

I paradossi dell'integrazione

Indice

Introduzione.....	1
L'integrazione della nazione : il ruolo della sicurezza sociale.....	2
L'integrazione delle nazione	3
I diritti della nazionalità.....	5
Il caso della Svizzera.....	7
L'integrazione alla nazione	10
Gli stranieri nella sicurezza sociale	13
I paradossi dell'integrazione.....	16
La crisi del modo d'integrazione delle nazioni.....	17
Il reddito di cittadinanza e l'integrazione della società.....	18
L'integrazione in una società che conosce il reddito di cittadinanza.....	19

I paradossi dell'integrazione

Jean-Pierre Tabin, Professore

Ecole d'études sociales et pédagogiques, cp. 70, 1000 Lausanne 24 (CH)

jptabin@eesp.ch

Introduzione

La tematica dell'integrazione degli stranieri in una società nazionale è oggi molto discussa. Diversi concetti sono utilizzati nelle teorie sull'integrazione: concetto d'assimilazione, concetto d'acculturazione o concetto d'integrazione. Hanno in comune il fatto di pensare il processo d'integrazione come un processo individuale d'incorporazione ad un gruppo nazionale. Di solito, il successo o il fiasco di questo processo individuale d'integrazione è spiegato attraverso caratteristiche sociali o culturali della persona, mentre la società nazionale è descritta come un tutto omogeneo. Insomma, il pensiero dominante afferma che la persona straniera ha l'obbligazione d'integrarsi alla società nazionale e il movimento è a senso unico.

Dunque, questo movimento è molto influenzato dalla stessa società nazionale e dai suoi modi d'integrazione, in altri termini dalla rappresentazione dominante della nazione in uno stato e in un tempo preciso, concezione concretizzata nella questione di sapere quanti stranieri una nazione può integrare senza “perdere” la sua identità. In Svizzera, questo punto controverso è tradotto in una legge, l'Ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS), che ha per scopo di “assicurare un rapporto equilibrato tra l'effettivo della popolazione svizzera e quello della popolazione straniera residente” e di “allestire condizioni favorevoli all'integrazione dei lavoratori e dei residenti stranieri”¹.

¹ Art. 1.

Ma è difficile definire questo “ rapporto equilibrato ” e questo problema è illustrato in Svizzera da le sette iniziative popolari lanciate per limitare l’immigrazione (i cittadini possono chiedere di sottoporre a votazione popolare una loro proposta ; per la riuscita formale di un’iniziativa sono necessarie le firme di 100 000 aventi diritto di voto, raccolte entro il termine di 18 mesi). L’ultima iniziativa ha per scopo di limitare la proporzione di cittadini stranieri al 18 per cento al massimo (livello del 1993) della popolazione residente in Svizzera ; il popolo e i Cantoni dovrebbero votare su quest’ iniziativa l’anno prossimo.

Non si possono capire queste iniziative e i dibattiti sulla definizione di questo “ rapporto equilibrato ”, che influenzano la possibilità d’integrazione degli stranieri nella società, senza fare riferimento alla concezione di nazione diffusa al giorno d’oggi in Svizzera, in altri termini senza referenza all’integrazione della società svizzera di per sé. E questo punto è molto importante : l’integrazione degli stranieri dipende dell’integrazione della società stessa, una tema centrale della sociologia classica.

La mia presentazione è divisa in tre parti. Nella prima parte, studieremo i modelli d’integrazione delle nazioni moderne, particolarmente il modello svizzero con la sua originalità e le sue specificità. Nella seconda parte, chiariremo le conseguenze di questo modello specifico d’integrazione sull’integrazione o no degli stranieri alla nazione elvetica : a questo punto sarà possibile capire i paradossi dell’integrazione. Siccome il concetto di nazione è oggi in crisi, in una terza parte, si vedrà se un altro modo d’integrazione della società, che quello basato sulla nazione, è realizzabile senza paradossi.

L’integrazione della nazione : il ruolo della sicurezza sociale

Ora parliamo della nazione. Ma che cosa è una “ nazione ” ?

Il fatto d’ammettere che un gruppo preciso di persone costituisca una nazione è una sfida politica molto difficile, che implica il riconoscimento della specificità di uno gruppo particolare. Si tratta di una costruzione sociale : nessun criterio obiettivo vale per definire le nazioni.

Le frontiere, per esempio, non fanno le nazioni : non sono “ naturali ” e sono spesso contestate. La storia delle nazione dimostra senz'altro il carattere sociale delle frontiere.

Per primo, alcune nazioni non hanno uno Stato : il Kurdistan, l'Armenia, il Kosovo sono esempi bene conosciuti.

Poi, quando c'è un territorio nazionale, delle regioni di questo territorio possono cambiare la loro appartenenza nazionale ; penso a regioni come l'Alsace e la Lorraine fra Francia e Germania, o più recente, a cos'è avvenuto alle regioni dell'ex-stato Jugoslavo. Il territorio nazionale non è dato una volta per tutte, e neppure riconosciuto da tutta la comunità internazionale. Come esempio, la Francia riconosce 190 stati nel mondo, la Svizzera 194 e la Russia 172.

In più, gruppi di persone rivendicano una autonomia “ nazionale ” per territori alcune volte geograficamente lontani dalla nazione d'appartenenza (le Antilles francesi, per esempio) e alcune volte no (la “ Padania ”, per esempio).

La lingua comune o l'unità di religione non sono neanche sempre necessarie per realizzare una nazione : la Svizzera è un'esempio famoso con le sue quattro lingue nazionali e le sue religioni diverse nei cantoni.

Infine, l'unità “ etnica ” o l'unità “ razziale ” non fanno le nazioni : tutte le popolazioni sono un “ melting-pot ” di diverse migrazioni avvenute dall'inizio del mondo. Infatti, le migrazioni hanno accompagnato e hanno permesso l'evoluzione umana dall'epoca neolitica.

In somma, non sono le caratteristiche comuni della gente che fanno le nazioni, ma la gente ha delle specificità comuni perché fa parte di una nazione specifica. E questo significa che bisogna riflettere sull'origine delle nazioni.

L'integrazione delle nazione

La rivoluzione industriale e le necessità dell'economia di mercato nella società industriale resero necessaria la creazione delle nazioni. Infatti, divenne impossibile, in una società di questo tipo, funzionare senza una forte divisione del lavoro. E possibile di osservare un processo di progressiva differenziazione di attività e di compiti che si

definiscono nell'ambito delle relazioni crescenti e sempre più variabili degli individui tra loro e tra gli individui e la società di appartenenza : per esempio, alcune persone producono del cibo, altre oggetti industriali, altre macchine per produrre questi oggetti industriali, ecc. Questa divisione del lavoro esige una grande cooperazione tra individui.

Il sociologo francese Emile Durkheim ha dimostrato² che la differenziazione funzionale produce l'effetto di incrementare progressivamente l'integrazione sociale, cioè la dipendenza degli individui rispetto alla società nel suo complesso.

Durkheim delinea la sua teoria della società a partire dal concetto di solidarietà, attraverso il quale legge nello sviluppo della società due fasi sostanziali : la solidarietà meccanica e la solidarietà organica. Con la solidarietà meccanica della società pre-industriale, i ruoli degli individui sono attribuiti in maniera ascrivibile, i rapporti tra gli stessi sono predefiniti, gli individui non hanno identità e libertà di movimento se non all'interno dell'organismo collettivo che li contiene. Al contrario, con la solidarietà organica della società industriale, i ruoli degli individui sono oggetto di uno processo acquisitivo, i rapporti sono il risultato di relazioni tra ruoli, gli individui partecipano ad una società che è sempre più il risultato di uno processo di organizzazione della stessa.

Durkheim compara la società nazionale ad un organismo biologico e scrive che la divisione del lavoro è la stessa causa che la divisione degli organi di uno corpo. Ogni organo di uno corpo (fegato, cuore, polmone...) deve giocare il suo ruolo : la vita dipende da questo funzionamento. In una società industriale è la stessa cosa : ognuno deve impersonare il suo ruolo, uno ruolo impostato via la divisione sociale del lavoro. Secondo Durkheim, la differenziazione funzionale, l'apparente segmentazione dell'ordine sociale, accentua anzi la forza dei legami funzionali che si stabiliscono tra gli individui e le funzioni regolanti che legano gli individui alla società.

Questa interazione della società è uno processo complesso. La disuguaglianza di rapporti nell'economia liberale provoca delle crisi : rende necessario di rafforzare

² Durkheim Emile (1991 [1re édition 1893]), *De la division du travail social*. Paris : Quadrige, PUF.

l'integrazione della nazione, in breve di trovare nuovi fondamenti per giustificare l'unità nazionale e per evitare la rivoluzione o la disgregazione della società. Per questo, le nazioni hanno sviluppato molti strumenti : uno dei più interessanti, ma anche dei più complessi, è l'assicurazione sociale.

In Germania alla fine dell'XIX secolo, Bismarck sviluppò le assicurazioni sociali a questo scopo. Il suo esempio fu seguito. Ma fu necessario di fare anche di più in Europa, dopo la seconda guerra mondiale, fenomeno totalmente distruttivo per l'integrazione delle nazioni. Era necessario, per queste nazioni, approfondire le giustificazioni sociali e politiche delle loro azioni e proporre un'immagine del loro futuro che permettesse di mantenere o di ristorare la coesione nazionale. A questo scopo, le nazioni d'Europa hanno sviluppato i loro regimi di sicurezza sociale, ognuno in modo diverso. E i cittadini hanno conquistato, poco a poco, l'accesso alla cittadinanza sociale, per parlare come Marshall³.

L'integrazione della nazione, necessaria per l'economia di mercato, ma fenomeno complesso, fragile, non basato su criteri obiettivi o riconosciuti da tutti, si è sviluppata in uno contesto sociale di disuguaglianza e in modo progressivo.

I diritti della nazionalità

Mentre le nazioni si creano e s'integrano, le frontiere si rafforzano. Queste frontiere geografiche e simboliche hanno come conseguenza la produzione o piuttosto l'"invenzione" dello "straniero". Infatti, il "gruppo" degli stranieri non esiste, non è uno gruppo unito tramite l'interazione dei suoi membri : è un miscuglio. Il "gruppo" degli stranieri è definito solo attraverso l'attitudine collettiva della società nazionale. Quest'attitudine collettiva permette d'unificare il popolo della nazione e creare la differenza. Si rafforza l'identità nazionale, postulando in una maniera tutta arbitraria, che gli "stranieri" non sono come "noi". In altri termini, permette di rendere visibile,

³ Marshall Thomas Humphrey ([1re édition 1950] 1996), "Citizenship and Social Class", in Marshall T.H., Bottomore Tom, *Citizenship and Social Class*. Chicago : Pluto Press.

attraverso l'esclusione, l'appartenenza nazionale. Il diritto della cittadinanza, che appare nel XIXe secolo e si rafforza durante questo secolo, permette di far credere che la differenza tra noi e gli stranieri non è arbitraria.

In tutti gli Stati contemporanei si dà un qualche rilievo ai tre principi fondamentali sui quali si regge il diritto della cittadinanza : primo, il principio per cui la cittadinanza si acquista in virtù dei rapporti fra i cittadini ed i loro discendenti (*jus sanguinis*) ; secondo, il principio opposto al primo che fa leva sul luogo di origine degli individui in questione, attribuendo senz'altro la cittadinanza a chi nasca nel territorio dello Stato (*jus soli*) ; terzo, il principio che pone invece l'accento al di là degli automatismi conseguenti ai principi precedenti, sulla volontà di chi chiede di far parte del popolo di un certo ordinamento statale.

Ma il rango rispettivo di tali principi può mutare sensibilmente secondo l'indirizzo politico proprio e la storia di ogni Stato, soprattutto in funzione dei fenomeni dell'emigrazione e dell'immigrazione : un ordinamento in cui i cittadini tendono ad espatriare cerca di mantenere in vita il rapporto di cittadinanza, privilegiando il cosiddetto *jus sanguinis*. Gli ordinamenti in cui la popolazione è costituita in molta parte da stranieri immigrati mirano piuttosto ad acquisire nuovi cittadini, trascurando i vincoli di sangue e ponendo l'accento sul luogo dove nascono i discendenti degli immigrati stessi.

I modelli basati sul diritto di territorio, detti “ *à la française* ”, corrispondono ad un primo tipo d'ideologia della nazione, considerata come un insieme legato via un patto, o un contratto, il frutto di una volontà politica. Al contrario, i modelli basati sul diritto di sangue, detti “ *à l'allemande* ” (relativamente all'Italia, prevale tuttora il principio del cosiddetto *jus sanguinis*, dal momento che la cittadinanza è senz'altro conferita al figlio di un cittadino) corrispondono ad un altro tipo d'ideologia della nazione, considerata come una famiglia, un popolo i cui membri hanno gli stessi valori, profondamente incorporati nelle loro abitudine e comportamenti.

Se la volontà degli individui è dominante per costituire la nazione, la naturalizzazione ha per scopo di favorire la partecipazione economica e politica delle persone alla società, senza esigere da loro l'assimilazione, l'adesione ai “ valori ” della nazione.

Al contrario, se la nazione è anzi tutto una famiglia, l'acquisizione della nazionalità è difficile : per essere naturalizzato, una persona deve dimostrare la sua assimilazione, in altri termini deve mostrare la sua capacità ad incorporare profondamente la “ cultura comune ”, definita come l'“ anima ” della nazione. La naturalizzazione, quando avviene, consacra questo processo d'interiorizzazione.

Questi due tipi di diritto provocano molta discussione. Hanno peraltro conseguenze molto importanti sul numero di naturalizzazioni. Nelle nazioni che praticano piuttosto il diritto del territorio, proporzionalmente molte più persone possono ottenere la nazionalità che nelle nazioni che praticano piuttosto il diritto di sangue. In realtà, secondo il diritto in vigore, la stessa persona, con una storia uguale, sarà o no esclusa dalla cittadinanza del paese in cui vive. Anche la visibilità dello straniero cambia secondo il tipo di cittadinanza e ha conseguenze sulla maniera in cui i nazionali considerano se stessi e considerano gli stranieri.

Il caso della Svizzera

Il caso della Svizzera è particolarmente interessante da analizzare : permette di illustrare in maniera esemplare l'influenza del modo d'integrazione della nazione sulla possibilità d'integrazione nella nazione. Il diritto della cittadinanza è basato sulla costituzione federale della Confederazione Svizzera e sulla legge federale del 29 settembre 1952 sull'acquisizione e la perdita della cittadinanza svizzera. Ha la cittadinanza svizzera chi possiede una cittadinanza comunale e la cittadinanza di un Cantone. La Confederazione emette prescrizioni minime sulla naturalizzazione degli stranieri effettuata dai Cantoni ed è essa a rilasciare i permessi.

Il diritto dell'acquisizione della cittadinanza svizzera ha provocato in questo paese molti dibattiti e votazioni popolari. La conseguenza di questi dibattiti è che abbiamo in Svizzera una procedura molto lunga e complessa, a volte descritta come una corsa ad

ostacoli, o come un labirinto amministrativo, o come una via crucis, ecc. Questo diritto è basato sul diritto di sangue, dunque su una ideologia assimilatrice. Le autorità del paese dicono su questo punto che la situazione particolare della Svizzera in Europa non permette di fondare il suo diritto sul principio territoriale: secondo le autorità, la coesione della Svizzera diverrebbe problematica con il diritto del territorio⁴.

La sociologa francese Dominique Schnapper conferma questo punto di visto quando scrive che c'è un rischio intrinseco di fragilità del patto politico elvetico che impone, attraverso le limitazioni d'accesso alla cittadinanza svizzera, una rivitalizzazione costante dell'integrazione nazionale⁵. E per questo che il caso svizzero è particolarmente interessante da analizzare.

La procedura di naturalizzazione elvetica è molto rigida: è costosa, impone una presenza sul territorio di almeno 12 anni e esige dai candidati prove d'integrazione o d'assimilazione. In alcuni comuni, tutta la popolazione elvetica vota per o contro il candidato alla naturalizzazione. In altri comuni è il consiglio comunale che sceglie i futuri svizzeri. Questa procedura serve a rinforzare il legame nazionale fra i cittadini, attraverso l'esclusione degli stranieri. La cittadinanza elvetica non è per tutti, e gli Svizzeri possono coltivare un sentimento unico d'appartenenza, molto conforme alla prevalenza del diritto di sangue: la famiglia svizzera è unica... Questo diritto restrittivo della nazionalità spiega il numero molto basso di naturalizzazioni in svizzera, molto più basso che in altri paesi dell'Unione Europea.

Il diritto della nazionalità in Svizzera rende molto visibile la presenza straniera: è per questo che più di 19 % della popolazione residente in Svizzera non ha la cittadinanza, mentre circa la metà dei stranieri che vivono in Svizzera abitano in questo paese da più di vent'anni o sono nati in Svizzera: quest'ultima nota significa che una parte importante

⁴ Conseil fédéral (1951), Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse. Berne: FF, N° 34, II, 675.

⁵ Schnapper Dominique (1991), *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*. Paris: Gallimard.

della popolazione straniera in svizzera non ha emigrato. Solo i genitori hanno emigrato, talvolta molti anni fa.

Questo diritto specifico della naturalizzazione ha per conseguenza che i stranieri che abitano in Svizzera sono sottomessi ai permessi di residenza o di domicilio, dati o no secondo la legge (LF del 26 marzo 1931 relativa alla dimora e al domicilio degli stranieri (LDDS)): è una restrizione fondamentale dei loro diritti.

L'Ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS) fa la differenza fra gli stagionali, i domiciliati temporanei e la popolazione straniera residente a titolo permanente. I diritti di queste persone sono differenti secondo il permesso (per esempio, gli stagionali non possono venire in Svizzera con la famiglia e non hanno la possibilità di ricongiungimento familiare) e possiamo osservare una gerarchia della precarietà dovuta a questi permessi. Questa gerarchia è imposta dalla Svizzera e respinge le possibilità d'integrazione nel paese.

La politica svizzera tende a controllare e a limitare il numero delle persone che vengono in Svizzera, almeno per le nuove entrate nel paese. Afferma la priorità dei lavoratori indigeni e impone contingenti massimi per i nuovi domiciliati annuali e per stagionali. Questo modo di fare permette di rinforzare il sentimento nazionale: solamente una proporzione fissa di stranieri possono venire in questo paese, proporzione decisa dalla nazione, revocabile da un momento all'altro secondo i bisogni dell'economia nazionale.

Un esempio: con la crisi del petrolio del 1974, la Svizzera ha perduto 330'000 posti di lavoro. Globalmente, si stima che la disoccupazione nazionale sarebbe stata di 100'000 persone più elevata, senza i ritorni forzati di stranieri: la Svizzera ha esportato la sua disoccupazione verso l'Italia, la Francia, la Spagna, ecc. Gli stranieri hanno permesso, in questo caso, di rinforzare l'integrazione nazionale, le persone straniere inattive furono escluse dalla società elvetica. Nel 1984, una congiuntura migliore esige di importare di nuovo mano d'opera straniera in Svizzera. Ma, a partire degli anni 90, c'è una nuova crisi economica. Stavolta è impossibile esportare in massa la disoccupazione verso i paesi stranieri: questa popolazione abita da troppo tempo in Svizzera e ha in

maggioranza dei permessi di soggiorno stabilizzati. Purtroppo, possiamo osservare una grande diminuzione del numero di permessi concessi, e la disoccupazione fu compensata per metà attraverso la diminuzione della popolazione attiva non permanente.

Per i lavoratori emigrati, questa politica ha molte conseguenze : i contratti stagionali o annuali non sono sicuri, esiste la possibilità di licenziamento o di espulsione nei periodi di recessione, ma i datori di lavoro vanno a cercare stranieri quando la congiuntura è buona. La durata del soggiorno è fissata dalle autorità ; la stabilizzazione dei permessi non è possibile prima di molti anni ; la libertà di cambiare di lavoro non esiste per tutti, secondo lo statuto in Svizzera ; il ricongiungimento familiare è limitato. Di fatto, l'autorità cantonale di polizia degli stranieri può autorizzare lo straniero a farsi raggiungere in Svizzera dal coniuge e dai figli (sotto i 18 anni, non coniugati, di cui deve prendersi cura ; gli stagionali, i domiciliati temporanei, i tirocinanti, gli studenti e gli ospiti di un luogo di cura non possono farsi raggiungere dalle famiglie) ma solo se la sua dimora e la sua attività appaiono stabili ; se abita con la famiglia e dispone di un alloggio conveniente ; se dispone di mezzi finanziari sufficienti per mantenere la famiglia e se è assicurata la cura dei figli che ancora necessitano dei genitori.

Oggi, il governo afferma che l'ammissione di mano d'opera deve unicamente rispondere agli interessi dell'economia nazionale⁶ : uno progetto che non è totalmente realizzabile, perché la migrazione temporanea sul territorio svizzero di molti emigrati è divenuta ricorrente.

L'integrazione alla nazione

Vediamo adesso le conseguenze di questo modello sull'integrazione della popolazione straniera in Svizzera.

Il problema dell'integrazione degli stranieri, se problema c'è, è sempre un problema della società d'accoglienza, poiché tutto il processo si sviluppa in questa comunità e con

⁶ Per esempio :Richter Alexandra (3/98), Politique migratoire. Débat relatif à la politique migratoire et nouvelles propositions émanant de la Commission d'experts " migration ". *La Vie économique*, 55.

le condizioni fissate da essa⁷. Per questa ragione, il processo svizzero è particolare, in concordanza con il modo specifico d'integrazione di questa nazione.

L'integrazione è uno dei tre scopi della politica straniera svizzera : questi sono, come abbiamo già visto, di assicurare un rapporto equilibrato tra l'effettivo della popolazione svizzera e quello della popolazione straniera residente, di allestire condizioni favorevoli all'integrazione dei lavoratori e dei residenti stranieri e di migliorare la struttura del mercato del lavoro ed assicurare un equilibrio ottimale dell'impiego (art. 1, OLS).

Dal 1991, la Confederazione limita il numero dei paesi che possono esportare della mano d'opera verso la Svizzera. Questa politica, detta dei “ circoli ”, a per conseguenza di limitare l'importazione di lavoratori ai cittadini di Stati dell'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS) e dell'Unione Europea (UE). E basato sull'idea che l'integrazione in Svizzera è possibile solamente alle persone culturalmente vicine, in conformità con l'ideologia del diritto di sangue. Il Consiglio federale, l'autorità esecutiva la più alta di Svizzera, dice che questa restrizione deve permettere di preservare l'identità svizzera e stimolare gli stranieri all'integrazione.

Ma non è tanto semplice.

Le imprese svizzere fanno venire da più di 40 anni della mano d'opera straniera : dall'Italia (25,1 % della popolazione straniera in Svizzera in 1997), dall'ex-Jugoslavia (23 %), dal Portogallo (10 %), dalla Spagna (7 %), dalla Germania (7 %) e dalla Turchia (86 %). Sono in maggioranza lavoratori poco costosi e impiegati in lavori poco qualificati. Si può osservare una discriminazione nei salari e negli impieghi secondo il permesso di lavoro e di soggiorno.

Il permesso stagionale, per esempio, produce bassi salari : il lavoratore dipende dal datore di lavoro per il suo diritto di lavorare in Svizzera che è praticamente riservato ai settori economici che utilizzano una numerosa mano d'opera non qualificata e mal

⁷ Bibó István (1986), *Misère des petits Etats d'Europe de l'Est* Paris : L'Harmattan, 322 s.

pagata : principalmente aziende stagionali dell'edilizia, dell'industria alberghiera e dell'agricoltura.

L'inchiesta realizzata dal sociologo svizzero René Levy sulla stratificazione sociale⁸ dimostra che la maggioranza dei lavoratori stranieri sono concentrati al fondo della scala sociale e che una sola minoranza lavora come esperti. Tutte le classificazioni complesse mostrano che i lavoratori stranieri in Svizzera occupano le posizioni basse. Lavorano dove i datori di lavoro cercano solamente una mano d'opera mal pagata e senza qualificazione.

L'attribuzione di permessi di lavoro a questi specifici settori economici ha contribuito a differire adattamenti che avrebbero dovuto realizzarsi se non ci fosse stata questa mano d'opera mal pagata. Si sarebbe trattato di adattare la politica della formazione e la politica salariale. Il fatto di ricorrere a mano d'opera straniera e la rotazione conseguente, spiegano che formazione o riqualificazione non furono una priorità. Non è strano allora di constatare che la disoccupazione è più grande per i lavoratori stranieri in Svizzera che per i cittadini : la mancanza di formazione o di perfezionamento, le esperienze limitate a lavori non o poco qualificati, la mancanza d'autonomia sul mercato del lavoro imposto dai permessi di lavoro, sono tutti ostacoli ben noti al loro reinserimento.

Questa posizione sul mercato del lavoro dimostra l'utilità dei lavoratori stranieri per il funzionamento dell'economia svizzera e per la sua stessa integrazione. Indica in oltre una gerarchia degli statuti sociali fra i nazionali e gli stranieri, più o meno esplicita. Si tratta di uno dei fattori che permette di rinforzare l'integrazione nazionale ma che rende più difficile l'integrazione degli stranieri nella società. Il caso svizzero non è unico : altri paesi sviluppati fanno, più o meno, la stessa cosa.

Ma queste discriminazioni non sono le sole. Ce ne sono altre, direttamente relative al modo particolare d'integrazione chiamato sicurezza sociale.

⁸ Levy René et al. (1997), *Tous égaux? De la stratification aux représentations* Zurich : Seismo.

Gli stranieri nella sicurezza sociale

La Svizzera non conosce un sistema di sicurezza sociale centralizzato, al contrario di molti paesi sviluppati. Uno stato sociale (o uno stato di benessere) molto complesso esiste, con dieci assicurazioni sociali differenti (Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (1), Assicurazione per l'invalidità (2), Prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (3), Previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (4), Assicurazione contro le malattie (5), Assicurazione contro gli infortuni (6), Assicurazione militare (7), Indennità per perdita di guadagno in caso di servizio militare, servizio civile o servizio di protezione civile (8), Assegni familiari (9), Assicurazione contro la disoccupazione (10)) e 26 regimi d'aiuto sociale (uno diverso in ogni cantone). Questo sistema fu sviluppato poco a poco, per rispondere alla necessità d'integrazione della nazione svizzera.

La storia e lo sviluppo della sicurezza sociale mostrano che il problema della solidarietà comune fra membri di una società non è dato una volta per tutte, non è neanche acquisito. Le crisi economiche, i rapporti di forza, le opzioni politiche o filosofiche mettono tutto in questione. E esistono sempre questioni sul “ gruppo ” dei beneficiari. Non c'è altro in gioco che la preservazione di vantaggi dello Stato sociale per un gruppo particolare di persone : i nazionali. Questo si vede bene analizzando le politiche d'asilo in paesi europei.

Interessante è il caso della Svizzera. Il sistema d'integrazione elvetico è particolarmente discriminante per gli stranieri, che non hanno il pieno accesso alla cittadinanza sociale, secondo la loro origine nazionale (convenzione bilaterale di sicurezza sociale), il loro statuto nel paese e la durata del soggiorno. Inoltre, non possono fare quasi niente per cambiare questo, perché non sono cittadini e non hanno il diritto di votare.

Gli stranieri, mentre lavorano nel sistema di produzione, contribuiscono a produrre la ricchezza nazionale ; con le contribuzioni obbligatorie legate all'impiego, finanziano la sicurezza sociale in modo più grande che la popolazione svizzera, perché sono

proporzionalmente più numerosi nella popolazione attiva che nella popolazione in generale.

Eppure, se uno straniero con un permesso stagionale subisce un infortunio di lavoro, e sappiamo che quei lavoratori sono particolarmente esposti a infortuni visto i pericoli presenti nei mestieri occupati, il calcolo della sua rendita in caso d'invalidità sarà fatto pro rata della durata del lavoro, cioè al massimo 9 mesi all'anno, al contrario delle persone che lavorano con un contratto di durata indeterminata. Vuol dire che l'indennità sarà ridotta.

La discriminazione degli stranieri è anche presente nell'Assicurazione per l'invalidità. Le loro rendite sono in media inferiori a quelle degli Svizzeri. Inoltre, il diritto alla rendita nasce solamente quando l'assicurato presenta un'incapacità permanente di almeno 40 % senza interruzione, gli stranieri venuti da un paese senza convenzione bilaterale con la Svizzera (non è il caso dell'Italia o dell'Unione Europea) devono, durante questo termine, giustificare di un domicilio in Svizzera, e questo non è sempre possibile.

L'assicurazione svizzera contro la disoccupazione è molto discriminante per gli stranieri. Tutti i lavoratori, stranieri o no, stagionali o no, devono pagare contributi obbligatori. Ma possono ricevere le indennità dell'assicurazione solamente se vivono in Svizzera. Così uno straniero con un permesso stagionale deve pagare l'assicurazione durante i 9 mesi del lavoro in Svizzera, ma non riceve l'indennità quando rientra nel suo paese, se non trova un lavoro. In più, non ha uno diritto uguale agli Svizzeri riguardo alle misure di formazione proposte dall'assicurazione.

In certi cantoni, disposizioni speciali limitano il diritto degli stranieri agli Assegni familiari quando hanno figli rimasti all'estero. Queste disposizioni sono particolarmente ingiuste visto che i genitori non hanno sempre il diritto di far venire in Svizzera i loro bambini.

La stampa italiana e svizzera ha messo in evidenza l'anno scorso il problema delle rendite non reclamate dagli stranieri all'Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, una Assicurazione per la quale tutti devono pagare contributi obbligatori. L'autorità amministrativa svizzera ha contato circa 200'000 conti individuali solo per l'Italia : sono

persone che hanno superato l'età di pensione senza aver domandato una rendita. Pure nella Previdenza professionale, ci sono problemi ben noti di rendite non reclamate da assicurati stranieri.

Per quel che riguarda le assicurazioni svizzeri finanziate essenzialmente dalle tasse, gli stranieri sono ancora più discriminati. Eppure pagano le tasse, ma secondo il loro statuto, non hanno tutte le possibilità di domandare riduzioni.

Il diritto alle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità è riconosciuto agli stranieri solo in certi casi : devono abitare nel territorio e aver fatto un soggiorno nel paese d'almeno dieci anni. Se rientrano nel paese di origine, perdono tutti i loro diritti a queste prestazioni.

Infine, l'aiuto sociale è in principio dato a tutte le persone che ne hanno bisogno, ma gli stranieri sono discriminati dai nuovi regimi d'aiuto sociale di certi cantoni (RMR nel cantone Vaud, RMCAS nel cantone di Ginevra). Più problematica ancora per loro è una disposizione della legge relativa alla dimora e al domicilio degli stranieri, che indica che lo straniero può essere espulso dalla Svizzera o da un cantone quando egli stesso, o una persona a cui deve provvedere, passa in modo continuo e rilevante a carico dell'assistenza pubblica⁹. Dunque, la situazione d'assistenza influisce sulle possibilità di vivere in Svizzera.

Come vediamo, gli stranieri partecipano al finanziamento del sistema di sicurezza sociale, ma non possono beneficiare completamente di questo sistema. Si può anche notare che gli stranieri devono pagare per l'Assicurazione militare o per l'Indennità per perdita di guadagno in caso di servizio militare, servizio civile o servizio di protezione civile senza poter beneficiare di queste prestazioni.

Secondo differenti ricerche, gli stranieri apportano molti vantaggi al sistema di redistribuzione elvetica. Da una parte, uno studio ha dimostrato che gli stranieri hanno

⁹ Art. 22 della *Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin* du 24 juin 1977 e art. 10 della *Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)* du 26 mars 1931.

un'azione molto positiva sulle finanze della Confederazione¹⁰. D'un'altra parte, la distribuzione della popolazione straniera in Svizzera è molto interessante : l'Ufficio federale della statistica ha mostrato¹¹ che le migrazioni hanno permesso d'aumentare la popolazione Svizzera entro 1946 e 1995 almeno del 35 %. Per la generazione nata negli anni 1960, quest'aumento fu del 60 %, tanto per le femmine che per i maschi. La migrazione ha permesso di frenare l'invecchiamento della popolazione.

Questo significa che, globalmente, gli stranieri sono interessanti per la sicurezza sociale nazionale, e questa nota è valida anche per altri paesi. Perché occupano certi posti di lavoro, perché sono più giovani che i nazionali, perché non sono completamente integrati nella sicurezza sociale, gli stranieri permettono una migliore integrazione della nazione. Si tratta di un paradosso : grazie alla presenza straniera, i nazionali possono realizzare meglio la loro integrazione sociale. E, per questa stessa ragione, gli stranieri conoscono problemi d'integrazione, che sono sistematicamente rilevati da alcuni gruppi della società nazionale.

I paradossi dell'integrazione

Il sociologo Norbert Elias nota che un gruppo installato ha una tendenza ad attribuire al gruppo intruso, nella sua totalità, le cattive caratteristiche dei suoi peggiori elementi. Al contrario, il gruppo installato ha una tendenza a pensare se stesso a partire dei suoi migliori elementi. Questa distorsione in direzione opposte permette al gruppo installato di aver la convinzione di essere un gruppo “buono” e che gli altri gruppi sono “cattivi”¹².

¹⁰ Weber René (1993), *Einwanderung und staatliche Umverteilung. Eine ökonomische Wirkungsanalyse für die Schweiz*. Coire/Zurich : Rüegger (Thèse de doctorat, Université de Bâle)

¹¹ Calot Gérard et al. (1998), *Deux siècles d'histoire démographique suisse. Album graphique de la période 1860-2050*. Berne :OFS.

¹² Elias Norbert, Scotson John L. (1997 [1re éd. 1965]), *Logiques de l'exclusion*, Paris : Fayard, 34.

Effettivamente, si trova che la popolazione eterogenea designata sotto il nome di “ stranieri ” conosce effetti di questo tipo. Nei discorsi politici, e anche nelle statistiche prodotte dalle amministrazioni, molti problemi sono spiegati in relazione alla presenza straniera, o, quanto meno, aggravati da essa. Questa spiegazione è data per il problema della violenza, della criminalità, della disoccupazione, della droga, ecc. E in tutti i paesi sviluppati si può osservare la diffusione dell'idea che la diminuzione de l'immigrazione permetterebbe, più o meno, di risolvere questi problemi sociali.

Un tal modo di pensare ha per conseguenza di rendere visibile un gruppo che in quanto tale non esiste e d'identificare individui con problemi, come se fossero legati al'appartenenza nazionale di essi : purtroppo, sono piuttosto dovuti dalle condizioni di soggiorno e di lavoro imposte a queste persone. I discorsi populistici dei partiti nazionalisti utilizzano questi argomenti per rivitalizzare il sentimento nazionalista : è un paradosso perché gran parte dei problemi sociali degli stranieri sono provocati dalle condizioni sociali che sono loro imposti.

Si può concludere che la non integrazione degli stranieri permette di fondare l'integrazione nazionale in due maniere : da una parte, rendendo visibile, via l'esclusione, l'appartenenza nazionale ; dall'altra, permettendo di finanziare meglio la sicurezza sociale nazionale. Ma questo implica problemi sociali che peggiorano le loro possibilità d'integrazione.

La crisi del modo d'integrazione delle nazioni

Le nazioni sono oggi in crisi. La globalizzazione dell'economia impone di creare mercati più grandi che oltrepassano le nazioni costituite. Federazione economiche si creano, come l'Unione Europea a questo scopo. In parallelo, si può osservare una crisi dei processi d'integrazione delle nazioni, in particolare dei sistemi di sicurezza sociale. Diverse ricerche dimostrano, a partire dell'esclusione sociale, che l'integrazione sociale non sarebbe più realizzata sufficientemente dagli stati nazionali.

Alcuni propongono un nuovo paradigma, una nuova teoria integrativa che supera il quadro nazionale, poiché la teoria di Durkheim non é adattata alla società

postindustriale : si sviluppa l'idea di uno Reddito di cittadinanza (o un sussidio universale) come nuovo modo d'integrazione.

Il reddito di cittadinanza e l'integrazione della società

L'idea di base del Reddito di cittadinanza è che l'appartenenza alla società implica un diritto senza condizioni (neanche di lavoro) ad un reddito sufficiente distribuito in maniera uguale a tutti. E un altro modo di redistribuzione della ricchezza che quello basato sulla divisione del lavoro. In questo sistema, la redistribuzione dipende dalla ricchezza collettivamente prodotta.

L'idea di una redistribuzione della ricchezza permetterebbe, secondo i teorici del Reddito di cittadinanza, di rivitalizzare l'appartenenza alla società. Come scrive Andrea Fumagalli¹³, “ la possibilità di disporre di un reddito maturato al di fuori dei rapporti di lavoro e quindi sganciato dal ‘ricatto del bisogno’ potrebbe, almeno da uno punto di vista teorico, favorire lo sviluppo di forme di resistenza e di conflittualità antagonista in quanto possibile elemento di ricomposizione sociale delle diverse soggettività oggi sparpagliate e impossibilitate a tradurre in lotta e conflitto sociale le proprie frustrazioni e alienazioni lavorative. ”

Inoltre, la distribuzione del lavoro proposta nel quadrò del Reddito di cittadinanza permetterebbe anche una ripartizione differente ed un concetto più ampio delle forme di lavoro riconosciute (volontariato, educazione, lavoro domestico, lavoro sociale, ecc.). Questo Reddito di cittadinanza sarebbe un riconoscimento del fatto che le condizioni moderne di produzione debbono cambiare tutti i rapporti sociali.

Non vogliamo oggi discutere tutta la teoria, basata su un constatato di fallimento del sistema attuale d'integrazione della società postindustriale. E ancora un'utopia, ma sono le utopie a muovere la storia. Vogliamo solamente discutere di uno punto preciso, questo dell'universalità del reddito redistribuito. Giacché il problema (e c'è una problema ben

¹³ <http://www.ecn.org/welfare/fumag.htm>

conosciuto in queste teorie) e di sapere a chi e a quali condizioni questo reddito sarebbe ridistribuito.

Possiamo dire che è un po' abusivo parlare d'“ universalità ” con questo Reddito di cittadinanza. I teorici non parlano di uno reddito identico a livello mondiale, e se alcuni parlano della necessità di sviluppare un Reddito di cittadinanza nei paesi cosiddetti del “ terzo mondo ”, gli esempi e le riflessioni sul finanziamento di questo reddito sono unicamente europei e nord americani.

Nelle teorie del Reddito di cittadinanza purtroppo, gli autori vanno sempre al di là della logica nazionale o territoriale, riconoscendo che un reddito come questo applicato solo alla dimensione di una nazione sarebbe un fiasco. Si parlò volentieri dell'Europa dei 15 come minimum necessario per una esplorazione come quella, e permettendo di costituire una cittadinanza sociale europea.

Infatti, uno dei problemi è l'accesso a questo reddito, cioè il tipo di cittadinanza che permetterebbe di beneficiare di questo reddito.

L'integrazione in una società che conosce il reddito di cittadinanza

Alcuni teorici stimano che certe persone non devono far parte dei beneficiari di questo Reddito di cittadinanza : i bambini, i prigionieri, i residenti temporanei o clandestini, i cittadini che non abitano il territorio¹⁴. Propongono di versare questo Reddito di cittadinanza a tutte le persone che hanno lo statuto di residente legale, cittadini o no.

Altri, al contrario, affermano che se il Reddito di cittadinanza è versato a tutti i stranieri che hanno un statuto nel paese o nel gruppo di paesi, questo avrebbe come effetto di reintrodurre la condizione di un lavoro salariato per ottenere questo reddito¹⁵.

¹⁴ Come Van Parijs Philippe (1996), “L'Allocation universelle: qui exclut-elle? Comment intègre-t-elle? Brève réponse à Marc-Henry Soulet”, in *Revue suisse de science politique*, vol. 2, issue 1, 135 s.

¹⁵ Come Ferry Jean-Marc (1996), *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté* Paris : Cerf, 63 s. (nota).

Secondo loro, la sola condizione d'accesso deve essere la cittadinanza per evitare la creazione di un mercato dei permessi di lavoro. Fanno un parallelo con il suffragio universale e affermano che il Reddito di cittadinanza può entrare in un contratto di cittadinanza.

Come si vede, la questione dell'accesso ai dispositivi che permettono l'integrazione sociale si pone anche nel Reddito di cittadinanza. Secondo le opzioni, e particolarmente con il finanziamento del Reddito di cittadinanza, non si potrebbero risolvere i paradossi costatati qui.

Ma il livello del dibattito è superiore e esiste chiaramente dall'inizio, e a monte della sola appartenenza nazionale. Questo ha il vantaggio di non porre in una maniera un po' ipocrita, come adesso, la questione dell'integrazione degli stranieri ad uno stato nazionale. Forse, si può sorpassare questo problema, per esempio se la società non esige delle persone che non possono ricevere un reddito di pagare tasse per essi, ma anche creando un rapporto differente fra paesi ricchi o no e inventando nuove procedure d'acquisizione della cittadinanza.

Ma, per risolvere pienamente questi paradossi, c'è una sola possibilità : considerare che il diritto al Reddito di cittadinanza dipende da un principio superiore ai principi che fanno le nazioni, che questo è un Diritto umano nell'idea di una cittadinanza mondiale. Anzi, il Reddito di cittadinanza sarebbe concepito nella prospettiva della costruzione di un nuovo ordine mondiale. E l'unica soluzione per sciogliere i paradossi dell'integrazione.