> smentiscono la credenza diffusa che i migranti delinquano di più rispetto agli italiani. Si dovrebbe invece intervenire su quei fattori che espongono i migranti alla devianza: ad esempio, adottando politiche di prevenzione per dimostrare come il rischio di atti criminali aumenti in assenza di un contesto che garantisca allo straniero l’accesso al mercato della casa.

---

33 CNEL, VII Rapporto “Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Il potenziale di integrazione nei territori italiani Analisi dell’occupazione e della criminalità per collettività” [http://www.cnel.it/53?shadow\\_documenti=18206](http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=18206)



### *1.5.7 Migranti detenuti*

Secondo una recente indagine, effettuata dalla Fondazione Leone Moressa<sup>34</sup>, nelle carceri italiane sono presenti 23 mila detenuti stranieri, quasi il 50 per cento di tutta la popolazione carceraria. Una cifra in aumento, come per gli italiani, dal 2008 al 2011, ma in calo tra il 2010 e il 2011.

La cittadinanza più diffusa tra i detenuti stranieri è quella marocchina (19 per cento), seguita da quella rumena (15,9 per cento) e da quella tunisina (12,4 per cento). Le prime dieci nazionalità rappresentate tra i detenuti stranieri arrivano a coprire il 71,9 per cento del totale dei detenuti non italiani.

La regione con il maggior numero di detenuti stranieri è la Lombardia, con quattro mila unità, ovvero il 18,7 per cento del totale dei detenuti stranieri. Seguono Piemonte e Toscana, rispettivamente con l'11,1 e il 10 per cento. La presenza nelle carceri sembra, quindi, seguire indicativamente il trend demografico della popolazione straniera sul territorio italiano.

I reati più diffusi tra i detenuti non italiani sono la produzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti (29 per cento), i reati contro il patrimonio (22,5 per cento) e i reati contro la persona (18 per cento). Rispetto al totale dei detenuti, gli stranieri incidono per il 95 per cento tra coloro che

---

34 Fondazione Leone Moressa, "I detenuti stranieri", 13 maggio 2013, <http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2013/05/Comunicato-stampa-I-detenuti-stranieri.pdf>

hanno commesso reati contro la legge sull'immigrazione, per il 79 per cento tra coloro che sono stati arrestati per prostituzione, per il 44 per cento tra coloro che spacciano e producono stupefacenti e per il 39 per cento tra coloro che hanno commesso reati contro la pubblica amministrazione.

Tra il 2008 e il 2011 i detenuti stranieri sono aumentati del 12,1 per cento a fronte di un aumento del 16,8 della popolazione carceraria italiana. Tra il 2010 e il 2011 sono, invece, diminuiti del 3,1 per cento, mentre i detenuti italiani sono diminuiti del 0,7.

La sovra rappresentazione nelle carceri italiane degli stranieri è dovuta, da una parte, alla legge del 2009 che ha previsto il reato di clandestinità, e, dall'altra parte, alla caduta in attività illegali, quali lo spaccio, spesso correlata alla difficoltà di trovare un'occupazione regolare in condizioni di clandestinità, affermano i ricercatori della Fondazione Leone Moressa, aggiungendo: "L'aumento della popolazione carceraria straniera si dimostra, infatti, in linea con quella italiana, senza presentare tendenze particolarmente rilevanti o preoccupanti per la popolazione straniera dovute alla contingente crisi economica e occupazionale.

<b>Cittadinanza</b>	<b>Numero detenuti</b>	<b>Distribuzione %</b>
Marocco	4.449	19,00%
Romania	3.715	15,90%
Tunisia	2.905	12,40%
Albania	2.896	12,40%
Nigeria	1.007	4,30%
Algeria	604	2,60%
Egitto	480	2,00%
Bulgaria	325	1,40%
Perù	235	1,00%
Repubblica Domenicana	233	1,00%
<b>Tot. prime dieci nazionalità</b>	<b>16.849</b>	<b>71,90%</b>
<b>Tot. detenuti stranieri</b>	<b>23.438</b>	<b>-</b>

**Tab. 5 - Detenuti stranieri nelle carceri italiane per cittadinanza, aprile 2013<sup>35</sup>**

---

<sup>35</sup> Elaborazione Fondazione Leone Moressa su dati del Ministero della Giustizia, aprile 2013

## ***1.6 La percezione degli stranieri in Italia***

Dall'indagine Transatlantic Trends, Immigration 2010<sup>36</sup> emerge che secondo il 65% degli italiani in Italia vi siano più stranieri irregolari che regolari, il 56% ritiene che gli immigrati regolari contribuiscano ad aumentare la criminalità e il 57% lo pensa degli irregolari. Questa paura diffusa che stabilisce una equiparazione tra immigrazione e delinquenza, è molto distante dalla realtà.

Secondo i dati statistici di Istat e Ministero dell'Interno, nel 2010 in Italia le denunce contro autore noto sono state 866.395 (di cui 592.447 cittadini italiani e 273.948 cittadini stranieri). A una prima riflessione può sfuggire che le denunce contro gli italiani riguardano solo la popolazione residente in Italia, mentre le denunce contro gli stranieri riguardano solo parzialmente gli immigrati residenti in Italia e in aggiunta a loro diverse altre categorie di cittadini stranieri: le denunce possono riguardare, infatti, stranieri non residenti o di passaggio. L'aumento dal 2004 al 2010 è stato complessivamente del 22,1 per cento, così ripartito: +23,4 per cento per gli italiani e + 19,4 per cento per gli stranieri a fronte però di un consistente aumento della popolazione straniera da 2.402.157 a 4.570.317 (+ 90,3per cento), mentre la popolazione italiana è rimasta stabile. La tesi di una corrispondenza diretta tra consistenza numerica degli immigrati e reati da loro commessi, è stata rigettata in diversi studi, che sottolineano come gli stranieri siano

---

36 I principali risultati dell'indagine sono consultabili online al link <http://trends.gmfus.org/archives/immigration-archive/immigration-2010/>

diventati spesso il capro espiatorio dell'insicurezza degli italiani, tipica in una fase di forti cambiamenti culturali e di crisi economica.

Il Dossier Statistico Immigrazione 2009 ha reso noto che il tasso di criminalità cumulativo (a prescindere dalle singole fattispecie delittuose), è sostanzialmente identico per le due popolazioni e, anzi, sarebbe più basso per gli immigrati se si estrapolassero le denunce direttamente o in qualche modo connesse con la normativa sugli stranieri.

Un altro luogo comune è che la criminalità degli stranieri sia, comunque, più grave e, invece, le denunce penali registrate nel 2010 evidenziano una ripartizione tra le due popolazioni:

- simile per un certo numero di reati: contraffazione, rapine, stupefacenti, lesioni dolose, violenze sessuali e associazione a delinquere;

- con una prevalenza degli italiani per alcuni reati: minacce, ingiurie e truffe informatiche;

- con una prevalenza di stranieri per un'altra serie di reati: ricettazione, furti e violazione alla proprietà intellettuale.

I reati denunciati in Italia sono attualmente ascrivibili alle prime generazioni di immigrati, mentre rimane da decifrare quello che sarà il comportamento delle seconde generazioni.

Va inoltre precisato che i cittadini stranieri sono i naturali protagonisti dei reati legati alla violazione della normativa sull'immigrazione: essi hanno più probabilità, rispetto

agli italiani, di essere denunciati, arrestati e incarcerati, essendo più esposti alle previsioni normative e maggiormente privi di supporti a loro sostegno.

Infine, non bisogna dimenticare che gli immigrati non sono solo fonte di rischio ma anche soggetti a rischio e, nel caso dei reati violenti contro le persone, sono le vittime ricorrenti.

Sulla base di questi dati e di queste precisazioni risulta infondato equiparare immigrazione e criminalità, senza negarne le implicazioni e senza drammatizzarle. Lo stesso confronto con il contesto europeo non è penalizzante per l'Italia. Se si sommano tutte le denunce registrate nel 2006 nei 27 Stati membri dell'UE secondo i rispettivi sistemi penali (Statistic in focus, di Eurostat, n. 19/2008) e le si ripartisce per le popolazioni residenti, risulta che in media sono implicati penalmente nell'Unione europea 6 su 100 residenti (sia cittadini del posto che stranieri). L'Italia si colloca quasi nel mezzo con 4,6 denunce ogni 100 residenti, meglio posizionata rispetto al Belgio e al Regno Unito (10 denunce su 100 residenti) e alla Svezia (13 su 100)<sup>37</sup>.

---

37 Le migrazioni in Italia. Scenario attuale e prospettive, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Edizioni Eidos, Roma, dicembre 2011, p. 64.

## ***1.7 Proiezioni future***

Secondo i dati ISTAT del giugno 2008<sup>38</sup>, le proiezioni sulla presenza straniera in Italia al 2050 prospettano tre scenari: uno basso (aumento di 150.000 stranieri l'anno), uno medio (aumento di 200.000 stranieri l'anno) e uno alto (aumento di 250.000 l'anno). Sono previsioni che presentano un elevato grado di incertezza e andrebbero analizzate con la massima cautela. Tuttavia, lo scenario più realistico appare proprio quello alto, considerato che, in un anno di crisi come il 2010, i nuovi nati sono stati poco meno di 80.000, i visti di ingresso rilasciati per motivi che presuppongono una permanenza stabile sono stati 218.000 e l'aumento netto annuo di residenti stranieri è stato di circa 335.000 unità. Come conseguenza del generale invecchiamento della popolazione, l'ISTAT prevede che gli over 65 aumenteranno di dieci milioni nel 2050, arrivando a quota 22,2 milioni. In generale, nel 2050 i residenti saranno 67,3 milioni, di cui 54,9 italiani. A metà secolo quindi, gli stranieri presenti in Italia saranno, al netto di quelli che acquisiranno la cittadinanza italiana, 12,4 milioni, con un'incidenza del 18,4 per cento sui residenti. Una presenza che si ipotizza quindi come necessaria al funzionamento del Paese. Questa interpretazione non emerge quasi mai dalla comunicazione mediatica, impegnata invece a dare una rappresentazione "allarmistica e negativa del fenomeno migratorio che impedisce a larghi strati della popolazione autoctona di prendere atto del ruolo favorevole, e spesso

---

38 ISTAT, Previsioni demografiche, 1 gennaio 2007 – 1 gennaio 2051  
[http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20080619\\_00/testointegrale20080619.pdf](http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080619_00/testointegrale20080619.pdf)

anche del tutto necessario, assunto dall'immigrazione nello sviluppo del nostro Paese<sup>39</sup>. Come ha sostenuto anche l'economista e demografo americano Joel Kotkin<sup>40</sup>, la crescita demografica è la causa principale della vitalità sociale, del rinnovamento e del dinamismo. Delle cento più grandi imprese americane, quindici sono state fondate e guidate da stranieri. Facebook, Google e Yahoo non esisterebbero se gli USA avessero chiuso le sue frontiere. Facendo una comparazione tra Stati Uniti e Europa, ha osservato come nel 2050 negli USA 350 milioni di persone saranno sotto i 65 anni, mentre nel Vecchio continente un terzo della popolazione rientrerà nella fascia degli over 65.

Secondo Kotkin, l'apertura delle frontiere è un ingrediente fondamentale della società aperta. Ciò non riporterà l'America a essere la potenza egemonica del passato, ma grazie alla multietnicità conserverà una marcia in più. Allora più che di multiculturalità<sup>41</sup> si dovrebbe parlare di interculturalità, poiché quest'ultimo termine racchiude in sé l'idea del dinamismo, del dialogo e dell'interazione tra le diversità delle collettività che insistono su uno stesso luogo.

---

39 E. Calvanese, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi*, Franco Angeli, 2011, p. 38.

40 J. Kotkin, *The Next Hundred Million: America in 2050*, Penguin Press, 2010.

41 Indica una situazione in cui più culture, anche molto diverse l'una dall'altra, convivono mantenendo ognuna la propria specificità.



<b>Anno</b>	<b>Popolazione totale</b>	<b>Italiani</b>	<b>Stranieri</b>
2006	59,1	56,2	3,9
2010	60,6	56,00	4,6
2050	67,3	54,9	12,4

**Tab. 6 – Proiezione popolazione italiana al 2050 (scenario alto) in milioni**



## **Capitolo 2: La normativa italiana in tema di immigrazione**

### ***2.1 Il ritardo normativo dell'Italia***

L'immigrazione è un fenomeno che ha interessato l'Italia soltanto in tempi relativamente recenti. I primi significativi arrivi di migranti si sono registrati solo a partire dalla fine degli anni 70 del secolo scorso e hanno colto di sorpresa la società e la politica italiana, che faticarono ad accettare il cambiamento, tanto che in questo periodo non si parlava ancora di immigrazione ma solo di “presenza straniera”.

L'Italia si stava trasformando, neanche tanto lentamente, da terra di emigrazione a terra di immigrazione. Un fenomeno che generava diffidenza e allarme e che inevitabilmente avrebbe portato il legislatore a percepire l'immigrazione come un “problema” e ad adottare di conseguenza norme prima dal respiro limitato, e in seguito a carattere emergenziale e repressivo.

Durante gli anni 70 e la prima metà degli anni 80 lo Stato italiano ha preferito ignorare e non produrre leggi in materia di immigrazione, lasciando che i flussi migratori venissero regolamentati dalle forze del mercato e che l'ac-

coglienza fosse gestita da enti locali e organizzazioni assistenziali. Gli interventi non hanno tenuto conto dei bisogni e dei diritti di quei migranti che fuggivano da paesi dilaniati da guerre e crisi: l'assistenza era basata sull'azione volontaria e caritatevole di pochi e, in assenza di leggi specifiche, l'unica soluzione era il rimpatrio immediato nel paese di provenienza. Solo alla fine del 1986, in un contesto pragmatico, ma anche emozionale, fu varata la prima legge organica in materia di immigrazione.

Prima di allora, l'ingresso e il soggiorno in Italia degli stranieri erano regolati dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza emanato nel lontano 1931 (decreto regio 18 giugno 1931, n. 773, artt. 142-152) integrato da atti della pubblica amministrazione e circolari ministeriali, in particolare dei Ministeri degli Interni e del Lavoro che furono chiamati a gestire questa nuova presenza nel contesto di una evidente carenza normativa. Proprio prendendo atto delle lacune del diritto italiano in ambito di immigrazione, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 46 del 20 gennaio 1977, ritenne

di dover affermare che la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore che tenga conto dell'esigenza di consacrare in compiute e organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Italia.

Ci vorranno altri nove anni per arrivare al primo intervento legislativo in tema di immigrazione. La paura di una

invasione straniera, accentuata dall’attentato a Papa Giovanni Paolo II in piazza S. Pietro da parte del giovane turco Ali Agca (13 maggio 1981), portò a bloccare le frontiere per controllare i nuovi flussi e non favorì il superamento della “riserva geografica” nei confronti dei rifugiati, per cui continuarono a essere accolti solo i richiedenti asilo provenienti dall’Est europeo e fu stabilito un numero chiuso per gli studenti. Queste misure restrittive finirono per incrementare la presenza irregolare anziché contenerla.

Per quanto riguarda le politiche migratorie si possono distinguere tre tipologie di intervento<sup>1</sup>:

1. *Politiche di immigrazione*: stabiliscono le condizioni di ingresso e soggiorno in uno Stato, nonché di espulsione e allontanamento.
2. *Politiche per gli immigrati*: si rivolgono a coloro che già risiedono regolarmente sul territorio e riguardano l’accesso ai servizi e ai diritti.
3. *Politiche per i migranti*: si riferiscono a stranieri che sono entrati nel Paese senza regolare autorizzazione. Rientrano in questa categoria soggetti che non possono essere espulsi quali richiedenti asilo, vittime delle tratta, minori non accompagnati.

Le cinque leggi che analizzeremo di seguito rientrano tra le politiche di immigrazione che sono state attuate in Italia. Vedremo in particolare la legge n. 943/1986, la n. 39/1990, la n. 40/1998, la n. 189/2002, la n. 94/2009.

---

<sup>1</sup> Vedi E. Calvanese, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi*, Franco Angeli, 2011.

## ***2.2 La legge Foschi, n. 943/1986: la regolamentazione del lavoro***

Il 30 dicembre 1986, dopo una discussione durata cinque anni, il Parlamento italiano approvò la legge n. 943/1986, recante “Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine”. Per la prima volta viene varata una norma che riconosce la presenza di lavoratori stranieri e che mira a regolarne lo status giuridico. Il riferimento era unicamente ai lavoratori subordinati, senza alcun riferimento al lavoro autonomo. Si trattava in realtà di un atto dovuto, in quanto l’Italia aveva l’obbligo di dare attuazione alla convenzione O.I.L. (Organizzazione Internazionale del Lavoro)<sup>2</sup> sui diritti dei lavoratori stranieri.

Prima di questa norma, due circolari del Ministero del Lavoro (datate 2 marzo e 9 settembre 1982) disposero quella che è considerata la prima regolarizzazione dei cittadini stranieri in Italia. In particolare, le circolari prevedevano alcune condizioni che poi sarebbero state riprese anche dalle sanatorie successive: esse hanno consentito di regolarizzare la posizione di quegli stranieri che erano entrati in Italia prima del 1981, che potevano dimostrare di aver lavorato in modo continuativo dal momento del loro ingresso, che un datore di lavoro fosse stato disponibile ad

---

2 La Convenzione O.I.L. sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, del 24 giugno 1975 n. 143, fu ratificata dall’Italia con legge 10 aprile 1981 n. 158 [http://www.ilo.org/rome/risorse-informative/servizio-informazione/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS\\_153191/lang--it/index.htm](http://www.ilo.org/rome/risorse-informative/servizio-informazione/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS_153191/lang--it/index.htm)

assumerli, che non si fossero allontanati dall’Italia per più di due mesi e, infine, che vi fosse stato il deposito da parte del datore di lavoro di una somma equivalente al prezzo del biglietto aereo per il ritorno al loro paese.

Tornando alla legge n. 943/1986, nota anche come Legge Foschi<sup>3</sup>, essa si occupava in prevalenza di aspetti lavorativi. Definiva il lavoratore extracomunitario legalmente residente sul territorio come titolare di diritti: il diritto di accesso ai servizi socio-sanitari, alla casa, al mantenimento della propria identità culturale, alla scolarizzazione (articolo 1). All’articolo 4 era previsto poi l’importante diritto al ricongiungimento con il coniuge e con eventuali figli a carico non coniugati. La norma tentava poi di garantire al lavoratore immigrato un trattamento paritario rispetto al lavoratore autoctono, di favorire l’inserimento nella società attraverso il riconoscimento di titoli professionali, l’organizzazione di corsi di lingua e di percorsi di formazione. In particolare, si prevedeva per le Regioni l’obbligo di predisporre corsi di formazione professionale e di avviare azioni volte alla salvaguardia della cultura d’origine dei migranti.

Un punto di difficile attuazione è risultato essere la pianificazione degli ingressi dei lavoratori stranieri, in linea con le esigenze dell’economia italiana. Infine, la Legge Foschi prevedeva la regolarizzazione dei cittadini non comunitari che, entro tre mesi dall’entrata in vigore della legge stessa, dimostrassero di risiedere in Italia sia in posi-

---

3 Testo della legge n. 943/1986  
[http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/LEGGE\\_1986\\_Norme\\_in\\_Materia\\_di\\_Collocamento\\_e\\_di\\_Trattamento.pdf](http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/LEGGE_1986_Norme_in_Materia_di_Collocamento_e_di_Trattamento.pdf)

zione di lavoratori dipendenti sia da disoccupati. La legge non prevedeva una disciplina per l'espulsione, rimandata ai principi comuni di pubblica sicurezza.

La Legge Foschi, oltre a essere la prima legge in materia di immigrazione, ha avuto anche il merito di essere stata l'unica norma a carattere solidaristico nei confronti dei migranti. Già nelle leggi successive (Legge Martelli) inizia ad emergere tutto il securitarismo che caratterizzerà la legislazione italiana dell'immigrazione. Purtroppo, la Legge Foschi fallì nel giro di pochi anni a causa dei complicati passaggi burocratici dei quali i datori di lavoro dovevano farsi carico.

### ***2.3 La legge Martelli, n. 39/1990: la regolamentazione del soggiorno***

L'inadeguatezza della Legge Foschi fu evidenziata da alcuni avvenimenti: nell'agosto del 1989, nelle campagne di Villa Literno in Campania fu aggredito Jerry Essan Masslo, rifugiato sudafricano molto attivo nell'associazionismo e nel sindacalismo. In seguito all'aggressione, compiuta per mano di delinquenti per futili motivi, Jerry morì. La vicenda ebbe una grande eco mediatica e l'aggressione fu interpretata come atto di razzismo. Un mese e mezzo dopo, il 7 ottobre 1989, si svolse a Roma una manifestazione nazionale contro il razzismo e sfilarono in corteo più di 100 mila persone, tra le quali molti immigrati.

Così, a cavallo delle elezioni europee del 1989, i due governi che si succedettero (De Mita e Andreotti) si



mostrarono molto solleciti a intervenire in materia, su impulso, prima, del Ministro per gli affari sociali Rosa Russo Jervolino in direzione di un'attuazione più completa della legge 943/1986 e, quindi, del vicepresidente del consiglio dei ministri Claudio Martelli per l'approvazione di una nuova legge, della quale gli eventi sociali sottolineavano la necessità. In questo contesto fu emanato il decreto legge n. 416 del 1989, poi modificato nella legge n. 39/1990. La cosiddetta Legge Martelli rappresentava un tentativo di rendere "più stringente il processo di programmazione dei flussi in ingresso"<sup>4</sup> e mirava a specificare i requisiti di ottenimento del permesso di soggiorno e le condizioni necessarie per il rinnovo. Innanzitutto, essa spostava le competenze riguardo le politiche migratorie dal Ministero del Lavoro a quello degli Interni. Riconosceva inoltre ai soggetti migranti i diritti fondamentali della persona e non solo quelli propri dei lavoratori. Altre innovazioni della Legge Martelli furono:

- l'abolizione della riserva geografica per il riconoscimento dello status di rifugiato<sup>5</sup>: fino ad allora la richiesta poteva essere presentata solo da cittadini provenienti dai paesi dell'Europa centro-orientale;
- l'obbligatorietà del visto di ingresso;

---

4 E. Calvanese, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi*, Franco Angeli, 2011, p. 60.

5 Il termine rifugiato, spesso anche rifugiato politico, indica una persona che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinioni politiche, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza, e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese" (Convenzione di Ginevra del 1951, art. 1).

- la definizione dei motivi di ingresso regolare in Italia: turismo, studio, lavoro, cure mediche, culto;
- l'introduzione dei flussi di ingresso per ragioni di lavoro: estensione delle possibilità occupazionali per gli immigrati (quanto meno a quelli regolarizzati) alle ipotesi di lavoro in cooperativa e lavoro autonomo;
- le Regioni sono indicate come soggetti promotori di iniziative e leggi sull'integrazione;
- l'introduzione della procedura dell'espulsione del cittadino non comunitario;
- viene prevista una prima dotazione finanziaria per la prima accoglienza (30 miliardi di lire l'anno) e viene regolamentato il fondo per l'immigrazione.

Si trattò di una legge ad ampio respiro, specialmente per quanto riguardava l'accoglienza dei richiedenti asilo da tutte le parti del mondo, la regolamentazione del soggiorno, le garanzie di tutela, l'introduzione di una prima, seppur modesta, dotazione finanziaria per la prima accoglienza, la previsione di un decreto annuale sui flussi, il superamento delle limitazioni giuridiche in materia di lavoro autonomo. In generale, gli effetti di queste prime leggi sono stati molto limitati. Esse prevedevano un numero di ingressi molto basso e i relativi decreti attuativi incontravano numerosi ostacoli durante l'iter di approvazione. Il risultato più evidente di queste leggi è stata la regolarizzazione di oltre 300.000 stranieri entrati irregolarmente, 105.000 nel 1986 e 222.000 nel 1990.

## **2.4 La legge Legge Turco – Napolitano , n. 40/1998**

Il dibattito politico che seguì l’emanazione della Legge Martelli evidenziava ancora una volta le lacune dell’ordinamento italiano riguardo la condizione giuridica dello straniero. E a conferma dell’incapacità di proporre una legge organica in materia, si scelse la strada della decretazione d’urgenza.

Dopo i decreti n. 193/1992 e n. 107/1993 (recante “Nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull’espulsione dei cittadini extracomunitari”), l’intervento successivo si ebbe nel 1995, quando il governo Dini intervenne con il decreto legge del 18 novembre 1995, (d. l. n. 489/1995 recante “Disposizioni urgenti in materia di politica dell’immigrazione e per la regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno nel territorio nazionale e dei cittadini dei paesi non appartenenti all’UE”), il quale disciplinava aspetti specifici come l’entità dei flussi di ingresso per lavoro stagionale e stabiliva una nuova regolamentazione delle espulsioni. Scopo ultimo di questi successivi decreti era ancora quello della “rassicurazione sociale” e non certo l’accoglienza dignitosa di persone in fuga dalla patria: le norme erano nel segno della repressione e dell’autorità e non c’era traccia di una strategia alternativa<sup>6</sup>.

---

6 Per approfondimenti: Magistratura democratica, Decreto Legge N. 489/1995 e politica dell’immigrazione  
<http://old.magistraturademocratica.it/platform/node/208>

Si giunse nel 1998 alla Legge Turco - Napolitano<sup>7</sup>, dal nome dei due ministri (Affari sociali e Interno) principali promotori del progetto, una norma che, confluendo all'interno del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione) ha ristrutturato tutta la legislazione migratoria. La legge era espressione della presa di coscienza sull'immigrazione come fenomeno strutturale, che comportava una programmazione di più ampio respiro (programmazione dei flussi triennale, seppure da applicare con decreti annuali), al livello governativo più significativo (competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri), con il coinvolgimento dei paesi di emigrazione (previsione di accordi bilaterali e presa in considerazione del loro fabbisogno lavorativo nella determinazione dei flussi). Tre gli obiettivi principali della legge n. 40:

- lotta all'immigrazione clandestina e allo sfruttamento criminale dei flussi migratori
- proposizione di una politica di ingressi regolari programmati e regolati e una programmazione pluriennale attraverso il sistema delle quote
- avviare percorsi di integrazione per i nuovi migranti regolari e per i soggiornanti, attraverso delle garanzie che diano allo straniero regolare maggiore stabilità come il diritto alla salvaguardia della propria famiglia e la "carta di soggiorno".

---

7 Legge 6 marzo 1998, n. 40, recante "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"  
<http://www.camera.it/parlam/leggi/980401.htm>

Nel dettaglio vengono precisate una serie di situazioni. Nel Titolo I, all'articolo 2 viene garantito anche agli irregolari l'accesso ai diritti fondamentali della salute e dell'istruzione obbligatoria. Per la prima volta si parla di partecipazione alla vita pubblica a livello locale da parte degli stranieri in possesso della “carta di soggiorno”. Il documento è un titolo permanente non soggetto a scadenza che può essere rilasciato agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia da almeno 5 anni e nei cui confronti non vi siano ostacoli penali rilevanti. Oggi, la carta di soggiorno è stata sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

L'articolo 3 riconosce la presenza di una domanda di lavoro da parte degli immigrati e ha di conseguenza previsto un nuovo strumento di gestione dei flussi, costituito da un documento programmatico triennale per la politica dell'immigrazione.

Il Titolo II è dedicato alle disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento e stabilisce che queste azioni sono sotto la giurisdizione del Ministero dell'Interno. L'articolo 12 istituisce i Centri di permanenza temporanea e di assistenza (CPT) in cui possono essere trattenuti gli stranieri per cui è necessario procedere con l'esecuzione dell'espulsione o del respingimento.

Sono introdotte per la prima volta norme a tutela delle vittime della tratta, con particolare riferimento allo sfruttamento sessuale.

Il Titolo III disciplina l'ambito del lavoro. Gli ingressi possono avvenire tramite tre canali:

- per lavoro subordinato, anche stagionale, su chiamata nominativa del datore di lavoro italiano o straniero regolarmente residente
- per lavoro autonomo purché il richiedente fosse in possesso di risorse adeguate per l'esercizio dell'attività prescelta (compresa un'idonea soluzione abitativa)
- per ricerca di lavoro attraverso il meccanismo della sponsorizzazione<sup>8</sup>.

Proprio quest'ultima è la novità più interessante: il permesso di soggiorno per inserimento nel mercato del lavoro aveva durata annuale, alla scadenza del quale lo straniero si impegnava a tornare in patria in caso di insuccesso. Questa possibilità scomparirà nella successiva legge del 2002 (Bossi – Fini), la quale presuppone che l'ammmissione sul territorio per motivi di lavoro è subordinata all'esistenza di un'offerta di lavoro prima dell'ingresso.

Il Titolo V specifica che anche i non iscritti al Servizio sanitario nazionale e gli irregolari hanno diritto alle cure urgenti ospedaliere per malattie, infortuni e maternità.

Infine, l'articolo 41 dà la definizione di atto discriminatorio:

Costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione,

---

<sup>8</sup> Art. 21, Legge n. 40/1998: "Il richiedente deve dimostrare di poter effettivamente assicurare allo straniero alloggio, coperture dei costi per il sostentamento e assistenza sanitaria per la durata del permesso di soggiorno".

restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.

La legge 40/1998 fu inglobata nel Testo Unico dell'immigrazione, inclusivo anche delle norme precedenti non abrogate e tuttora in vigore seppure con le modifiche successivamente apportate.

## ***2.5 La legge Legge Bossi – Fini, n. 189/2002***

Nell'ottobre del 2001 il governo approva un disegno di legge che diverrà legge il 30 luglio 2002, la famosa legge Bossi – Fini<sup>9</sup>, attualmente in vigore. La legge ha modificato, a svantaggio degli stranieri, quasi tutti i principali punti della Turco - Napolitano (in seguito Testo unico n. 286/1998) e la normativa sul diritto d'asilo contenuta nella legge n. 39/1990: visti d'ingresso, permesso di soggiorno, carta di soggiorno, espulsione, ricongiungimento familiare, accesso dello straniero ai diritti sociali, diritto di asilo.

L'ingresso in Italia oggi può dirsi difficoltoso, come più complicata è resa la permanenza regolare; sono accelerate e semplificate le procedure per l'espulsione dei "clandestini"

---

9 Legge 30 luglio 2002, n. 189, recante “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”  
<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/021891.htm>

le cui modalità di esecuzione divengono sempre più dure; sono state limitate le possibilità di ricongiungimento familiare; è stata ridotta la concreta praticabilità del diritto di asilo.

Ecco le principali modifiche introdotte dalla legge Bossi-Fini.

- *Visti di ingresso*: la novità consiste nel fatto che le Autorità consolari italiane, alle quali viene chiesto il rilascio del visto d'ingresso nel nostro paese, possono negarlo anche con atto non motivato, per motivi di sicurezza
- *Permesso di soggiorno*: al momento della richiesta o del suo rinnovo, lo straniero sarà sottoposto a rilievi fotodattiloscopici. Nel caso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro, prima di chiederne il rilascio, lo straniero deve aver già stipulato il "*contratto di soggiorno*", un contratto cioè tra lo straniero stesso e il suo datore di lavoro, con il quale quest'ultimo garantisce la disponibilità di un alloggio e si impegna a pagare le spese necessarie per il ritorno nel paese di provenienza.

Il contratto di soggiorno dovrà essere stipulato entro otto giorni dall'ingresso in Italia, presso lo Sportello Unico per l'immigrazione della provincia nella quale risiede lo straniero. Lo Sportello Unico per l'immigrazione è un nuovo organo istituito dalla legge Bossi - Fini presso ogni Prefettura e ha competenza in ordine alla procedura di assunzione del lavoratore straniero. Sono stati modificati anche i tempi del permesso, il quale ha la stessa durata del



contratto di soggiorno e non può essere superiore a nove mesi per lavoro stagionale, un anno per lavoro subordinato a tempo determinato e due anni per lavoro subordinato a tempo indeterminato e per ricongiungimento familiare

- *Carta di soggiorno*: l'unica modifica riguarda il periodo di permanenza regolare in Italia necessario al fine di ottenere la carta stessa: era di cinque anni con la legge n. 40/1998, è passato a sei con l'attuale legislazione
- *Centri di temporanea permanenza e assistenza*: questo istituto giuridico, creato specificamente per gli immigrati, ha sollevato numerosi dubbi di legittimità costituzionale, in quanto prevede una limitazione della libertà personale disposta con provvedimento amministrativo, in contrasto con l'articolo 13 della Costituzione, che consente ciò solo "per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge". Gli immigrati in attesa di espulsione, invece, sono costretti a stare in questi centri, per accertamenti relativi all'identità, anche se non hanno commesso alcun reato
- *Ricongiungimento familiare*: viene ridimensionata la cerchia dei familiari che possono raggiungere lo straniero regolarmente soggiornante in Italia. Ferma restando tale possibilità per il coniuge e per i figli minorenni, i figli maggiorenni potranno ricongiungersi solo qualora non possano provvedere al loro sostentamento per motivi di salute che comportino invalidità totale. I genitori, poi,

potranno ricongiungersi soltanto qualora non abbiano, nel paese di origine, altri figli<sup>10</sup>

- *Diritto all'abitazione*: lo straniero regolarmente soggiornante in Italia potrà concorrere all'assegnazione di alloggi di edilizia popolare in condizioni di parità con i cittadini italiani, soltanto se titolare di carta di soggiorno o permesso di soggiorno almeno biennale
- *Diritto di asilo politico*: il richiedente potrà essere trattenuto nei centri di identificazione tutte le volte che sarà necessario per verificarne l'identità o la nazionalità, se non è fornito di documenti di viaggio o di identità, oppure per verificare gli elementi su cui basa la domanda di asilo. Inoltre, il trattenimento dovrà essere disposto quando il richiedente asilo abbia tentato di sottrarsi ai controlli di frontiera ovvero sia uno straniero già soggetto a provvedimento di espulsione
- *Norme penali*: alcune introducono nuovi reati (per esempio falsificazione di permessi, contratti, carte di soggiorno) o aumentano le pene per quelli già

---

10 Secondo l'art. 27 della legge 40/1998 il ricongiungimento familiare può essere richiesto dai titolari di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, stanti due condizioni: un alloggio che rientri nei parametri previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica e un reddito annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale. La legge n. 189/2002 ha abolito la possibilità del ricongiungimento con i parenti entro il terzo grado e ha sottoposto l'ingresso dei genitori a carico alla verifica della condizione che questi non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza (art. 23, c. 1, lettera c).

previsti nella legge Turco-Napolitano, altre prevedono procedure semplificate per espellere gli stranieri accusati di aver commesso reati. Sono previste aggravanti specifiche per chi favorisce l'immigrazione clandestina; allo stesso tempo, però, sono previsti sconti di pena per i "trafficienti" che collaborano con la polizia. Se, inoltre, viene arrestato uno straniero destinatario di un provvedimento di espulsione, il giudice, in sede di convalida dell'arresto pronuncia, "sentenza di non luogo a procedere" e lo straniero viene espulso con accompagnamento alla frontiera, con la conseguenza che lo straniero non sarà sottoposto al processo e non potrà, quindi, difendersi per i reati contestati. Ancora: lo straniero non in regola con il permesso di soggiorno, che deve scontare una pena detentiva inferiore ai due anni, verrà espulso con accompagnamento alla frontiera. Infine, si dispone che il giudice comunichi al Questore e all'Autorità consolare i provvedimenti di custodia cautelare o le sentenze di condanna nei confronti degli stranieri condannati per un reato per il quale è previsto l'arresto, al fine di facilitarne l'espulsione una volta usciti dal carcere<sup>11</sup>.

Mancavano, anche questa volta, norme organiche in materia di asilo, a parte alcune disposizioni transitorie. Nonostante i vari inasprimenti, rimaneva l'impostazione di

---

11 Fonte: L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità  
<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/minori/cimmino/cap2.htm>

base della legge 40/1998. Inoltre, è evidente come, a dispetto dell'obiettivo dichiarato di promuovere la semplificazione burocratica, la legge abbia invece reso più complesso l'accesso al permesso di soggiorno e alle possibilità relative al suo rinnovo. Tali modifiche hanno di fatto indebolito lo status dei lavoratori stranieri presenti sul territorio italiano rendendoli soggetti alle lungaggini burocratiche. Tutto ciò rende chiaro come la principale preoccupazione del Parlamento sia stata quella di regolamentare e arginare i flussi migratori, anziché riconoscere i diritti dei migranti.

## ***2.6 La stretta securitaria***

Poche settimane dopo le elezioni politiche del 2008, precisamente il 21 maggio, durante il primo Consiglio dei Ministri del IV Governo Berlusconi uno dei provvedimenti presentati fu il cosiddetto "Pacchetto sicurezza", documento che raccoglieva un decreto legge, due disegni di legge e tre decreti legislativi. Ecco, in sintesi, i contenuti di queste proposte legislative.

### ***2.6.1 Il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92***

Il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, è stato approvato in via definitiva dal Senato il 23 luglio 2008. Il provvedimento, convertito con legge 24 luglio 2008, n. 125, consentirà, secondo quanto dichiarato dal ministro Roberto Maroni:

un contrasto più efficace dell’immigrazione clandestina, una maggiore prevenzione della microcriminalità diffusa, attraverso il coinvolgimento dei sindaci nel controllo del territorio, e una più incisiva lotta alla mafia, grazie alla norma che prevede l’aggressione ai patrimoni dei boss.

### 2.6.2 *Due disegni di legge*

I due disegni di legge contenuti nel Pacchetto sicurezza del maggio 2008, completato l’iter legislativo, sono diventate leggi dello Stato. Si tratta della:

- Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”. Il provvedimento, in vigore dall’8 agosto 2009, individua cinque aree di intervento: immigrazione clandestina, criminalità organizzata, criminalità diffusa, sicurezza stradale e decoro urbano<sup>12</sup>. Con l’entrata in vigore di questa legge, è andato in pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale anche il decreto del ministro dell’Interno che regola le associazioni di osservatori volontari, cittadini che potranno prestare attività di volontariato, gratuita e senza fini di lucro, con finalità di solidarietà sociale nell’ambito della sicurezza urbana<sup>13</sup>.
- Adesione dell’Italia al Trattato di Prüm<sup>14</sup>: ha lo scopo di rafforzare la cooperazione di polizia in materia di lotta al terrorismo, alla criminalità tran-

---

12 È possibile consultare la sintesi dei provvedimenti nelle cinque macro aree in questione al seguente link  
[http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0274\\_Pacchetto\\_sicurezza\\_scheda\\_ddl.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0274_Pacchetto_sicurezza_scheda_ddl.pdf)

sfrontaliera e all'immigrazione clandestina. Prevede disposizioni per lo scambio di dati relativi a DNA e impronte digitali, di informazioni su persone inquisite, su autoveicoli e proprietari. Per quanto riguarda la lotta all'immigrazione clandestina è previsto anche l'invio di Ufficiali di collegamento esperti in falsi documentali nei Paesi di origine dei flussi migratori irregolari.

### 2.6.3 *Tre decreti legislativi*

I tre decreti legislativi riguardano le seguenti materie.

- Ricongiungimenti familiari dei cittadini stranieri, con restrizioni che prevedono l'esame del DNA per l'accertamento della parentela<sup>15</sup>
- Riconoscimento dello status di rifugiato, con misure che perseguono chi approfitta delle protezioni, pur non avendone i requisiti, e che preve-

---

13 L'iter della legge ha visto un prima via libera al Senato (5 febbraio 2009), poi è passato alla Camera (13 maggio 2009) che ha approvato tre emendamenti confermando la fiducia al Governo. Il disegno di legge è poi tornato al voto dell'aula di Montecitorio (14 maggio 2009) e al Senato (2 luglio 2009) per il sì definitivo.

14 Sottoscritto il 27 maggio 2005 da sette Stati membri dell'Unione Europea (Germania, Spagna, Francia, Austria, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), è stato ratificato dal Senato il 24 giugno 2009 ed è entrato in vigore con la pubblicazione della legge 30 giugno 2009, n. 85 nella Gazzetta ufficiale del 13 luglio 2009.

15 Il decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160 [http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0972\\_2008\\_10\\_22\\_dlgs\\_3\\_10\\_08\\_160.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0972_2008_10_22_dlgs_3_10_08_160.html), è stato approvato in via definitiva e pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 21 ottobre 2008.

dono un'accelerazione delle procedure per chi ha diritto al riconoscimento<sup>16</sup>

- Libera circolazione dei cittadini comunitari, con verifiche dei requisiti necessari, come il reddito, per soggiornare sul territorio. La misura è stata momentaneamente accantonata<sup>17</sup>.

## 2.7 Il “pacchetto sicurezza”, legge Maroni, n. 94/2009

Approvato in via definitiva dal Senato il 2 luglio 2009, con 157 sì e 124 no, il decreto legislativo in materia di sicurezza diventa legge n. 94 dello Stato italiano il 15 luglio 2009. Il provvedimento, proposto dal ministro dell'Interno Roberto Maroni, diverrà noto come “pacchetto sicurezza”. Queste le principali novità:

- *Introduzione del reato di immigrazione clandestina*: l'ingresso e/o il soggiorno illegale nel territorio dello Stato diventa punibile con una ammenda da €5.000 a €10.000; in aggiunta, gli irregolari saranno sottoposti a un giudizio immediato davanti al giudice di pace per accelerare l'espulsione

---

16 Il decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159 [http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0973\\_2008\\_10\\_22\\_dlgs\\_3\\_10\\_08\\_159.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0973_2008_10_22_dlgs_3_10_08_159.html), è stato approvato in via definitiva e pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 21 ottobre 2008.

17 Fonte: Ministero dell'Interno, Sala Stampa, Speciali, Pacchetto Sicurezza [http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/speciali/Pacchetto\\_sicurezza/index\\_2.html](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/Pacchetto_sicurezza/index_2.html)

- *il trattenimento* nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) degli irregolari viene prolungato a 180 giorni
- *obbligo di esibizione del permesso* di soggiorno ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero; prevista la cancellazione dello straniero dall'anagrafe dopo sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno
- *incapacità matrimoniale*: lo straniero privo del titolo di soggiorno non può contrarre matrimonio. Tale disposizione è stata in seguito dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale<sup>18</sup>, la quale ha ribadito che il matrimonio è un diritto umano fondamentale garantito dagli articoli 2 e 29 della Costituzione
- *permessi di soggiorno*: per il rinnovo o il rilascio del titolo di soggiorno è previsto il pagamento di una tassa da €80 a €200 (disposizione non ancora entrata in vigore<sup>19</sup>)

---

18 Con sentenza n. 245 del 2011.

19 Come si legge in un comunicato congiunto del 4 gennaio 2012, il Ministero dell'Interno e il Ministero per la Cooperazione internazionale e l'integrazione "hanno deciso di avviare una approfondita riflessione e attenta valutazione sul contributo per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno. In particolare, in un momento di crisi che colpisce non solo gli italiani ma anche i lavoratori stranieri presenti nel nostro paese, c'è da verificare se la sua applicazione possa essere modulata rispetto al reddito del lavoratore straniero e alla composizione del suo nucleo familiare".



- *accordo di integrazione*<sup>20</sup>: dal 10 marzo 2012, il rilascio del permesso di soggiorno è subordinato alla stipula di un accordo di integrazione a punti, con cui lo straniero si impegna a conseguire determinati obiettivi di integrazione, pena la progressiva perdita di crediti fino alla successiva espulsione
- *test della lingua italiana*: reso obbligatorio in vista del rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Il provvedimento che più ha fatto discutere è senza dubbio l'introduzione del reato di immigrazione clandestina, tanto che il 28 aprile 2011 ha ricevuto la bocciatura da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea poiché ritenuto in contrasto con la normativa europea sui rimpatri. La Corte ha sostenuto che le norme degli Stati membri, anche in materia penale, non possono compromet-

---

20 Si tratta di un accordo tra lo Stato italiano ed il cittadino straniero (di almeno 16 anni) che entra in Italia per la prima volta. Sancisce un reciproco impegno a fornire, da parte dello Stato, la conoscenza di lingua, cultura, principi generali della Costituzione e, da parte del cittadino straniero, l'impegno al rispetto delle regole della società civile. Lo scopo è quello di perseguire un percorso di integrazione regolato in base all'ottenimento di crediti. In particolare, allo straniero sono assegnati 16 crediti che potranno essere aumentati tramite l'acquisizione di determinate conoscenze (lingua, cultura, vita civile) e lo svolgimento di determinate attività (percorsi di istruzione, titoli di studio, iscrizione al servizio sanitario nazionale). L'accordo prevede che entro due anni lo straniero raggiunga la quota di 30 crediti per poter restare sul territorio italiano. I crediti possono anche essere persi se lo straniero si rende responsabile di reati o di gravi violazioni della legge.

tere gli obiettivi stabiliti dalle direttive europee. La Corte di Giustizia UE ha dichiarato che

il reato di clandestinità<sup>21</sup> può compromettere la realizzazione dell'obiettivo di instaurare una politica efficace di allontanamento e rimpatrio nel rispetto dei diritti fondamentali. Gli Stati membri, non possono introdurre una pena detentiva solo perché un cittadino di un paese terzo, dopo che gli è stato notificato un ordine di lasciare il territorio nazionale e il termine impartito con tale ordine è scaduto, permane in maniera irregolare su detto territorio<sup>22</sup>.

## ***2.8 I diversi tipi di permesso di soggiorno***

Le tipologie di permesso di soggiorno previsti in Italia sono<sup>23</sup>:

- *permesso di soggiorno per lavoro subordinato*: rilasciato soltanto a seguito della stipula del

---

21 La locuzione “reato di clandestinità” non ha in realtà alcun senso giuridico, forzando un po’ la mano potremo dire che è un reato che è stato introdotto dalla stampa: il termine “clandestino” non corrisponde a nessuna condizione giuridica. La locuzione tecnica per indicare questa trasgressione è “reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato”. “Reato di clandestinità” rappresenta perciò un tipico esempio di come il mondo del giornalismo faccia quotidianamente un uso distorto dei termini e come poi queste informazioni sbagliate entrino a far parte del nostro modo di parlare.

22 Sentenza della Corte di Giustizia Europea C-61/11/PPU del 28 aprile 2011.

23 La classificazione è quella utilizzata dall’Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, Permessi di soggiorno (<http://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=1&iNodo=6989>)

contratto di soggiorno per lavoro tra un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia e un lavoratore, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea. La durata del permesso di soggiorno non può superare un anno per un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e due anni per un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

- *permesso di soggiorno per lavoro stagionale*: per lavoro stagionale si intende quello svolto esclusivamente nei settori agricolo e turistico-alberghiero. Si può ottenere questo tipo di permesso di soggiorno se c'è la richiesta, nominativa o numerica, di un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia oppure associazioni di categoria per conto dei loro associati. Il permesso di soggiorno per lavoro stagionale ha una validità temporale minima di venti giorni e massima nove mesi - a partire dalla data di sottoscrizione del contratto di soggiorno - a seconda della durata del lavoro stagionale richiesto.
- *permesso di soggiorno per lavoro autonomo*: sono considerati lavoratori autonomi i cittadini stranieri che svolgono un'attività lavorativa senza alcun vincolo di dipendenza con un datore di lavoro e secondo le altre modalità previste dalla legge. La procedura per la concessione del permesso di soggiorno per lavoro autonomo, proprio per il tipo particolare di attività, richiede alcune autorizzazioni preliminari relative a condizioni professionali

e patrimoniali del lavoratore. Il cittadino extracomunitario che vuole svolgere in Italia un'attività di lavoro autonomo (industriale, artigianale, commerciale o professionale), oppure intende costituire o essere socio di una società cooperativa, deve possedere i requisiti morali e professionali richiesti dalla legge ai cittadini italiani per l'esercizio delle singole attività, compresa l'iscrizione ad albi o registri, se necessaria.

- *permesso di soggiorno per motivi di studio e formazione*: il visto per motivi di studio o formazione viene rilasciato con modalità e procedure diverse a seconda del tipo di studi che si intendono frequentare in Italia. Entro otto giorni dall'ingresso in Italia, il cittadino straniero deve fare richiesta di permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione, compilando e inviando alla Questura territorialmente competente un apposito modulo. Il permesso per studio o formazione ha una durata massima di un anno ed è rinnovabile per la durata legale del corso di studio. Il permesso per studio consente di svolgere un'attività lavorativa di tipo subordinato, entro un limite di ore annuali.
- *permesso di soggiorno per tirocini formativi*: il tirocinio formativo consiste in una breve esperienza di lavoro c/o aziende o enti pubblici allo scopo di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Il cittadino extracomunitario che si trova all'estero ed intende svolgere in Italia un'attività di formazione

o tirocinio per un periodo superiore a tre mesi deve fare richiesta dell'apposito visto d'ingresso, presso la rappresentanza diplomatica o consolare italiana del proprio Paese. Al tirocinante viene, quindi, rilasciato un visto d'ingresso per motivi di studio o formazione, nei limiti di un contingente annualmente determinato.

- *permesso di soggiorno per motivi familiari*: viene rilasciato nel caso di soggiorno di durata superiore a tre mesi allo straniero in possesso del visto per ricongiungimento; allo straniero residente in Italia ad altro titolo da almeno un anno che abbia contratto matrimonio in Italia con cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea o con cittadino straniero regolarmente soggiornante; allo straniero già in possesso di un qualunque permesso in corso di validità, che vuole ricongiungersi con un familiare regolarmente soggiornante; al genitore straniero di minore italiano residente in Italia; al familiare straniero di un rifugiato, anche se non in possesso di un valido permesso di soggiorno.
- *permesso di soggiorno per motivi di protezione sussidiaria*: viene rilasciato dalla Questura al titolare dello status di protezione sussidiaria. Questo status viene riconosciuto allo straniero che rischia di subire gravi danni (condanna a morte, tortura, minaccia alla vita in caso di guerra interna o internazionale), o situazioni di violenza e sfruttamento per le quali veniva precedentemente rilasciato il permesso per protezione sociale o umanitaria,

facendo ritorno nel Paese di origine o, nel caso di un apolide, nel Paese in cui aveva la dimora abituale.

- *permesso di soggiorno per asilo politico*: viene rilasciato dalla Questura al titolare dello status di rifugiato. Lo status di rifugiato viene riconosciuto allo straniero che, per motivi di razza, religione, appartenenza sociale e/o politica, viene perseguitato nel Paese di cui possiede la cittadinanza o, in caso di apolidia, nel territorio in cui aveva la dimora abituale, per cui non può farvi ritorno.
- *permesso di soggiorno per attesa occupazione*: lo straniero che perde il posto di lavoro in seguito a licenziamento o dimissioni ha l'obbligo di iscriversi, entro 40 giorni dalla data di cessazione del rapporto di lavoro, nell'elenco anagrafico del Centro per l'impiego della provincia di residenza. Rimarrà iscritto in tale elenco per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e, comunque, ad esclusione del lavoratore stagionale, per un periodo complessivo non inferiore ad un anno.
- *permesso di soggiorno per titolari di "Carta Blu UE"*: i lavoratori stranieri altamente qualificati che riescano a stipulare un contratto regolare in Italia hanno diritto a un permesso di soggiorno biennale esteso, su richiesta, anche alle loro famiglie. Questo nuovo permesso di soggiorno che consente di entrare e soggiornare nel territorio nazionale per

periodi superiori a tre mesi, in deroga alla disciplina delle quote, è denominato Carta Blu UE. Per assumere la qualifica di straniero altamente qualificato è opportuno che il soggetto interessato risulti in possesso del titolo di istruzione superiore che attesti il completamento di un percorso di istruzione superiore di durata almeno triennale e della relativa qualifica professionale superiore e dei requisiti previsti per l'esercizio di professioni regolamentate.

## ***2.9 Il Ministero dell'Integrazione: Cecilie Kyenge***

Il 28 aprile 2013 Cecilie Kashetu Kyenge è diventata il primo ministro nero<sup>24</sup> di un governo della Repubblica italiana. Al medico oculista italo-congolese è stato affidato il Ministero (senza portafoglio) dell'Integrazione. Una notizia inaspettata, e la stessa Cecilie ne è rimasta sorpresa ma non impreparata. A giudicare dalle reazioni suscitate nell'opinione pubblica, la sua nomina sarà ricordata come un evento storico per il nostro Paese: con la sua scelta il presidente del consiglio Enrico Letta ha dimostrato di riconoscere un nuovo peso ai temi della multiculturalità che è ormai un elemento strutturale della società italiana.

---

24 È stata la stessa Kyenge che ha invitato i giornalisti a definirla “nera” e non “di colore”. Nel corso di una conferenza stampa svoltasi il 3 maggio 2013 ha affermato: “In questi giorni ho letto che dicono di me che sono la prima ministra di colore: io non sono di colore, sono nera, lo ribadisco con fierezza”.

La nomina ha perciò assunto da subito un alto valore simbolico. La Kyenge già nel suo primo discorso di presentazione ai giornalisti ha voluto soffermarsi sull'importanza dell'utilizzo corretto delle parole, richiamando direttamente la Carta di Roma, e inaugurando così un nuovo stile di comunicazione che, chi conosceva già da prima la Kyenge, definisce pacato ed equilibrato. Non ha dovuto aspettare molto per dare prova della sua serenità: prima i commenti di Mario Borghezio (eurodeputato leghista) che l'ha definita "una scelta del cazzo, ha la faccia della casalinga"; poi quelli di Magdi Allam (giornalista e politico di origini egiziane) che ha giudicato la sua nomina "un atto di razzismo nei confronti degli italiani. È da criminali favorire gli immigrati a discapito degli italiani"; infine gli attacchi della consigliera di quartiere di Padova, leghista, Dolores Valandro che, attraverso *Facebook*, ha augurato alla Kyenge di subire una violenza sessuale, in seguito a una notizia che informava di un presunto tentativo di stupro di un africano ai danni di una italiana, riconfermando così lo stereotipo che vuole gli stranieri tra gli autori preferenziali di violenze a sfondo sessuale.

Alla volgarità di questi attacchi la Kyenge si è limitata a non controbattere affermando: "Questo linguaggio non mi appartiene perché istiga alla violenza tutta la cittadinanza. Chiunque deve sentirsi offeso, non solo io", ricordando che "Nessun insulto deve toglierci il sorriso". Altrettanto offensiva è stata l'intervista realizzata da Lucia Annunziata per il programma *In mezz'ora*<sup>25</sup>, a conferma che i pregiudizi non sono solo di destra ma che anzi in Italia ciò che manca è

---

25 Puntata del 5 maggio 2013, disponibile sul sito della Rai.



proprio una cultura di accettazione della diversità. L'Annunziata ha difatti aperto l'intervista con una curiosità morbosa verso la vita privata del neo ministro, esordendo con "La cosa più intrigante della sua biografia è che lei ha 38 fratelli...", e continuando poi con domande sul credo religioso di suo padre e su quanto lei fosse cattolica. Domande quasi antropologiche che mai l'Annunziata avrebbe posto se davanti a lei avesse avuto una persona della sua stessa carnagione.

Aldilà degli attacchi, che non sono riusciti a turbare la serenità del ministro, le aspettative riposte nella nuova direzione del ministero dell'integrazione sono molte: la Kyenge sta già portando avanti la battaglia per il riconoscimento dello *ius soli* per i nati in Italia da genitori stranieri.

Seppure nella limitatezza degli strumenti di cui il Ministero dell'Integrazione dispone, la nomina di una donna nera è di per sé un forte segnale di cambiamento che testimonia la necessità di prendere atto che l'Italia non è e non è mai stato quel Paese monolitico che tutti immaginano, con una cultura unica, ma che al contrario essa ha definito la sua identità attraverso le colonizzazioni che hanno caratterizzato la sua storia: gli arabi non stanno arrivando oggi per la prima volta in Italia, ma ritornano dopo aver conquistato il sud della Penisola nell'Alto Medioevo.

### ***2.10 Le parole di Luigi Manconi, Presidente della Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani***

Luigi Manconi è, dal 21 maggio 2013, Presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato. Da senatore è stato primo firmatario, tra gli altri, di un disegno di legge riguardante l'acquisizione della cittadinanza italiana<sup>26</sup>, testo al momento in attesa di essere esaminato.

Ho ascoltato il suo parere riguardo l'atteggiamento degli italiani nei confronti dei migranti e se e come questo è cambiato nel corso degli anni.

L'immigrazione in Italia comincia ad assumere dimensioni consistenti alla fine degli anni '80. In quel periodo il numero delle persone straniere residenti raggiunge un livello tale da essere inquadrato come vero e proprio fenomeno da analizzare, nonostante, come attestano i dati della Caritas, nel 1991 gli immigrati fossero poco più di 350mila, ovvero all'incirca quanti ce ne sono attualmente in Toscana. Un numero che triplicherà nel decennio successivo fino ad arrivare a superare il milione nel 2000.

L'arrivo di persone provenienti da altri paesi inizialmente fu avvertita con curiosità ma anche con distanza. La persona "diversa" perché non risultasse una minaccia doveva essere smontata ed etichettata. E così si è dato spazio ai luoghi comuni, giocati sull'accentuazione di aspetti tipici degli immigrati del tempo. Uno dei tanti era quello che voleva che gli stranieri fossero tutti venditori ambulanti. Cosa non vera per-

---

26 Atto Senato n. 271, XVII Legislatura.

ché, come dimostra l'introduzione della legge Martelli (la 39 del '90), la presenza degli ambulanti era significativa ma non era l'unica categoria di lavoratori presente. Questo, però, portò addirittura alla riduzione di tutte le persone straniere alla denominazione di *Vu cumprà*, appellativo che, poi, si trasformò in *Vu lavà* (i lavavetri all'incroci stradali) fino a *vu stuprà* (criminali stranieri).

Era chiaramente percepibile, in quelle definizioni, un intento di denigrazione o, per lo meno, di netta presa di distanza: tanto più perché, come ogni formula generica e omologante, enfatizzava il carattere anonimo e indistinto di coloro ai quali veniva attribuita.

Rispetto a quegli anni l'atteggiamento degli italiani verso gli stranieri è, in parte, cambiato. Il motivo principale è legato all'acquistata consuetudine con il fenomeno: aumenta il numero di stranieri e cresce la possibilità che uno di questi sia il vicino di casa. Ciò ha fatto sì che lo straniero, l'immigrato, venisse conosciuto e “normalizzato”. Questi micro meccanismi di avvicinamento possono essere letti, seppure con molta generosità, come dei tentativi di integrazione.

Allo stesso tempo, però, tutto ciò non ha avuto una traduzione adeguata in termini di politiche sociali e culturali e, di certo, gli slogan di molti partiti politici o il linguaggio utilizzato da una parte dei giornali non hanno favorito la diminuzione di atteggiamenti xenofobi. Soprattutto in alcuni casi, infatti, si è trattato di manifestazioni tese alla chiusura più che all'incontro e alla relazione. Sono un esempio la legge Bossi-Fini e il successivo “pacchetto sicurezza” (2009) in cui l'immigrazione è esclusivamente trattata come una questione di ordine pubblico.

È così che quello stesso vicino di casa che in una dimensione micro, di comunità e di quartiere, era stato accettato (anche se con molte riserve), viene dipinto come un nemico quando considerato come uno delle centinaia di migliaia di immigrati in Italia. Ecco perché, poi, a seconda di quali siano e sono state le nazionalità prevalenti dei flussi migratori, i marocchini, i senegalesi, gli albanesi e i romeni a turno sono divenuti dei bersagli. E, più in generale, lo sono divenuti gli immigrati, basti pensare a espressioni come “gli immigrati sono delinquenti” oppure “gli stranieri violentano le nostre donne”. In entrambi i casi si tratta di luoghi comuni facilmente sfatabili come dimostrano i dati. Basti pensare al fatto che tra gli immigrati regolari il tasso di criminalità è pressoché pari a quello registrato tra i cittadini italiani e, nella fascia di età 24-50 anni, la frequenza dei delitti è minore all'interno della popolazione straniera; oppure a quello per cui le “nostre donne” (e le nostre bambine) sono violentate dai “nostri uomini”, da italiani (come confermato dall'Istat secondo cui il 94% di quelle violenze avviene in ambito familiare, parentale, amicale). Ma bastano questi dati e bastano le argomentazioni obiettive a disinnescare l'intolleranza etnica? Certo, sarebbe ragionevolissimo che fosse così. E invece quando, per esempio, gli autori di reato sono stranieri, immancabilmente il tratto della nazionalità o della confessione religiosa emerge con brutalità, a tracciare in maniera indelebile la fisionomia di un Altro, irrimediabilmente diverso: e, dunque, più agevolmente criminalizzabile. E quell'Altro – anche all'interno di un ordinamento giuridico dove la responsabilità penale è personale – trascina con sé, nella stigmatizzazione e nell'ostracismo, il suo gruppo di appartenenza e la sua comunità. Tutto ciò è tanto più terribile quanto meno è affrontabile solo con argomenti razionali e con intelligenza logica. E c'è un motivo: la xenofobia (che non è razzismo, ma che può diventarlo) affonda le proprie radici nella nostra stessa identità antropologica, è fatta di umori tetri

e pulsioni profonde, riguarda ciascuno di noi. È compito della politica, e di ogni uomo e donna di buona volontà, disinnescare quegli umori e quelle pulsioni e sottoporli a controllo, affinché non deflagrino. Per questo è necessaria una lunga e faticosa opera di formazione e autoformazione e una aspra lotta culturale. Questa deve evitare di colpevolizzare quanti vivono con ansia l'impatto, talvolta doloroso, con l'immigrazione. Spesso le manifestazioni di diffidenza (e persino di ostilità) dicono, come possono, una cosa sola: aiutateci a non diventare razzisti. Gli imprenditori politici della paura vanno combattuti a viso aperto.

Da questo punto di vista si rivelano utilissimi i numerosi rapporti, pubblicati da istituzioni, organizzazioni e associazioni, che raccontano aspetti diversi del fenomeno. Ma non solo. Per quanto riguarda il linguaggio dei media è stata realizzata la "Carta di Roma", ovvero un invito a utilizzare la massima attenzione nel trattamento delle informazioni concernenti i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta ed i migranti. Nel 2011, inoltre, è stata costituita anche l'associazione Carta di Roma di cui fanno parte molte associazioni e organizzazioni che si occupano del tema e che promuovono un modo diverso di trattare l'argomento.

## ***2.11 Riflessioni conclusive***

Volendo rintracciare il filo conduttore delle diverse normative sulla politica migratoria dell'Italia negli ultimi trent'anni, si può dire che la logica delle varie leggi è stata, all'inizio, quella della precarizzazione del migrante. Già la Legge Martelli presupponeva l'idea di un migrante di

passaggio in Italia, di uno straniero che arriva, trova occupazione per un periodo di tempo e poi va via: lo conferma il fatto che tale norma non regolava, ad esempio, la questione alloggiativa o l'accoglienza. In seguito, con la Legge Turco – Napolitano, per quanto più organica rispetto alla norma del 1990, la logica è diventata quella dell'espulsione, del respingimento. Nel 2002, la Bossi – Fini con il contratto di soggiorno ha introdotto un vero e proprio ricatto per i lavoratori immigrati. La politica migratoria italiana perciò ha sempre guardato all'espulsione e all'allontanamento dello straniero facendo poco o nulla sul versante dell'integrazione; ma ha anche guardato allo sfruttamento dell'immigrato in ambito lavorativo, sottopagandolo per far avvicinare la macchina produttiva italiana agli standard dei concorrenti mondiali.

Se uno straniero sul nostro territorio viene trattato come un criminale, perché dovrebbe comportarsi onestamente? Se vede negate le sue libertà fondamentali e i mezzi di sussistenza primaria di quale altro strumento dispone se non la violenza e il sopruso? Chi emigra è disperato, non ha più nulla da perdere ed è disposto a tutto. Varare leggi repressive nei confronti dei migranti non fa altro che creare pretesti per costringere stranieri a commettere quei reati per cui poi verranno definiti come pericolosi. In una fase in cui lo Stato nazionale non è più in grado di garantire la sicurezza di un lavoro, di uno stipendio degno, di un'assistenza sanitaria pubblica, di una vita rispettabile dalla gioventù fino alla vecchiaia, l'unica azione degli Stati per i propri cittadini è la securitizzazione verso l'esterno, verso l'immigrazione. Ed è per celare le carenze dello Stato che tutta

l’attenzione si sposta sullo straniero, che crea allarme sociale e insicurezza (due delle condizioni fondamentali per ottenere e mantenere il consenso sociale) e distoglie dai problemi interni ai quali non si sa o non si vuole dare una soluzione. È stata questa la logica che ha agito dietro l’esasperazione mediatica che ha ritratto un immigrato sempre più pericoloso per gli autoctoni: l’informazione al servizio degli interessi della politica non è di certo una novità per il nostro Paese.





## **Capitolo 3: La politica migratoria internazionale ed europea**

### ***3.1 L'assenza di un approccio giuridico internazionale alle migrazioni***

L'immigrazione rappresenta oggi una delle manifestazioni più evidenti della globalizzazione. Nel corso degli anni i flussi migratori hanno assunto dimensioni sempre maggiori tanto che oggi si può parlare di “migranti internazionali”. Di conseguenza, anche le politiche di gestione dei flussi migratori hanno superato i confini nazionali, andando alla ricerca del confronto e dell'armonizzazione con gli attori della scena internazionale. A differenza però di altri campi di azione in cui gli Stati hanno dato vita ad accordi sovranazionali (economia, cambiamento climatico, commercio, finanza), per l'immigrazione non si è mai stabilita un'agenda giuridica internazionale coerente e sistematica. Per questo motivo ancora oggi gli Stati nazionali hanno un elevato grado di autonomia nella definizione delle politiche migratorie.

Ciò non significa che una cooperazione a livello internazionale sia del tutto assente: va emergendo infatti un approccio *bottom-up* che ha consentito di dar vita a orga-

nismi bilaterali, regionali e interregionali che permettono agli Stati di cooperare in modo informale con altre nazioni. Inoltre, grandi sforzi in favore delle persone migranti sono stati compiuti da enti internazionali che operano in settori come il commercio, la salute, i diritti umani e che spesso regolamentano indirettamente anche il fenomeno migratorio. Si è così assistito a una sovrapposizione di competenze che ha dato vita a un "acceso dibattito sulla necessità di istituzionalizzare, a livello internazionale, la *governance* del fenomeno migratorio"<sup>1</sup>.

La mancanza di un coordinamento legislativo internazionale in materia di immigrazione ha prodotto negli ultimi anni un netto peggioramento nei confronti dei diritti dei migranti. Nell'ultimo decennio si è verificato un inasprimento delle politiche migratorie che hanno iniziato a praticare respingimenti via mare, trattenimenti prolungati e ingiustificati nei Centri di prima accoglienza, fino a semplificare le procedure di espulsione e allontanamento degli stranieri irregolari. Questo giro di vite, che ha caratterizzato allo stesso modo il livello internazionale, comunitario e nazionale, ha trovato giustificazione nell'accresciuta domanda di sicurezza avanzata dall'opinione pubblica in seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

---

1 C. Di Stasio, La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa, Editoriale scientifica, Napoli, novembre 2012, p. 20.

### ***3.2 I principi universali delle Nazioni Unite e dell'Unione europea a tutela dei migranti***

Uno dei documenti fondamentali per il riconoscimento dei diritti dello straniero è la Dichiarazione universale dei diritti umani<sup>2</sup> del 1948: per la prima volta, il godimento dei diritti umani è garantito a tutti, senza alcuna distinzione. Nonostante la previsione della Dichiarazione, per oltre sessant'anni dopo il 1948 la categoria dei migranti è rimasta sempre ai margini dell'evoluzione della tutela dei diritti umani. Solo alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso, consapevoli dei danni prodotti dalla politica dell'*apartheid*<sup>3</sup> nell'Africa del Sud, gli Stati giunsero all'adozione di un trattato contro le discriminazioni fondate sulla razza<sup>4</sup>.

Intanto la crescente sensibilità mostrata dalle Nazioni Unite per la situazione dei migranti ha portato l'Assemblea generale dell'ONU a creare uno specifico gruppo di lavoro con l'incarico di elaborare una Convenzione sulla tutela dei

- 
- 2 Il documento, firmato a Parigi il 10 dicembre 1948, fu promosso dall'Organizzazione delle Nazioni Unite perché avesse applicazione in tutti gli Stati membri. La Dichiarazione è composta da un preambolo e da trenta articoli che sanciscono i diritti individuali, civili, politici, economici, sociali e culturali di ogni persona.
  - 3 L'*apartheid*, che letteralmente significa separazione, era la politica di segregazione razziale istituita dal governo bianco del Sudafrica nel secondo dopoguerra e rimasta in vigore fino al 1993. L'*apartheid* fu dichiarato crimine internazionale dall'assemblea generale dell'ONU del 1973. È considerato perciò un crimine contro l'umanità.
  - 4 Si tratta della "*Convention on the elimination of all forms of racial discrimination*", adottata il 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969.

diritti dei lavoratori migranti e dei loro familiari. La Convenzione<sup>5</sup> vide la luce nel dicembre del 1990 e si poneva lo scopo di tutelare lo straniero nella sua duplice veste di lavoratore e di persona. Il carattere universale della Convenzione, l'ampia tutela prevista anche per gli irregolari e gli importanti oneri in capo ai singoli Stati hanno provocato lo scarso successo della stessa.

In ambito europeo, la prima normativa che merita di essere menzionata per la sua incidenza ed efficacia è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (CEDU). Essa prevede un sistema di garanzie molto evoluto, non a caso elaborato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, un organo quindi a natura giurisdizionale. Tra i diritti riconosciuti e tutelati dalla CEDU spicca, all'articolo 5, la libertà personale di ogni individuo sul territorio di uno Stato. A questo principio generale si può derogare solo nel caso in cui una persona tenti di fare ingresso illegalmente in uno Stato oppure, anche se entrata legalmente, cada in condizione di irregolarità in un secondo momento. La CEDU, dunque, si basa sul presupposto che gli Stati possono controllare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri.

Anche il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, prevede all'articolo 3 la libera circolazione delle persone come obiettivo primario della Comunità. Tale libertà è però riconosciuta soltanto al cittadino comunitario. Si dovrà attendere il Trattato di

---

5 Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata il 18 dicembre 1990 ed entrata in vigore il 1 luglio 2003. Ad oggi è stata ratificata da 45 Stati. L'Italia non ne è parte.

Maastricht del 1992 per l'introduzione del concetto di "cittadinanza europea", secondo cui è cittadino dell'Unione europea qualsiasi persona in possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri. Perciò quando parliamo di immigrazione in ambito europeo ci riferiamo all'ingresso e al soggiorno in uno Stato membro di un cittadino di uno Stato terzo. Di conseguenza le politiche relative alla circolazione dei cittadini europei vanno tenute distinte da quelle relative ai cittadini di Paesi terzi, le cui disposizioni rientrano pienamente nella materia immigrazione.

Già i primi due corpus normativi del 1957 e del 1992 "hanno determinato la creazione di «cerchi concentrici» che rappresentano le regioni o i Paesi i cui cittadini ricevono un trattamento diverso in base alle esistenti politiche migratorie europee"<sup>6</sup>. Il primo cerchio è costituito dai cittadini europei che possono muoversi liberamente all'interno dell'UE; il secondo include Paesi come la Svizzera e la Norvegia i cui cittadini, pur non essendo europei, godono di diritti simili a chi è titolare di cittadinanza europea; il terzo cerchio riunisce i cittadini dei Paesi limitrofi dell'area mediterranea con i quali l'UE ha concluso accordi di cooperazione; l'ultimo raggruppamento comprende il resto del mondo, i cui cittadini rappresentano gli immigrati dell'UE.

---

6 C. Di Stasio, *La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa*, Editoriale scientifica, Napoli, novembre 2012, p. 58.

### ***3.3 Le tappe della politica migratoria europea***

La libera circolazione delle persone è una delle quattro libertà previste dal progetto europeo, insieme alla libera circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi. Uno degli obiettivi più importanti raggiunti dall'Unione europea negli ultimi cinquant'anni è stata l'abolizione delle frontiere interne: ciò ha consentito una sempre maggiore integrazione tra gli Stati membri. Questa concessione è stata però controbilanciata dall'istituzione di misure compensatorie volte a rafforzare il controllo alle frontiere esterne dell'UE.

#### ***3.3.1 Da Schengen (1990) a Maastricht (1992)***

In Europa il cambio di rotta rispetto al passato è stato possibile grazie agli Accordi di Schengen avviati nel 1985<sup>7</sup>, che hanno coinvolto nelle trattative Stati europei ed extra

---

7 Prima dell'allargamento del maggio 2004, tredici Stati UE partecipavano completamente dell'acquis Schengen (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia) insieme a due Stati non membri (Norvegia e Islanda). Nel 2004 l'Inghilterra ha iniziato ad applicare alcune previsioni della convenzione Schengen, così come pure l'Irlanda. In seguito all'allargamento, nove nuovi Stati membri (Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Ungheria) hanno introdotto modifiche per facilitare lo spostamento delle persone. Nel 2007 anche Bulgaria e Romania sono diventati Stati europei e ad esse si applicano in parte le previsioni di Schengen, mantenendo, in via provvisoria, i controlli alla frontiera. Una decisione del Consiglio del 6 dicembre 2007 ha stabilito l'estensione dell'acquis Schengen a Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Repubblica Slovacca.

europei nell'intento di facilitare gli spostamenti di beni, servizi, capitali e persone all'interno del territorio del Vecchio Continente. In effetti, il grande vantaggio di Schengen è rappresentato dal fatto che non solo i cittadini europei ma anche i cittadini provenienti da Stati terzi, una volta superati i controlli alle frontiere esterne dell'UE, possono spostarsi attraverso gli Stati dello spazio Schengen con un unico visto. In pratica, l'area Schengen ha consentito di eliminare le barriere interne tra Stati e ha rafforzato le barriere esterne dell'UE.

Sarà poi la volta delle innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht con la riorganizzazione dell'organismo comunitario sotto il sistema dei cosiddetti tre pilastri dell'Unione europea: il primo pilastro coincide con le tre comunità europee (CECA, Euratom e CEE), il secondo comprende la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), il terzo si occupa di Giustizia e Affari Interni (GAI)<sup>8</sup>. Maastricht, con la creazione del secondo e terzo pilastro, ha comunitarizzato due materie che prima erano di esclusiva competenza nazionale. Proprio nell'ambito del terzo pilastro l'UE ha assunto, per la prima volta, la competenza in materia di immigrazione. Tuttavia, in questo settore l'organo comunitario non è del tutto libero di prendere decisioni: il metodo di decisione previsto è quello intergovernativo che riconosce un ruolo decisionale importante e la responsabilità in capo ai singoli Stati.

---

<sup>8</sup> Il sistema a tre pilastri è stato abolito con il Trattato di Lisbona del 2009.

### 3.3.2 *Da Amsterdam a Tampere (1999)*

Il Trattato di Amsterdam del 1999<sup>9</sup> ha segnato una vera e propria "rivoluzione copernicana"<sup>10</sup> nella politica migratoria europea. Una delle riforme più importanti di Amsterdam è stato il trasferimento dal terzo al primo pilastro delle politiche sui visti, l'asilo e l'immigrazione. Questo cambiamento ha attribuito alle istituzioni europee una competenza normativa in materie che fino ad allora erano oggetto di cooperazione intergovernativa. In pratica, da questo momento gli Stati membri perdono il loro monopolio sulle decisioni da adottare in materia di immigrazione e le direttive e le decisioni degli organi comunitari diventano vincolanti e direttamente applicabili negli Stati membri, assicurando così una prima uniformazione giuridica del tema.

Le numerose innovazioni del Trattato di Amsterdam diventeranno ancora più evidenti durante il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999<sup>11</sup>. Nelle conclusioni del Consiglio si legge infatti che lo scopo da raggiungere è quello di "un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti

---

9 Il Trattato di Amsterdam è stato firmato il 2 ottobre 1997 ed è entrato in vigore il 1 maggio 1999.

10 Così M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, II ed., Milano, 2006, p. 263-264.

11 Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo sono consultabili all'indirizzo [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm)



dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà. Deve altresì essere messo a punto un approccio comune per garantire l'integrazione nella nostra società dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'Unione"<sup>12</sup>.

Nonostante il nuovo slancio impresso dal Consiglio di Tampere, la cooperazione in materia di immigrazione ha risentito della *governance* della Commissione, basata sul metodo intergovernativo, che si è preoccupata quasi esclusivamente delle priorità delle politiche nazionali. Si sono così vanificati tutti gli impegni previsti per il periodo 1999-2004 per lo sviluppo di una Unione della libertà, sicurezza e giustizia e per il raggiungimento di un approccio comune europeo nei settori dell'integrazione, dei controlli alle frontiere e del lavoro dei migranti.

### 3.3.3 Da Tampere (1999) a L'Aja (2004)

Nell'ultimo decennio, in controtendenza rispetto alle previsioni ottimistiche del 1999, si è registrato l'affermarsi di una legislazione europea d'emergenza per quanto riguarda le politiche migratorie. Gli attentati dell'11 settembre hanno di fatto fornito ai governi nazionali e internazionali un pretesto per correlare il problema del terrorismo con la questione dell'immigrazione. Infatti, come si scoprirà in seguito, gli attentatori delle *Twin Towers* avevano potuto sfruttare a loro vantaggio le norme nazionali in materia di immigrazione e asilo per fare ingresso negli Stati Uniti. Si è così diffusa l'idea che la politica migratoria fosse lo strumento più idoneo a garan-

---

12 Ivi, punto 4.

tire la sicurezza e l'ordine pubblico, nonché per prevenire nuovi attacchi terroristici, a conferma di quanto la società odierna sia sempre più insopportabile verso la diversità e come la politica, anziché promuovere l'integrazione e il dialogo interculturale, sia concentrata ad aumentare le paure al fine di ottenere facili consensi elettorali.

Dal 2001, in seguito all'esplosione della minaccia terrorismo, la gestione dei flussi di migranti in Europa si sviluppa lungo due direttrici: da un lato, non essendo note le modalità di ingresso utilizzate dai terroristi, si è reso necessario controllare tutte le possibili vie di accesso; dall'altro, cavalcando l'onda della paura popolare, il legislatore europeo è riuscito a far approvare norme fortemente repressive che in altre circostanze non avrebbero ottenuto il consenso degli Stati.

Il dibattito sulla necessità di potenziare ulteriormente i controlli alle frontiere è stato rilanciato in seguito ad altri due atti terroristici: gli attentati dell'11 marzo 2004 a Madrid e quelli del luglio 2005 a Londra. Viene così ribadita la necessità di realizzare il *Visa System Information* (VIS) per trasmettere informazioni sui permessi di soggiorno; viene sottolineato il bisogno di una struttura che consenta rilevazioni biometriche e la registrazione dei nominativi di tutti i passeggeri delle linee aeree.

Il Programma dell'Aja del 2004<sup>13</sup> riconferma l'emergenza sicurezza per l'Europa. Il Programma prevede dieci priorità per rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel periodo 2005-2010. In tema di asilo l'obiettivo da raggiungere, entro il 2010, è l'instaurazione di una procedura comune e di uno *status* unico per i cittadini dei Paesi terzi che hanno ottenuto una protezione sussidiaria<sup>14</sup>. In ambito di immigrazione invece, la novità più importante

è la decisione di applicare, dal 1 gennaio 2005, la procedura legislativa ordinaria – basata sulla codecisione con il Parlamento europeo e la maggioranza qualificata per le decisioni in seno al Consiglio dei Ministri – per le misure concernenti la libertà di circolazione dei cittadini dei Paesi terzi, l'immigrazione illegale nonché il soggiorno irregolare, compreso il rimpatrio<sup>15</sup>.

### *3.3.4 Il Programma di Stoccolma e il Piano d'azione della Commissione (2010)*

Il Programma di Stoccolma è il terzo programma pluriennale (2010-2014) relativo allo Spazio di libertà,

---

13 Il testo del Programma dell'Aja, adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004 per il quinquennio 2005-2010, è consultabile al seguente indirizzo

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:IT:PDF>

14 Lo status di protezione sussidiaria viene riconosciuto allo straniero che rischia di subire gravi danni (condanna a morte, tortura, minaccia alla vita in caso di guerra interna o internazionale), o situazioni di violenza e sfruttamento.

15 C. Di Stasio, La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa, Editoriale scientifica, Napoli, novembre 2012, p. 72.

sicurezza e giustizia dopo quelli di Tampere e dell'Aja. Esso è diverso dai due precedenti in quanto risente delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009. Il Programma, intitolato "Un'Europa aperta e sicura al servizio e tutela dei cittadini", intende concentrarsi sugli interessi e sulle esigenze dei cittadini. "La sfida da affrontare sarà quella di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e dell'integrità delle persone, garantendo allo stesso tempo la sicurezza in Europa. È estremamente importante che le misure di contrasto, da una parte, e i provvedimenti a tutela dei diritti delle persone, dello Stato di diritto e delle norme sulla protezione internazionale, dall'altra, vadano nella stessa direzione e si rafforzino reciprocamente"<sup>16</sup>.

Il Programma si struttura in cinque capitoli che corrispondono agli obiettivi principali proposti per il quinquennio 2010-2014:

- Promuovere i diritti dei cittadini: un'Europa dei diritti
- Facilitare la vita dei cittadini: un'Europa del diritto e della giustizia
- Un'Europa che protegge
- Accesso all'Europa in un mondo globalizzato
- Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di immigrazione e asilo

---

16 Programma di Stoccolma, p. 4.

Per quanto riguarda l'immigrazione, il Programma suggerisce che le politiche dell'UE sulla gestione integrata delle frontiere e in materia di visti dovrebbero essere ulteriormente sviluppate per rendere l'accesso legale all'Europa più efficace per i cittadini non comunitari, assicurando allo stesso tempo la sicurezza dei cittadini europei. Il rafforzamento dei controlli delle frontiere è necessario per contrastare l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera. Al contempo dev'essere garantito l'accesso alle persone che necessitano di protezione internazionale e ai gruppi che si trovano in situazioni vulnerabili, come ad esempio i minori non accompagnati. È essenziale che venga rafforzato il ruolo dell'Agenzia Frontex al fine di renderla più capace di affrontare efficacemente le sfide attuali e future. Allo stesso tempo però, l'Unione europea deve sviluppare una politica di migrazione globale e flessibile. Tale politica dovrebbe essere incentrata sulla solidarietà e la responsabilità, e tenere in conto sia le necessità degli Stati membri che dei migranti. Essa dovrebbe essere in linea con le necessità del mercato del lavoro degli Stati membri, riducendo al minimo la fuga di cervelli dai paesi terzi. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire i diritti dei migranti. Inoltre, una politica comune in materia di migrazione dovrebbe prevedere azioni di rimpatrio efficaci e sostenibili, mentre resta essenziale continuare a prevenire, controllare e contrastare l'immigrazione clandestina. Occorre anche rafforzare il dialogo e i partenariati con i paesi terzi (d'origine e di transito), in particolare tramite l'ulteriore sviluppo dell'approccio globale in materia di migrazione. Il Programma di Stoccolma ha poi previsto l'adozione, da

parte della Commissione europea, di un Piano d'azione, da presentare entro il primo semestre del 2010, che avrebbe trasformato in azioni concrete le priorità stabilite nel Programma. Proprio questo documento è stato alla base di una lunga controversia tra il Consiglio europeo e Commissione: il Piano d'azione conteneva infatti disposizioni che si muovevano in senso contrario rispetto alle previsioni di Stoccolma. La fase di stallo tra le due istituzioni è ancora oggi aperta.

### ***3.4 Le politiche migratorie europee al servizio della sicurezza***

Nel corso degli anni l'Unione europea è passata dal sistema di "controlli alle frontiere", rivolto soltanto a cittadini extracomunitari, a un meccanismo di sorveglianza generalizzata su tutti i cittadini secondo il nuovo approccio di "sicurezza delle frontiere".

La libera circolazione in Europa è ancora oggi oggetto di continue trattative. Il 29 maggio 2013 Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto un accordo per porre fine ad uno stallo durato un anno e mezzo. Le due istituzioni, portatrici di due diverse visioni,

hanno trovato una soluzione intermedia. Gli Stati membri potranno reintrodurre dei controlli alle frontiere per un periodo massimo di due anni se si ritengono minacciati da un'ondata massiccia di immigrazione. Le formalità di entrata nello spazio Schengen per i cittadini non appartenenti all'UE saranno rese più rigorose (anche per chi non ha bisogno di visto) e i

viaggiatori dovranno iscriversi online, sulla base del modello già adottato dagli Stati Uniti. La Commissione sorveglierà la reintroduzione dei controlli per evitare abusi. Il nuovo sistema entrerà in vigore dal primo gennaio 2014<sup>17</sup>.

Altro sforzo compiuto dall'Unione europea è stato l'accentramento delle politiche relative alle frontiere esterne, mediante la creazione dell'Agenzia per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX), operativa dal maggio 2005. Suo scopo è coordinare il pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati europei e sviluppare gli accordi con i Paesi confinanti con l'Unione europea per la riammissione dei migranti extracomunitari respinti lungo le frontiere.

Nonostante queste misure, la libertà di circolazione nell'Unione europea oggi risulta limitata da un rigido sistema di controlli sui cittadini europei stessi dovuti alla crescente preoccupazione degli Stati per la sicurezza. Molte azioni adottate nell'ambito della politica migratoria europea hanno portato a prendere le distanze dal concetto di libertà di movimento per avvicinarsi a un sistema di vigilanza generalizzato con conseguenti violazioni dei diritti umani fondamentali. La sicurezza delle frontiere è stata perciò ritenuta un elemento fondamentale per assicurare i cittadini contro gli attacchi del nemico straniero e per ridurre la vulnerabilità dell'Unione europea.

---

17 Presseurop, Le nuove frontiere di Schengen, <http://www.presseurop.eu/it/content/article/3864761-le-nuove-frontiere-di-schengen>, 10 giugno 2013.

Un certo miglioramento si è verificato in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ma per il prossimo futuro non è prevedibile una dissoluzione dell'assioma lotta all'immigrazione uguale sicurezza: l'UE continuerà a stringere accordi di riammissione con i Paesi terzi<sup>18</sup> e verranno rafforzati sempre di più i controlli alle frontiere esterne.

Gli eventi della Primavera araba<sup>19</sup> che hanno agitato l'Africa del Nord tra il 2010 e il 2011 sono stato motivo di ulteriori dibattiti e crescente tensione in seno all'UE. Le discussioni sono tornate a focalizzarsi su come riformare il sistema Schengen, ripristinando i controlli alle frontiere.

### ***3.5 Le tappe future della politica migratoria internazionale ed europea***

Il quadro normativo internazionale in materia di immigrazione non è roseo. Tuttavia, apprezzabili passi avanti sono stati fatti dal punto di vista culturale nell'approccio

---

18 Ne è una conferma la partnership su immigrazione e mobilità raggiunta lo scorso 7 giugno 2013 tra l'Italia e il Marocco [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-513\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-513_en.htm)

19 Espressione con cui i media hanno indicato le agitazioni e le rivolte popolari scoppiate nell'inverno 2010-2011 nelle regioni del Medio e Vicino Oriente e del Nord Africa. Tra i Paesi maggiormente coinvolti nelle proteste Algeria, Bahrein, Egitto, Tunisia, Yemen, Giordania, Libia, Siria. In Tunisia ed Egitto i moti hanno rovesciato i governi esistenti e si è perciò giustificato l'utilizzo del termine "rivoluzioni". Le proteste si sono sviluppate in risposta a diversi fattori come la corruzione della classe politica, le violazioni delle libertà individuali e dei diritti umani, la permanenza di forme di governo dittatoriali e autoritarie e in generale condizioni di vita molto dure.



alle migrazioni. In un comunicato stampa del 22 maggio 2013<sup>20</sup>, la Commissione europea ha dichiarato come, nella sua visione, la migrazione e la mobilità possano contribuire a uno sviluppo economico e sociale inclusivo e ha illustrato le modalità per rafforzare la cooperazione mondiale in questo settore.

In particolare, la comunicazione della Commissione relativa alla massimizzazione dell'incidenza della migrazione sullo sviluppo<sup>21</sup> servirà da base per una posizione comune dell'UE e dei suoi Stati membri in sede di dialogo ad alto livello su migrazione internazionale e sviluppo organizzato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite per il 3 e 4 ottobre 2013. Questo evento offrirà ai responsabili a livello decisionale e agli operatori del settore un'opportunità unica per riflettere sul modo in cui lavorare in direzione di un programma mondiale per una *governance* della migrazione efficace, inclusiva e basata sui diritti, e per individuare misure dirette a promuovere il ruolo dei migranti quali agenti di innovazione e sviluppo.

Come dichiarato da Cecilia Malmström, Commissaria UE per gli Affari interni:

La migrazione e la mobilità sono motori essenziali dello svi-

---

20 Commissione europea, "Rendere la migrazione un motore di sviluppo", Comunicato stampa del 22 maggio 2013, consultabile al link [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-450\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-450_it.htm)

21 Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Massimizzare l'incidenza della migrazione sullo sviluppo, consultabile al link [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/maximising\\_the\\_development\\_impact\\_of\\_migration.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/maximising_the_development_impact_of_migration.pdf)

luppo sostenibile, ma la cooperazione mondiale deve passare a una marcia superiore. Il dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite di ottobre rappresenta un'occasione eccezionale per far avanzare il programma mondiale sulla migrazione e lo sviluppo e promuovere misure concrete che contribuiscano sensibilmente a migliorare la vita dei migranti<sup>22</sup>.

Inoltre, la comunicazione spiega il modo in cui l'UE potrebbe adottare un approccio più ambizioso alla migrazione e allo sviluppo nelle sue politiche e pratiche, segnata-mente attraverso l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità e la politica di sviluppo dell'Unione, il cosiddetto programma di cambiamento. Per tener conto in modo più completo del ruolo della migrazione e della mobilità nello sviluppo sostenibile, vengono individuate nuove priorità, tra cui la promozione della *governance* della migrazione e la sua incidenza sullo sviluppo tra Paesi in via di sviluppo e l'integrazione della migrazione nel programma di sviluppo. La Commissione si impegna inoltre ad aumentare il sostegno alle iniziative in materia di migrazione e sviluppo, anche aiutando i Paesi partner dell'UE a promuovere la *governance* della migrazione.

---

22 Ibidem.

## **Capitolo 4: Il caso Erba e la nascita della Carta di Roma**

### ***4.1 Prima della strage: i protagonisti della vicenda***

Azouz Marzouk è un giovane tunisino, proviene da una famiglia benestante: il padre fotografo possiede qualche ettaro di terra, una palazzina a due piani nel centro di Zaghouan e un laboratorio. Arriva in Italia nel 2001, dopo essersi regolarmente imbarcato da Malta su un volo diretto a Roma. Dalla Capitale arriva a Milano, dove è accolto dal fratello maggiore che vive in Brianza, a Merone, già da un paio di anni. Azouz non ha un lavoro regolare, ma gira per la città con macchine potenti, cellulari di ultima generazione, vestiti firmati. A Erba conosce Raffaella Castagna, volontaria presso una comunità di persone diversamente abili. Il 24 marzo 2003 si sposano con rito civile a Villa Crevenna di Erba e il 6 settembre 2004 nasce Youssef.

Il 17 aprile 2005 Azouz viene arrestato e trasportato al Bassone, il carcere di Como. L'accusa: spaccio e detenzione di sostanze stupefacenti. Dapprima nega tutto e si dichiara innocente, quando però arrivano le prove che dimostrano la sua colpevolezza, ammette il reato e chiede il rito abbreviato. Viene così condannato a una pena detentiva

di tre anni e sette mesi. Sconta sedici mesi e poi, all'inizio dell'agosto 2006, è fuori per effetto dell'indulto. Azouz riprende la vita di prima: i continui spostamenti tra Como, Milano e Erba, le prolungate assenze, i viaggi in Tunisia, i litigi e le mani alzate su Raffaella, che non lo ha mai abbandonato durante il periodo di reclusione, e le discussioni con la famiglia di lei cui Azouz non era mai piaciuto per il suo essere sempre guardingo, sfuggente.

Anche la famiglia Castagna è benestante, rispettata da tutti in Paese e con importanti conoscenze nei luoghi del potere di Erba. Da due generazioni sono proprietari di un mobilificio, uno dei più rinomati della Brianza. Nonostante la vita agiata, Carlo, il padre di Raffaella, non ha mai perso la sua umiltà, ma ha sempre conservato la sua bontà di carattere, credente al punto da perdonare chi gli ha portato via metà della sua famiglia. Nel 1968 sposa Paola Galli, anche lei di buona famiglia, anche lei credente e altruista al punto da mettere sempre prima gli altri e poi la sua famiglia. Nel 1970 nasce Pietro, quattro anni dopo arriva Giuseppe, un anno dopo Raffaella.

#### Per Pietro, Raffaella

era strana. Era la piccola di casa. Tutti noi le volevamo un bene enorme. Forse troppo, non lo so. È cresciuta super ribelle, magari per affermarsi, per staccarsi da noi, per diventare indipendente. Non era troppo religiosa, anzi pochissimo, però da mia madre aveva preso questo grande amore per il prossimo. Le piaceva occuparsi degli altri. Ci sono dei bambini down al Melograno che hanno pianto quando ha cambiato istituto e anche lei ha sofferto tantissimo. (...) Quando è nato Youssef era radiosa: mai vista così felice (...) Lei era nata per

fare la mamma<sup>1</sup>.

Raffaella era diversa dai suoi fratelli e dai suoi genitori: fin da giovane si scontra spesso con loro che amano l'eleganza, i modi raffinati, che si occupano continuamente dell'azienda di famiglia. A Raffaella non interessavano i soldi, ma era sempre pronta ad aiutare i più deboli. Ultima arrivata, esce di casa prima dei suoi fratelli maggiori, a 23 anni. Inizia a fare volontariato e nel 2000 va ad abitare nell'appartamento di via Diaz, che diventa il posto ideale per stare insieme con i suoi amici più sfortunati di lei.

Le cene, le feste, la musica e i tamburi, il rumore di mobili spostati a qualsiasi ora del giorno e della notte a casa di Raffaella infastidiscono i vicini. Carlo Castagna, nonostante non condivida lo stile di vita della figlia, è sempre dalla parte di Raffaella. I rapporti più critici sono con i vicini che abitano al piano di sotto: Olindo Romano, classe 1962, netturbino, e Rosa Angela Bazzi, classe 1963, donna delle pulizie presso alcune famiglie agiate della zona. Sposati, senza figli; per la comunità di Erba sono due persone solitarie ma tranquille, pochi amici e molti sacrifici.

Olindo e Rosa avevano investito i risparmi di una vita per comprare quel tranquillo appartamento al piano terra della corte di via Diaz, ma da quando al piano di sopra erano arrivati Raffaella, Azouz e il piccolo Youssef la vita felice e routinaria dei coniugi Romano era stata bruscamente disturbata. La convivenza tra le due famiglie diventa

---

<sup>1</sup> P. Corrias, *Vicini da morire. La strage di Erba e il Nord Italia divorato dalla paura*, Strade blu, Mondadori, 2007, pp. 41-42.

sempre più difficile: liti continue, insulti, aggressioni, fino a un inseguimento dei coniugi Romano allo scopo di intimidire Raffaella che, forte delle conoscenze della sua famiglia, si comporta con presunzione e arroganza.

La goccia che fa traboccare il vaso cade il 31 dicembre 2005: Raffaella chiama i carabinieri e denuncia di essere stata insultata e picchiata dai coniugi che l'accusavano di aver buttato di sotto la loro biancheria stesa ad asciugare. Raffaella chiede 5.000 euro per i danni fisici e morali subiti. Il processo viene fissato a distanza di un anno, il 13 dicembre 2006. Raffaella verrà uccisa due giorni prima, l'11 dicembre 2006.

#### ***4.2 Il contesto brianzolo***

Secondo Cesare Cantù<sup>2</sup>, della Brianza “non si conosce né l'origine, né il significato, né i limiti”. Un brianzolo che non cela un'opinione negativa su quella porzione di terra che gli diede i natali. In realtà, l'analisi etimologica spiega come il termine Brianza derivi dalla parola celtica *brig* che sta per collina, altura. Il suo territorio comprende grosso-modo la provincia di Monza e Brianza, la parte meridionale delle province di Lecco e Como e una piccola frazione a nord-est e ovest della provincia di Milano. Un'altura tranquilla e laboriosa, dove il verde delle colline si alterna al grigio dei grandi complessi industriali sorti già a metà del

---

2 Storico, letterato e politico italiano, fu fondatore dell'Archivio storico lombardo. Nato a Brivio (LC) all'inizio del 1800. Scrisse numerosi romanzi storici tra cui Margherita Pusterla.

1800. Forse proprio la veloce industrializzazione ha destabilizzato l'atmosfera pacifica della Brianza: le catene di montaggio delle fabbriche sostituiscono ben presto il lavoro nei campi e non si arrendono durante gli anni del neocapitalismo e della modernizzazione. Anzi si trasformano per non soccombere sotto i colpi della concorrenza del mercato globale: danno occupazione a senegalesi, maghrebini, rumeni disposti a lavorare a basso costo. Un mutamento economico che ha ripercussioni sociali e psicologiche tra una comunità, quella dei brianzoli, meticolosa, educata e abituata ai sacrifici.

La risposta più immediata al cambiamento repentino è l'insicurezza, lo spaesamento e infine la chiusura. Dagli anni 80 le aree industriali italiane vivono un periodo di grande crisi che si ripercuote sulla società. La globalizzazione, portando il mondo nelle case dei lavoratori, non ha stravolto soltanto l'economia ma anche il contesto antropologico in cui le persone sono cresciute costruendo le loro certezze. I valori non sono più quelli condivisi da tutti, le abitudini si frantumano in una molteplicità di nuovi stili di vita. La presenza dello straniero, dell'immigrato è la prova più evidente del cambiamento ormai inarrestabile.

Questa dinamica ha caratterizzato in modo pressoché identico tutti i distretti industriali italiani nel periodo della concorrenza sfrenata e delle grandi multinazionali. Ma a differenza di tutti gli altri contesti, nella Brianza andava emergendo un elemento che si autoproclamava capace di fornire una risposta decisa alla domanda identitaria di quella popolazione sempre più spaesata, che non si riconosceva più nel suo vicino di casa: depositario di questa che

veniva presentata come una verità assoluta e incontrovertibile sull'identità era la Lega Nord di Umberto Bossi. Per lui l'identità padana era superiore alle altre e a quella bisognava riferirsi per non vanificare i sacrifici dei padri Celti che avevano combattuto uniti contro un nemico comune, l'invasore: romano prima e longobardo in seguito. Lo Stato, lontano da quel territorio, aveva sbagliato ad aprire i confini nazionali allo straniero, percepito come colui che vanifica gli sforzi identitari. Inutile dire che l'ideologia rassicurante di Umberto Bossi ha trovato terreno fertile in una popolazione resa insicura dai mutamenti della società: la Lega Nord appariva la risposta che avrebbe protetto dai pericoli e dalle insicurezze insite nella diversità.

Come conferma il sociologo Mauro Magatti dell'Università Cattolica di Milano:

Credo sia in atto una trasformazione antropologica determinata dalla velocità con cui è cambiato il mondo, che ha provocato la rottura di molti equilibri. (...) La religione della libertà assoluta, il mito dell'individuo genera frustrazioni sui ceti medio-bassi. (...) E la frustrazione prima o poi determina violenza. Ciò accelera i processi di disgregazione della società. Si indeboliscono tutte le appartenenze, compresa quella religiosa. Aumenta l'insicurezza, prevale lo stato confusionale. I ceti alti e acculturati restano in grado di costruirsi dei percorsi. I ceti meno abbienti, senza cultura, vengono polverizzati nel caos. Polverizzati significa che si vive in un piccolo mondo fatto di piccole solitudini, la famiglia, i vicini, che garantiscono un minimo di identità, ma può anche diventare soffocante come una gabbia<sup>3</sup>.

---

3 P. Corrias, *Vicini da morire. La strage di Erba e il Nord Italia divorato dalla paura*, Strade blu, Mondadori, 2007, pp. 125-126.



Questa breve riflessione sul contesto politico-ideologico brianzolo aiuta a comprendere le origini del feroce accanimento contro Azouz Marzouk all'indomani della strage di Erba. Il linciaggio e le facili accuse allo straniero che manca all'appello si sarebbero verificati in qualsiasi altro Comune italiano, ma, probabilmente, nel contesto della Brianza tutto è stato amplificato dalla mentalità locale, ormai abituata alla chiusura verso la diversità. E in ciò un ruolo lo ha svolto anche la stampa locale.

È evidente come il territorio della Brianza e i suoi abitanti siano cresciuti tra sentimenti di paura, di odio che hanno minato e spesso deviato i rapporti umani, a partire da quelli familiari. Lo raccontano le pagine di cronaca del quotidiano locale più diffuso nella zona, "La Provincia". C'è il vicino di casa che accoltella Tamara Monti perché i suoi cani abbaiano e non lo facevano dormire; Sara Bolner, mamma e casalinga, che uccide la figlia di sette anni; Ulderico Galassini, direttore di banca, che massacrava nel letto moglie e figlio; Francesco Boario che uccide la madre disabile e tanti altri episodi che testimoniano come il disagio sociale e l'insicurezza trovino sfogo nella violenza.

### ***4.3 11 dicembre 2006: la strage di Erba e il linciaggio mediatico di Azouz Marzouk***

Sono le 23.03 dell'11 dicembre 2006 quando l'ANSA lancia il primo take che informa della strage di Erba:

**Strage Brianza: uccide compagna, figlio, due donne e brucia casa.**

Erba (Como), 11 dicembre - Una strage in famiglia: gli investigatori non sembrano avere più dubbi su quanto accaduto in un appartamento di via Diaz a Erba, cittadina della Brianza settentrionale, tra i due rami del lago di Como. L'ipotesi è che un pregiudicato marocchino, convivente di una donna italiana, Raffaella Castagna, abbia ucciso a coltellate la donna, il figlio, la madre della convivente e una vicina di casa, oltre a ferire un uomo, sembra il marito della vicina. Poi avrebbe dato fuoco all'appartamento prima di fuggire. L'uomo, scarcerato qualche mese fa grazie all'indulto, è scomparso. Di lui si conosce per ora solo il cognome, Marzouk.

Il lancio d'agenzia non lascia dubbi: gli inquirenti sanno già chi cercare. Marzouk, marito di Raffaella, padre del piccolo Youseff, genero di Paola Galli, la mamma di Raffaella, e vicino di casa di Valeria Cherubini e suo marito Mario Frigerio. La stampa, dal canto suo, si prepara a sparare a zero. E lo fa già da questo primo lancio che, a un'attenta analisi, rivela tre errori importanti.

I primi due sono colpa della fretta: Marzouk non è marocchino, ma tunisino, è nato in un paese dell'entroterra, Zaghuan, 75 chilometri a sud di Tunisi. Secondo: Marzouk non è il convivente, ma il marito di Raffaella, si sono sposati tre anni prima, con regolare rito civile a Villa Crevenna di Erba. Stando alle foto pubblicate: lei con i fiori bianchi in mano, lo sguardo radioso. Lui in blu gessato, basette scolpite, un filo di barba sotto il mento. Il terzo errore, quello catastrofico, non è solo colpa dell'oggettiva e incontrovertibile assenza di Marzouk. Ma è anche colpa del procuratore capo di Como Alessandro Maria Lodolini che invece di adottare una di quelle formule

standardizzate che servono a dire tutto senza dire nulla (tipo: «stiamo indagando a 360 gradi», oppure «ci muoviamo in tutte le direzioni», oppure «non lasceremo nulla di intentato») detta ai cronisti una rivelazione: «Sospettiamo che l'autore dei delitti sia il marito. Abbiamo buone possibilità di prenderlo»<sup>4</sup>.

Insomma, Marzouk ha tutti i requisiti per essere il responsabile della strage efferata: è straniero, giunto in Italia dalla Tunisia, è pregiudicato, ha scontato in carcere una pena di un anno e quattro mesi per spaccio di droga, dopodiché libero grazie all'indulto. Negli ultimi periodi litigava spesso con la moglie. Non si trova quindi è in fuga.

Dalle 23 in poi è un susseguirsi di titoli e notizie di questo tipo: “Gli inquirenti puntano sul genere extracomunitario appena uscito dal carcere”, “Caccia a un marocchino”<sup>5</sup>. Le edizioni notturne dei telegiornali si animano: il Tg1 della notte apre “con una terribile notizia di cronaca, strage a Erba, uccise quattro persone, incendiata la casa. All'appello manca il convivente della donna, un marocchino con precedenti penali, recentemente scarcerato grazie all'indulto”. Il Tg2: “Strage in un appartamento a Erba in provincia di Como, tre donne e un bambino. Secondo le prime ricostruzioni le persone sono state sgozzate e poi l'abitazione è stata data alle fiamme. Il convivente marocchino non si trova”. Lo stesso accade sulle reti Mediaset. Il Tg5: “Orribile strage a Erba. Un tunisino ha ucciso la moglie italiana, il figlioletto, la madre di lei, una vicina di

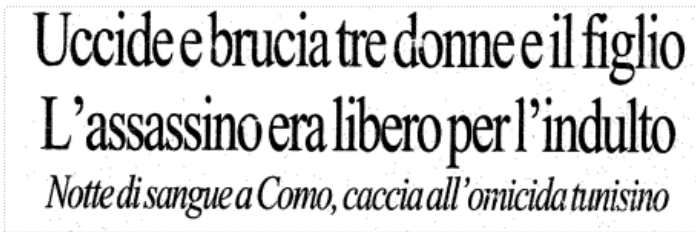
---

4 P. Corrias, Vicini da morire. La strage di Erba e il Nord Italia divorato dalla paura, Strade blu, Mondadori, 2007, pp. 21-22.

5 Corriere della Sera, 12 dicembre 2006, p. 13, Biglia.

casa. Poi il tunisino si è dato alla fuga, non prima di aver incendiato l'appartamento. Ha precedenti per droga. È stato scarcerato grazie all'indulto. Lo stanno cercando in tutta la Lombardia”. Il Tg4 fa notare un “particolare drammatico (...) l'assassino è stato scarcerato grazie all'indulto”<sup>6</sup>.

Come sempre, però, è sbagliato fare di tutta l'erba un fascio. La sera dell'11 dicembre 2006, mentre tutti sono impegnati ad accusare Azouz, Giorgio Gandola, direttore de “La Provincia di Como” dal maggio dello stesso anno, è uno dei pochi a usare prudenza in un suo editoriale. È lui a ricordare che è ancora troppo presto per emettere sentenze.



**Figura 1: La Repubblica, 12 dicembre 2008, prima pagina**

---

6 P. Corrias, Vicini da morire. La strage di Erba e il Nord Italia divorato dalla paura, Strade blu, Mondadori, 2007, pp. 21-23.



Figura 2: La Repubblica, 12 dicembre 2006, pagina 10

Un caso esemplare, quello di Erba, perché questa volta non sono gli assassini a sviare le indagini ma sono gli inquirenti stessi che prendono un abbaglio: l'assenza di Marzouk corrisponde alla fuga dal luogo della strage.

Un abbaglio degli inquirenti sufficiente a far sì che, a poche ore dalla tragica fine di tre donne e di un bambino di due anni, la notizia non sia più quella della morte. Il dibattito mediatico si sposta sul problema<sup>7</sup> della presenza immigrata in Italia. Da notizia di cronaca, il fatto si sposta nelle redazioni politiche di quotidiani e telegiornali. Il tema di discussione e scontro diventa l'indulto approvato dal Parlamento qualche mese prima, il 31 luglio 2006<sup>8</sup>. Non tardano le dichiarazioni degli uomini delle istituzioni: per Maurizio

7 In seguito avremo modo di soffermarci a lungo sulla percezione del fenomeno migratorio come di un problema, di un'emergenza.

8 Legge n. 241/2006, recante "Concessione di indulto"  
<http://www.camera.it/parlam/leggi/062411.htm>

Gasparri (AN) "Chi ha votato l'indulto ha contribuito a questo eccidio". Gli fa eco Roberto Castelli (Lega Lombarda): "La strage di Erba è il tragico effetto dell'indulto". Vibrano le parole di Borghezio, Lega Nord: "Quel che è successo a Erba può succedere, in ogni momento, dovunque personaggi non integrati semplicemente perché non integrabili, hanno trovato nel nostro territorio e, purtroppo, anche in Padania facile accoglienza, ottusa tolleranza, favoritismi politico-sociali d'ogni genere. È ora di finirla". Anche la sinistra non si sottrae dall'emettere sentenze. Per Di Pietro "L'indulto non ha opposto Di Pietro a Mastella, ma il Parlamento al paese, che chiede una società dove c'è maggiore sicurezza. E non si dà sicurezza mettendo fuori decine di migliaia di persone perché non c'è spazio per tenerle dentro"<sup>9</sup>.

Ben presto però (anche se già troppo tardi rispetto alle reazioni scatenate dalle imprudenti dichiarazioni del procuratore capo di Como Lodolini), i carabinieri accertano, anche grazie ai tabulati telefonici, che Marzouk non è in fuga: è in Tunisia da una settimana, a Zaghuan dai suoi genitori. Il primo a sostenerlo è Carlo Castagna, suocero di Azouz, padre, marito e nonno di tre delle vittime. È lui a porre un freno all'odio contro Azouz: ««So che è in Tunisia e comunque non avrebbe mai fatto del male a Raffaella e specialmente al bambino. Non in quel modo, non fino a quel punto»»<sup>10</sup>. Conferme arrivano anche dal sopralluogo

9 L'Unità, edizione nazionale, 13 dicembre 2006, pagina 11, sezione Interni: "Castelli, Gasparri, Di Pietro cieca contro l'indulto: «Ecco il risultato...» Tutti contro Mastella", di Massimo Franchi.

10 P. Corrias, Vicini da morire. La strage di Erba e il Nord Italia divorata dalla paura, Strade blu, Mondadori, 2007, pp. 37-38.

dei carabinieri presso il penultimo indirizzo di Marzouk, una casa popolare sita in via Cavour. Qui è parcheggiato il suo furgone bianco; lo strato di brina suggerisce che è fermo da giorni. Parlano con il fratello di Azouz, Fahmi, 25 anni, che non sa nulla. Conferma che Azouz è in Tunisia, a casa.

Ma le ricerche del tunisino proseguono. Per dodici ore Azouz, lo straniero che non si trova, subisce il linciaggio dei media e dei lettori che inviano lettere e commenti di odio: “In che mani siamo finiti? In quali mani dissennate ci hanno consegnato le politiche di questi governi? Perché costringerci a vivere con assassini? Chi ci difenderà da una dissennata immigrazione fra popoli di cultura del bene e popoli di cultura del male? Chi saprà non consegnarci a coloro che portano nelle nostre case la morte, l’odio, le tenebre?”<sup>11</sup>.

Se non è stato il responsabile materiale della strage, Marzouk potrebbe esserne stato la causa: gli investigatori pensano a un regolamento di conti, a una vendetta da parte di qualcuno che ha subito uno sgarbo da Azouz.

Dopo tre giorni di indagini non si sa ancora nulla. Intanto Azouz è tornato in Italia: interrogato dai carabinieri confessa di aver avuto un diverbio con alcuni calabresi nel 2005, mentre era in carcere. Per il resto non ha nemici. I telegiornali intanto ci abituanano agli stand up dei giornalisti con alle spalle il grande cancello verde della corte di via Diaz 25, una vecchia cascina da poco ristrutturata che

---

11 P. Corrias, *Vicini da morire. La strage di Erba e il Nord Italia divorato dalla paura*, Strade blu, Mondadori, 2007, p. 88.

ospita una ventina di famiglie. Le speranze sono appese alla vita di Mario Frigerio, l'unico sopravvissuto, salvato da una malformazione congenita alla carotide. Infatti, è proprio il suo risveglio dal coma a imprimere una svolta alle indagini: il quarto giorno dopo la strage, venerdì 15 dicembre, Frigerio riesce a parlare e inizia a ricordare qualcosa di quei tragici attimi. Il fumo che impedisce di vedere e di respirare, i lamenti della moglie, una porta che si apre, si richiude lentamente e poi si riapre all'improvviso, e dopo un nome: Olindo.

La notizia resterà secretata fino al 2 gennaio 2007. Agli investigatori si apre un mondo: quello di Rosa e Olindo che vivono quasi in simbiosi nella loro casa che sa di detersivo. Per conoscere il loro mondo, nell'appartamento dei Romano vengono collocate microspie per intercettazioni ambientali: in tre settimane 2099 conversazioni in cui i coniugi, che vivevano l'uno per l'altra, non hanno mai espresso un commento, né una domanda, né speso una parola su quanto accaduto nell'appartamento contiguo al loro nido d'amore e che era ormai diventato il set dei telegiornali. Per gli inquirenti sarà un silenzio che soltanto gli esecutori della strage possono sostenere.

#### ***4.4: 11 gennaio 2007: "meglio l'erba del vicino che il vicino di Erba"***

È ancora un take dell'agenzia Ansa a informare che tutto quell'odio verso Azouz era stato un errore. A un mese esatto dalla strage, l'11 gennaio 2007 il dispaccio informa:



**Erba: i coniugi confessano la strage, premeditata per l'accusa**

Fu Rosa Bazzi a uccidere il piccolo Youssef perché piangeva

Olindo Romano e Rosa Bazzi, incastrati da una macchia di sangue nell'auto dell'unico sopravvissuto, sono crollati e hanno confessato tutto. Gli inquirenti ritengono che per i membri della famiglia massacrata ci fu premeditazione, non per l'altra vicina uccisa. Sarebbero stati usati un coltello, un coltellino e una mazza. Una denuncia di Raffaella Castagna nei confronti dei due coniugi, con udienza fissata il 13 dicembre, all'origine del massacro avvenuto due giorni prima. Nessun perdono da parte di Azouz Marzouk, che ha perso moglie e figlio: «Forse mia moglie era incinta». Il padre di Raffaella Castagna: «Con l'odio non si va da nessuna parte, ora voglio solo seppellire i miei cari da cristiano».

*“Meglio l'erba del vicino che il vicino di Erba”*: in un modo di dire storpiato la sintesi crudele di una tragica vicenda.

In realtà, gli inquirenti sapevano tutto già dal 15 dicembre, quando Frigerio, l'unico testimone sopravvissuto per un fortunato caso alla strage, aveva ripreso conoscenza. Da quel giorno in poi gli investigatori avevano indagato per consolidare quella testimonianza, senza però abbandonare la pista del passato: i contatti e la famiglia di Azouz. E gli indizi arrivano. Come racconta Corrias nel suo libro: “I primi due riguardano la lavatrice di Rosa. Secondo i tabulati Enel, negli ultimi tre anni non è mai stata messa in funzione di notte, mai nessuna traccia di sovraccarico dopo le sei di sera, con quella sola eccezione, la notte della

strage. Per lavare cosa poi? Ecco il secondo indizio: indumenti sui quali le analisi hanno rivelato due macchie che conservano piccolissime tracce di sangue a doppia epsilon, quindi femminile. Il terzo indizio è ancora una macchia, quella fotografata sulla moquette della Seat Arosa di Olindo, lato guidatore, sangue anche in questo caso, maschile stavolta: il sangue di Mario Frigerio". E il quarto indizio, un indizio al contrario: il silenzio di Rosa e Olindo che nelle migliaia di ore di intercettazioni si fanno sfuggire soltanto un sospiro di sollievo: "Hai visto come si dorme bene adesso?". E poi ancora: una ferita al dito di Rosa, protetto da un cerotto, e un livido nero sul braccio di Olindo. Il loro alibi, uno scontrino del McDonald's, non regge: battuto alle 21.20, orario perfettamente compatibile con gli omicidi e il viaggio per raggiungere il *fast food* a Como.

Olindo e Rosa verranno arrestati verso le tredici di lunedì 8 gennaio 2007. Vengono fatti uscire, con uno stragemma, dal retro della loro abitazione perché fotografi e giornalisti avevano ormai invaso l'interno della corte di via Diaz. Viene da chiedersi: se Olindo e Rosa si fossero chiamati Mohamed e Fatma, oppure Said e Ghita sarebbero stati fatti passare ugualmente da un'uscita secondaria al riparo dai flash e dalle telecamere? Probabilmente no, forse in questo caso sarebbe stato più utile far vedere che faccia ha un assassino venuto da lontano, così diverso da noi.

I coniugi vengono portati prima in caserma e poi subito alla casa circondariale di Como, al Bassone. Da questo momento Rosa e Olindo, che da vent'anni non si erano mai staccati l'uno dall'altra, verranno separati senza possibilità

di parlarsi. Il primo giorno di interrogatorio, l'8 gennaio, negano tutte le accuse che gli inquirenti rivolgono loro. Rosa è più determinata di Olindo: lei urla, sbuffa, si dichiara innocente, è furba, risponde a tono e ha i nervi saldi. Olindo invece è il punto debole: è nervoso, fuma in continuazione, gli occhi fissi a terra. Dopo 48 ore di interrogatorio, il 10 gennaio 2007 arriva la doppia confessione. Il primo a confessare sarà proprio Olindo che non reggeva più quel peso sulla coscienza.

Nel suo racconto confessa ma scagiona Rosa: dice di aver fatto tutto da solo. Ma la sua versione non sta in piedi: le perizie sui corpi delle vittime avevano rivelato che gli assassini dovevano essere almeno due. I PM decidono di sospendere per un po' l'interrogatorio di Olindo; nel frattempo fanno ascoltare a Rosa un minuto della confessione di Olindo. A questo punto anche Rosa crolla ma ribalta tutto: per un paio di ore sostiene di aver fatto tutto da sola e che Olindo mente per salvare lei. È di nuovo la volta di Olindo che, al limite di tutte le sue forze, esasperato, dichiara di dire tutta la verità a patto che gli facciano rivedere Rosa. Gli inquirenti gli assicurano che rivedrà Rosa al termine della confessione, come da lui richiesto.

Questa volta Olindo è un fiume in piena, racconta le liti con Raffaella, gli insulti a Rosa, di quando la sera dell'11 dicembre, mentre fumava una sigaretta nel cortile, aveva visto rientrare Raffaella con la madre e il piccolo Youssef, di come, armati di una stanghetta di ferro e un coltello, lui e Rosa avevano salito le scale, fatto irruzione nell'appartamento di Raffaella e colpito prima lei, poi la madre e il bambino e appiccato il fuoco per cancellare ogni traccia.

Poi l'imprevisto dei Frigerio: andavano fatti fuori anche loro. Infine, il ritorno nella loro lavanderia e il cambio dei vestiti zuppi di sangue, avvolti in un tappeto che verrà caricato in macchina dentro un sacco della pattumiera, per essere poi smistati in tre sacchi più piccoli e gettati in altrettanti cassonetti dislocati in diverse zone della città. E, infine, la fuga verso l'alibi, il McDonald's di Como.

Ancora una volta, il giorno delle confessioni dei coniugi Romano sarà Gandola a citare Antonio Marino, autore del libro *Como al tempo del decoro e dell'orgoglio*<sup>12</sup>: "Il male non viene da terre lontane, è un'ombra che ci cammina accanto, giorno dopo giorno, che inquina i nostri rapporti con gli altri, che si insinua nelle famiglie. Ignorarlo non serve a nulla, nascondere nemmeno, occorre combatterlo e per combatterlo anzitutto riconoscerlo".

I numeri confermano che c'è molta più violenza tra le confortevoli mura di casa che fuori. Secondo i dati del Rapporto Eures – Ansa 2009<sup>13</sup>, ogni dieci giorni un padre, un marito (nel 93 per cento dei casi l'autore è un uomo) pianifica il proprio suicidio allargato, coinvolgendo la partner nel 53 per cento dei casi e figli o altri familiari nel 19 per cento dei casi. Il 90 per cento degli omicidi-suicidi avviene tra le mura domestiche. Nel 2008 il 60 per cento degli omicidi-suicidi sono avvenuti nel nord Italia. Su 621 omicidi volontari nel 2005, un quarto non hanno un colpe-

---

12 A. Marino, *Como al tempo del decoro e dell'orgoglio*. L'esposizione Voltiana, l'incendio e la ricostruzione. Gli occhi del mondo sulla sfida di una piccola città, Dominioni, 2012.

13 "L'omicidio volontario in Italia", Rapporto EURES – ANSA, sesta edizione, dicembre 2009.

vole, ventiquattro sono opera di stranieri e il restante è opera di italiani. È perciò la famiglia il luogo più pericoloso, dove i sentimenti si distorcono. Ma abbiamo paura ad ammetterlo: meglio illudersi che la violenza arrivi da lontano, da culture diverse dalla nostra quando invece è proprio la vicinanza con il nostro prossimo a scatenare l'odio.

#### ***4.5 I tentativi falliti di sensibilizzare i giornalisti al rispetto dei migranti***

Durante la metà degli anni Novanta sono state numerose le iniziative che hanno coinvolto giornalisti, associazioni che operano nel settore dell'immigrazione, istituzioni locali e nazionali nel dibattito relativo alla corretta rappresentazione dei cittadini immigrati e alla promozione di un'informazione non razzista. In alcuni casi si è tentato di percorrere strade simili a quelle che hanno portato all'adozione della Carta di Treviso, con la stesura di carte dei principi che però hanno avuto scarso seguito e diffusione fra i giornalisti italiani. Stiamo parlando della *Dichiarazione d'impegno per un'informazione a colori* (1993-1994), della *Carta di Ercolano* (1995) e delle *Raccomandazioni per un'informazione non razzista* (1996).

La *Dichiarazione d'impegno per un'informazione a colori*, redatta e sottoscritta esclusivamente da giornalisti, nasce con lo scopo di offrire ai giornalisti meno sensibili alle tematiche dell'immigrazione e dell'informazione non razzista una serie di criteri da seguire come impegni deon-

tologici irrinunciabili. Il testo fu presentato alla FNSI e alla RAI, ma in nessuno dei casi ebbe un qualche seguito, anzi esso fu per lo più percepito come un'ingerenza non richiesta nel lavoro dei giornalisti. Gli estensori e firmatari della Dichiarazione si impegnavano a combattere gli stereotipi sull'immigrazione, a non confinare l'immigrazione nell'ambito della cronaca nera e a denunciare sistematicamente gli atti di discriminazione e razzismo.

Nell'intenzione degli organizzatori, la *Carta di Ercolano* doveva assumere la forma di un "codice comportamentale" con la costituzione di un Giurì nazionale che vigilasse sul rispetto dei principi in essa contenuti. In realtà non si andò oltre la creazione di un osservatorio sui mass media e i Paesi in via di sviluppo all'interno del CIPSI<sup>14</sup> e, nonostante una buona distribuzione, il documento si limitò a essere uno stimolo per ulteriori convegni e studi sulle tematiche da esso affrontate. La Carta stabiliva che la raccolta delle informazioni e delle immagini non doveva diventare "una una forma di violenza fisica o psicologica", che le fonti e le statistiche si dovevano astenere da "giudizi che non siano attestati da prove, che il linguaggio e la titolazione dovevano evitare "giudizi sommari e discriminazioni istigando alla violenza".

Nel biennio 1995-1996 il Consiglio d'Europa promosse la Campagna europea dei giovani contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza. In occasione della settimana di sensibilizzazione, svoltasi a Roma dal 18 al 24 marzo 1996, il Dipartimento per gli Affari Sociali costituì un gruppo di lavoro di giornalisti che, dopo una serie di incontri, produs-

---

14 Coordinamento di iniziative popolari di solidarietà internazionale.

sero le *Raccomandazioni per un'informazione non razzista*. Tutti i giornalisti che sottoscrissero il documento fecero pubblicare almeno un articolo sull'iniziativa nel proprio giornale ma, al di là dello scalpore iniziale, il testo non ebbe alcun seguito, al contrario esso risultò sgradito all'Ordine dei Giornalisti. Il documento esorta, tra le altre cose, a non menzionare nazionalità, religione, cultura a meno che questo non costituisca parte integrante dell'informazione, a valorizzare le differenze culturali, a tenere conto del cambiamento della connotazione delle parole nel tempo e a evitare generalizzazioni<sup>15</sup>.

#### ***4.6 13 giugno 2008: il Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti***

Nelle ore successive alla strage magistratura e informazione non avevano dubbi: a commettere i quattro omicidi di Erba era stato Azouz Marzouk. Nessuno sospetta i brianzoli doc Olindo e Rosa. La reazione dei giornali è così unanime da destare impressione: nella deontologia della professione giornalistica, che aveva prodotto in abbondanza protocolli contenenti buone pratiche giornalistiche, mancava una riflessione sulla rappresentazione mediatica delle persone migranti. Sarà proprio la strage di Erba e le facili accuse al tunisino Azouz Marzouk a riaprire il dibattito sui diritti dei

---

15 Per maggiori informazioni: Come dialogare con i media, Guida per le associazioni di immigrati in Toscana, realizzata da Cospe in collaborazione con l'Assessorato alle politiche per l'immigrazione della Provincia di Firenze nell'ambito dell'iniziativa Ad Alta voce.

migranti qualora si rendono protagonisti di fatti di cronaca. Il dibattito culminerà nell'adozione da parte dell'Ordine dei giornalisti e della Federazione della Stampa della Carta di Roma, il nome veloce con cui si indica il "Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti".

Il linciaggio mediatico di Marzouk non passa affatto inosservato agli occhi del mondo: il primo organismo a sollecitare i direttori di testate e le rappresentanze dei giornalisti a sviluppare una riflessione sarà l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), del quale era portavoce Laura Boldrini, nel 2013 eletta Presidente della Camera dei Deputati. Le testate si fanno scivolare addosso il monito dell'Alto Commissariato. A raccogliere, invece, l'invito al confronto sono la Federazione nazionale della Stampa (FNSI) e l'Ordine dei giornalisti, che avviano i lavori per redigere un testo che vedrà la luce e sarà approvato dal Consiglio nazionale dell'Ordine tra l'aprile e il giugno del 2008. Come dichiarato da Roberto Natale, allora presidente della FNSI: "Ci siamo detti che i temi dell'immigrazione e della multiculturalità hanno acquisito nella nostra società una rilevanza tale da meritare un'attenzione particolare. Abbiamo perciò lavorato ad approfondire e specificare i richiami generali contenuti nella Carta dei doveri, di cui la categoria si è dotata dal 1993 e che resta il fondamentale riferimento deontologico. Non vogliamo caricare sulle nostre spalle di giornalisti tutte le responsabilità: non siamo noi ad avere inventato e praticato quella che è stata definita l'"imprenditoria politica della paura". Nella vita pubblica italiana, a partire dagli



anni Novanta, il tema dei flussi migratori è diventato sempre più rilevante nei dibattiti tra i partiti, e chi ha calcato la mano sullo slogan “più immigrati = più insicurezza” ne ha tratto benefici elettorali cospicui. Ma questa constatazione non può valere come alibi per sottrarsi alla riflessione sui nostri compiti professionali, a meno di non teorizzare che l’informazione debba limitarsi a riprodurre passivamente i contenuti delle campagne politico-mediatrice, senza guardare alla reale consistenza dei fatti”<sup>16</sup>.

Questo il testo del Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti:

Il Consiglio Nazionale dell’Ordine dei Giornalisti e la Federazione Nazionale della Stampa Italiana, condividendo le preoccupazioni dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) circa l’informazione concernente rifugiati, richiedenti asilo, vittime della tratta e migranti, richiamandosi ai dettati deontologici presenti nella Carta dei Doveri del giornalista - con particolare riguardo al dovere fondamentale di rispettare la persona e la sua dignità e di non discriminare nessuno per la razza, la religione, il sesso, le condizioni fisiche e mentali e le opinioni politiche - ed ai principi contenuti nelle norme nazionali ed internazionali sul tema; riconfermando la particolare tutela nei confronti dei minori così come stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia e dai dettati deontologici della Carta di Treviso e del Vademecum aggiuntivo, invitano, in base al criterio deontologico fondamentale ‘del rispetto della verità sostanziale dei fatti osservati’ contenuto nell’articolo 2 della Legge istitutiva

---

16 R. Natale, La Carta di Roma: la dignità dello straniero, in *La deontologia del giornalista*, a cura di M. Partipilo, p. 139, Centro di documentazione giornalistica, 2009

dell'Ordine, i giornalisti italiani a:

osservare la massima attenzione nel trattamento delle informazioni concernenti i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta ed i migranti nel territorio della Repubblica Italiana ed altrove e in particolare a:

a. Adottare termini giuridicamente appropriati sempre al fine di restituire al lettore ed all'utente la massima aderenza alla realtà dei fatti, evitando l'uso di termini impropri;

b. Evitare la diffusione di informazioni imprecise, sommarie o distorte riguardo a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti. CNOG e FNSI richiamano l'attenzione di tutti i colleghi, e dei responsabili di redazione in particolare, sul danno che può essere arrecato da comportamenti superficiali e non corretti, che possano suscitare allarmi ingiustificati, anche attraverso improprie associazioni di notizie, alle persone oggetto di notizia e servizio; e di riflesso alla credibilità della intera categoria dei giornalisti;

c. Tutelare i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta ed i migranti che scelgono di parlare con i giornalisti, adottando quelle accortezze in merito all'identità ed all'immagine che non consentano l'identificazione della persona, onde evitare di esporla a ritorsioni contro la stessa e i familiari, tanto da parte di autorità del paese di origine, che di entità non statali o di organizzazioni criminali. Inoltre, va tenuto presente che chi proviene da contesti socioculturali diversi, nei quali il ruolo dei mezzi di informazione è limitato e circoscritto, può non conoscere le dinamiche mediatiche e non essere quindi in grado di valutare tutte le conseguenze dell'esposizione attraverso i media;

d. Interpellare, quando ciò sia possibile, esperti ed organizzazioni specializzate in materia, per poter fornire al pubblico l'informazione in un contesto chiaro e completo, che guardi anche alle cause dei fenomeni.

Impegni dei tre soggetti promotori

i. Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e la Federazione Nazionale della Stampa Italiana, in collaborazione con i Consigli regionali dell'Ordine, le Associazioni regionali di Stampa e tutti gli altri organismi promotori della Carta, si propongono di inserire le problematiche relative a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti tra gli argomenti trattati nelle attività di formazione dei giornalisti, dalle scuole di giornalismo ai seminari per i praticanti. Il CNOG e la FNSI si impegnano altresì a promuovere periodicamente seminari di studio sulla rappresentazione di richiedenti asilo, rifugiati, vittime di tratta e migranti nell'informazione, sia stampata che radiofonica e televisiva.

ii. Il CNOG e la FNSI, d'intesa con l'UNHCR, promuovono l'istituzione di un Osservatorio autonomo ed indipendente che, insieme con istituti universitari e di ricerca e con altri possibili soggetti titolari di responsabilità pubbliche e private in materia, monitorizzi periodicamente l'evoluzione del modo di fare informazione su richiedenti asilo, rifugiati, vittime di tratta, migranti e minoranze con lo scopo di:

a) fornire analisi qualitative e quantitative dell'immagine di richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti nei mezzi d'informazione italiani ad enti di ricerca ed istituti universitari italiani ed europei nonché alle agenzie dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa che si occupano di descri-

minazione, xenofobia ed intolleranza;

b) offrire materiale di riflessione e di confronto ai Consigli regionali dell'Ordine dei Giornalisti, ai responsabili ed agli operatori della comunicazione e dell'informazione ed agli esperti del settore sullo stato delle cose e sulle tendenze in atto.

iii. Il Consiglio nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e la Federazione Nazionale della Stampa Italiana si adopereranno per l'istituzione di premi speciali dedicati all'informazione sui richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime di tratta ed i migranti, sulla scorta della positiva esperienza rappresentata da analoghe iniziative a livello europeo ed internazionale.

Il documento è stato elaborato recependo i suggerimenti dei membri del Comitato scientifico, composto da rappresentanti di: Ministero dell'Interno, Ministero della Solidarietà sociale, UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) / Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le Pari Opportunità, Università La Sapienza e Roma III, giornalisti italiani e stranieri.

Al presente protocollo è stato allegato un glossario in cui vengono riportate le definizioni corrette dei principali termini utilizzati dai giornalisti quando parlano o scrivono di immigrazione.

Allegato - Glossario

Un richiedente asilo è colui che è fuori dal proprio paese e presenta, in un altro stato, domanda di asilo per il riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, o per ottenere altre forme di protezione internazionale. Fino al momento della decisione finale

da parte delle autorità competenti, egli è un richiedente asilo ed ha diritto di soggiorno regolare nel paese di destinazione. Il richiedente asilo non è quindi assimilabile al migrante irregolare, anche se può giungere nel paese d'asilo senza documenti d'identità o in maniera irregolare, attraverso i cosiddetti 'flussi migratori misti', composti, cioè, sia da migranti irregolari che da potenziali rifugiati.

Un rifugiato è colui al quale è stato riconosciuto lo status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, alla quale l'Italia ha aderito insieme ad altri 143 Paesi. Nell'articolo 1 della Convenzione il rifugiato viene definito come una persona che: 'temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese'. Lo status di rifugiato viene riconosciuto a chi può dimostrare una persecuzione individuale.

Un beneficiario di protezione umanitaria è colui che - pur non rientrando nella definizione di 'rifugiato' ai sensi della Convenzione del 1951 poiché non sussiste una persecuzione individuale - necessita comunque di una forma di protezione in quanto, in caso di rimpatrio nel paese di origine, sarebbe in serio pericolo a causa di conflitti armati, violenze generalizzate e/o massicce violazioni dei diritti umani. In base alle direttive europee questo tipo di protezione viene definita 'sussidiaria'. La maggior parte delle persone che sono riconosciute bisognose di protezione in Italia (oltre l'80% nel 2007) riceve un permesso di soggiorno per motivi umanitari anziché lo status di rifugiato.

Una vittima della tratta è una persona che, a differenza dei

migranti irregolari che si affidano di propria volontà ai trafficanti, non ha mai acconsentito ad essere condotta in un altro paese o, se lo ha fatto, l'aver dato il proprio consenso è stato reso nullo dalle azioni coercitive e/o ingannevoli dei trafficanti o dai maltrattamenti praticati o minacciati ai danni della vittima. Scopo della tratta è ottenere il controllo su di un'altra persona ai fini dello sfruttamento. Per 'sfruttamento' s'intendono lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato, la schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo degli organi.

Un migrante/immigrato è colui che sceglie di lasciare volontariamente il proprio paese d'origine per cercare un lavoro e migliori condizioni economiche altrove. Contrariamente al rifugiato può far ritorno a casa in condizioni di sicurezza.

Un migrante irregolare, comunemente definito come 'clandestino', è colui che a) ha fatto ingresso eludendo i controlli di frontiera; b) è entrato regolarmente nel paese di destinazione, ad esempio con un visto turistico, e vi è rimasto dopo la scadenza del visto d'ingresso (diventando un cosiddetto 'over-stayer'); o c) non ha lasciato il territorio del paese di destinazione a seguito di un provvedimento di allontanamento.

#### *4.6.1 Principali indicazioni deontologiche della Carta di Roma*

La Carta di Roma sviluppa, quindi, le sue indicazioni in base al criterio deontologico fondamentale del rispetto della verità sostanziale dei fatti, contenuto nell'articolo 2 della legge istitutiva dell'Ordine. È importante sottolineare questo concetto, perché dimostra come il protocollo non sia il prodotto di quella parte di giornalisti particolarmente

inclinati alla solidarietà verso migranti, rifugiati, vittime della tratta e richiedenti asilo. Il testo non si rivolge soltanto a chi, nel mondo dell'informazione, abbia una spiccata sensibilità sociale, né vuole indurre a pratiche buoniste. La Carta è un invito a “fare per intero i giornalisti”, come dichiara ancora Roberto Natale, “anche quando trattiamo vicende spesso a elevata incandescenza e ad alto tasso ideologico come quelle che coinvolgono gli immigrati”<sup>17</sup>.

La prima richiesta della Carta di Roma è quella di utilizzare le parole giuste, sia dal punto di vista giuridico, sia dal punto di vista dell'aderenza del racconto ai fatti realmente accaduti. Nel giornalismo italiano si rileva di fatti un abuso e spesso una confusione tra i cinque termini più utilizzati per presentare uno straniero: immigrato, extracomunitario, clandestino, rifugiato e richiedente asilo. Le prime tre locuzioni trasmettono un'idea negativa dello straniero, mentre le ultime due sono più neutrali. Spesso questi termini vengono utilizzati come sinonimi, mentre, in realtà, come è evidente anche dal glossario allegato al protocollo del 2008, essi indicano cinque diversi status giuridici dello straniero. Tecnicamente, infatti, anche uno statunitense o uno svizzero sono extracomunitari, ma nessuno li identificherebbe con questo aggettivo. E anche clandestino, una parola con connotazione negativa (evoca l'idea di una persona che si nasconde e contravviene la legge), viene preferita a richiedente asilo, o rifugiato, termini che invece hanno connotazione positiva in quanto indicano un essere umano in cerca di protezione. Al posto di clandestino

---

17 Ibidem, p. 140.

sarebbe quindi più indicato utilizzare la locuzione "migrante irregolare" che non ha in sé un portato emotivo. Non si tratta di virtuosismi letterali ma, in questi casi, utilizzare una parola al posto di un'altra ha importanti conseguenze e impedisce a chi legge o ascolta di ricostruire l'esatta interpretazione dei fatti: ad esempio, un titolo che afferma "Respinta al largo nave di clandestini" generalizza sullo status giuridico delle persone presenti a bordo, in quanto non tiene conto della possibile presenza di richiedenti asilo.

Il secondo accorgimento che la Carta chiede agli operatori dell'informazione è di evitare la diffusione di notizie imprecise, sommarie o distorte. È una regola generale che vale per ogni ambito della professione giornalistica, ma che applicata al tema dell'immigrazione assume il senso di mantenere un metro di giudizio coerente nell'esposizione dei fatti per evitare atteggiamenti discriminatori. Ad esempio, lo stupro è un crimine da condannare sempre, e la relativa notizia che se ne dà deve avere lo stesso risalto sia quando la componente straniera coincide con il ruolo dello stupratore sia quando coincide con la vittima della violenza. Un reato non può assumere una valenza diversa in base alla nazionalità dell'autore o della vittima.

La Carta richiede poi di tutelare i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta e i migranti che scelgono di parlare con i giornalisti, adottando le dovute accortezze in merito all'identità e all'immagine per evitare l'identificazione della persona. Inoltre, i giornalisti devono essere consapevoli che chi proviene da un contesto diverso, in cui il ruolo dei mezzi di comunicazione di massa è limitato,



può non conoscere le dinamiche mediatiche e non essere perciò in grado di valutare tutte le conseguenze dell'esposizione sui media.

Altro dovere professionale richiamato dalla Carta è quello di fornire al pubblico l'informazione in un contesto chiaro e completo. Il rispetto di questo principio può concretizzarsi, ad esempio, attraverso la consultazione di esperti e organizzazioni specializzate in materia di immigrazione. Questa accortezza può aiutare a impedire che un certo evento venga presentato soltanto attraverso un'unica chiave di lettura.

Nel dibattito che ha preceduto la redazione della Carta di Roma si è anche discussa la possibilità di inserire nel testo i divieti che a livello internazionale colpiscono lo *hate speech*, ovvero il discorso di incitamento alla discriminazione e all'avversione razziale. Alla fine però ha prevalso il diritto-dovere di cronaca per non assegnare al giornalista la possibilità di filtrare, censurare o privilegiare alcune posizioni a danno di altre.

#### *4.6.2 Gli strumenti pratici per l'applicazione della Carta*

Per evitare che queste indicazioni restassero meri principi scritti, i rappresentanti di FNSI, Ordine dei giornalisti e UNHCR hanno individuato alcuni strumenti per aiutare i professionisti dell'informazione nel momento in cui si occupano di temi legati all'immigrazione. In particolare, i promotori della Carta di Roma hanno individuato due impegni che avrebbero permesso al testo deontologico di essere accolto effettivamente nelle redazioni.

Il primo strumento è stato ravvisato nella formazione: il giornalismo italiano dimostra così di aver compreso che non può esserci informazione di qualità senza una adeguata preparazione culturale. Perciò, a partire dal 2008 il delicato rapporto tra media e immigrazione è entrato a far parte delle attività di formazione dei giornalisti, attraverso specifici programmi ideati dalle scuole di giornalismo riconosciute dall'Ordine e seminari per i praticanti. Ma, come spiega Roberto Natale<sup>18</sup>: "L'ambizione è quella di coinvolgere nello studio anche coloro che in redazione ci sono da anni, da molti anni, attraverso seminari di aggiornamento sulla rappresentazione del fenomeno delle migrazioni e sul linguaggio usato per descriverlo".

La seconda prassi per garantire l'applicazione della Carta di Roma è il monitoraggio costante dell'informazione. A questo scopo è stato istituito un Osservatorio autonomo, nato dalla collaborazione tra diverse facoltà universitarie italiane e centri di ricerca che da tempo studiavano, in forma individuale, il tema. La *mission* è quella di offrire ai direttori di testata e a tutti i giornalisti interessati materiale scientificamente elaborato per comprendere i criteri più utilizzati nel riportare notizie che riguardano persone straniere, le conseguenze che producono sull'opinione pubblica e le eventuali correzioni di rotta da introdurre. Lo scopo non è dunque quello di colpevolizzare gli autori di articoli non *politically correct*: insieme all'individuazione dei punti deboli, è necessario dare risalto anche alle buone pratiche, a ciò che funziona.

---

18 Ibidem, p. 143.

Un'ultima variabile, che ha importanza fondamentale per una reale affermazione della Carta di Roma, è il rapporto della galassia giornalismo con le associazioni e le organizzazioni che lavorano sull'immigrazione e che avvertono in modo diretto le conseguenze di un'informazione molto spesso poco cauta. Il giornalismo italiano ha, pian piano, preso consapevolezza che acquisire il loro punto di vista, anche qualora sia critico, sui contenuti del giornalismo non significa rinunciare o cedere una parte della propria autonomia professionale. Ciò è confermato dal fatto che la deontologia del giornalismo ha vissuto il suo periodo di maggiore sensibilità quando la categoria si è aperta al contributo di altri soggetti: ne è testimonianza la Carta di Treviso, nata dalla collaborazione di FNSI, Ordine e Telefono Azzurro. Questa stessa collaborazione con enti estranei al giornalismo ha caratterizzato anche la nascita della Carta di Roma, sollecitata dall'Alto Commissario Onu per i Rifugiati.

#### *4.6.3 Linee guida per la sua applicazione*

Nel giugno del 2012 al Protocollo deontologico si sono aggiunte le “Linee guida per l'applicazione della Carta di Roma”, un opuscolo di ventitré pagine che si propone come strumento di lavoro per tradurre i principi contenuti nel codice deontologico in indicazioni pratiche per gli operatori dell'informazione. Il testo è frutto della collaborazione tra FNSI e l'agenzia di stampa Redattore Sociale nell'ambito del progetto UNAR.

Le linee guida contengono raccomandazioni su come parlare di immigrazione nelle pagine di cronaca, le precau-

zioni da tener presenti nell'intervistare richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti e le accortezze necessarie nel riportare dichiarazioni politiche, statistiche e sondaggi. Inoltre, l'opuscolo ricorda l'importanza e la necessità della presenza dei giornalisti stranieri all'interno delle redazioni: aumentano la possibilità di avere notizie originali, garantiscono il pluralismo delle voci e forniscono un punto di vista diverso, bilanciando la narrazione dei fatti.

Un accento particolare è posto sui media locali: essi ricoprono un ruolo strategico nello strutturare la percezione degli stranieri da parte dell'opinione pubblica. I media locali, proprio perché sono più vicini ai cittadini e al territorio, sono in grado di proporre una più attenta conoscenza del fenomeno migratorio e delle espressioni culturali e sociali delle piccole comunità straniere che risiedono nel territorio. Un settore su cui l'informazione locale dovrebbe puntare è la funzione di servizio rispetto alle opportunità di integrazione per i migranti. I media locali, però, sono anche l'ambito in cui la precarietà lavorativa dei giornalisti e gli organici ridotti comportano un inferiore tasso di specializzazione.

Ampio spazio è, infine, dedicato al linguaggio: chiedere di essere *politically correct* non significa svuotare di sostanza i fatti riportati. "In verità in Italia negli ultimi anni è accaduto semmai il contrario: ha preso il sopravvento un lessico "politicamente indirizzato", divenuto regola non scritta della professione. (...) Non si tratta quindi di imporre regole e parole studiate a tavolino, ma di riappropriarsi del diritto/dovere di raccontare la realtà nel rispetto

di tutti, sfuggendo a canoni non scritti – anche lessicali – imposti dall’uso e, questi sì, fortemente costrittivi”<sup>19</sup>.

*4.6.4 Il rispetto della Carta di Roma nelle parole di Michele Partipilo, già presidente Commissione ricorsi CNOG*

Per comprendere l’effettiva applicazione e il grado di rispetto della Carta di Roma è interessante ascoltare il parere di Michele Partipilo, già presidente della Commissione ricorsi del Consiglio nazionale dell’Ordine dei giornalisti, l’organo che giudicava sulle decisioni dei Consigli regionali impugnate dai giornalisti o dalla magistratura. Ecco le parole del dottor Partipilo:

Da quello che vedo tutti i giorni in quanto lettore di quotidiani, la Carta è ampiamente disapplicata: titoli con elementi razziali sono entrati nella normalità della titolazione e della scrittura dei pezzi. Lo stesso vale per la televisione. Questo perché la Carta è un documento etico, fornisce suggerimenti ma non prevede sanzioni, a differenza, ad esempio, della Carta di Treviso che contiene sanzioni disciplinari ben precise in caso di violazioni. C’è una scarsa sensibilità da parte dei giornalisti, ma la difficoltà a prevedere sanzioni produce una scarsa applicazione della Carta. C’è un problema culturale: bisogna far maturare nei giornalisti una sensibilità diversa. Con i minori è avvenuto, si è riusciti a sensibilizzare sul tema del rispetto del minore soprattutto perché la Carta di Treviso ha natura prescrittiva. Ma anche essa ha avuto un lungo periodo di incubazione: c’è stato bisogno del *Vademecum* del 1995 e siamo ar-

---

<sup>19</sup> Linee guida per l’applicazione della Carta di Roma. Strumenti di lavoro per un’informazione corretta sui temi dell’immigrazione e dell’asilo, p. 15.

rivati oggi a un più che soddisfacente rispetto dei principi previsti a difesa dei soggetti deboli.

Per quanto concerne invece i casi di violazione del testo deontologico, il dottor Partipilo sostiene:

In tre anni abbiamo avuto un solo caso di violazione della Carta di Roma. Sotto il profilo disciplinare le sanzioni dell'Ordine sono poche. Non c'è grande attenzione, nel senso di vigilanza, anche se la Carta è piuttosto disapplicata dai programmi televisivi. L'unico caso di ricorso che è giunto alla Commissione che presiedevo riguardava un giornalista di un quotidiano regionale che aveva riportato una notizia relativa a un minore straniero. Il caso quindi ci è giunto di rimbalzo in quanto coinvolge prima un minore e poi un minore nella fattispecie straniero, a dimostrazione di come l'attenzione e le sensibilità giornalistiche per la diversità vengono sempre dopo.

#### ***4.7 L'importanza delle parole***

La correttezza dei termini non pone di per sé fine ai delicati problemi che si incontrano nell'affrontare i diversi aspetti del fenomeno migratorio, che sono spesso sostanziali piuttosto che formali. Tuttavia, a livello di comunicazione, è indispensabile superare le imprecisioni verbali, gli equivoci, la mancanza di riferimenti esatti causati molto spesso dal poco tempo a disposizione per approfondire e riflettere sulle parole che si scelgono di utilizzare. L'immigrazione, come l'economia, la politica o la cronaca giudi-

ziaria, è una materia complessa e richiede pertanto la conoscenza di un gergo specialistico.

Parlare dell'importanza dei termini non significa fare vuota retorica o essere morbosi nei confronti della propria lingua: scegliere una parola invece di un'altra a volte può provocare conseguenze inaspettate e imprevedibili. Basti pensare che i filosofi del Medio Evo, prima di iniziare le loro dispute, premettevano sempre la spiegazione dei termini che avrebbero in seguito utilizzato. Questa sarebbe sicuramente una buona pratica, considerato che molto spesso i contrasti e le incomprensioni vengono generati o almeno inaspriti proprio da un uso difforme dei termini all'interno del discorso. Oggi la comunicazione dell'immigrazione non sfugge ai tempi e agli spazi ultra-ridotti e ultra-veloci imposti dai nuovi mass media e ciò mette i giornalisti in una situazione difficili in cui non hanno tempo per indagare sul significato autentico delle parole che utilizzano e preferiscono così ripiegare verso quelle due, tre o quattro parole più comunemente utilizzate senza badare troppo alla corrispondenza con la realtà narrata.

È anche vero che parlare indistintamente di persona migrante, di straniero o della nazionalità di provenienza dello straniero non è sufficiente: a volte è necessario precisare se un individuo è o meno comunitario perché a seconda dell'ipotesi la condizione giuridica è nettamente diversa, seppure ciò richiedesse ulteriori approfondimenti. Occorrerebbe indubbiamente un atteggiamento positivo nei confronti della diversità, ma bisognerebbe anche abituarsi a utilizzare i termini giuridici esatti ed evitare quelli scorretti.

A questo scopo, negli ultimi anni ha visto la luce una serie di glossari, utili ai giornalisti che scrivono di immigrazione. Uno dei compendi più importanti è stato realizzato dall'*European Migration Network*<sup>20</sup>, rete sovvenzionata dall'Unione europea, costituita presso la Commissione europea e con rappresentanze in ogni Stato membro. Il glossario EMN è stato pensato per andare oltre il contesto nazionale e facilitare così la comunicazione sulle migrazioni tra i cittadini, gli studiosi, i funzionari e le autorità degli Stati membri. Tre gli scopi principali del glossario:

- fornire una definizione sintetica di ogni termine, arricchita dai riferimenti normativi comunitari e internazionali;
- ricordare i possibili diversi usi nazionali di uno stesso termine;
- costruire un sistema di rimandi a termini sinonimici.

Il glossario rappresenta un'opera impegnativa che ha richiesto cinque anni di lavoro per arrivare alla sua prima versione in lingua inglese, alla quale nel 2012 ha fatto seguito un aggiornamento corredato da ulteriori edizioni in francese, italiano, portoghese, spagnolo e tedesco. I trecento termini utilizzati con maggiore frequenza per parlare di immigrazione in ambito europeo sono riportati in italiano, inglese e nella lingua ufficiale di diversi Stati membri. Un vero e proprio dizionario plurilingue che contiene le parole chiave dell'immigrazione. Nell'edizione

---

20 Sito web dell'European Migration Network <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>



italiana si è compiuto anche lo sforzo di trovare, tra i diversi termini, quello maggiormente corrispondente al linguaggio comunitario: ad esempio, tra le voci “rimpatrio”, “deportazione” e “ritorno” si è preferito il termine “ritorno” che non sempre si configura come rimpatrio (forzato) o deportazione (riferito letteralmente ai prigionieri di guerra).

Iniziative simili sono fiorite anche in Italia. L’agenzia di stampa specializzata su temi sociali, Redattore Sociale, e l’Associazione Parsec, che svolge ricerche sui temi del disagio sociale, del *welfare* e dell’immigrazione, hanno infatti dato vita al progetto “Parlare civile. Comunicare senza discriminare”<sup>21</sup>, con il finanziamento dalla *Open Society Foundation*. Il lavoro si è concretizzato in un manuale, edito da Bruno Mondadori, pubblicato 19 aprile 2013, e in un sito web che sarà online tra settembre e ottobre del 2013. Il progetto si propone di fornire un aiuto pratico a giornalisti e comunicatori che trattano temi sensibili che espongono i protagonisti delle vicende al rischio di discriminazioni. Inoltre, lo scopo è quello di dare unità e coerenza al copioso materiale già prodotto sull’argomento in Italia e in Europa. In particolare, il libro è articolato in venticinque schede che per ogni parola da evitare ne danno la definizione etimologica e del suo uso, ne individuano sinonimi, riportano esempi e commentano titoli giornalistici da evitare.

---

21 Parlare civile. Comunicare senza discriminare, a cura di Redattore Sociale, Bruno Mondadori, aprile 2013.

#### 4.7.1 *Clandestino*

Una delle parole usate in modo quasi automatico dai media, ma anche dai politici, per indicare lo straniero che entra o soggiorna in un paese in violazione delle leggi sull'immigrazione è *clandestino*. Etimologicamente, deriva dall'unione di due parole latine: *clam* e *dies*, e indica pertanto qualcosa che è "nascosto al giorno", occulto. In realtà, essa non corrisponde ad alcuno status giuridico: secondo la legge dello Stato italiano, il clandestino non esiste, come pure non esiste il reato di clandestinità, che è invece previsto nei termini di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato". L'inconsistenza del termine clandestino è confermata dal fatto che a livello internazionale non esiste un suo equivalente e paesi come l'Inghilterra o gli Stati Uniti parlano più correttamente di *undocumented person* e *sans papiers* in Francia. Nonostante ciò, in Italia il termine clandestino viene costantemente utilizzato per far riferimento soprattutto agli *overstayers*, ovvero tutti quegli stranieri che, entrati regolarmente nel paese, vi restano anche in seguito alla scadenza del visto o dell'autorizzazione di soggiorno. Se anche si volesse indicare come clandestino chi entra in un paese di nascosto e senza documenti, c'è comunque un abuso nell'adottare il termine in modo troppo estensivo. Ad esempio, vengono definiti clandestini anche quegli stranieri che hanno un permesso di soggiorno che la burocrazia non considera appropriato rispetto ai motivi ufficiali della presenza: una persona in possesso di un visto per studio o per turismo che invece lavora. In questi casi sarebbe più corretto parlare di "*migrante in condizione di irregolarità*", che quantomeno

evita la connotazione negativa insita nel termine clandestino. Un titolo di quotidiano che dice: “Sbarco di clandestini a Lampedusa” è sbagliato, perché spesso la maggior parte delle persone che si trovano sulle navi sono richiedenti asilo.

Altra cattiva pratica è associare l’arrivo di persone migranti a *ondate*, *sbarchi*, *tsunami umano*, *invasioni*, *esodo biblico*, tutte espressioni riprese da titoli di giornali della primavera - estate del 2011, in concomitanza della guerra in Libia. Sono esagerazioni che hanno lo scopo di far apparire i profughi (perché otterranno il permesso di soggiorno umanitario) come un pericolo da temere, un’emergenza cui porre fine. In particolare, l’espressione *tsunami umano* fu pronunciata il primo aprile 2011 dall’allora presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, e ha avuto un forte impatto emotivo su una popolazione che aveva ancora impresse nella propria mente le immagini del vero tsunami che un mese prima aveva colpito il Giappone.

Ma ci sono due accadimenti ancora più gravi. All’affermazione del presidente del Consiglio seguì la dichiarazione dello stato di emergenza, un atto politico dalla forte valenza emotiva, che è stato poi prorogato dal governo di Mario Monti per tutto il 2012, nonostante gli arrivi di migranti fossero scarsi. Lo stato di emergenza ha perciò consentito la deroga all’ordinamento giuridico nella gestione dei flussi migratori e degli apparati collegati. L’altro accadimento, datato sempre primo aprile 2011, fu la cosiddetta “circolare Maroni”, che ha impedito, per un anno, ai giornalisti di entrare nei Cie (Centri di identificazione ed espulsione) fino a quando nel maggio del 2012 la pronuncia del Tar del

Lazio ha dichiarato illegale la disposizione, perché impediva alla stampa di svolgere la sua funzione di custode della democrazia.

La parola clandestino quindi non può essere usata come sinonimo di immigrato. Tanto più che, al contrario di ciò che si può pensare, i migranti regolari sono dieci volte più numerosi degli irregolari (cinque milioni contro 500 mila). Secondo gli ultimi dati del Ministero degli Interni riferiti al 2006, gli immigrati che entrano irregolarmente in Italia sono una minoranza: rappresentano il 36 per cento delle unità totali, al cui interno soltanto il 13 per cento è arrivato via mare. Inoltre, il 64 per cento degli *overstayers* scivola nell'irregolarità in seguito alla scadenza del visto o del permesso di soggiorno.

Alla parola clandestino è perciò preferibile sostituire termini quali *migranti*, *persone senza documenti* o *senza permesso di soggiorno*. Inoltre, è opportuno ricordare che tra “irregolare” e “illegale” c'è una sottile differenza che, se compresa, consentirebbe un uso più corretto dei due termini: illegale è usato per riferirsi a uno status o a una procedura, mentre irregolare si riferisce alle persone. Basta poco per evitare discriminazioni e alimentare l'odio e l'ostilità verso i migranti.

#### 4.7.2 Rifugiato

*Rifugiati*, *immigrati*, *clandestini*, *profughi*: spesso questi termini vengono impiegati come sinonimi, mentre in realtà l'unico tratto che hanno in comune è quello di indicare persone che sono state costrette ad abbandonare la patria. Ma il rifugiato, in particolare, si distingue perché è un indi-

viduo costretto all'espatrio a causa di una guerra o perché vittima di persecuzione. È quindi una persona che non ha scelta e che ha diritto a essere inserita nel paese d'asilo al quale può apportare il proprio contributo sociale e culturale. Come sinonimo della parola rifugiato può essere utilizzata la locuzione *migrante forzato*, ricordando però che il rifugiato gode di uno status giuridico specifico. Bisogna evitare di usare parole stigmatizzanti la figura dei rifugiati e di assimilarli agli extracomunitari, ai profughi o ai clandestini: il rifugiato infatti, non è mai un clandestino perché, come stabilisce il comma 6 dell'articolo 10 bis del Testo unico sull'immigrazione, nel caso di presentazione della domanda di protezione internazionale viene annullato il reato di ingresso irregolare sul territorio dello Stato.

Allo stesso modo, spesso il rifugiato è confuso con il *profugo*, termine usato per indicare genericamente chi si è allontanato dal paese d'origine a causa di persecuzioni o di una guerra. Il rifugiato è invece chi ha ricevuto questa condizione giuridica dallo Stato che lo accoglie. Tra la richiesta di asilo politico, il cui diritto è sancito dall'articolo 10 della Costituzione, e lo status di rifugiato, concesso sulla base della Convenzione di Ginevra, c'è una sottile differenza. L'articolo 10 afferma l'esistenza dell'asilo costituzionale, tuttavia in Italia non è mai stata prodotta una legge per il diritto d'asilo, pertanto. Pertanto, nella prassi, il riconoscimento dello status di rifugiato si basa sull'applicazione della Convenzione di Ginevra.

Va poi ricordato che rifugiato non equivale neanche a *richiedente asilo* in quanto le due locuzioni si riferiscono a condizioni giuridiche differenti. Nei paesi anglosassoni sui

media si parla frequentemente di *asylum seeker*. Inoltre, nel caso di richiedenti asilo e rifugiati i media devono prestare attenzione a non comunicare tutti quegli elementi che possono portare alla identificazione dei soggetti che rischierebbero così di subire ritorsioni personali o dirette contro la famiglia rimasta in patria.

#### *4.7.3 Romeno, marocchino, albanese: il problema della nazionalità*

I romeni con circa 997 mila presenze registrate nel 2012 sono la prima comunità immigrata presente in Italia (un quinto del totale che ammonta a 5 milioni di persone), seguono i marocchini (506 mila), gli albanesi (491 mila) e i cinesi (277 mila). Dal primo gennaio 2007 i romeni sono cittadini europei a tutti gli effetti in seguito all'ingresso della Bulgaria nell'Unione europea. Hanno pertanto il diritto di circolare e soggiornare liberamente all'interno degli altri ventisei Stati UE.

Una comunicazione mediatica che si sofferma troppo sulla nazionalità delle persone migranti rischia di etichettare intere comunità nazionali come criminali, ladri, stupratori, spacciatori. Questa etichettatura è stato un fenomeno così costante negli ultimi anni da creare una immorale classifica di gradimento delle nazionalità. Sempre più spesso nei titoli dei quotidiani e delle agenzie di informazione si fa ricorso alla nazionalità per identificare i soggetti coinvolti in episodi di criminalità. E, tendenza ancora più riprovevole, il ricorso alla nazionalità è più frequente quando gli stranieri si rendono autori di reati e non quando invece ne sono vittime. Ciò vale soprattutto per i migranti provenienti

dal nord Africa (tunisini, marocchini, libici, eritrei, egiziani) e non per quelli provenienti dall'est europeo (ucraini, albanesi, romeni) che invece contano una presenza più numerosa in Italia. Questo focus rivolto a stereotipizzare le nazionalità maghrebine si è registrato in concomitanza con gli avvenimenti della primavera araba. I sociologi definiscono questo atteggiamento come etnicizzazione: un escamotage che cela un “nuovo lessico razzista sotto mentite spoglie”<sup>22</sup>. Un esempio tipico sono i termini “etnia” o “culture” sostituiti alla più diretta parola “razza”.

La stessa Carta di Roma raccomanda un uso responsabile della nazionalità, soprattutto nella titolazione, elemento che colpisce di più l'immaginario di quella parte di opinione pubblica che non ha la capacità o gli strumenti per comprendere il messaggio che si sviluppa poi nel corso di un articolo.

#### *4.7.4 Extracomunitario*

Il termine fu introdotto nell'ordinamento giuridico dalla prima legge italiana sull'immigrazione (n. 943 del 1986). Letteralmente indica cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea. Nulla di discriminatorio in sé. Invece, il termine extracomunitario ha assunto nell'uso una connotazione negativa perché, negli anni, è stato continuamente associato a individui provenienti da paesi poveri dell'est europeo. Il prefisso “extra”, che porta in sé il senso di esclusione, ha finito per enfatizzare l'estraneità all'Italia e all'Europa.

---

<sup>22</sup> Parlare civile. Comunicare senza discriminare, Redattore sociale, p. 77.

Nel settembre 2011 il procuratore capo della Repubblica di Savona ha proibito di utilizzare nei documenti del tribunale il termine “extracomunitario” per evitare il connotato razzista che questa parola ha assunto nell’uso quotidiano. Come spiegato da Rossana Bettarini, docente di filologia all’Università di Firenze, dalle pagine del Corriere della Sera<sup>23</sup>:

L’etimologia della parola non è cambiata ma è l’uso di essa che ha subito un cambiamento radicale e una connotazione effettivamente razzistica. Nessuno si sognerebbe di chiamare extracomunitario un americano o uno svizzero.

In sua sostituzione è consigliabile utilizzare l’espressione *non comunitario*, che non va però confuso con *neocomunitario* che indica un cittadino europeo, come i romeni. Oppure, quando necessario (ovvero quando l’informazione è essenziale per la comprensione del fatto narrato), può indicarsi il paese di provenienza.

#### 4.7.5 *Negro*

Deriva dalla forma latina *niger-gra-grum*. Per molti secoli la parola negro è stato sinonimo di schiavo, perché evocava la deportazione forzata di africani verso le piantagioni cotonifere americane (le tratta dei negri, appunto). Nonostante la fine del regime di schiavitù, il termine negro ha continuato a esistere e a essere utilizzato anche al di fuori del Nuovo Continente. In Italia esso ha conservato la sua connotazione negativa: identificare una persona in base al colore della pelle è ancor più discriminatorio rispetto alla

---

23 Corriere della Sera, 8 settembre 2011, p. 32.



identificazione per nazionalità. Neanche le espressioni “persona, uomo, donna di colore” sono accettabili perché, considerato che tutti abbiamo un colore della pelle, danno per scontato che “di colore” devono essere solo i non bianchi. Il termine è tornato a essere impiegato dai media italiani nel gennaio del 2010 in occasione della rivolta dei braccianti stagionali africani a Rosarno, in Calabria. Il sostituto di negro potrebbe essere semplicemente *nero*, oppure *africano* o meglio ancora si può citare la nazionalità quando l’informazione sia indispensabile per la comprensione del fatto. Come affermato da Esoh Elamé, accademico e scrittore camerunense: “Dire *nero* è come dire *bianco*, ma dire *negro* non è come dire *bianco*”<sup>24</sup>.

#### 4.7.6 *Vu’ cumprà*

È un’espressione diffusasi in Italia negli anni Ottanta per indicare i venditori ambulanti di origine africana. Deriva dalla locuzione “Vuoi comprare?” storpiata e che ha avuto grande diffusione nel parlare comune e anche nella titolazione dei giornali. È un termine denigratorio e stereotipato, che identifica un venditore ambulante africano e implica una valutazione di inferiorità perché si riferisce alla scarsa dimestichezza della persona con la lingua italiana. Il termine potrebbe essere sostituito con venditore ambulante o ambulante straniero. Al contrario di quello che si potrebbe pensare, la locuzione non è andata in disuso, anzi essa ha prodotto nuovi modi di dire simili: *Vu’ lavà*, *Vu’ stuprà*, *Vu’ drugà*.

---

24 Esoh Elamé, Non chiamatemi uomo di colore, Emi, 2007.

#### ***4.8 L'associazione Carta di Roma e le buone pratiche giornalistiche***

L'Associazione Carta di Roma è nata nel dicembre 2011 per dare attuazione al protocollo deontologico per una corretta informazione sui temi dell'immigrazione. È stata fondata dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana e riunisce, a oggi, una ventina di associazioni della società civile organizzata<sup>25</sup>. Sono invitati permanenti l'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati e l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali.

L'associazione si pone come punto di riferimento stabile per tutti coloro che si occupano quotidianamente di migranti, giornalisti e operatori dell'informazione in primis, ma anche enti di categoria e istituzioni, associazioni e attivisti impegnati sul fronte dei diritti dei richiedenti asilo, dei rifugiati, delle minoranze e dei migranti.

Come mi ha raccontato Anna Meli dell'associazione Carta di Roma:

Carta di Roma vuole dare una risposta alla sfida di tenere insieme giornalismo e mondo civile organizzato. Questo obiettivo viene perseguito attraverso due azioni principali: attività di formazione rivolte agli operatori dei media e attività di osservatorio e monitoraggio dell'informazione. Per quanto riguar-

---

25 Arci, Acli, Amnesty, Cospe, Lunaria, Rete G2, Istituto Paralleli, Cestim, A buon diritto, Asgi, Associazione Chiese Evangeliche, Centro Astalli, Archivio Immigrazione, Comunità di Capodarco, Associazione 21 luglio, Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, Youth Press Italia, Articolo 21.

da l'osservatorio, io condivido in pieno tutti i risultati delle ricerche sui media in tema di immigrazione condotte fino a oggi. Ritengo però che sia necessario un salto di qualità: dobbiamo capire quali sono le strategie per affrontare i problemi nel modo giusto, dobbiamo comprendere i meccanismi di produzione dell'informazione e quali sono gli strumenti per agire con efficacia.

Sul lato della formazione il nostro scopo è far acquisire consapevolezza della necessità della formazione continua, per questo stiamo agendo su un doppio binario. Da una parte, il nostro interesse si rivolge a tutti gli iscritti nelle scuole di giornalismo e a chi giornalista lo è già: per i primi abbiamo previsto dei moduli speciali che saranno parte integrante del percorso di studio; per i secondi abbiamo previsto, a partire dal 2014, l'obbligatorietà di frequentare un corso della durata di otto ore annue.

Dall'altra parte, il nostro scopo è entrare nelle redazioni, attivare il dialogo con chi ha un'opinione diversa dalla nostra: la consapevolezza di questa necessità è nata in seguito ai molti convegni e incontri ai quali ho preso parte e in cui alla fine mi ritrovavo a parlare soltanto con le persone che condividevano il mio stesso punto di vista in tema di informazione sui migranti. La nostra sfida è quella di arrivare a chi la pensa diversamente, a chi, per formazione o per convinzioni politico-ideologiche, utilizza un linguaggio inadeguato.

L'associazione inoltre si occupa di organizzare momenti di riflessione e seminari di studio sul tema della rappresentazione di richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti; di istituire premi speciali volti a favorire una informazione corretta e responsabile sui temi centrali della

Carta di Roma; di promuovere iniziative di comunicazione e eventi pubblici volti a favorire una informazione responsabile e corretta sui temi legati all'immigrazione, al diritto d'asilo e alle minoranze; di sviluppare la cooperazione tra operatori dell'informazione, istituti universitari, organizzazioni della società civile e editori al fine di promuovere il rispetto e la garanzia dei diritti dei migranti e delle minoranze.

#### *4.8.1 Esempi di giornalismo virtuoso*

La strada da compiere affinché si giunga a una narrazione giornalistica rispettosa dei migranti è ancora lunga e minata da insidie e ostacoli che molto spesso non si percepiscono in mancanza di un'adeguata riflessione. Ma negli ultimi mesi sono stati registrati alcuni segnali positivi. Il 4 aprile 2013 l'agenzia di stampa Adnkronos ha messo al bando la parola "clandestino", come già prima aveva fatto l'Ansa. Questo il dispaccio che annuncia la vittoria di una piccola battaglia per tutte le associazioni che in prima linea combattono l'uso di parole stigmatizzanti:

#### **Immigrati: l'Adnkronos dice no alla parola 'clandestino'**

Roma, 4 apr. (Adnkronos) - Raccogliendo la sollecitazione di Carta di Roma e la storica battaglia condotta dalla presidente Laura Boldrini, l'agenzia Adnkronos annuncia che i suoi lanci non conterranno più la parola 'clandestino' riferita alle persone immigrate. Faranno eccezione solo le eventuali dichiarazioni contenute in comunicati stampa e riportate tra virgolette. Anche nella trascrizione delle interviste e delle dichiarazioni raccolte, la parola 'clandestino' sarà evitata, a meno che essa non sia ritenuta indispensabile-opportuna per chiarire il pen-

siero dell'intervistato o per riprodurre fedelmente il linguaggio dello stesso.

Segnali positivi arrivano anche dal contesto internazionale: il 2 aprile 2013 l'agenzia di stampa internazionale *Associated Press* ha annunciato, tramite il suo blog, l'abolizione dal suo codice di stile dell'espressione "immigrato illegale o irregolare". Come ha spiegato la *Senior Vice President e Executive Editor* Kathleen Carroll, "irregolare" o "illegale" può essere soltanto una condizione o un'azione e non certo una persona<sup>26</sup>.

Le decisione è stata una conseguenza della campagna *Drop the I-Word* lanciata da migranti e associazioni statunitensi per sradicare il termine "illegale" riferito ai cittadini stranieri dall'uso quotidiano di media e istituzioni. Si tratta infatti di una pratica che mina la dignità umana, con il rischio di alimentare nella società sentimenti xenofobi e violenza razziale, allontanando ogni possibilità di un rispettoso e positivo dibattito pubblico sul tema dell'immigrazione.

Ritornando al contesto italiano, la crescita dei media multiculturali conferma che qualcosa si sta facendo per eliminare il razzismo che passa attraverso i mezzi di comunicazione. Questo nuovo tipo di media testimonia il bisogno dei migranti di parlare in prima persona di loro stessi: i media multiculturali nascono spesso dall'insoddisfazione dei migranti rispetto alle rappresentazioni parziali

---

26 La notizia sul blog dell'Associated Press: 'Illegal immigrant' no more, di Paul Colford <http://blog.ap.org/2013/04/02/illegal-immigrant-no-more/>

e distorte dell'immigrazione e finisco per diventare un luogo privilegiato per l'espressione e la partecipazione alla vita sociale, culturale e politica italiana.

Nel 2003 è nata Migra, Agenzia informazione immigrati associati, con lo scopo di dare voce ai migranti, al loro punto di vista e promuovere una stretta collaborazione tra giornalisti italiani e immigrati per una corretta rappresentazione delle comunità straniere nei media. MIGRA è stata la prima agenzia in Europa ad avvalersi di corrispondenti immigrati con l'obiettivo di raccontare il fenomeno migratorio attraverso i suoi protagonisti.

Il 5 febbraio 2010 è nata l'ANSI, Associazione nazionale della stampa interculturale, riconosciuta ufficialmente come gruppo di specializzazione all'interno della FNSI. Si tratta di una realtà importante e in crescita nel nostro paese. Una delle principali battaglie che l'ANSI porta avanti riguarda sul riconoscimento dei giornalisti di origine straniera che ancora oggi trovano difficoltà per iscriversi all'albo professionale.

## **Capitolo 5: L'immagine dello straniero sui media italiani**

### ***5.1 Perché monitorare l'informazione***

A conferma dell'interesse e della sensibilità che i media hanno sviluppato verso i temi dell'immigrazione in seguito all'adozione della Carta di Roma, dal 2009 in poi sono stati organizzati monitoraggi sulla qualità della comunicazione mediatica che informa sui flussi migratori che interessano l'Italia.

Molte ricerche confermano come i media siano in grado di condizionare le opinioni della collettività e ciò vale soprattutto in riferimento alla comunicazione legata alla criminalità e alla delinquenza. Sono due i filoni di ricerca che si sono sviluppati a riguardo.

Il primo<sup>1</sup> si propone di analizzare la correttezza rispetto alle fonti ufficiali delle notizie fornite da organi di stampa e televisione evidenziando in modo chiaro la propensione dei mez-

---

1 Dentro questo profilo si collocano, tra gli altri, F. J. Davis, *Crime News in the Colorado Newspaper*, *American Journal of Sociology*, 1952; R. Hauge, *Crime and the Press*, in *Scandinavian Studies in Criminology*, 1965; R. Quinney, *The social reality of Crime*, Little, Brown and Company, 1970; S. J. Smith, *Crimes in the News*, *British Journal of Criminology*, 1984.

zi di comunicazione a estendere e drammatizzare l'informazione sui fatti delittuosi, fornendone un'immagine spettacolarizzata, ma anche non veritiera sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello qualitativo.

Il secondo gruppo di lavori si pone l'obiettivo di valutare l'impatto delle informazioni sulla collettività, e qui si assiste alla duplice visione per la quale, da una parte, i consociati tenderebbero a fare proprie in modo passivo le notizie fornite, aderendo quindi acriticamente a una visione distorta del fenomeno; per contro, l'immagine diffusa della criminalità sarebbe più prossima alle cifre reali che a quanto suggerito dai media<sup>2</sup>.

Per quanto concerne lo specifico dell'immigrazione, essa sembra oggi riassumere in sé tutte le preoccupazioni e l'angoscia nei confronti del diverso, della criminalità e della conflittualità sociale. Una sorta di capro espiatorio indicato da politica e media come fonte di tutti i mali. In occasione della conferenza stampa<sup>3</sup> di presentazione del progetto Minorities Stereotypes on Media<sup>4</sup>, Mario Morcellini, direttore del Coris - Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale dell'Università di Roma La Sapienza, ha

---

2 E. Calvanese, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi*, Franco Angeli, Milano, 2011, p. 83.

3 È possibile visionare il video della conferenza stampa al seguente link <http://www.mistermedia.org/audiovideo/25-3-11/minorities-stereotypes-media>

4 Si tratta del progetto di monitoraggio avviato nell'aprile 2011, in collaborazione tra il Centro d'ascolto dell'informazione radiotelevisiva e il Coris. Ha lo scopo fornire analisi quantitative e qualitative sull'informazione, con particolare riferimento alle minoranze.



spiegato perché i media hanno un approccio conflittuale ai temi legati all'immigrazione.

Questa tendenza a stereotipizzare e appiattire la comunicazione deriva da due elementi tipici dei media: da una parte essi sono “dittatura della maggioranza” e ciò porta all’instaurarsi di un rapporto impari in cui i media sono “forti con i deboli e deboli con i forti”; il secondo elemento è il fatto che le realtà sensibili sono trattate dai media in modo “derubricato e ipersemplicificante”: è vero che la comunicazione deve ridurre la complessità sociale ma a forza di agire così spariscono i soggetti, le persone con tutto il loro dolore e i loro diritti. Quindi i media ancora oggi si dimostrano strumenti in grado di costruire luoghi comuni, stereotipi e pregiudizi: sottolineando soltanto gli aspetti problematici degli eventi, la comunicazione banalizza quando, invece, per ristabilire una corretta informazione, basterebbe un approccio meno semplicistico alla realtà.

## ***5.2 La ricerca del 2009: “Una gigantografia in nero”***

Una delle più importanti ricerche sulla rappresentazione mediatica dello straniero in Italia è quella condotta dal Coris – Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale dell’Università di Roma La Sapienza e intitolata “Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani”. L’indagine si è mossa lungo quattro assi principali che si riassumono in altrettante questioni:

- Qual è l'immagine dell'immigrazione fornita dai mezzi di informazione?
- Quali interpretazioni e temi animano il dibattito pubblico sull'immigrazione?
- Qual è il linguaggio utilizzato per descrivere i protagonisti dei fatti di cronaca?
- Qual è il livello di osservanza delle indicazioni deontologiche in tema di persone migranti da parte del giornalismo italiano?

Gigantografia: è questa la parola che domina tutta la ricerca e riassume il senso di come il mondo dell'informazione ha agito nel rappresentare le persone migranti. La gigantografia è infatti un processo fotografico che altera le forme e le dimensioni di una stessa rappresentazione al fine di focalizzare l'attenzione su un certo aspetto e distoglierla da tutto il resto. È esattamente questo il processo che il giornalismo italiano ha applicato nel raccontare l'immagine dello straniero che arriva in Italia. La metafora della fotografia e la sua staticità è anche perfetta per spiegare come i flussi migratori siano trattati dai media come un fotogramma immobile da anni: ciò contrasta con la dimensione naturalmente dinamica delle migrazioni che, per essere interpretate e comprese in modo adeguato, hanno bisogno di entrare in relazione con tutto il contesto che ne è alla base. I media italiani hanno così scelto di rappresentare, esaltare e ingrandire un solo particolare della presenza immigrata in Italia: il lato nero, emergenziale e problematico, legato alle emozioni negative, al dolore, alla paura dell'invasione e del degrado sociale.

### 5.2.1 *Metodologia, campione e corpus dell'indagine*

L'indagine è stata svolta secondo la metodologia dell'analisi del contenuto e con un focus anche sulla dimensione lessico-testuale della titolazione. Ha riguardato i sette telegiornali nazionali (le edizioni serali di Tg1, Tg2, Tg3, Tg4, Tg5, Studio Aperto, TgLa7) e un campione di sei quotidiani (il Corriere della Sera, La Repubblica, l'Unità, il Giornale, Avvenire, Metro) scelti sulla base dei criteri di diffusione e del differente orientamento politico-culturale, più un free press, monitorati in un periodo campione nei primi sei mesi del 2008. Specificamente è stata scelta la terza settimana dei primi sei mesi del 2008, una decisione avvenuta ex-ante: una scelta opposta avrebbe sicuramente consentito di includere nella rilevazione eventi particolari o picchi di attenzione. In questo modo, però, sarebbe venuto meno uno degli obiettivi dell'indagine, la volontà di monitorare la normalità dell'informazione sui fenomeni migratori e sull'asilo. Inoltre,

la scelta di selezionare la terza settimana del mese ha consentito di non rilevare le prime due settimane del mese di aprile caratterizzate dalle ultime battute della campagna elettorale per le politiche 2008; in questo modo si è evitato il prevedibile effetto di "cannibalizzazione" dei temi da parte del dibattito politico elettorale<sup>5</sup>.

---

5 Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani, a cura di Marco Binotto, Marco Bruno, Valeria Lai, p. 59.

In totale sono stati selezionati, schedati e analizzati 1101 servizi di telegiornale e 1540 articoli di quotidiano con l'ausilio di strumenti di rilevazione (schede di analisi del contenuto) con lo scopo di raccogliere dati sulle caratteristiche, i contenuti, i protagonisti e i soggetti interpellati, le modalità di tematizzazione, le scelte narrative e testuali.

### 5.2.2 *"La 'signora in nero'. Non c'è immigrazione senza cronaca"*

I risultati della ricerca del 2009 confermano la tendenza, ormai trentennale, dei media a cristallizzare l'informazione sui flussi migratori. Come si legge nei risultati della ricerca:

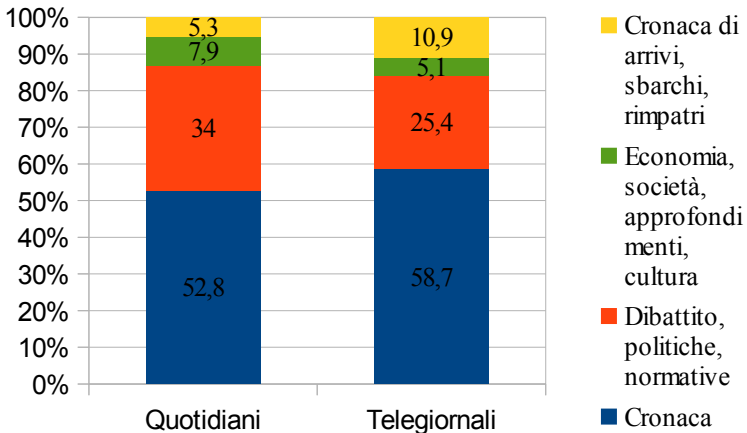
L'immagine dell'immigrazione fornita dai mezzi di informazione appare congelata, immobile. Ancorata alle stesse modalità, alle stesse notizie, agli stessi stili narrativi e in qualche caso agli stessi tic e stereotipi<sup>6</sup>.

Si riscontra, da una parte, una visione emergenziale per cui l'immigrazione è un problema da risolvere; dall'altra parte, la cronaca rappresenta l'elemento dominante della trattazione appiattendosi così la complessità dei fatti alla loro eventualità criminale. A differenza del passato, la crescente presenza della cronaca si combina con la presenza di notizie di approfondimento sociale dedicato al disagio e alle paure diffuse in un territorio colpito dall'immigrazione. Ciononostante, nella trattazione dei quotidiani prevalgono sempre le notizie di cronaca nera o giudiziaria.

---

6 Ibidem, pag. 19.

La ricerca ha rilevato la presenza di 412 notizie per i quotidiani e 309 per i telegiornali sul tema immigrazione o con protagonisti stranieri e appartenenti a minoranze.



**Grafico 1 - Argomento del servizio o articolo (valori percentuali, totale 780 articoli, 276 servizi)<sup>7</sup>**

Nell'interpretare la predominanza della cronaca bisogna tener presente anche il consistente aumento di questo genere giornalistico tra le notizie diffuse dai telegiornali. Nel campione delimitato per la ricerca, i servizi televisivi dedicati alla cronaca nera e giudiziaria sono 952 (pari all'87,8 per cento del totale), mentre nei quotidiani sono stati rintracciati 1115 articoli (pari al 72,4 per cento del

<sup>7</sup> Fonte: ibidem, pag. 20.

totale). Le notizie con protagonista un migrante, rifugiato, richiedente asilo o vittima della tratta rappresentano poco più di un quinto delle notizie di cronaca rilevate: 200 su 952 nei Tg, 244 su 1115 nella stampa. La cronaca nera e giudiziaria costituisce un quinto delle notizie fornite quotidianamente dai telegiornali, mentre quelle che hanno per protagonisti stranieri o minoranze non raggiungono il quattro per cento. Per il nostro oggetto di interesse, ciò rappresenta una buona novella: la presenza di notizie su persone migranti non è così numericamente rilevante.

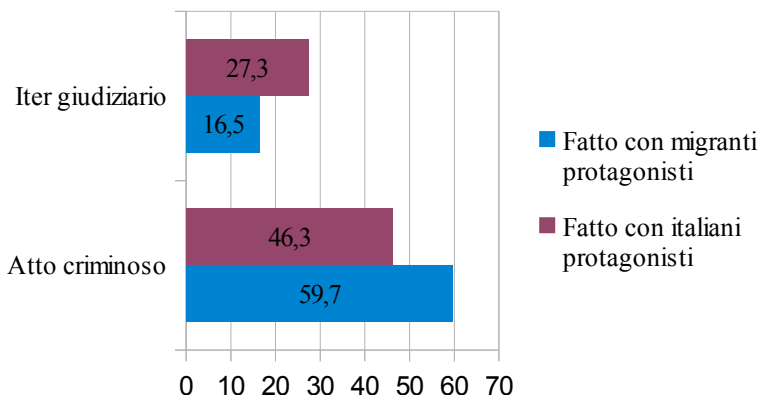
Seppure la rappresentazione dello straniero nella cronaca non è così massiccia, essa è sicuramente trattata nel modo sbagliato: si tende a tematizzare quasi esclusivamente la sicurezza e non l'immigrazione in sé e nei suoi diversi aspetti.

L'affermazione secondo cui di immigrazione (e asilo) si parla esclusivamente in riferimento a fatti di cronaca o alla dimensione della sicurezza, risulta ampiamente confermata se si pensa che il numero di notizie che affrontano i fenomeni migratori tematizzandoli al di fuori di questi angusti confini interpretativi è bassissimo. È importante sottolineare che si tratta di "contenuti possibili" che pure esistono: dal fenomeno migratorio in sé, alle sue caratteristiche e alle sue dinamiche, alle questioni relative al ruolo dell'immigrazione nel tessuto sociale ed economico dell'Italia, alle storie di convivenza e di integrazione. La presenza, seppur sporadica ed episodica, di notizie di questo tenore dimostra che quello che spinge i media ad offrire una immagine monodimensionale del fenomeno migratorio non è un destino inevitabile<sup>8</sup>.

---

8 Ibidem, p. 75.

Ma qual è il ritratto delle persone straniere che emerge dalle notizie di cronaca? In generale più dei due terzi delle notizie di cronaca di telegiornali e quotidiani descrive un atto criminoso, l'attività delle forze dell'ordine o un procedimento giudiziario o penale. Per più di tre volte su quattro le persone straniere sono presenti nei telegiornali come autrici o vittime di reati (132 servizi su 150). Il dato sconcertante è che le persone straniere compaiono nei media, quando protagonisti di fatti criminali, più facilmente degli autoctoni: 59,7 per cento contro 46,3 per cento sui tg, 42,9 per cento contro 35,7 per cento sulla stampa. Il rapporto si capovolge se guardiamo il *follow up* dell'iter giudiziario: gli stranieri sono rappresentati soltanto per il 16,5 per cento, mentre gli italiani raggiungono quasi un terzo dei servizi (27,3 per cento) e degli articoli (30,4 per cento).



**Grafico 2 – Argomento del titolo nelle notizie di cronaca (telegiornali, valori percentuali)<sup>9</sup>**

Analizzando la nazionalità dei protagonisti dei fatti di cronaca, uno ogni sei protagonisti delle notizie di cronaca è straniero. Un valore che cresce a uno su quattro se consideriamo le persone identificate o identificabili. Se da una parte questi dati fanno ben sperare, dall'altra essi offrono l'impressione di una presenza straniera sul territorio italiano di almeno tre volte maggiore rispetto alla realtà.

Ciò testimonia l'esistenza di un diverso trattamento informativo sulla base della nazionalità dei protagonisti. Gli stranieri, sovrarappresentati nel momento dell'atto criminale, tendono a sparire nel momento processuale, quando cioè non soltanto possono essere evidenziate le

<sup>9</sup> Fonte: ibidem, p. 25.



effettive responsabilità penali, ma anche possono emergere le qualità umane, le difficoltà e la personalità del soggetto. Così i delitti compiuti dagli stranieri in Italia diventano delitti senza moventi né conseguenze. Episodi inspiegabili o al più spiegati attraverso la lente del loro minimo comun denominatore: l'immigrazione.

Un'altra fonte di distorsione è il tipo di reati rappresentati dalla cronaca. In generale, sono l'omicidio, le aggressioni e i fatti di sangue a costituire la materia prima del resoconto. Se si verifica un fatto criminale va certamente riportato nelle pagine della cronaca. Il problema è se la criminalità raffigurata dai media sia coerente o proporzionata a quella che rivelano le statistiche giudiziarie. Nel periodo di rilevazione, le persone straniere compaiono più frequentemente degli italiani quando sono responsabili o vittime di fatti particolarmente brutali come la violenza sessuale (più del triplo, 24,1 per cento contro 7,2 per cento), le lesioni personali (più del doppio, 24,1 per cento contro 10,9 per cento), il sequestro (17 per cento contro 4,4 per cento) o il furto (11,3 per cento contro 8,7 per cento).

Ulteriore conferma che siamo di fronte a un ritratto parziale delle persone migranti arriva dalle informazioni che descrivono i protagonisti dei fatti di cronaca narrati. I media forniscono una descrizione di genere: i protagonisti sono in larga prevalenza maschi, quasi l'ottanta per cento quando sono stranieri (79,4 per cento), più del settanta quando sono italiani (71,8 per cento), nonostante la composizione di genere della popolazione sia equilibrata. Lo stesso vale per le vittime: se le donne italiane sono vittime

di reati nel 52,2 per cento dei casi, quelle nate all'estero rappresentano il 65,6 per cento.

L'immagine dei criminali immigrati risulta schiacciata su un solo dettaglio: la nazionalità. La provenienza geografica o l'etnia del protagonista del fatto restano le sole caratteristiche usate per l'identificazione. Se per il ritratto degli italiani vengono usate più frequentemente la professione, l'età o l'avere o meno un lavoro, per gli stranieri sembra sufficiente l'area geografica di origine. Esattamente come accadeva negli anni Cinquanta e Sessanta a proposito dei meridionali italiani emigrati nelle regioni del Nord. Inoltre, i protagonisti della notizia spesso sono semplice oggetto della trattazione e molto raramente diventano partecipanti attivi. Nel caso delle persone migranti non c'è spazio per la voce di parenti, amici, degli esperti e della società civile. Questa mancanza assume contorni più preoccupanti quando la notizia criminale diventa avvenimento da prima pagina: l'assenza di voce dei protagonisti del fatto si traduce nell'assenza del diritto di parola per uno dei protagonisti della vicenda. L'immigrazione viene fatta parlare dalla cronaca nera, ma non può intervenire.

La nazionalità, oltre a essere l'unica informazione disponibile sul protagonista straniero, è anche l'informazione che campeggia con evidenza nei titoli. L'utilizzo della provenienza geografica nella titolazione non è un procedimento neutro: finisce per proporre una spiegazione dei fatti, per indicare non un colpevole specifico ma una categoria criminale.

La cronaca appare quindi essere la lente preferita dall'informazione per dare visibilità alla presenza straniera in Italia. La cronaca quotidiana però fornisce un ritratto semplificato e parziale della complessa realtà della società italiana contemporanea. A questa tendenza si aggiunge un'ulteriore interpretazione in virtù dei procedimenti giornalistici di accostamento delle notizie: così i singoli fatti si trasformano in trend, le violenze in guerre e le eccezioni in regola.

### 5.2.3 *“Solo paure: non c'è immigrazione senza sicurezza”*

È significativo che l'immigrazione appaia legata alla cronaca o alla sicurezza in oltre il 90 per cento dei casi. Su 276 servizi di telegiornale, 104 trattano l'immigrazione tematizzandola, ovvero non si limitano a raccontare un episodio che ha migranti per protagonisti, ma la inseriscono in un discorso più ampio in cui trovano spazio anche commenti e pareri. Ma solo 26 di questi 104 servizi non indirizzano questo approfondimento al tema della sicurezza. Quindi, soltanto 26 servizi trattano tutte le altre possibili dimensioni in cui sarebbe possibile affrontare il tema al di fuori della questione sicurezza.

Totale servizi tg del periodo	5684
Servizi selezionati e schedati	1084
Servizi di immigrazione	276
Immigrazione come tema, associato al tema sicurezza o a fatti di cronaca	104
Solo tema immigrazione	26

**Tabella 1 – Totale servizi<sup>10</sup>**

Ne risulta che oggi l'immigrazione si configura a tutti gli effetti come un tema su cui realizzare approfondimenti anche aldilà del semplice fatto di cronaca. Ma è significativo che ciò accada, nell'80 per cento dei casi, tematizzando contemporaneamente la sicurezza. La dimensione della criminalità e della sicurezza costituisce l'unico paradigma attraverso cui interpretare il fenomeno migratorio.

I media italiani trattano il fenomeno migratorio come tema, anche non legandolo necessariamente ad un fatto di cronaca: il punto è che tale operazione avviene quasi esclusivamente tematizzando la sicurezza e non l'immigrazione in sé, nei suoi diversi aspetti. Anzi, avviene più spesso che sia proprio la sicurezza e non un fatto di cronaca a dare il via ad un approfondimento sul fenomeno migratorio<sup>11</sup>.

---

10 Fonte: ibidem, p. 37.

11 Ibidem, p. 38.

La ricerca ha indagato anche le modalità del racconto giornalistico. Le dimensioni problematiche più utilizzate dai media sono quelle legate all'insicurezza e all'ordine pubblico (nel 69,9 per cento dei telegiornali e nel 56,5 per cento dei quotidiani), alla difficile gestione in termini legislativi del fenomeno migratorio (il 33,3 per cento nei quotidiani e il 32,2 per cento nei tg), ai problemi di convivenza (nel 29,2 per cento degli articoli e nel 21,9 per cento dei servizi).

Seppure il contesto italiano è mutato negli anni richiedendo un nuovo tipo di copertura informativa, la rappresentazione mediatica del tema immigrazione è rimasto sempre legato ai connotati di eccezionalità ed emergenza. La crescita e la stabilizzazione della presenza straniera in Italia, anziché far riflettere sulle possibilità di integrazione, non fanno altro che aggiungere nuovi timori, nuovi pericoli e nuovi problemi da risolvere. Paradossalmente, quelli che dopo decenni sono diventati elementi di integrazione e di normalizzazione (le seconde generazioni nate e cresciute in Italia, la costruzione di luoghi di culto, il progressivo abbandono degli stili di vita originari, l'integrazione economica e sociale) si tramutano in nuove paure e si legano a una più ampia percezione di insicurezza.

Di conseguenza, il dibattito pubblico e politico su sicurezza, immigrazione e criminalità non può che basarsi sul racconto della cronaca nera. Guardando alle caratteristiche del dibattito, un dato evidente è la netta sproporzione tra la presenza di esponenti politici e quella di altri soggetti interessati, come i rappresentanti delle forze dell'ordine, della magistratura o delle comunità straniere stesse. La presenza

dei politici è quasi totalizzante e sposta così l'attenzione più sul dibattito ideologico fra i partiti che sul reale contenuto dei provvedimenti. Per questo le soluzioni proposte sono orientate al forte inasprimento delle pene, mentre il dialogo e l'arricchimento culturale derivanti dal confronto con la diversità sono temi molto marginali.

Gli articoli di quotidiani e i servizi realizzati dai telegiornali evidenziano una tendenza comune a promuovere come soluzioni possibili disposizioni finalizzate all'inasprimento delle leggi o alla maggiorazione delle pene: l'adozione di misure emergenziali, l'aumento dei controlli e delle espulsioni, l'incentivazione del regime di detenzione. Una dinamica che peraltro assume connotazioni diverse in base al tipo di notizia: quelle che riguardano nello specifico l'immigrazione si fanno portatrici di posizioni più intransigenti suggerendo un aumento di soluzioni quali le ronde e le espulsioni. Mentre le notizie di cronaca/sicurezza si distinguono per una maggiore varietà di soluzioni proposte e un'attenzione della copertura del territorio da parte delle forze dell'ordine<sup>12</sup>.

Sia sulla carta stampata, sia nei telegiornali l'oggetto privilegiato del dibattito è lo stesso: si discute di quali norme e proposte di legge adottare e del macrotema sicurezza. Scarso interesse e spazio resta per le riflessioni sui flussi migratori, sulla loro evoluzione nel tempo o il loro ruolo rispetto all'economia del Paese. Allo stesso modo si rivela un sostanziale disinteresse per ciò che riguarda le politiche dell'Unione europea sulle migrazioni e le disposizioni internazionali in materia a conferma di un'attenzione

---

12 Ibidem, p. 40.

posta per lo più sulla *governance* italiana rispetto a quella europea.

Questione sicurezza, gestione o politiche della sicurezza	37%
Norme, regole leggi esistenti o proposte di legge	33%
Presenza straniera (conseguenze sociali, impatto sui luoghi e sui cittadini)	13%
Fenomeni migratori (consistenza, flussi)	12%
Governance UE/internazionale delle migrazioni	5%
Economia e lavoro	2%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

**Tabella 2 – Oggetto del dibattito politico sul tema immigrazione telegiornali (valori percentuali)<sup>13</sup>**

È evidente come la questione sicurezza abbia assunto per la politica italiana i tratti di una vera e propria *issue* politico-elettorale, un argomento manipolato per ottenere consenso e adesione dell'opinione pubblica specialmente in vista delle tornate elettorali.

Sembra così affermarsi l'idea di una “politica delle opinioni”

---

13 Fonte: ibidem, p. 41.

più che dei fatti, in cui le diverse posizioni su un tema suppliscono alla mancanza di informazioni sullo stesso. Nei telegiornali si può notare l'assenza di alcune voci presenti invece nei quotidiani, prima fra tutte quella dei pareri degli organi istituzionali e degli esperti e una maggiore attenzione per le caratteristiche specifiche e i dettagli dei provvedimenti, che raddoppiano quasi la loro presenza (12,5 per cento nei quotidiani, 27 per cento nei telegiornali). I politici nazionali e il governo sono i più ascoltati e, se si tiene conto anche delle classe politica e degli amministratori locali, essi rappresentano più del 60 per cento dei soggetti interpellati dai giornali e addirittura quasi l'80 per cento di quelli ascoltati nei telegiornali.

Questa sproporzione rende evidente una sovraesposizione della classe politica nell'agenda dei mass media, una competenza de facto che si trasforma in competenza de jure azzerando il valore di altri contributi. Il politico, nazionale o locale, da soggetto che può essere ascoltato come promotore o avversario di un provvedimento, si trasforma in fonte ufficiale non solo per il commento, ma per la spiegazione e illustrazione di una legge o di un tema dibattuto nella sfera pubblica. La sua "competenza", allora non è più solo politica ma diventa giuridica e civile, pervade campi semantici differenti, ponendolo come unico punto di riferimento del dibattito. Sono infatti poco presenti i giuristi, che potrebbero illustrare le norme e la loro funzione, gli esperti, gli studiosi, e la società civile organizzata, che insieme non arrivano al 20 per cento nei giornali e al 10 per cento nei telegiornali.

Molto bassa è anche la presenza del cosiddetto "uomo della strada", l'uomo comune che talvolta viene interpellato per "sondare" gli umori della società. Per quel che riguarda i membri delle comunità straniere, essi sono rispettivamente al



terzultimo posto nei giornali, prima solo degli esponenti religiosi e delle celebrità, e al penultimo posto nei telegiornali, sempre davanti ai religiosi. L'ascolto dello straniero, anche se solo nella sua componente organizzata, su leggi e norme che lo riguardano in modo profondo, è quindi assente, soprattutto a fronte di una fortissima presenza degli esponenti politici nazionali, locali e del governo. I politici sono molto presenti sul tema della sicurezza e sul tema dell'immigrazione, mentre non intervengono, se non in minima percentuale, sulla cronaca generale<sup>14</sup>.

#### *5.2.4 "Parole, poche e già viste: non c'è immigrazione senza stereotipi"*

Come tutti i fatti che riguardano persone, il racconto sui migranti è costantemente in bilico tra il dovere di cronaca e il diritto alla tutela della privacy. Quando le persone migranti si rendono protagoniste di fatti di cronaca si verifica una più marcata tendenza a diffondere informazioni potenzialmente lesive della dignità personale. Su questo punto telegiornali e quotidiani adottano comportamenti differenti. I telegiornali trasmettono con maggiore frequenza immagini di migranti coinvolti in fatti di cronaca, soprattutto se presunti colpevoli di aver commesso reati. I quotidiani invece danno più spazio a informazioni su vittime e congiunti, senza disdegnare i minori.

Concentrandoci sulla presenza di elementi identificativi di persone colpevoli di atti di violenza, emerge che 65 servizi di telegiornale su 163 che parlano di fatti di cronaca con protagonisti migranti contengono informazioni o

---

<sup>14</sup> Ibidem, pp. 42-43.

immagini che possono condurre all'identificazione di persone colpevoli di atti di violenza nel 39,9 per cento dei casi. È un dato rilevante che dimostra l'alto tasso di devianza e non curanza rispetto ai principi sanciti dalle carte deontologiche. Nel trend del totale dei servizi di cronaca la percentuale di informazioni che possono portare all'identificazione di persone ree è inferiore del 10 per cento rispetto a quella degli articoli sull'immigrazione. In altre parole, la comunicazione sui fatti che coinvolgono migranti devia dalla norma in misura consistentemente maggiore rispetto ad altre cronache.

Telegiornali	Persone vittime di atti di violenza		Persone colpevoli di atti di violenza	
	Servizi di cronaca	Servizi su immigrazione	Servizi di cronaca	Servizi su immigrazione
Sì adulto	25%	33,7%	29,7%	39,9%
Sì minore	6,4%	8,0%	2,0%	-
No	68,6%	58,3%	68,3%	60,1%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Totale: 892 servizi di cronaca; 163 servizi sull'immigrazione

**Tabella 3 – Presenza di informazioni o immagini nei servizi dei Tg che identificano persone vittime/colpevoli di atti di violenza (valori percentuali)<sup>15</sup>**

<sup>15</sup> Fonte: Sintesi del rapporto di ricerca: Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media italiani, p. 23.

Sui giornali la situazione è simile. Il 36,8 per cento degli articoli con migranti protagonisti o sull'immigrazione contiene informazioni che possono portare all'identificazione di persone colpevoli, o presunte tali, di reati. Tuttavia, i giornali si segnalano per un ricorso meno frequente alle immagini di minori di quanto non accada nei telegiornali.

Quotidiani	Persone vittime di atti di violenza		Persone colpevoli di atti di violenza	
	Articolo di cronaca	Articoli su immigrazione	Articoli di cronaca	Articoli su immigrazione
Si adulto	27,8%	34,8%	34,7%	35,5%
Si minore	4,6%	6,5%	0,8%	1,3%
No	67,6%	58,7%	64,5%	63,2%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Totale: 913 articoli di cronaca; 155 articoli sull'immigrazione

**Tabella 4 - Presenza di informazioni o immagini nei servizi dei Tg che identificano persone vittime/colpevoli di atti di violenza (valori percentuali)<sup>16</sup>**

L'indagine ha rilevato anche la presenza di violazioni dei codici deontologici riguardo alla presenza di riferimenti a congiunti o ad altri soggetti non direttamente interessati dai fatti, ma anche riguardo a immagini o foto di persone con le manette ai polsi o in stato di detenzione.

<sup>16</sup> Fonte: ibidem, p. 24.

È perciò evidente che i principi deontologici non bastano a restituire una rappresentazione veritiera, realistica e corretta del fenomeno migratorio. Anzi, si rafforza l'idea che per la narrazione delle vicende legate ai migranti non occorrono tutele particolari. La professione giornalistica avrebbe bisogno di due livelli di riflessione: uno tecnico-pratico che pone un problema di aderenza alle norme, e uno ontologico-etico che riguarda invece il valore e i valori del giornalismo.

Per quanto riguarda il linguaggio, l'etichetta di clandestinità domina su tutto. Rom e romeni sono la popolazione e la nazionalità più citati nei titoli, seguiti da marocchini, albanesi e arabi. Nei telegiornali al primo posto nella classifica delle parole più utilizzate nei titoli vi è "clandestin\*", seguita da sicurezza e da "romen\*". Quindi questi termini legano la presenza straniera in Italia alla condizione di clandestinità, la tematizzano in riferimento alla sicurezza e alla minaccia potenziale costituita dagli stranieri.

Le parole neutre per circoscrivere un tema senza implicare giudizi di valore sono assolutamente minoritarie. La tendenza principale che si riscontra è quella di un deciso etichettatura e una stigmatizzazione del migrante, una retorica allarmista e un esplicito riferimento alla violenza.

Molto più netta appare la problematizzazione del tema immigrazione da parte dei quotidiani, probabilmente in ragione della sinteticità del linguaggio utilizzato nella titolazione che conferisce ai temi e alle parole un senso, anche visivo, più stringente. Anche nei giornali la parola più frequente è "clandestin\*", seguita da "immigrat\*" e

“Italia”. Questa tendenza segna un cambiamento rispetto al passato. Soltanto tre anni fa l’identificazione di immigrazione e clandestinità era molto più contenuta: nell’indagine Parole Migranti<sup>17</sup> svolta tra maggio e ottobre del 2006 (appena tre anni prima della ricerca che stiamo analizzando) la parola “clandestino” appariva solo al tredicesimo posto tra le parole più utilizzate. I dati confermano poi che rifugiati e richiedenti asilo sono del tutto assenti nella trattazione: nei titoli dei quotidiani si trovano solo cinque riferimenti ai rifugiati e addirittura nessuno ai richiedenti asilo.

Per quanto riguarda le notizie sugli sbarchi, il risultato della ricerca ha risentito del periodo di rilevazione che, coprendo l’arco temporale tra gennaio e giugno del 2008, ha lasciato fuori i mesi estivi che generalmente fanno registrare aumenti esponenziali negli arrivi via mare. È la carta stampata a presentare più notizie a riguardo: i servizi dei telegiornali presentano una più elevata varietà lessicale, mentre i quotidiani sembrano fossilizzati sui termini “immigrato” e “clandestino”.

---

17 Parole migranti. Immigrazione, lavoro, discriminazione. Analisi lessico testuale di articoli di quotidiani italiani, a cura di E. Marzilli, F. Scorsino, 2007 (pubblicazione realizzata nell’ambito dell’iniziativa comunitaria Equal II fase, progetto “Pane e denti – Possibilità e strumenti”, Conform, Roma).

<b>Lemma</b>	<b>Telegiornali</b>	<b>Quotidiani</b>
Immigrato/i	18	30
Clandestino	23	28
Irregolare	9	11
Disperato/i	16	1
Migrante/i	15	5
Extracomunitario/i	15	6
Profugo/i	12	1
Naufrago/i	12	2
Rifugiato/i	11	1
Richiedente/i asilo	11	1
Scafista/i	10	0
Povero/i	10	1

Totale: 42 articoli, 31 servizi

**Tabella 5 – Termini utilizzati per descrivere i protagonisti dello sbarco/arrivo (valori assoluti)<sup>18</sup>**

Molto spesso la maggior parte di questi termini vengono utilizzati come sinonimi quando in realtà indicano situazioni e contesti estremamente differenti tra loro. Ad esempio, i migranti sono definiti come “richiedenti asilo” in pochissimi casi nei telegiornali e praticamente mai nei

---

<sup>18</sup> Fonte: Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani, a cura di Marco Binotto, Marco Bruno, Valeria Lai, p. 131.

quotidiani, eppure nel 2008, del 13 per cento complessivo dei migranti giunti in Italia via mare, ben il 73 per cento era costituito da “richiedenti asilo”, ovvero persone vittime di persecuzioni, guerre o violazioni dei diritti umani. Queste persone non possono perciò in alcun modo essere considerati come migranti irregolari anche se arrivano in maniera illegale (come nel caso dello sbarco) e senza documenti.

Nei quotidiani e nei telegiornali poi la parola “clandestino” è sempre più utilizzata come sinonimo di “criminale” attraverso l'accostamento di espressioni, immagini o grafici in grado di creare una stretta associazione tra la criminalità straniera e la condizione di clandestinità.

gli impuniti

# In Italia 500mila clandestini Gli espulsi? Appena 2 su 100

*Ma Rutelli il braccialetto elettronico vuol metterlo alle donne, non ai criminali*

Figura 1: Il Giornale, 22 aprile 2008



Figura 2: Il Giornale, 22 aprile 2008, prima pagina





Figura 3: Il Giornale, 23 aprile 2008, prima pagina

### 5.3 *Tirando le fila*

Tirando le somme, il quadro di insieme è il seguente: nel 52,8 per cento dei casi si parla di migranti in articoli legati alla cronaca nera o giudiziaria; nel 34 per cento dei casi lo si fa in relazione al dibattito normativo in materia; una quota del 3,5 per cento è riservata agli sbarchi e un'altra del 7,9 per cento a questioni legate alla cultura e ad altri temi connessi all'immigrazione. Nella televisione la cronaca nera sale al 58,7 per cento dei casi.

Queste cifre danno ragione dell'atteggiamento diffidente di quasi la metà degli italiani nei confronti dei migranti. Nonostante ciò, il 36,5 per cento degli italiani ritiene anche che lo Stato dovrebbe favorire l'integrazione culturale e trarre benefici dalla diversità culturale. L'11,3 per cento ritiene che lo Stato dovrebbe assimilare i migranti alla nostra cultura<sup>19</sup>.

Come ha ricordato la terza edizione del *"Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche di integrazione e gli operatori del settore"*<sup>20</sup>, è necessario che i media diano il loro contributo per superare stereotipi e pregiudizi che associano la presenza di migranti soltanto ad aspetti negativi, restituendo il giusto spazio alle storie positive.

---

19 Dati Eurispes, Rapporto Italia 2010, XXII edizione, Capitolo 3, "Italiani, brava gente?" (sondaggio).

20 Il manuale è stato pubblicato dalla Direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza della Commissione europea nell'aprile del 2010. La pubblicazione è scaricabile gratuitamente [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_12892\\_815393891.pdf](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_815393891.pdf)

Il lavoro dei giornalisti nel parlare di immigrazione non è certo facile: devono riuscire ad essere obiettivi, liberi da condizionamenti politico-ideologici o culturali e devono essere in grado di non cedere alle facili generalizzazioni che spesso identificano un gruppo nel comportamento deviante di un singolo.

In Italia, il difetto di comunicazione sugli immigrati non è un caso a sé, ma si iscrive in un quadro generale di inadeguata rappresentazione delle parti sociali. Le distorsioni più frequenti spaziano dalla drammatizzazione dell'informazione alla spettacolarizzazione della realtà, dall'inclinazione all'uso di un linguaggio emotivo alla superficialità nella verifica delle fonti, dalla ricerca dell'effetto alla carenza di critica e approfondimento. Manca del tutto la rappresentazione del migrante come lavoratore ben inserito nel contesto in cui vive; lo stesso vale per le tematiche dell'accettazione, dell'inclusione, della solidarietà, escluse anch'esse dalla comunicazione di massa a vantaggio dell'enfasi sulla contrapposizione e il conflitto (conflitto che tra l'altro è uno dei più importanti criteri di notiziabilità).

Ciò che invece emerge con chiarezza è il fatto che i media riportano la delittuosità straniera nella sua totalità, mentre le condotte criminali degli italiani sono notevolmente sottorappresentate. Si perpetua così una narrazione stereotipizzata, legata a luoghi comuni, generalizzante di tutti i migranti e decontestualizzata.



## Conclusioni

L'Italia, con la sua cultura e le sue istituzioni, si è rapportata all'immigrazione come a un fenomeno statico: nel corso degli anni i flussi migratori verso il nostro Paese sono cambiati, sono diventati una costante, si sono stabilizzati, ma la nostra società ha sempre rifiutato di vedere questa realtà, individuando spesso nello straniero il capro espiatorio di tutti i mali. Questa incapacità di interpretare il fenomeno migratorio, o meglio, il rifiuto di non voler accettare che l'Italia, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, stava diventando qualcosa di diverso rispetto all'Italia del 1861 unita sotto una sola lingua, una sola religione, una sola cultura, ha portato a una chiusura verso la diversità che ha di conseguenza generato paura e tensione.

Negli anni, settori della politica hanno strumentalizzato l'immigrazione per ottenere consenso e per distogliere l'attenzione da altri problemi che pure affliggevano il nostro Paese. Si è così formato il binomio immigrazione-sicurezza secondo cui adottare misure repressive in tema di immigrazione avrebbe prodotto una società più sicura. Per dissolvere questo assioma è necessario educare i cittadini a una cultura nuova, una cultura che accetti la diversità e la faccia propria, prendendo consapevolezza di come un cittadino straniero pienamente integrato possa rappresentare una opportunità in più per lo sviluppo economico e sociale del

Paese. L'introduzione di questa cultura nuova passa anche attraverso i mezzi di comunicazione di massa che, oggi ancor più rispetto al passato, influenzano e regolano le nostre vite e le nostre opinioni.

Il presente lavoro evidenzia come, a distanza di cinque anni dal protocollo deontologico, qualcosa è cambiato nel giornalismo italiano: oggi i media dimostrano una maggiore sensibilità verso la rappresentazione dei migranti, una sensibilità che passa innanzitutto attraverso l'utilizzo di un linguaggio meno discriminatorio. Nonostante questo passo avanti, sono ancora molti gli aspetti da migliorare nella rappresentazione mediatica delle persone migranti. Lo scoglio più difficile da abbattere sono i pregiudizi prodotti da anni di politiche criminalizzanti degli immigrati: per l'italiano medio lo straniero che arriva in Italia ruba il lavoro agli autoctoni, ha un alto tasso di criminalità, è violento, accetta di lavorare in nero per pochi euro penalizzando così il lavoratore italiano, non paga le tasse, ha una presenza numerica elevatissima.

Sono alcuni dei luoghi comuni generati e alimentati proprio dalla enfattizzazione ed esagerazione degli aspetti negativi dell'immigrazione e dalla mancanza di un bilanciamento con gli aspetti positivi quali l'arricchimento culturale o la modernizzazione che il confronto con altre realtà può produrre. L'immigrato vive in Italia in una duplice dimensione: o è troppo visibile o è troppo invisibile. Quando la società, la politica e i media riusciranno a trovare un punto di equilibrio potremo dire che veramente si sarà giunti al pieno rispetto di quell'uguaglianza garantita dall'articolo 3 della Costituzione repubblicana.

## Bibliografia

- Binotto, M., Bruno, M., Lai, V., a cura di, 2012, *Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Raleigh (North Carolina), Lulu Press.
- Binotto, M., Martino, V., 2005, *Fuoriluogo. L'immigrazione e i media italiani*, Pellegrini/Rai-ERI.
- Calvanese, E., 2011, *Media e immigrazione tra stereotipi e pregiudizi. La rappresentazione dello straniero nel racconto giornalistico*, Milano, Franco Angeli.
- Caritas/Migrantes, 2011, *21° Rapporto Dossier Statistico Immigrazione*, Pomezia, Idos Edizioni.
- Caritas di Roma, Provincia di Roma e Camera di Commercio di Roma, a cura di, 2011, *8° Rapporto Osservatorio romano sulle migrazioni*, Roma, Idos Edizioni.
- Corrias, P., 2007, *Vicini da morire. La strage di Erba e il Nord Italia divorato dalla paura*, Milano, Mondadori.
- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, a cura di, 2013, *Nota semestrale sul mercato del lavoro degli immigrati*, Italia lavoro.
- Di Stasio, C., 2012, *La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Lai-momo, Centro Studi e Ricerche Idos, a cura di, 2012, *Comunicare l'immigrazione, Guida pratica per gli operatori dell'informazione*, Bologna.

- Manti, F., Montolli, E., 2008, *Il grande abbaglio. Due innocenti verso l'ergastolo?*, Reggio Emilia, Aliberti Editore.
- Montesanto, A., a cura di, 2010, *Immigrazione e mass media. Per una corretta informazione*, Milano, Arcipelago Edizioni.
- Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, a cura di, 2011, *Le migrazioni in Italia. Scenario attuale e prospettive*, Edizioni Idos, Roma.
- Partipilo, M., a cura di, 2009, *La deontologia del giornalista*, Frosinone, Centro di documentazione giornalistica.
- Redattore Sociale, a cura di, 2013, *Parlare civile. Comunicare senza discriminare*, Milano-Torino, Bruno Mondadori.
- Giardina, A. Sabatucci, G., Vidotto, V., 2005, *Storia, Dal 1900 a oggi*, Torino, Editori Laterza.
- Meli, A., a cura di, 2012, *Linee-guida per l'applicazione della Carta di Roma, Strumenti di lavoro per un'informazione corretta sui temi dell'immigrazione e dell'asilo*, Unar, Roma.
- Unar, a cura di, 2011, *Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità del trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela*, Roma.



## Sitografia

UNHCR Italia <http://www.unhcr.it/>

UNAR- Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali  
<http://www.unar.it/>

OIM- Organizzazione internazionale per le Migrazioni  
<http://www.italy.iom.int/index.php?language=ita>

Caritas italiana <http://www.caritasitaliana.it/>

Ministero dell'Interno  
<http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/>

Integrazione migranti, Portale del Governo italiano  
<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Pagine/default.aspx>

Portale europeo per l'integrazione  
<http://ec.europa.eu/ewsi/>

Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea  
<http://fra.europa.eu/en>

Rete europea migrazioni <http://www.emnitaly.it/>

Agenzia FRONTEX <http://www.frontex.europa.eu/>

IDOS Dossier Immigrazione  
<http://www.dossierimmigrazione.it/>

Portale immigrazione

<http://www.portaleimmigrazione.it/>

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

[http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?](http://www.asgi.it/home_asgi.php?)

Redattore Sociale <http://www.redattoresociale.it/>

Stranieri in Italia <http://www.stranieriinitalia.it/>

Corriere immigrazione

<http://www.corriereimmigrazione.it/>

Immigrazione oggi <http://www.immigrazioneoggi.it/>

Fondazione Leone Moressa

<http://www.fondazioneleonemoressa.org/>